

	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO INFORME FINAL DE AUDITORIA. AUDITORIA AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIONES E IMPOSICIÓN DE SANCIONES A PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS</p>	
<p>TRD OCI -107-54,03</p>	<p>OCI - 034 - 2017</p>	

AUDITORIA INTERNA DE GESTION

**INFORME DE AUDITORIA AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIONES E
 IMPOSICIÓN DE SANCIONES A PRESTADORES DE SERVICIOS
 TURÍSTICOS**

BOGOTA, D. C. NOVIEMBRE DE 2017

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION	3
2. OBJETIVOS	3
2.1 OBJETIVO GENERAL	3
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
3. ALCANCE	4
4. ARTICULACION CON EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO - MECI	4
5. CRITERIOS DE AUDITORIA	4
6. EQUIPO AUDITOR	5
7. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA	6
7.1. FUNCIONES DEL GRUPO DE PROTECCIÓN AL TURISTA	6
7.2. REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO GP-PR-021 "INVESTIGACIONES E IMPOSICIÓN DE SANCIONES A PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS" VERSIÓN 5	9
7.3. SEGUIMIENTO TRÁMITE EXPEDIENTES	17
7.4 ARCHIVO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS	23
7.5. REGISTRO CONTABLE DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS	26
7.6. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES A PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS	29
7.7 ANÁLISIS DE RIESGOS	35
8. CONCLUSIONES	38
9. PLAN DE MEJORAMIENTO	40

1. INTRODUCCION

En desarrollo del Programa Anual de Auditorías y Seguimientos aprobado para la vigencia 2017 por el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Oficina de Control Interno efectuó la Auditoría al Procedimiento de Investigaciones e Imposición de Sanciones a Prestadores de Servicios Turísticos, labor que adelantó en el marco de sus funciones como mecanismo de apoyo al cumplimiento de los objetivos de control establecidas en la ley 87 de 1993.

Para el logro de los objetivos propuestos fue de vital importancia la colaboración de la Coordinación del Grupo de Protección al Turista y del personal vinculado al mismo.

La Auditoría al Procedimiento de Investigaciones e Imposición de Sanciones a Prestadores de Servicios Turísticos incluyó la solicitud, análisis y verificación de la información remitida por la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista, así como la presentación de resultados y recomendaciones con las cuales se espera contribuir al mejoramiento continuo del Ministerio.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Verificar el procedimiento llevado a cabo por el Grupo de Protección al Turista para adelantar las investigaciones e imposición de sanciones a los prestadores de servicios turísticos que infrinjan las normas legales sobre la materia

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el cumplimiento de las funciones a cargo del Grupo de Protección al Turista.
- Revisar el Procedimiento GP-PR-021 "Investigaciones e Imposición de Sanciones a Prestadores de Servicios Turísticos" a cargo del Grupo de Protección al Turista.
- Verificar las causales de devolución del Grupo de Cobro Coactivo al Grupo de Protección al Turista ocasionadas por las sanciones impuestas a prestadores de servicios turísticos.
- Verificar las causales jurídicas por las que se procedió al archivo de algunos expedientes.

- Verificar el procedimiento llevado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el registro contable de las multas provenientes de las sanciones a los prestadores de servicios turísticos.
- Estimar el número y valor de las investigaciones por imposición de sanciones a las cuales se les declaró la pérdida de fuerza ejecutoria.
- Analizar el mapa de riesgos de gestión y corrupción relacionados con el procedimiento GP-PR-021 del Grupo de Protección al Turista.

3. ALCANCE

Esta Auditoría inicia con la revisión de las funciones a cargo del Grupo de Protección al Turista y termina con el análisis de los riesgos del procedimiento.

4. ARTICULACION CON EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO - MECI

La evaluación al procedimiento de Investigaciones e Imposición de Sanciones a Prestadores de Servicios Turísticos, se articula con el MECI en los siguientes aspectos:

En el Módulo de Planeación y Gestión: Por cuanto en este módulo se busca agrupar los parámetros de control que orientan la entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas al igual que los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión dentro de los que se encuentran entre otros, los procedimientos, y la administración de los riesgos. (Componentes: Direccionamiento Estratégico y Administración del Riesgo)

En el Módulo de Evaluación y Seguimiento ya que agrupa los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación, evaluación y seguimiento. (Componentes: Auditoría Interna y Planes de Mejoramiento)

5. CRITERIOS DE AUDITORIA

- Ley 300 de 1996, "Por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones" (artículo 71), modificada por las Leyes 1101 de 2006 y 1558 de 2012.
- Ley 1066 de 2006. "Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas" (artículo 5º).
- Ley 1429 de 2010, "Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo" (artículo 47).

- Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
- Decreto 210 de 2003, "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones" (artículo 6º.).
- Decreto 2785 de 2006, ""Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones" (artículos 3º. y 8º.).
- Decretos 4176 y 4886 de 2011, "Por el cual se reasignan unas funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- y a la Superintendencia de Industria y Comercio, y se dictan otras disposiciones"(artículos 3º., 4º y 5º.).
- Decreto 1074 de 2015 modificado por el Decreto 229 de 2017 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo".
- Resolución 2534 de 2006, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "Por la cual se crean y organizan unos grupos internos de trabajo en las Direcciones de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y de Análisis Sectorial y Promoción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se determinan sus tareas y responsabilidades y se adoptan otras disposiciones".
- Resolución 1065 de 2011, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "Por la cual se establece la gradualidad de las multas previstas en el artículo 47 de la Ley 1429 de 2010".
- Guía para la Administración Riesgos del Departamento Administrativo de la Función Pública. – Guía para la Administración del Riesgo Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015 de la Presidencia de la Republica.

6. EQUIPO AUDITOR

Auditor Líder: Diego Gustavo Falla Falla - Jefe de la Oficina de Control Interno

Auditor: Luz Marina Verú Vera – Asesor (E) Oficina de Control Interno

7. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

A continuación se describen los principales aspectos que se encontraron en el desarrollo de la presente auditoría.

7.1. FUNCIONES DEL GRUPO DE PROTECCIÓN AL TURISTA

El Grupo de Protección al Turista es un Grupo de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo creado mediante la Resolución 2534 de 2006.

