

OFICINA DE CONTROL INTERNO

**INFORME GERENCIAL
AUDITORÍA A LA GESTIÓN DE LAS LIQUIDACIONES OFICIALES Y
LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADUANERAS
ALS2020-004**

**PERIODO AUDITADO
1 DE JULIO DE 2019 A 30 DE JUNIO 2020**

**ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**LUZMILA CASTAÑEDA BERNAL
JEFE COORDINACIÓN DE AUDITORÍA INTEGRAL**

**EQUIPO AUDITOR:
AURA MIREYA OCHOA MORALES
PATRICIA DEL PILAR ROMERO ANGULO
YENLY ALEYDA ROMERO AGUDELO – LÍDER**

OMAR IVAN COLMENARES MURCIA – EVALUADOR DESPACHO OCI

BOGOTA, NOVIEMBRE DE 2020

AUDITORÍA A LA GESTIÓN DE LAS LIQUIDACIONES OFICIALES Y LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADUANERAS ALS2020-004

1. DESCRIPCION GENERAL

La Oficina de Control Interno en cumplimiento de su función de evaluación y seguimiento a la gestión institucional, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y en desarrollo del Plan Anual de Auditoría aprobado para el año 2020 por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, adelantó la “Auditoría a la gestión de las liquidaciones oficiales y la imposición de sanciones aduaneras ALS2020-004”.

Las conclusiones y recomendaciones de la auditoría aportan al Plan Estratégico 2019- 2022 en los pilares de Legitimidad y sostenibilidad fiscal y de Cercanía con el Ciudadano.

2. OBJETIVOS

2.1 General

Desarrollar auditoría basada en riesgos a la gestión de las liquidaciones oficiales e imposición de sanciones aduaneras.

2.2 Específicos

- Verificar el cumplimiento normativo y procedimental, relacionado con la gestión de liquidaciones oficiales e imposición de sanciones aduaneras.
- Verificar el monitoreo realizado en la expedición de los actos administrativos de liquidaciones oficiales y de sanciones en materia aduanera.
- Evaluar los componentes del Sistema de Control Interno en el subproceso de control aduanero, frente a la gestión de liquidaciones oficiales y sanciones aduaneras.
- 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: Dirección de Gestión de Fiscalización – DGF y Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera - SGFA

Nivel Local: Direcciones Seccionales de Aduanas de Bogotá y Cartagena

4. RELACIÓN DE OBSERVACIONES

En desarrollo de la auditoría, se establecieron tres (3) observaciones referentes a:

- Demoras o incumplimientos de términos procesales
- Falta de oportunidad de registro en la Base de Infractores Aduaneros – INFAD
- Insuficiencia en el control de revisión de actos administrativos

5. CONCLUSIONES

- En el marco de la pandemia por el virus COVID 19, se impusieron retos que motivaron que las dependencias adoptaran nuevas prácticas, estableciendo controles para dar continuidad a la gestión de las investigaciones por liquidaciones oficiales y sanciones aduaneras, superando las limitaciones y ajustándose a los cambios originados en la contingencia.
- No existe en producción un sistema de información corporativo en el que se registren las actuaciones y se carguen los actos administrativos que se generan en desarrollo de las investigaciones propias de los procedimientos “*Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras*” y “*Determinación de sanciones aduaneras*”; lo que afecta su trazabilidad e incide en la integridad de las estadísticas e informes que son fuente para: la evaluación de los resultados de los programas y acciones de control, el seguimiento al desempeño de los lugares administrativos y la consecuente toma de decisiones, en procura del logro de los objetivos institucionales.
- Los aplicativos no corporativos utilizados por las direcciones seccionales para el registro de actuaciones del control aduanero y la generación de reportes, no garantizan confidencialidad, disponibilidad, e integridad, imponiendo mayores cargas operativas a los funcionarios que elaboran y controlan los reportes de actuaciones de forma manual; exponiendo a la entidad al riesgo definido en la matriz como *Información manejada de forma inadecuada* e incluso al de pérdida de activos de información.
- Los incumplimientos de términos legales y los períodos de inactividad observados en el desarrollo de las investigaciones, denotan necesidad de fortalecer los controles frente a la evacuación de cargas de trabajo, para evitar la pérdida de competencia para actuar, la posible afectación del recaudo y de la imagen institucional.
- La oportunidad en el registro en la Base de Infractores Aduaneros, INFAD, se ve afectada por deficiencias en el flujo de información entre las áreas,

comprometiendo la integridad y disponibilidad de los insumos, para la expedición de certificaciones de antecedentes administrativos aduaneros.

- La insuficiencia en los controles de revisión de los actos administrativos de fondo, revelan inobservancia de la segregación de funciones como mecanismo de control frente a la discrecionalidad.
- Las obligaciones y pagos, producto de la determinación de liquidaciones oficiales y/o imposición de sanciones aduaneras, no se revelan en todos los casos en la obligación financiera lo que puede llegar a afectar los saldos de la misma.
- Los programas de fiscalización aduanera son instrumentos que permiten focalizar el control, a partir del análisis de información e identificación de riesgos, que necesitan del seguimiento y retroalimentación con el nivel local, en procura de su efectividad.
- Las situaciones observadas evidencian oportunidades de mejora en la implementación de los componentes Administración de Riesgos, Actividades de control e Información y comunicación de la séptima dimensión de Control Interno del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.

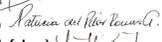
6. RECOMENDACIONES

- Evaluar la permanencia en el tiempo de las prácticas adoptadas en razón de la contingencia originada por el COVID 19, con el fin de continuar con una adecuada gestión y minimizar el impacto en el logro de los objetivos institucionales.
- Priorizar el desarrollo y puesta en producción del sistema de información de apoyo al control aduanero, dentro del Plan de modernización tecnológica de la entidad, para que se posibilite el control centralizado sobre la trazabilidad de las investigaciones, la generación de reportes consolidados de la gestión y la transmisión automática de la información a otros aplicativos corporativos que la requieran.
- Considerar la inclusión de las decisiones del nivel directivo de fiscalización en los registros de control de insumos y actuaciones, para facilitar su seguimiento y la eventual atención de requerimientos de información, teniendo en cuenta que las citadas reuniones son un control frente a riesgos asociados a cobertura y discrecionalidad en las investigaciones.