El artículo sexto de la Resolución 2534 del 7 de noviembre de 2006 "*Por la cual se crean y organizan unos grupos internos de trabajo en las Direcciones de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y de Análisis Sectorial y Promoción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se determinan sus tareas y responsabilidades y se adoptan otras disposiciones*", establece que el Grupo de Protección al Turista, cumplirá las siguientes tareas:

1. Iniciar y adelantar las investigaciones relacionadas con las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia, así como iniciar y adelantar investigaciones de oficio contra los prestadores de servicios turísticos no inscritos en el Registro Nacional de Turismo.
2. Llevar el archivo y la información relacionada con las certificaciones de prestación de servicios hoteleros en establecimientos nuevos, remodelados y ampliados para acceder a la exención tributaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 788 de 2002, que adicionó el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, reglamentado por los artículos 5,7 Y 9 del Decreto 2755 de 2003 y demás normas que lo modifiquen.
3. Exigir a los prestadores de servicios turísticos que se acojan a compromisos o códigos de conducta e inspeccionar y controlar las actividades de promoción turística con el propósito de prevenir y contrarrestar la prostitución y el abuso sexual de menores de edad en el sector, de acuerdo con lo previsto en la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.
4. Proponer los mecanismos para la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo y llevar el registro, control y seguimiento respectivo.
5. Las demás que por su naturaleza le asigne el superior jerárquico.

PARÁGRAFO.- El Grupo de Protección al Turista, responderá por el cumplimiento de las tareas enunciadas en este artículo.

De acuerdo con las funciones publicadas en la página Web institucional http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/15846/proteccion_al_turista http://www.mincit.gov.co/preguntas-frecuentes/19/proteccion_al_turista#a516 el Grupo de Protección al Turista está desarrollando actividades diferentes a las establecidas en la Resolución 2534 del 7 de noviembre de 2006 tales como:

Principales funciones del Grupo de Protección al Turista (Publicación Página Web Institucional)

1. Iniciar y adelantar de oficio o por solicitud de cualquier persona actuaciones administrativas de carácter sancionatorio contra los prestadores de servicios turísticos que previo al inicio de sus operaciones no se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo.
2. Iniciar y adelantar de oficio o por solicitud de cualquier persona actuaciones administrativas de carácter sancionatorio contra los administradores de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal en los cuales se presten servicios de vivienda turística, cuando omitan dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 34 de la Ley 1558 de 2012 y demás normas que lo complementen, modifiquen o adicione.
3. Realizar visitas de verificación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo a los prestadores de servicios turísticos que operen en el territorio nacional.
4. Expedir certificaciones de no sanción a los prestadores de servicios turísticos previa solicitud del interesado.
5. Apoyar las labores de socialización y sensibilización a los prestadores de servicios turísticos sobre los compromisos y adhesión a los códigos de conducta turística con el propósito de prevenir y contrarrestar la explotación sexual, comercial de niños, niñas y adolescentes, ESCNNA y demás temas relacionados con el turismo responsable.
6. Efectuar requerimientos de información a quienes presuntamente se encuentren prestando servicios turísticos sin estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo.

Hallazgo No. 1

Lo anterior evidencia que el Grupo de Protección al Turista se encuentra adelantando funciones que no están formalmente asignadas incumpliendo lo estipulado en el artículo 122 de la Constitución Política que establece que: *"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento..."*

Es de anotar que la Resolución 2534 de 2006 según información recibida del Grupo de Talento Humano¹ a la fecha no ha sido modificada.

RECOMENDACIÓN

Esta Oficina recomienda gestionar la modificación de la Resolución 2534 de 2006 de acuerdo con las funciones de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo.

Observación No. 1

El Grupo de Protección al Turista informa a través de la página web institucional, que adelanta Brigadas de Formalización, actividad consistente en la realización de visitas de verificación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo a los prestadores que operen en el territorio nacional, para cuyo efecto se cuenta con el apoyo de entidades del orden nacional como la Policía de Turismo, Migración Colombia y Cámaras de Comercio y con autoridades departamentales y municipales como Secretarías Departamentales de Turismo, Secretarías de Salud y Secretarías de Gobierno municipales y demás instituciones que dentro del ámbito de su competencia manifiesten su intención de participar de manera articulada en dicha labor.

Con ello busca realizar inventarios y ejercer control y vigilancia sobre los prestadores de servicios turísticos que operan sin estar inscritos previamente en el Registro Nacional de Turismo para disciplinar el mercado turístico en las regiones.

Al Grupo de Análisis Sectorial y Registro Nacional, según lo establecido en la Resolución 2534 de 2006 artículo 5º. Numeral 3 le corresponde ***"Llevar el Registro Nacional de Turismo y establecer las condiciones y requisitos de inscripción y actualización del mismo"***.

Como el Grupo de Protección al Turista realiza visitas de verificación de inscripción en el RNT, que sirven de insumo para la apertura de investigaciones administrativas de carácter sancionatorio, función que sí le corresponde, esta Oficina sugiere tener en cuenta la segregación de funciones, con el fin de que no

¹ Correo electrónico del 22-09-2017

sea la misma dependencia la que realice ambas actividades, evitando con ello la materialización de un riesgo operativo y financiero.²

7.2. REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO GP-PR-021 "INVESTIGACIONES E IMPOSICIÓN DE SANCIONES A PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS" VERSIÓN 5

Consultado el aplicativo Isolución para la revisión del referido Procedimiento se encontró la siguiente información:

7.2.1 Objeto

"Adelantar las actividades requeridas para investigar la conducta de los prestadores de servicios turísticos frente a las infracciones determinadas por los literales e y g (subrayado nuestro) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996"

Hallazgo No. 2

El Grupo de Protección al Turista adelanta investigaciones administrativas de carácter sancionatorio **únicamente respecto de la conducta de que trata el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996, esto es la prestación de servicios turísticos sin la previa inscripción en el Registro Nacional de Turismo...** Se precisa que, con excepción del literal g) de artículo 71 de la Ley 300 de 1996, las demás conductas descritas en el citado artículo son de competencia exclusiva de la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 4176 y 4886 de 2011.