- Fortalecer los controles, tanto a nivel local como central, para agilizar el flujo y análisis de la información y la realización de las actuaciones y evitar deficiencias en las investigaciones, asegurando que los actos administrativos se expidan con oportunidad y calidad, de conformidad con la normativa vigente.
- Garantizar la disposición de información completa y confiable en la Base de Infractores Aduaneros, como insumo para el conocimiento de los obligados, la adecuada gestión de certificaciones de antecedentes administrativos, la toma de decisiones pertinentes a la gradualidad de sanciones y la atención de consultas masivas, requeridas por los clientes internos y externos.
- Adelantar las acciones pertinentes para que en la Obligación Financiera se refleje la totalidad de los saldos originados en la gestión de liquidaciones y/o sanciones aduaneras y los pagos asociados a las mismas.
- Reforzar el seguimiento y la retroalimentación periódica sobre la calidad y oportunidad de los programas y/o acciones de control, entre el nivel central y el seccional.
- Valorar los riesgos del Proceso de Fiscalización y Liquidación y evaluar la suficiencia y efectividad de los controles definidos para su tratamiento en la matriz correspondiente, valorando entre otros los riesgos inherentes de vencimiento de términos, discrecionalidad en la toma de decisiones y la pérdida de activos de información, a los que se observaron expuestos los procedimientos auditados.
- Actualizar los procedimientos y demás documentos en el Sistema de Gestión, teniendo en cuenta la retroalimentación y participación de las dependencias pertinentes, para la definición de estándares a implementar y adelantar la socialización y capacitación necesarias, en cumplimiento del Procedimiento PR-PEC-001 “Control de documentos de los sistemas de gestión”.



ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Aura Mireya Ochoa Morales 
Patricia del Pilar Romero Angulo 
Yenly Aleyda Romero Agudelo (Líder) 
Revisó: Luzmila Castañeda Bernal- Jefe Coordinación de Auditoría Integral 
Omar Ivan Colmenares Murcia (Evaluador) 

OFICINA DE CONTROL INTERNO

**INFORME DE AUDITORÍA
A LA GESTIÓN DE LAS LIQUIDACIONES OFICIALES Y
LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADUANERAS
ALS2020-004**

**PERIODO AUDITADO
1 DE JULIO DE 2019 A 30 DE JUNIO 2020**

**ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**LUZMILA CASTAÑEDA BERNAL
JEFE COORDINACIÓN DE AUDITORÍA INTEGRAL**

**EQUIPO AUDITOR:
AURA MIREYA OCHOA MORALES
PATRICIA DEL PILAR ROMERO ANGULO
YENLY ALEYDA ROMERO AGUDELO – LÍDER**

OMAR IVAN COLMENARES MURCIA – EVALUADOR DESPACHO OCI

BOGOTA, NOVIEMBRE DE 2020

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 Nº 6C-38 piso 6º PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

Código postal 111711

www.dian.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

1. DESCRIPCIÓN GENERAL.....	3
2. OBJETIVOS	3
2.1 General	3
2.2 Específicos	4
3. ALCANCE	4
3.1 Procesos y procedimientos auditados	4
3.2 Dependencias en las cuales se desarrolló la auditoría.....	4
3.3 Período auditado	4
3.4 Selección de Muestras	5
4. DESARROLLO DE LA AUDITORIA.....	5
4.1 Actividades	6
4.2 Relación de Observaciones.....	9
5. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	12
5.1. Ambiente de control.....	12
5.2 Administración de Riesgos y Actividades de Control	13
5.3 Información y Comunicación	15
5.4 Actividades de Monitoreo.....	16
6. CONCLUSIONES.....	16
7. RECOMENDACIONES	18

AUDITORÍA A LA GESTIÓN DE LAS LIQUIDACIONES OFICIALES Y LA IMPOSICION DE SANCIONES ADUANERAS ALS2020-004

1. DESCRIPCION GENERAL

La Oficina de Control Interno en cumplimiento de su función de evaluación y seguimiento a la gestión institucional, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y en desarrollo del Plan Anual de Auditoría aprobado para el año 2020 por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, adelantó la “Auditoría a la gestión de las liquidaciones oficiales y la imposición de sanciones aduaneras ALS2020-004”.

El programa de auditoría se formuló basado en los riesgos identificados en la Matriz de Riesgos del Proceso de Fiscalización y Liquidación¹. Mediante examen objetivo e independiente se verificó el cumplimiento normativo y procedimental, así como la implementación de los componentes de la Dimensión de Control Interno del MIPG.

Las conclusiones y recomendaciones de la auditoría aportan al Plan Estratégico 2019- 2022 en los pilares de Legitimidad y sostenibilidad fiscal y de Cercanía con el ciudadano, en especial a los siguientes objetivos estratégicos:

- Cumplir las metas anuales de recaudo tributario y aduanero.
- Controlar el ingreso ilegal de mercancías y el fraude aduanero con el fin de contribuir con la competitividad del sector empresarial.
- Posicionar a la DIAN como Entidad que se transforma para ser ágil, fácil y eficiente frente a sus grupos de interés.

2. OBJETIVOS

2.1 General

Desarrollar auditoría basada en riesgos a la gestión de las liquidaciones oficiales e imposición de sanciones aduaneras.

¹ Matriz de Riesgos del Proceso de Fiscalización y Liquidación, Versión 3. del 17/12/2019.

2.2 Específicos

- Verificar el cumplimiento normativo y procedimental, relacionado con la gestión de liquidaciones oficiales e imposición de sanciones aduaneras.
- Verificar el monitoreo realizado en la expedición de los actos administrativos de liquidaciones oficiales y de sanciones en materia aduanera.
- Evaluar los componentes del Sistema de Control Interno en el subproceso de control aduanero, frente a la gestión de liquidaciones oficiales y sanciones aduaneras.
- 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 y procedimientos auditados²

Proceso: Fiscalización y Liquidación

Subproceso: Control Aduanero

Procedimientos: Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras
Determinación de sanciones aduaneras

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: Dirección de Gestión de Fiscalización – DGF y Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera – SGFA.

Nivel Local: Direcciones Seccionales de Aduanas de Bogotá y Cartagena.

3.3 Período auditado

El período auditado comprendió desde el 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2020.

² En el mapa de procesos vigente al finalizar la auditoría, los procesos y procedimientos auditados corresponden a:
Proceso: Cumplimiento de Obligaciones Aduaneras y Cambiarias / Subproceso Fiscalización y Liquidación / Procedimientos: Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras y Determinación de sanciones aduaneras
Proceso: Planeación, Estrategia y Control / Subproceso Administración del Sistema de Gestión / Procedimiento: Implementación, monitoreo y mejoramiento de la gestión de riesgos y Subproceso Control Interno / Procedimiento: Autoevaluación del Control y Gestión

3.4 Selección de Muestras

Para la verificación del cumplimiento de procedimientos, la muestra de actos administrativos resultado de investigaciones para determinar liquidaciones oficiales aduaneras y/o sanciones aduaneras, se seleccionó teniendo en cuenta decisiones de fondo tomadas del 1 de julio de 2019 al 29 de febrero de 2020, sobre operaciones de comercio exterior, excluyendo las importaciones temporales de corto plazo, las cuales se han abordado con criterios diferentes en la auditoría AGA2020-008³; a partir de bases de datos suministradas por la SGFA, las DSA de Bogotá y de Cartagena y la Coordinación de Notificaciones.

En la selección, se tomaron muestras aleatorias con el uso de la herramienta de análisis de datos IDEA y se aplicó muestreo no estadístico, considerando los siguientes criterios de riesgo:

- Investigaciones aperturadas en años calendario 2017 o anteriores, con archivo en el período objeto de auditoría.
- Fechas de vencimiento registradas.
- Recursos de reconsideración o revocatorias.
- Archivo por pago frente a fecha de apertura del expediente o del Requerimiento Especial Aduanero - REA.

Tabla No. 1. Muestra de actos administrativos

Dirección Seccional de Aduanas	Liquidaciones Oficiales	Resolución Sanción	Autos de Archivo	Revocatorias o Recursos	Autos de Suspensión	TOTAL
Bogotá	7	5	31	7	4	54
Cartagena	4	8	24	6	2	44
TOTAL	11	13	55	13	6	98

Fuente: Elaboración del Equipo Auditor con base en información suministrada por la SGFA, las DSA auditadas y la Coordinación de Notificaciones

4. DESARROLLO DE LA AUDITORIA

Se interactuó a través de comunicaciones y reuniones virtuales, en el Nivel Central con la Dirección de Gestión de Fiscalización y la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera como líderes del proceso y procedimientos auditados y a Nivel Local con las Direcciones Seccionales de Aduanas de Bogotá y de Cartagena, principalmente con las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación.

³ Auditoría a la declaratoria de incumplimiento y efectividad de las garantías constituidas en materia aduanera.

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 N° 6C-38 piso 6° PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

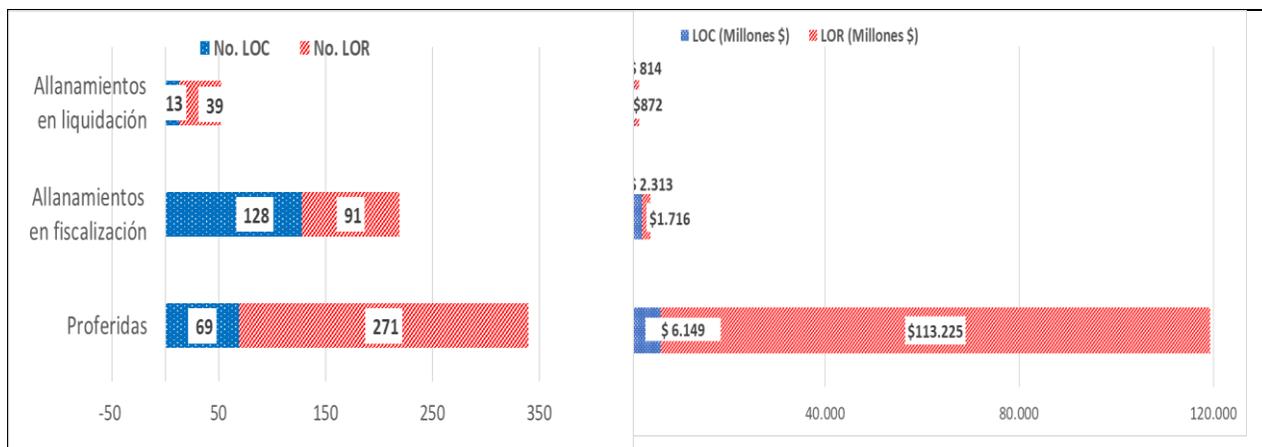
Código postal 111711

www.dian.gov.co

4.1 Actividades

➤ Análisis del comportamiento estadístico de actos de gestión resultado de investigaciones por liquidaciones oficiales de revisión y de corrección y sanciones aduaneras, atendiendo a las cifras reportadas por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, el cual en términos de cantidad y valor, para el período comprendido entre julio de 2019 y febrero de 2020 se resume, así:

Gráfica 1. Cantidad y valor de actos administrativos con gestión, por liquidaciones oficiales de corrección (LOC) y de revisión (LOR) a nivel nacional



Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor con base en información suministrada por la SGFA (SIE, variables estadísticas 2019 - 2020).