Por lo expuesto anteriormente se establece que el objeto del Procedimiento GP-PR- 021 incumple de una parte, el Principio de la calidad de la información contenido en la Ley 1712 de 2014 que estipula que *"Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable..."* y de otra parte, lo establecido en el MECI en el eje transversal Información y Comunicación Interna que indica que para el óptimo funcionamiento de este eje, debe garantizarse que el registro de la divulgación de la información, debe ser exacta y confiable, en procura de la realización efectiva y eficiente de las operaciones, soportar la toma de decisiones y permitir a los funcionarios un conocimiento preciso y exacto de la entidad.

De acuerdo con la Guía de Administración del Riesgo del Ministerio, se estaría materializando un Riesgo Operativo.

² Riesgo Operativo: Se asocia con el funcionamiento y operatividad de los sistemas de información institucional, de la definición de los procesos, de la estructura de la entidad, de la articulación entre dependencias. Riesgo Financiero Se relacionan con el manejo de los recursos de la entidad. (Fuente: Guía para la Administración del Riesgo Mincomercio Código ED-GU-001)

7.2.2. Alcance

Aplica a la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción a través del Grupo de Protección al Turista, al evaluar la posibilidad de iniciar una actuación administrativa y termina informando a las Cámaras de Comercio respectivas, las sanciones impuestas a los prestadores turísticos... (Subrayado nuestro)

Igualmente la actividad 8 del procedimiento GP-PR-021 estipula:

5. DESARROLLO				
ACTIVIDAD	RESPONSABLE	PUNTOS DE CONTROL	OBSERVACIONES	REGISTROS
1. Evaluar posibilidad de iniciar actuación administrativa	Coordinador Grupo Protección al Turista	 Seguimiento a los prestadores de servicios turísticos informales detectados. Registro: Planilla de vista a prestadores de servicios turísticos, como electrónico.	La actuación administrativa puede darse por: a. Una queja b. De oficio, cuando el MCIT identifique que el prestador de servicios incurrió en conducta tipificada como infracción por la Ley 300 de 1999. Tiempo: 10 días	Oficio
2. Establecer el tipo de infracción y el procedimiento legal a seguir	Coordinador Grupo Protección al Turista	No Aplica	Establecer el tipo de infracción en la que incurre el prestador de servicios turísticos, teniendo en cuenta las tipificadas en el artículo 71 de la Ley 300 de 1999. Tiempo: 5 días	No Aplica
3. ¿Es competencia del MCIT?	Coordinador Grupo Protección al Turista, Funcionario Designado	No Aplica	Evaluar si la condición que da origen a iniciar la actuación es competencia del MCIT. Si continúa en la actividad 4. No, dar traslado a la entidad competente mediante oficio remititorio e informar al quejoso de la situación. Tiempo: 5 días	Oficio
4. Abrir investigación y Notificar a las partes	Coordinador Grupo Protección al Turista, Funcionario Designado	  Notificación de inicio de la investigación en los términos legales establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	Dictar Resolución de Formulación de Cargos con base en lo establecido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tiempo: 4 meses	Resolución
5. Adelantar la investigación	Funcionario Designado	No Aplica	Con base en lo establecido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adelantar la investigación y conformar el expediente respectivo. Nota 1: La adelantaración de las diligencias deberá seguir a las notificaciones e informes que sean del caso. Tiempo: 3 meses	Expediente
6. Proyectar Resolución y Notificar a las partes	Coordinador Grupo Protección al Turista, Funcionario Designado	No aplica.	Proyectar para la firma del Director de Análisis Sectorial del Turismo el acto administrativo de primera instancia y notificar. Nota 1: En el curso del acto administrativo se establecen los recursos a que tiene lugar. Tiempo: 3 meses	Resolución
7. ¿El fallo es sancionatorio?	Coordinador Grupo Protección al Turista	No Aplica	Si agotada la vía gubernativa y en firme la sanción, informar al Grupo de Cobro Coactivo de acuerdo a su competencia y actualizar la base de datos de control de expedientes. Tiempo: 12 meses	Memorando
8. Informar a las Cámaras de Comercio respectivas, las sanciones impuestas a los prestadores de servicios turísticos	Coordinador Grupo Protección al Turista	No Aplica	Informar las sanciones a las Cámaras de Comercio, con el fin de que sean anotadas en el Registro Nacional de Turismo. Tiempo: 3 meses	Oficio

Actividad: Informar a las Cámaras de Comercio respectivas, las sanciones impuestas a los prestadores de servicios turísticos.

Casilla Observaciones: Informar las sanciones a las Cámaras de Comercio, con el fin de que sean anotadas en el Registro Nacional de Turismo. Tiempo 3 meses

Casilla Registro: Oficio

Para confirmar el cumplimiento de esta actividad se solicitó a la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista, la evidencia de la información remitida a las Cámaras de Comercio de las sanciones impuestas a los prestadores de servicios turísticos.

Después de una amplia exposición normativa, la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista precisa:

... "Así las cosas y como quiera que la conducta que investiga esta dependencia está relacionada precisamente con la carencia de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, no hay posibilidad alguna de que se reporten a las Cámaras de Comercio las sanciones impuestas, precisamente por la carencia de dicho registro.

En este orden de ideas, la obligación de reportar las sanciones impuestas a prestadores de servicios turísticos por las demás conductas se encuentra en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, por ser la entidad que los investiga.

Es del caso precisar que por el contrario, cuando los prestadores de servicios turísticos nos solicitan certificaciones de no sanción, se procede a expedírselas, previa verificación en nuestra base de datos.

Desde otro punto de vista, se debe tener en cuenta que las sanciones no se inscriben en el historial del Registro Nacional de Turismo llevado por la Cámara de Comercio en virtud de lo dispuesto en el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, en atención a que no se cuenta con delegación (contrato) suscrito entre el Ministerio y la Cámara de Comercio para la realización de esta tarea de inscripción de las sanciones a los prestadores de servicios turísticos, por lo tanto las sanciones impuestas por incurrir en el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 no son objeto de traslado alguno a la Cámara de Comercio."

Hallazgo No. 3

Las anteriores explicaciones³ contradicen expresamente lo señalado en la actividad No. 8 del procedimiento GP-PR-021, desatendiendo el numeral 4.2.3 de la NTCGP-1000 2009 Control de documentos literal b) "Revisar y actualizar los documentos cuando sea necesario y aprobarlos nuevamente" y la Guía para la elaboración de documentos Código: GD-GU-001 del SIG que establece: Procedimiento: Forma específica para llevar a cabo un proceso y el MECI que indica que los procedimientos deben ser revisados periódicamente.

De acuerdo con la Guía de Administración del Riesgo del Ministerio, se estaría materializando un Riesgo Operativo y un Riesgo de Cumplimiento⁴

³ Memorando GDPAT-2017-00008

⁴ Riesgo de Cumplimiento: Se asocia con la capacidad de la entidad para cumplir con los requisitos legales...

RECOMENDACIÓN

Se recomienda ajustar el procedimiento GP-PR-021 de acuerdo con el marco normativo que regula las competencias del Ministerio en materia de investigaciones administrativas de carácter sancionatorio por la prestación de servicios turísticos sin inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

7.2.3 Normatividad Básica

Las condiciones generales de este procedimiento están determinadas de acuerdo con la función contenida en el Decreto 2785 de 2006, artículo 7 numeral 6, que establece:

DIRECCIÓN DE CALIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TURISMO: Son funciones de la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo, las siguientes:

...6. Brindar asistencia técnica a los prestadores de servicios turísticos en materia de calidad y certificación turística.

Hallazgo No. 4

El artículo 7 numeral 6 citado en la Normatividad básica del procedimiento GP-PR-021 corresponde a una función de la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y no a la función de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción contenida en el artículo 8 numeral 6.: *Adelantar las investigaciones y decidir en primera instancia sobre las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia e imponer las sanciones de carácter administrativo a que haya lugar, así como iniciar investigaciones de oficio contra los prestadores de servicios turísticos no inscritos en el Registro Nacional de Turismo.*

Lo anterior desatiende el numeral 4.2.3 de la NTCGP-1000 2009 Control de documentos literal b) "Revisar y actualizar los documentos cuando sea necesario y aprobarlos nuevamente" y la Guía para la elaboración de documentos Código: GD-GU-001 del SIG que establece: Procedimiento: Forma específica para llevar a cabo un proceso y el MECI que indica que los procedimientos deben ser revisados periódicamente.

De acuerdo con la Guía de Administración del Riesgo del Ministerio, se estaría materializando un Riesgo Operativo, definido anteriormente.

RECOMENDACION

Se recomienda modificar la Normatividad Básica del Procedimiento GP-PR-021 de acuerdo con el marco regulatorio correspondiente.

Respuesta Grupo Protección al Turista:

En cuanto a las consideraciones fácticas y jurídicas que justificaron los Hallazgos Nos. 1, 2, 3 y 4, los cuales están a consideración del Grupo de Protección al Turista directamente ligados a la necesidad de actualizar el Procedimiento de Investigaciones e Imposición de Sanciones a prestadores de servicios turísticos, ya que según el informe de auditoría se evidenciaron los siguientes incumplimientos de orden constitucional y legal:

1.- Que el Grupo de Protección al Turista se encuentra adelantando funciones que no están formalmente asignadas incumpliendo lo estipulado en el artículo 122 de la Constitución Política que establece que: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la Ley o reglamento"...

Al respecto es importante precisar que el Viceministerio de Turismo desde el año 2013, en su calidad de actor responsable de la ejecución de las Leyes 300 de 1996, 1429 de 2010 y 1558 de 2012, a través del Grupo de Protección al Turista de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, ha venido liderando el Programa "Brigadas de Formalización Turística", básicamente con el propósito de coadyuvar a las Administraciones Municipales y Distritales, y, al personal uniformado de la policía de Turismo en su función de control, vigilancia y seguimiento a los establecimientos de comercio abiertos al público y personas naturales que ostenten la calidad de comerciantes, específicamente, a los que se dedican a la prestación de servicios turísticos, con el objeto de facilitar a los prestadores de servicios turísticos del país el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para poder funcionar o desarrollar sus actividades turísticas, y en general por la debida prestación de servicios turísticos en los respectivos municipios (Negrilla del Despacho).

En este orden, las actividades de apoyo realizadas por el Grupo de Protección al Turista se traducen en acompañar a las autoridades mencionadas en su desplazamiento a los diferentes destinos turísticos del país, con el objeto de brindar durante cada visita información general acerca de la necesidad, importancia y beneficios que trae para ellos el encontrarse inscritos en el R.N.T. para poder prestar servicios turísticos y las consecuencias que acarrea el no acudir al llamado de la formalización.

Adicionalmente, se imparte sensibilización sobre la obligatoriedad legal que tienen de anunciar (publicar) a sus huéspedes, la adhesión del establecimiento al código de conducta para prevenir la explotación sexual comercial de niños y niñas adolescentes -ESCNNA y por supuesto, se da información acerca de las consecuencias legales que deben asumir si los empleados y en general el personal vinculado al establecimiento que presta servicios de alojamiento y hospedaje no cumple con esa obligación legal.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Commutador (571) 6067676
www.mincomercio.gov.co



Finalmente, se les hace entrega de material promocional que propende por la prevención de este delito, al igual que un plegable contentivo de la información relevante que se les da verbal y personalmente.

De esta manera, se considera cumplida la socialización de la política de formalización, seguridad, calidad y competitividad turística que lidera el MinCIT, en cabeza del Viceministerio de Turismo.

En virtud de lo anterior y a juicio de esta Coordinación, es claro que el Grupo de Protección al Turista, a través de las citadas Brigadas solo realiza funciones de apoyo y asistencia técnica en pro de la formalización turística del país, tareas que realiza en desarrollo de las funciones que tiene el Viceministerio de Turismo como actor responsable de la ejecución de la política pública que en materia de formalización ordena el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, en concordancia con los compromisos asumidos en el Plan Estratégico Sectorial, el cual exige que las acciones y metas propuestas y asumidas, no correspondan a las funciones propias y regulares de cada grupo de Trabajo, máxime cuando dentro de las funciones del GPT se encuentra una general que se denomina " Las demás que por su naturaleza le asigne el superior jerárquico".