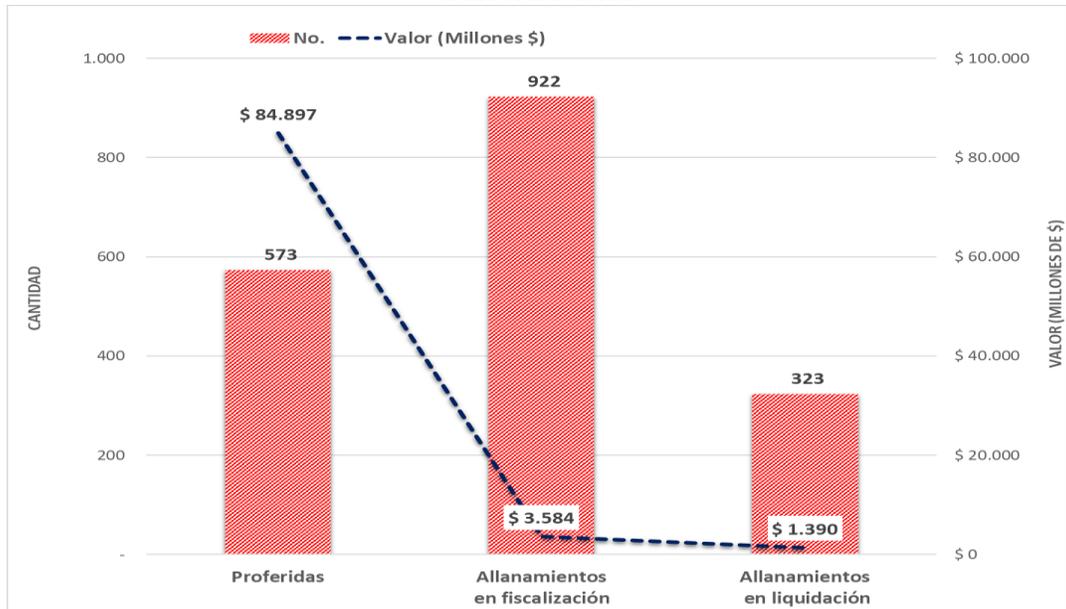
En el período auditado se proferieron 340 liquidaciones oficiales por \$119.375 millones, de las cuales 80% corresponde a LOR (271 por \$113.225 millones) y 20% a LOC (69 por \$6.149 millones).

De otra parte, de 271 allanamientos⁴ por valor de \$5.715 millones, la mayor cantidad se presentó en la etapa de fiscalización, 81% y el restante en la etapa de liquidación, 19%.

A nivel nacional el número de resoluciones sanción en el período auditado ascendió a 573 por valor de \$84.897 millones, como se muestra en la siguiente gráfica.

⁴Allanamiento definido en los términos del artículo 610 del Decreto 1165 del 2019, es una figura que fue concebida para que directamente sea aplicada por el infractor, por cuanto éste es el único que está llamado a reconocer voluntariamente y por escrito, haber cometido la infracción.

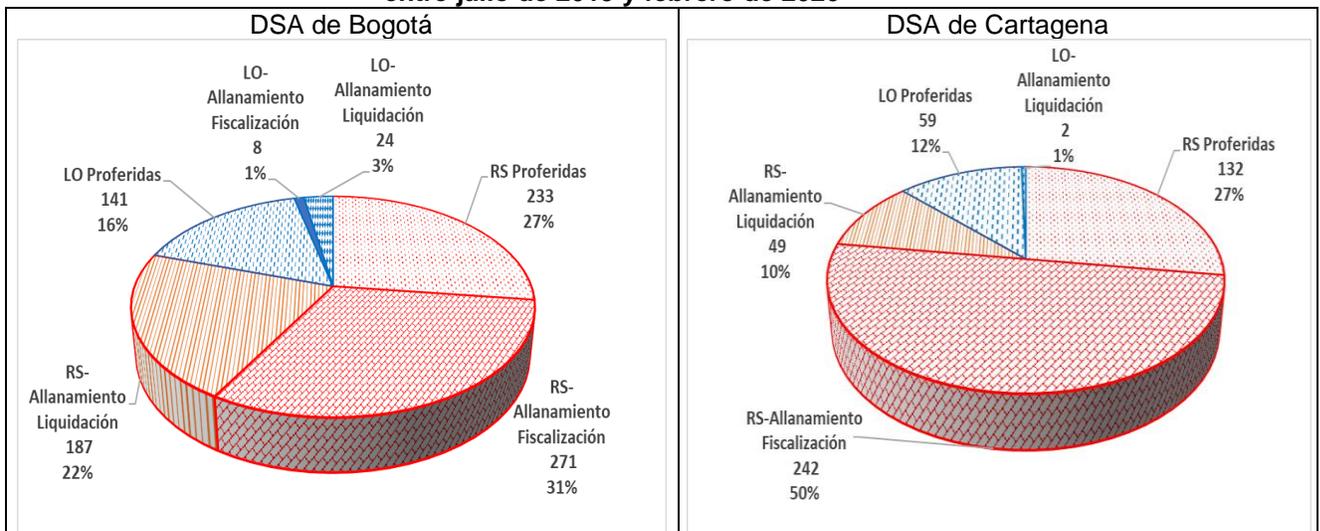
Gráfica 2. Cantidad y valor de actos administrativos con gestión por resolución sanción (RS) a nivel nacional



Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor con base en información suministrada por la SGFA (SIE, variables estadísticas 2019 - 2020).

En las DSA de Bogotá y de Cartagena el comportamiento de actos administrativos con gestión en los procedimientos de determinación de liquidaciones oficiales (LO) y resoluciones sanciones aduaneras (RS) se resume por cantidad, así:

Gráfica 3. Distribución de actos administrativos con gestión proferidos entre julio de 2019 y febrero de 2020



Fuente: Elaborado por el Equipo Auditor con base en información suministrada por la SGFA (SIE, variables estadísticas 2019 - 2020).

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 Nº 6C-38 piso 6º PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

Código postal 111711

www.dian.gov.co

En las DSA auditadas el mayor número de actos con gestión corresponde a actuaciones dentro del procedimiento de imposición de sanciones, 80% en Bogotá y 87% en Cartagena.

Dentro de la imposición de sanciones, los allanamientos son los que tienen mayor participación y se encuentran concentrados en la etapa de fiscalización, 271 de 691 en la DSA de Bogotá (39%), y 242 de 423 en la DSA de Cartagena (57%).

Respecto de liquidaciones oficiales, los allanamientos representan el menor porcentaje en actos de gestión, 32 de 173 en la DSA de Bogotá (18%) y 2 de 61 en la DSA de Cartagena (3%).

Se precisa que, en el desarrollo de la auditoría, se observaron dificultades en la consolidación de información que da cuenta de la gestión a nivel nacional, por la forma disímil en que se captura en cada lugar administrativo al no encontrarse en producción un Sistema Informático - SI o aplicativo corporativo para la gestión y seguimiento de las investigaciones aduaneras.