De igual forma, es menester hacer claridad con respecto al alcance y correspondencia que tienen las acciones adelantadas en virtud de las Brigadas de Formalización Turística, con la función principal que desarrolla el GPT, toda vez que en todos los casos en que sea necesario iniciar averiguaciones preliminares, tendientes a determinar la posibilidad de adelantar actuaciones administrativas de carácter sancionatorio contra aquellos prestadores que sean detectados prestando servicios turísticos sin la previa inscripción en el Registro Nacional de Turismo, incurriendo así en la conducta de que trata el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996, el Grupo de Brigadas se dispone a trasladar mediante informe al GPT todas las actuaciones adelantadas en campo con el propósito de que este grupo desarrolle la función de "Adelantar de oficio o por solicitud de cualquier persona las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, contra los prestadores de servicios turísticos que previo al inicio de sus operaciones no se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

No obstante, al considerar que la función arriba descrita, aunada a las labores de sensibilización a los prestadores de servicios turísticos sobre el cumplimiento de las normas de turismo, a juicio de este grupo no se considera que tenga la fuerza fáctica y jurídica de causar la materialización de riesgos operativos, de cumplimiento y/o financieros, es importante reiterar lo ya expuesto en otras oportunidades a la ODCI, en cuanto a que desde el año pasado el GPT ha venido adelantando la actualización y/o modificación de la Resolución 2534 de 2006, no solo en las funciones que corresponden al GPT, sino que se agregaron 3 funciones que deberá cumplir el grupo de manera permanente, una vez ésta sea aprobada y firmada por la Ministra. Como prueba de lo afirmado se adjunta copia del proyecto mencionado.

Es igualmente importante afirmar a su despacho que debido a que la Coordinación del GPT advirtió que el procedimiento GP-PR-021 que se encontraba cargado en el Sistema Integrado de Gestión no se encontraba ajustado a la normatividad que regula el proceso administrativo sancionatorio, al igual que contaba con puntos de control de riesgos de gestión que no corresponden a las funciones allí descritas, situación que los hacía ineficaces, así mismo contenía un control de riesgos de corrupción que no estaba alineado con las actividades allí descritas, desde el año 2015 se ha venido organizando y modificando el citado procedimiento, así como los puntos de control del procedimiento y las matrices de riesgos correspondiente, de tal suerte que estas correspondan efectivamente a la función relacionada con la conducta descrita en el literal g) del artículo 71 de la ley 300 de 1996, tal como ya se mencionó. Se adjunta copia del procedimiento, de la matriz de riesgo de corrupción, matriz de riesgo de producto no conforme y de la lista de chequeo.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que el riesgo operativo en el que se estaría incurriendo dentro del Grupo de Protección al Turista, con la modificación del procedimiento dicho incumplimiento ha sido superado o subsanado.

Ahora bien, dentro del alcance y con respecto a la actividad No. 8 de la anterior versión del procedimiento GP-PR-021, consistente en "Informar a las Cámaras de Comercio respectivas, las sanciones impuestas a los prestadores de servicios turísticos", se precisa que dicha función si estaba contemplada en el procedimiento que se está modificando, sin embargo con la actualización que se realizó a dicho procedimiento, esta actividad ha sido eliminada del procedimiento GP-PR-021, por considerar que ya no es de competencia del Grupo de Protección al Turista.

Con respecto a la normatividad básica mencionada en el procedimiento GP-PR-021, se reitera que con la modificación del mismo, las normas que regulan las funciones de Grupo de Protección al Turista fueron corregidas y tan pronto contemos con el número de la resolución de funciones modificatoria que se encuentra en trámite, será incorporada a dicho procedimiento.

Adicionalmente, hay que decir que en lo referente a la normatividad básica contenida en el procedimiento GP-PR-021, se debe aclarar que el procedimiento GP-PR-021 publicado en el SIG en su momento, se encontraba con un error de digitación, error que ya se ajustó de acuerdo con el marco regulatorio correspondiente, evitando de esta manera la materialización de un riesgo operativo del Grupo de Protección al Turista.

Dicho aparte quedó así: "(...).

4. CONDICIONES GENERALES

4.1. NORMATIVIDAD BÁSICA

Las condiciones generales de este procedimiento están determinadas de acuerdo con la función dispuesta en el numeral 6 del artículo 8 del Decreto 2785 de 2006; artículos 3 y 4 del Decreto 4176 de 2011; en concordancia con lo dispuesto en el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996; artículo 47 de la Ley 1429 de 2010; parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 1558 de 2012; Decreto 229 de 2017; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...).

Consideraciones de la Oficina de Control Interno

Teniendo en cuenta lo manifestado por la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista respecto a que desde el año pasado dicho Grupo ha venido adelantando de una parte, la actualización y/o modificación de la Resolución 2534 de 2006, en el ajuste de funciones y de otra parte, que desde el año 2015 ha venido trabajando en la modificación del citado procedimiento, esta Oficina considera que estas actividades han conllevado el tiempo suficiente para que a la fecha ya se hubieran ajustado. Tanto la mencionada Resolución como el Procedimiento GP-PR-021 a la fecha permanecen igual, en el SIG continúa la versión 5 del procedimiento equivocado, como evidencia se presentan borradores de los referidos documentos, motivo por el cual se confirman los hallazgos 1 al 4 del Informe de auditoría para los cuales se deben formular acciones de mejora dentro del Plan de Mejoramiento respectivo.

Adicional a lo anterior no se dio respuesta a la observación No. 1 relacionada con el análisis de la función asignada al Grupo de Análisis Sectorial y Registro Nacional, "Llevar el Registro Nacional de Turismo y establecer las condiciones y requisitos de inscripción y actualización del mismo", frente a la propuesta por el Grupo de Protección al Turista "realizar visitas de verificación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo a los prestadores de servicios turísticos que operen en el territorio nacional", ello en aras de cumplir con las medidas de austeridad en el gasto y de dedicar el recurso humano en el cumplimiento de la función de adelantar las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que le competen al Grupo de Protección al Turista.

A lo largo de lo expuesto por la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista enfatiza que la dependencia no cuenta con personal suficiente e idóneo para poder atender de manera eficiente las funciones actuales además del gran volumen de investigaciones y actuaciones que a diario debe adelantar, y que el GPT debe cumplir con las actividades de apoyo al programa de Brigadas de Formalización Turística, acompañando a las administraciones municipales y distritales y al personal uniformado de la policía de turismo en su desplazamiento a los diferentes destinos turísticos del país, se reitera la importancia de analizar las funciones que le competen a cada uno de los Grupos de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, por cuanto por ejemplo el Grupo de Promoción presenta informes sobre la prevención de la explotación sexual comercial de niños y niñas ESCNNA, el Grupo de Análisis Sectorial y Registro Nacional de Turismo presenta informes sobre las Jornadas de Formalización Turística y a su vez el Grupo de Protección al Turista presenta informes sobre las Brigadas de

Formalización Turística. El incrementar en 3 funciones las que actualmente lleva a cabo el Grupo de Protección al Turista podría distorsionar el objetivo para el cual fue creado como es el de llevar a cabo el proceso sancionatorio. Nuevamente se recomienda analizar dichos aspectos.

7.3. SEGUIMIENTO TRÁMITE EXPEDIENTES

Se pudo evidenciar que en el año 2016 el Grupo de Cobro Coactivo devolvió al Grupo de Protección al Turista los siguientes expedientes por las razones que se exponen a continuación:

7.3.1 Memorando GDCC-2016-0002

Se determinó devolver cinco (5) sanciones teniendo en cuenta que a la fecha de remisión al Grupo de Cobro Coactivo, estaban a punto de prescribir, haciéndose imposible su notificación, ya sea en forma personal o por correo como lo dispone la norma, razón por la cual no se consideró viable, ni legal, el iniciar el proceso de cobro coactivo por cuanto para dicha diligencia de notificación, la cual suspendería la prescripción, la acción de cobro había prescrito, es decir, transcurrieron los cinco (5) años señalados por la ley para hacer la gestión pertinente para su exigibilidad. Además hay que tener en cuenta los altos costos administrativos que demanda la apertura de un proceso con la poca probabilidad de su recaudo, por tratarse de actos administrativos a punto de prescribir cuando fueron remitidos.

Los actos administrativos a que hace referencia la anterior devolución son los siguientes:

Resolución No 399 del 18/03/2011 –Mediante Resolución No. 159 del 28/12/2016 se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria. (Valor sanción \$ 2.678.000)

Resolución No. 283 del 4/03/2011 – Mediante Resolución No. 88 del 9/2/2016 se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria. (Valor sanción \$ 1.071.200)

Resolución No. 412 del 18/03/2011 – (Valor sanción \$ 535.600)

Resolución No. 154 del 7/02/2011 – Mediante Resolución No. 161 del 28/12/2016 se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria. (Valor sanción \$ 535.600)

Resolución No. 145 del 7/02/2011 – Mediante Resolución No. 163 del 28/12/2016 se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria. (Valor sanción \$ 535.600)

7.3.2 Memorando GDCC-2016-00003

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 6067676
www.mincomercio.gov.co



Se determinó devolver al Grupo de Protección al Turista el expediente contentivo de la Resolución No. 771 del 18/03/2011 por cuanto se notificó a una dirección diferente a la citada en el acto administrativo, razón por la cual la actuación administrativa no alcanzó ejecutoria, vulnerándose el debido proceso al sancionado. (Valor sanción \$ 1.071.200)

7.3.3 Memorando GDCC-2016-00004

Se determinó devolver al Grupo de Protección al Turista el expediente contentivo de la Resolución No. 1024 del 29/04/2011 por cuanto en su parte considerativa anuncia que la investigación corresponde a Elvira Trujillo de Camelo con un número de cédula que no le corresponde y en la constancia de ejecutoria se menciona a Martha Elena Camelo Trujillo con un número de cédula que tampoco le corresponde. (Valor sanción \$ 535.600)

El Grupo de Cobro Coactivo consideró que este título ejecutivo no estaba claro conforme al artículo 488 del C.P.C., hoy 422 del Código General del Proceso.

7.3.4 Memorando GDCC-2016-00005

Se determinó devolver al Grupo de Protección al Turista el expediente contentivo de la Resolución No. 782 del 22 de marzo de 2011 por cuanto a la fecha de su envío al Grupo de Cobro Coactivo ya había perdido fuerza de ejecutoria, precisando que la pérdida de fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de efectuar los actos propios de la administración para cumplir con lo ordenado por ella misma, cuando ha dejado pasar el término señalado en la norma sin haber realizado la actuación correspondiente, regulado expresamente en el numeral 3º. del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario. (Valor sanción \$ 1.071.200)

Igualmente se devolvió el expediente contentivo de la Resolución No. 1580 del 26 de septiembre de 2011 debido a que al consultar el Registro Mercantil se constata que fue cancelada y disuelta la persona jurídica, motivo por el cual se imposibilitó seguir a la persona jurídica disuelta, por lo que no hay un mandatario que represente legalmente para defender sus intereses. (\$ 535.600)

7.3.5 Memorando GDCC-2016-00006

Se devolvió el expediente contentivo de la Resolución No. 1935 del 29 de noviembre de 2010, por la misma razón de la Resolución 782 mencionada anteriormente. (Valor sanción \$ 2.575.000)

7.3.6 Memorando GDCC-2016-00007

Se devolvió el expediente contentivo de la Resolución No. 462 del 11 de abril de 2013 por la cual se sanciona al prestador de servicios turísticos pero no se identifica con su NIT. Igualmente verificado el RUES no se registra el NIT, situación que impidió iniciar el proceso de cobro coactivo. (Valor sanción \$ 2.947.500)

7.3.7 Memorando GDCC-2016-00009

Por no reunir los requisitos de Ley para iniciar proceso de cobro se devolvió el expediente contentivo de la Resolución 708 del 22 de marzo de 2011, por falta de ejecutoria.

Hallazgo No. 5

Según lo anotado anteriormente, se evidenció que en el año 2016 fueron devueltos al Grupo de Protección al Turista doce (12) expedientes por valor de \$ 14.092.100 más intereses, que no se consideraron idóneos para iniciar el proceso de cobro coactivo.

Esta situación de devoluciones genera la imposibilidad de hacer efectivas estas sanciones pecuniarias impuestas por la administración en detrimento de las arcas públicas, así como ineficacia en el cumplimiento de las normas que le otorgan al Ministerio la facultad sancionatoria de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2785 de 2006 y el procedimiento GP-PR-021.