- Revisión de trazabilidad de insumos radicados en el tercer trimestre de 2019 y la verificación del cumplimiento de las decisiones de apertura o depuración de éstos, por el nivel directivo de fiscalización de las DSA de Bogotá y de Cartagena, en las que se observó celeridad en la gestión de la pre-crítica, los allanamientos, así como en el análisis de casos.
- Verificación del cumplimiento normativo, procedimental y de controles establecidos para la determinación de liquidaciones oficiales y sanciones aduaneras, así como la oportunidad de las actuaciones, a partir del análisis de actos administrativos digitalizados, allegados por las direcciones seccionales y la consulta a los aplicativos institucionales: Notificar, Obligación Financiera y Siscobra Aduanero, evidenciándose, además de lo expuesto en las observaciones, la debida notificación de los actos de la muestra, cumplimiento en informes contables, y remisión de actos ejecutoriados a los responsables del cobro, sin embargo, de acuerdo con las verificaciones realizadas, de la muestra, se observó que no todo lo reportado se revela en la obligación financiera, lo que puede llegar a afectar los saldos de la misma.
- Revisión del cumplimiento de lineamientos impartidos desde el nivel central para el programa de control al pago de los derechos antidumping, cuyos seleccionados fueron remitidos a las direcciones seccionales auditadas, con los Memorandos 185 y 302 de julio y diciembre de 2019, respectivamente;

evidenciándose análisis y gestión frente a los casos y seguimiento a su trazabilidad en las matrices definidas para el efecto.

- Revisión de 146 actas del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, correspondientes al segundo semestre de 2019 y primer bimestre de 2020, identificando causas recurrentes de demandas y revocatorias, observándose la necesidad de retroalimentar a las direcciones seccionales sobre los casos presentados, para que sean tenidos en cuenta como referente en la gestión de las investigaciones.
- Identificación de los lineamientos y actuaciones definidas entre marzo y junio de 2020, para dar continuidad a la investigación y expedición de liquidaciones oficiales y sanciones aduaneras, en el marco de la pandemia por el virus COVID 19, frente a lo cual se destaca el esfuerzo de los funcionarios y sus líderes para continuar con la gestión, superar las limitaciones y ajustarse a los cambios impuestos por la contingencia.

4.2 Relación de Observaciones

Producto de las labores desarrolladas por el equipo auditor, se establecieron observaciones que fueron socializadas y comunicadas el 22 de octubre de 2020, en el Formato FT-CI-1997⁵ - Relación de situaciones encontradas, a la Dirección de Gestión de Fiscalización, la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera y 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 30/10/2020, fueron analizadas y evaluadas, se realizaron los ajustes considerados pertinentes y se configuraron tres (3) observaciones, así:

4.2.1 Observaciones frente al cumplimiento de términos procesales

En la revisión de 54 actos administrativos de fondo en la DSA de Bogotá y 44 en la DSA de Cartagena, se observaron demoras o incumplimientos de términos procesales, así:

- a. Caducidad de la acción sancionatoria en los expedientes, por cuanto los actos administrativos de fondo no se profirieron dentro de los términos contemplados en

⁵ FT-CI-1997 que corresponde actualmente al FT-PEC-1997 - Relación de situaciones encontradas.

la norma: 8 casos de la DSA de Bogotá y 5 de la DSA de Cartagena. (Ver Anexo 1A)

b. Silencios administrativos positivos por atención fuera del término a la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero - REA, en 4 expedientes de la DSA de Cartagena. (Ver Anexo 1B)

En los casos citados en los literales a y b, la Administración perdió la facultad sancionatoria y/o la competencia para discutir e imponer los valores correspondientes a los errores o infracciones identificadas en las pre-críticas y los REA, con la posible afectación del recaudo.

c. Falta de celeridad en la respuesta al escrito de allanamiento y conclusión del respectivo expediente, en 2 casos de DSA de Bogotá y en 6 de la DSA de Cartagena. (Ver Anexo 1C)

Se recomienda cumplir con los términos previstos en los artículos 478, 512 y 519 del Decreto 2685 de 1999; 611, 686 y 707 del Decreto 1165 de 2019; dar aplicación a los principios de eficacia, eficiencia y celeridad contenidos en los artículos 209 de la Constitución Política de Colombia y 3º de la Ley 489 de 1998, así como los lineamientos de carácter vinculante establecidos en el Oficio aduanero 567 del 15/05/2020, de la Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina; y fortalecer las actividades de control en atención a los atributos de la dimensión de Control Interno del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG.

En las Direcciones Seccionales se requiere reforzar los controles para garantizar la expedición de los actos administrativos dentro de los términos previstos en la normatividad aplicable, así como el traslado oportuno de las actuaciones entre las dependencias competentes y la evacuación de cargas de trabajo. Igualmente robustecer el monitoreo por parte de la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera a las direcciones seccionales, respecto de la administración de cargas de trabajo y la adecuada implementación de controles frente al riesgo identificado como “Actos Administrativos proferidos fuera del término legal”.

Lo anterior contribuirá a la mejora en la gestión, la facilitación y cumplimiento de obligaciones de los usuarios, así como de la imagen institucional, al tiempo que se evitarán posibles consecuencias disciplinarias y afectación del recaudo.

4.2.2 Observaciones frente al registro en la Base de Infractores Aduaneros – INFAD

a. En la revisión de 4.129 registros de la Base de Infractores Aduaneros, INFAD, de actos administrativos ejecutoriados entre julio de 2019 y febrero de 2020, de las DSA de Bogotá y de Cartagena, según relación suministrada por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, se identificó incorporación con posterioridad al mes siguiente de su ejecutoria, así:

- DSA de Bogotá: 805 que representan el 28% de 3.009 registros.
- DSA de Cartagena: 808 que representan el 72% de 1.120 registros.