De acuerdo con la Guía de Administración del Riesgo del Ministerio se está materializando un riesgo operativo, financiero y de cumplimiento.

RECOMENDACION

Se recomienda al Grupo de Protección al Turista dar estricto cumplimiento a las normas que regulan el proceso administrativo sancionatorio, así como efectuar un verdadero análisis de los riesgos que afectan el proceso.

Hallazgo No. 6

Se pudo evidenciar que el Grupo de Protección al Turista no lleva un estricto control de los actos administrativos sancionatorios expedidos.

Tal es el caso de la sanción impuesta con la Resolución 782 de 2011, a la cual mediante Resolución 0029 del 13 de mayo de 2016 se le declara la "pérdida de ejecutoriedad" y a la cual posteriormente mediante la Resolución 9 del 17 de abril de 2017, nuevamente se declara la "pérdida de ejecutoriedad" y se ordena su archivo.

Con lo anterior se le declaró pérdida de ejecutoriedad a un acto administrativo al que ya se le había declarado anteriormente dicha pérdida, dándose aplicación en dos oportunidades al artículo 66 del CCCA para un mismo caso.

Ello confirma la falta de control de las resoluciones expedidas y el desgaste administrativo.

RECOMENDACIÓN:

Dar estricta aplicación al artículo CCCA y al cumplimiento de la normatividad que sobre la organización de archivos contempla la Ley General de Archivos en la cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo.

Respuesta Grupo Protección al Turista

"En relación con el Hallazgo No. 5 y 6 referido al "Seguimiento Trámite de Expedientes", según el cual la ODCI analiza 6 memorandos, mediante los cuales el Grupo de Cobro Coactivo devolvió al GPT varias sanciones que habían sido remitidas para su respectivo cobro y concluye que se generó la imposibilidad de hacer efectivas estas sanciones en detrimento de las arcas públicas, así como ineficacia en el cumplimiento de las normas que le otorgan al Ministerio la facultad sancionatoria de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2785 de 2006, de manera respetuosa se manifiesta lo siguiente:

Desde el año 2015 la Oficina Jurídica en conjunto con el Grupo de Cobro Coactivo de este Ministerio, se comunicaron con el despacho del Viceministerio de Turismo a fin de iniciar una negociación con la entidad Central de Inversiones S.A. CISA, para esa época el GPT se encontraba depurando los actos administrativos que se encontraban en mora de ser enviados para Cobro Coactivo, no obstante, dentro de las conversaciones realizadas con los funcionarios encargados de las dependencias y entidades antes mencionadas, se acordó que las sanciones que se encontraban pendientes de cobro debían esperar en los archivos del GPT, hasta tanto se concluyera las negociaciones, pues, según el Coordinador del Grupo de Cobro Coactivo y el Jefe de la OAJ, las sanciones que se encontraban en cobro coactivo no podían ser objeto de venta a CISA, por tal motivo y previo acuerdo con los anteriores funcionarios, la Coordinadora del GPT aceptó frenar el envío de las sanciones con el compromiso de que en la medida en que se aproximara el término de ejecutoria de los títulos ejecutivos y no se hubiere finiquitado ninguna negociación, se procedería al envío de las sanciones próximas a vencerse para que se adelantara el respectivo proceso de cobro.

Así las cosas, se tiene que frente al Memorando GDCC-2016-0002 del 18 de abril de 2016 que devolvió a esta dependencia 5 resoluciones por haber prescrito la acción de cobro, esta Coordinación en el término de la distancia dio respuesta a tal afirmación, mediante memorando GDPAT-2016-000010, el cual se resume a continuación:

"Si bien es cierto lo afirmado por usted en el memorando referido en el asunto, en el sentido que las resoluciones sancionatorias expedidas por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo están siendo objeto de valoración por CISA para una posible compra de cartera a este Ministerio, también lo es, que mientras se encuentre este proceso en trámite no es posible dejar de cumplir las funciones asignadas a nuestras oficinas, entre ellas, la del cobro coactivo hasta ahora encomendadas a su oficina.

De igual forma, debo manifestarle que el envío de las resoluciones en comento con las fechas próximas a caducar, obedece precisamente a lo acordado personalmente con usted y el Dr. Jorge Ruiz durante las reuniones llevadas a cabo con respecto al tema de CISA, en las cuales desde el mes de septiembre de 2015 me han venido solicitando esperar al trámite de la negociación para que esta dependencia le entregue directamente a esa entidad los actos administrativos.

Adicionalmente, nos vemos venido reuniendo desde diciembre de 2015, enero y marzo de este año, sin que a la fecha se haya finiquitado la negociación, debiendo entregarles en el mes de febrero las resoluciones contentivas de sanciones que se vencían en marzo del presente año, a lo cual ustedes accedieron por las razones ya expuestas,. Circunstancia ésta que confirma por qué no fueron remitidas a su despacho con la suficiente antelación.

Del mismo modo, semanas atrás conversé con usted en dos ocasiones aproximadamente, para hacerle saber mi profunda preocupación por las sanciones que tengo a punto de caducar y que en vista de que no salió la negociación a tiempo debía enviárselas para el respectivo cobro, a lo que usted me respondió que esperaríamos unos días más.

No obstante, ante la proximidad de la caducidad de las obligaciones consignadas en los actos administrativos remitidos a su despacho con Memorando No. GDPAT2016-00009 del 5 de abril del presente año y ante la clara posibilidad de no aceptación por parte de este Viceministerio de la oferta efectuada por CISA, se procedió al envío de las sanciones que caducarán en el mes de abril, mayo y junio de 2016.

De acuerdo con lo expuesto y dado que la memoria institucional de este Ministerio debe ser consignada necesariamente en documentos y de esta forma evitar el riesgo del olvido por parte de los funcionarios, o la falta de prueba al momento de recordar los acuerdos efectuados, comedidamente, me permito informarle que en cumplimiento de las funciones asignadas al Grupo de Protección al Turista, a partir de la fecha le será enviada a su oficina todos los actos administrativos contentivos de las sanciones impuestas por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo que se encuentran pendientes de cobro coactivo, para que de acuerdo con las funciones asignadas a su Oficina se proceda con los correspondientes procesos de cobro coactivo."