Ver Anexo 2A.

b. Consultada la Base de Infractores Aduaneros, con corte 30 de septiembre de 2020, para una muestra de 45 actos administrativos de fondo en la DSA de Bogotá y 16 en la DSA de Cartagena, ejecutoriados entre julio de 2019 y marzo de 2020, no se encontró el registro correspondiente para 12 actos en la DSA de Bogotá y 1 en la DSA de Cartagena. (Ver Anexo 2B)

Por lo anterior, se recomienda dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 642 de la Resolución 46 de 2019, propiciando la celeridad en el flujo de la información para que no se vea afectada la oportunidad y la integridad esperada de la Base de Infractores Aduaneros, evitando así exponer a la entidad a la posible expedición de certificaciones desactualizadas, inexactas o incompletas e incluso imposición de sanciones de forma inconsistente, al afectarse el seguimiento para la gradualidad de las mismas.

Lo observado amerita fortalecer las actividades de control por parte de las direcciones seccionales y la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, frente al cargue oportuno de la información pertinente en INFAD, de forma que se garantice su calidad, en atención a atributos definidos en las dimensiones de Información y Comunicación y Control Interno del MIPG.

4.2.3 Observación frente al control de revisión de actos administrativos

En la revisión de 54 actos administrativos de fondo en la DSA de Bogotá y 44 en la DSA de Cartagena, se encontraron actos suscritos únicamente por el funcionario que los proyecta, sin que se evidencie el control de revisión, en 15 actos de la DSA de Bogotá y 7 de la DSA de Cartagena. (Ver Anexo 3)

Se recomienda dar aplicación a las actividades 31 del Procedimiento PR-FL-0226 “*Determinación de Liquidaciones Oficiales Aduaneras*”, 56 y 57 del Procedimiento PR-FL-0263 “*Determinación de sanciones aduaneras*” y los controles C-23 “*Revisar los proyectos de Actos Administrativos*” y C-47 “*Verificar que los actos administrativos tengan el nombre y apellidos de quien proyecta, revisa y firma*”, de la matriz de riesgos del proceso de Fiscalización y Liquidación V3, en atención a atributos de la Dimensión de Control Interno del MIPG.

Lo anterior requiere fortalecer los controles a fin de disminuir la exposición a la discrecionalidad en la expedición de los actos administrativos y a los riesgos identificados en la matriz del proceso como “*Imposición de sanciones y/o determinación del impuesto proferidas de forma inconsistente*”, “*Investigaciones Tributarias, aduaneras y cambiarias, e informes de operaciones sospechosas de LA/FT (Lavado de Activos y financiación del terrorismo), adelantadas con inconsistencias*” y “*Actuaciones realizadas en beneficio propio o de terceros*”.

5. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Conforme a lo establecido en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), con la dimensión de Control Interno y la implementación de la política que la integra, se logra cumplir el objetivo de “Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua”. La dimensión se desarrolla a través del Modelo Estándar de Control Interno - MECI, frente al cual, teniendo en cuenta los atributos de calidad definidos en el MIPG, las responsabilidades de las líneas de defensa y los resultados de la auditoría, en relación con sus cinco componentes, se concluye:

5.1. Ambiente de control:

En la Entidad se han definido políticas en relación con el control y fiscalización de las obligaciones aduaneras, contempladas en el Código de Ética y de Buen Gobierno, herramienta de despliegue de la Política de Integridad en la DIAN, que fue objeto de revisión en la presente vigencia.

Respecto a la identificación de conflicto de intereses, impedimentos y/o recusaciones, causa identificada en la matriz del proceso frente al riesgo de corrupción, además de la actividad prevista en los procedimientos, se han dado lineamientos generales para su reconocimiento, disponiéndose de una plantilla dentro del Sistema de Gestión Institucional para su declaración⁶.

⁶ Plantilla: Auto declaración de impedimento – 1808, publicada el 17 de diciembre de 2019.

En el desarrollo de la auditoría se estableció el debido reporte de materialización de riesgos y los correspondientes traslados a la Subdirección de Gestión de Control Disciplinario Interno, cuando los eventos adversos identificados lo ameritaban, evidenciando cumplimiento de la política de integridad institucional.

En el marco de la planeación se han establecido compromisos para el nivel central y local respecto del control aduanero, e impartido directrices para su cumplimiento, definiéndose informes de evaluación de los factores clave, que den cuenta de su contribución a los objetivos estratégicos de la entidad.

Políticas, planes y lineamientos se han dado a conocer al talento humano en todos los niveles, a través de piezas de comunicación y jornadas de capacitación, entre otros mecanismos, en las que se destaca la importancia del autocontrol para el adecuado desarrollo de los procedimientos y la gestión de riesgos.

5.2 Administración de Riesgos y Actividades de Control:

El mapa de riesgos del proceso de Fiscalización y Liquidación fue actualizado el 17 de diciembre de 2019, contemplando en total 8 riesgos: 6 operacionales, 1 de seguridad de la información y 1 de corrupción. Frente al mismo, se observa la necesidad de actualización en el contexto del mapa de procesos vigente, teniendo en cuenta el marco para la gestión de riesgos en la DIAN y considerando adicionalmente las situaciones identificadas en el curso de la pandemia, recientes reportes de materialización y resultados de auditorías, supervisión e inspecciones; evaluando la pertinencia de incorporar controles automáticos que faciliten la gestión y el monitoreo, fortaleciendo la capacidad técnica e institucional.

Los procedimientos PR-FL-0226 “*Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras*” y PR-FL-0263 “*Determinación de sanciones aduaneras*” e instructivos asociados, contemplan algunos de los controles previstos en la matriz, y su actualización se encuentra en curso, para ajustarse a la normatividad vigente (Decreto 1165 de 2019 y su reglamentación), debiendo enmarcarse ahora en la estructura asociada al nuevo mapa de procesos de la entidad.

Tanto en la SGFA, como en las direcciones seccionales auditadas, se realizaron entrevistas, se revisaron los reportes de gestión de riesgos para identificar las materializaciones informadas, se reconocieron evidencias del monitoreo y de la implementación de controles, observándose oportunidad de mejora en su definición y/o ejecución, teniendo en cuenta lo descrito en la siguiente tabla:

Tabla No. 2 Correlación de riesgos, observaciones y controles

Riesgos	Observaciones	Controles de la Matriz de Riesgos y de los procedimientos	Recomendaciones
R5. Actos Administrativos proferidos fuera del término legal (materializado)	1. Frente al cumplimiento de términos procesales	<p>Matriz de Riesgos</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar la selección técnica de los casos a investigar en Reunión de Nivel Directivo. Realizar seguimiento de los tiempos para proferir en oportunidad los actos administrativos Realizar seguimiento a la oportuna y debida notificación de los actos administrativos Verificar en la constancia recibida, la debida y oportuna notificación del Acto Administrativo y adiccionarla al respectivo expediente. Realizar autocontrol de cargas de trabajo por el jefe respectivo. <p>En el PR-FL-0226 se consigna entre los aspectos a considerar, la caducidad, oportunidad de las decisiones de fondo y silencio administrativo positivo. Se señala que en el análisis de insumos debe tenerse en cuenta la oportunidad para actuar, y el informe de auditoría debe contener el análisis de términos de firmeza y los plazos para proferir las actuaciones.</p> <p>En el PR-FL-0263, el análisis de insumos y la apertura de investigaciones, se deben realizar evaluando la oportunidad para el inicio de la investigación, en relación con el vencimiento de términos.</p>	Fortalecer los controles previstos en la matriz de riesgos del proceso y los definidos en los procedimientos en todos los niveles.
R7. Información manejada de forma inadecuada	2. Frente al registro en la Base de Infraactores Aduaneros – INFAD	<p>En la matriz de riesgos no se contemplan controles asociados a sistemas informáticos, programas o aplicativos.</p> <p>En el procedimiento PR-FL- 0263, se prevé el registro en INFAD como parte de la actividad “<i>trasladar expediente</i>”, correspondiendo a cada lugar administrativo, garantizar su integridad según la oportunidad prevista en la norma.</p>	Se deben analizar y apropiar los controles necesarios.
R3. Investigaciones Tributarias, aduaneras y cambiarias, e informes de operaciones sospechosas de LA/FT adelantadas con inconsistencias. R4. Imposición de sanciones y/o determinación del impuesto proferidas de forma inconsistente R8. Actuaciones realizadas en beneficio propio o de terceros	3. Frente al control de revisión de actos administrativos	<p>Matriz de Riesgos</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisar los proyectos de Actos Administrativos Verificar que los actos administrativos tengan el nombre y apellidos de quien proyecta, revisa y firma Revisar que los Actos Administrativos se profieran con la norma vigente <p>En las actividades Proferir “<i>Acto que decide de fondo</i>” del Procedimiento PR-FL-0226, “<i>¿Se presentan observaciones en la revisión del Acto Decisorio?</i>” y “<i>¿Se presentan observaciones en la aprobación del Acto Decisorio?</i>” del Procedimiento PR-FL-0263, se señala el deber de efectuar la revisión y dar visto bueno para continuar con la notificación.</p>	Fortalecer los controles previstos en la matriz de riesgos del proceso y los definidos en los procedimientos en todos los niveles.

Fuente: Matriz de riesgos del Proceso de Fiscalización y Liquidación V3, procedimientos PR-FL-0263 “*Determinación de sanciones aduaneras*”, PR-FL-0226 “*Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras*” y observaciones configurados en la auditoría. Elaborado por equipo auditor.

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 N° 6C-38 piso 6º PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Aun cuando en la verificación efectuada se observó que los atributos de las actividades de control, relacionados con los riesgos analizados se cumplen, éstos no fueron suficientes para evitar la materialización del riesgo ya mencionado. Igualmente se señala la necesidad de valorar los riesgos inherentes de vencimiento de términos, discrecionalidad en la toma de decisiones y la pérdida de activos de información, a los que se observaron expuestos los procedimientos auditados.

5.3 Información y Comunicación:

Los responsables del control aduanero no cuentan con un Sistema Informático - SI o aplicativo corporativo en producción, para la gestión y seguimiento de las investigaciones aduaneras, por lo que en cada lugar administrativo se utilizan diferentes herramientas ofimáticas o aplicativos no corporativos para el registro y control de las actuaciones, sin que haya una estandarización sobre la estructura y variables que deben ser capturadas para dar cuenta de la trazabilidad desde la recepción del insumo hasta la ejecutoria del acto administrativo de fondo, generándose exposición al riesgo *“Información manejada de forma inadecuada”*.

Lo anterior se refleja en los informes a nivel nacional, afectándose la integridad y disponibilidad de los datos, base para la toma de decisiones gerenciales sobre la gestión del control aduanero, la administración de cargas de trabajo, la rendición de cuentas y el monitoreo, siendo responsabilidad de la primera y segunda líneas de defensa mejorar el autocontrol, desde la captura en las fuentes hasta la generación del consolidado nacional, de manera que se eviten inconsistencias en los diferentes reportes.

Se reconoce la labor de la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, dirigida al desarrollo del sistema de innovación, que permita en el corto plazo ofrecer una alternativa frente a la limitante señalada y en el mediano o largo plazo la entrada en producción de lo correspondiente en el SI INTEGRAL, que junto con los demás servicios informáticos a cargo de la SGFA, serán soluciones tecnológicas cuya adecuada gestión contribuirán en el fortalecimiento de la capacidad operativa de los responsables dentro del ciclo Planear – Hacer – Verificar y Actuar, PHVA.

En atención a la política de transparencia y de acceso a la información pública, se observó revisión de inventario de activos de información de la SGFA en la presente vigencia, siendo necesario continuar con la actualización y publicación del registro correspondiente, ajustándose a la realidad cambiante de los procedimientos. Así mismo, en lo que hace referencia a los registros en la Base de Infractores Aduaneros, INFAD.

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 N° 6C-38 piso 6° PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

Código postal 111711

www.dian.gov.co

La información de datos personales capturada en desarrollo de los procedimientos auditados, es procesada en base de datos locales que se encuentran registradas ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en cumplimiento de las normas que regulan la materia.

5.4 Actividades de Monitoreo:

La Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera efectuó en el período auditado 10 visitas de supervisión, en modalidad presencial o de escritorio, y adelantó el seguimiento a los planes de mejoramiento resultantes, uno de las cuales correspondió a la DSA de Cartagena. De igual forma, realizó monitoreo a metas de gestión propias y de las direcciones seccionales respecto del control aduanero, así como retroalimentaciones frente a situaciones identificadas en visitas, auditorías e inspecciones.

En las direcciones seccionales auditadas se evidenció el desarrollo de actividades de autoevaluación, en el marco del Comité de Operación del MIPG, la revisión del cumplimiento de metas e indicadores, de la gestión de riesgos y los planes de mejoramiento, efectuando los registros correspondientes y formulando compromisos para la mejora.

6. CONCLUSIONES

- En el marco de la pandemia por el virus COVID 19, se impusieron retos que motivaron que las dependencias adoptaran nuevas prácticas, estableciendo controles para dar continuidad a la gestión de las investigaciones por liquidaciones oficiales y sanciones aduaneras, superando las limitaciones y ajustándose a los cambios originados en la contingencia.
- No existe en producción un sistema de información corporativo en el que se registren las actuaciones y se carguen los actos administrativos que se generan en desarrollo de las investigaciones propias de los procedimientos “*Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras*” y “*Determinación de sanciones aduaneras*”; lo que afecta su trazabilidad e incide en la integridad de las estadísticas e informes que son fuente para: la evaluación de los resultados de los programas y acciones de control, el seguimiento al desempeño de los lugares administrativos y la consecuente toma de decisiones, en procura del logro de los objetivos institucionales.

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 N° 6C-38 piso 6° PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

Código postal 111711

www.dian.gov.co

- Los aplicativos no corporativos utilizados por las direcciones seccionales para el registro de actuaciones del control aduanero y la generación de reportes, no garantizan confidencialidad, disponibilidad, e integridad, imponiendo mayores cargas operativas a los funcionarios que elaboran y controlan los reportes de actuaciones de forma manual; exponiendo a la entidad al riesgo definido en la matriz como *Información manejada de forma inadecuada* e incluso al de pérdida de activos de información.
- Los incumplimientos de términos legales y los períodos de inactividad observados en el desarrollo de las investigaciones, denotan necesidad de fortalecer los controles frente a la evacuación de cargas de trabajo, para evitar la pérdida de competencia para actuar, la posible afectación del recaudo y de la imagen institucional.
- La oportunidad en el registro en la Base de Infractores Aduaneros, INFAD, se ve afectada por deficiencias en el flujo de información entre las áreas, comprometiendo la integridad y disponibilidad de los insumos, para la expedición de certificaciones de antecedentes administrativos aduaneros.
- La insuficiencia en los controles de revisión de los actos administrativos de fondo, revelan inobservancia de la segregación de funciones como mecanismo de control frente a la discrecionalidad.
- Las obligaciones y pagos, producto de la determinación de liquidaciones oficiales y/o imposición de sanciones aduaneras, no se revelan en todos los casos en la obligación financiera lo que puede llegar a afectar los saldos de la misma.
- Los programas de fiscalización aduanera son instrumentos que permiten focalizar el control, a partir del análisis de información e identificación de riesgos, que necesitan del seguimiento y retroalimentación con el nivel local, en procura de su efectividad.
- Las situaciones observadas evidencian oportunidades de mejora en la implementación de los componentes Administración de Riesgos, Actividades de control e Información y comunicación de la séptima dimensión de Control Interno del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.

7. RECOMENDACIONES

- Evaluar la permanencia en el tiempo de las prácticas adoptadas en razón de la contingencia originada por el COVID 19, con el fin de continuar con una adecuada gestión y minimizar el impacto en el logro de los objetivos institucionales.
- Priorizar el desarrollo y puesta en producción del sistema de información de apoyo al control aduanero, dentro del Plan de modernización tecnológica de la entidad, para que se posibilite el control centralizado sobre la trazabilidad de las investigaciones, la generación de reportes consolidados de la gestión y la transmisión automática de la información a otros aplicativos corporativos que la requieran.
- Considerar la inclusión de las decisiones del nivel directivo de fiscalización en los registros de control de insumos y actuaciones, para facilitar su seguimiento y la eventual atención de requerimientos de información, teniendo en cuenta que las citadas reuniones son un control frente a riesgos asociados a cobertura y discrecionalidad en las investigaciones.
- Fortalecer los controles, tanto a nivel local como central, para agilizar el flujo y análisis de la información y la realización de las actuaciones y evitar deficiencias en las investigaciones, asegurando que los actos administrativos se expidan con oportunidad y calidad, de conformidad con la normativa vigente.
- Garantizar la disposición de información completa y confiable en la Base de Infractores Aduaneros, como insumo para el conocimiento de los obligados, la adecuada gestión de certificaciones de antecedentes administrativos, la toma de decisiones pertinentes a la gradualidad de sanciones y la atención de consultas masivas, requeridas por los clientes internos y externos.
- Adelantar las acciones pertinentes para que en la Obligación Financiera se refleje la totalidad de los saldos originados en la gestión de liquidaciones y/o sanciones aduaneras y los pagos asociados a las mismas.
- Reforzar el seguimiento y la retroalimentación periódica sobre la calidad y oportunidad de los programas y/o acciones de control, entre el nivel central y el seccional.

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Oficina de **Control Interno**

Cra. 8 N° 6C-38 piso 6º PBX 607 9999 – 382 4500 ext. 901201

Código postal 111711

www.dian.gov.co

- Valorar los riesgos del Proceso de Fiscalización y Liquidación y evaluar la suficiencia y efectividad de los controles definidos para su tratamiento en la matriz correspondiente, valorando entre otros los riesgos inherentes de vencimiento de términos, discrecionalidad en la toma de decisiones y la pérdida de activos de información, a los que se observaron expuestos los procedimientos auditados.
- Actualizar los procedimientos y demás documentos en el Sistema de Gestión, teniendo en cuenta la retroalimentación y participación de las dependencias pertinentes, para la definición de estándares a implementar y adelantar la socialización y capacitación necesarias, en cumplimiento del Procedimiento PR-PEC-001 “Control de documentos de los sistemas de gestión”.

ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Aura Mireya Ochoa Morales
Patricia del Pilar Romero Angulo
Yenly Aleyda Romero Agudelo (Líder)

Revisó: Luzmila Castañeda Bernal- Jefe Coordinación de Auditoría Integral
Omar Ivan Colmenares Murcia (Evaluador)