En virtud de lo anterior, se considera que las razones expuestas por la ODCI para considerar el detrimento de las arcas públicas frente a estos 5 expedientes debe analizarse con la corresponsabilidad de la OAJ, teniendo en cuenta la respuesta dada en su momento por parte de esta dependencia, toda vez que fue la OAJ la que no estuvo interesada en el proceso de cobro de muchas de las sanciones, hasta que se negociara con CISA la venta del total de las sanciones existentes y las futuras que se generaran en la DASP, dejando claro que dicha negociación se frustró por cuanto esa entidad ofreció la irrisoria de CATORCE MILLONES DE PESOS \$ 14.000.000 aproximadamente, por la totalidad de las sanciones. Así las cosas, esta dependencia se vio en la obligación de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria para estas 5 sanciones.

De otra parte, frente a los memorandos GDCC-2016-00003, GDCC-2016-00004, GDCC-2016-00005, GDCC-2016-00006, GDCC-2016-00007, se manifiesta lo siguiente:

Se inicia por señalar que históricamente en el Grupo de Protección al Turista se tramitan permanentemente más de dos mil investigaciones administrativas de carácter sancionatorio, las cuales se adelantan conforme al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; a este se debe sumar el alto volumen de correspondencia que se recibe a diario (derechos de petición, quejas, consultas, etc.), que por supuesto deben ser atendidas también de manera oportuna, con el agravante de que no cuenta con el personal idóneo suficiente para atender estas dos funciones.

Así las cosas, y tal como se puede evidenciar el volumen de actuaciones que a diario se deben adelantar es demasiado alto en comparación con los funcionarios y contratistas que adelantan esta tarea, razón por la cual en reiteradas ocasiones se ha solicitado apoyo a los superiores jerárquicos a la Secretaría General y al Grupo de Talento Humano, para que sean signadas más colaboradores a fin de poder atender de forma oportuna, eficaz y eficiente las funciones que nos competen, lo cual a la fecha no ha sido posible.

En este orden de ideas, ante la falta de personal para atender todas las tareas y funciones del área, se ha incurrido en situaciones que han sido difíciles de manejar como las de incurrir en errores humanos por el cúmulo de actuaciones que se adelantan, estos radican específicamente en errores de transcripción, omisión al momento de identificar e individualizar a los deudores y otros que necesariamente escapan al control de esta dependencia como el caso de la Resolución 1580 del 26 de septiembre de 2011 devuelta mediante memorando GDCC-2016-00005, donde el sancionado canceló su registro mercantil, hecho que no se puede atribuir a esta dependencia, pues, corresponde a la órbita privada del sancionado.

Sin embargo, el GPT consciente de la urgente necesidad de establecer controles eficaces y reforzar los ya existentes en la dependencia, desde febrero de este año se iniciaron los trámites tendientes a ajustar no sólo el Procedimiento GP-PR-021, sino los controles de cada una de las actividades para productos no conformes, al igual que se elaboró una lista de chequeo rigurosa que deberá ser acatada por el

personal que entre en contacto con un expediente bien sea para sustanciarlo o para anexarle documentos (folios). Estas acciones de mejora se encuentran documentadas en el Sistema Integrado de Gestión, en el aplicativo Isolucion y están pendientes de aprobación por OAPS.

Consideraciones de la Oficina de Control Interno

Evaluada la respuesta del Grupo de Protección al Turista se considera que si bien se muestra gestión por parte de dicho Grupo para modificar el Procedimiento GP-PR-021, analizar controles, verificar PNC, diseñar y elaborar listas de chequeo, a la fecha de la respuesta de este informe no se ha podido verificar en forma oficial ninguno de estos documentos, motivo por el cual se confirman los Hallazgos Nos. 5 y 6 del presente Informe, emplazando al GPT a crear controles efectivos para evitar la materialización de los riesgos ya descritos.

7.4 ARCHIVO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

En el desarrollo de la presente Auditoría se analizó una muestra de veinte (20) expedientes cuya decisión final fue la de archivar la investigación administrativa con base en la aplicación del Parágrafo Transitorio del Decreto 19 de 2012 que indica:

Parágrafo transitorio: Las investigaciones administrativas en curso a la entrada en vigencia del presente Decreto iniciadas por no haber actualizado el Registro Nacional de Turismo en los años anteriores serán archivadas...

Esta Auditoría encontrar que algunos actos administrativos de la muestra tomada, al parecer ya habían agotado la vía gubernativa y sin embargo la decisión por la cual se procedió para su archivo fue la siguiente:

"Teniendo en cuenta que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 019 de enero 10 de 2012 la investigación adelantada contra el prestador ya identificado no ha agotado la vía gubernativa, se considera en trámite"

A manera de ejemplo se citan tres (3) de los veinte (20) casos analizados:

Resolución No. 629 de 2009:

Según Constancia ejecutoria se notificó por edicto el cual fue fijado el 13 de mayo de 2009 y desfijado el 28 de mayo de 2009. No se interpuso recurso alguno, causó ejecutoria el 5 de junio de 2009, **quedando de esta forma agotada la vía gubernativa.**

Resolución No. 312 de 2010

Según Constancia de ejecutoria la resolución fue notificada personalmente el 16 de junio de 2010, causó ejecutoria el 24 de junio de 2010 **quedando de esta forma agotada la vía gubernativa.**

Resolución No. 316 de 2010:

Según Constancia de Ejecutoria la Resol. 316 se notificó el 27-05-2010 y contra ella no se interpuso recurso alguno. Causó ejecutoria el 4 de junio de 2010 **quedando agotada la vía gubernativa**

Para que se nos explicara el argumento jurídico que dio lugar a la decisión de archivar estas y diez y siete (17) más investigaciones, se procedió a citar a la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista, quien informó que próximamente contestaría cada caso.

La razón jurídica detallada de la aplicación del Decreto 019 de 2012 que generó la decisión de archivar las diferentes investigaciones administrativas de los veinte (20) casos solicitados, se encuentra en el anexo No. 5 de este Informe.

Evidentemente mediante Memorando GDPAT-2017-000031 la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista aclara la situación de cada uno de los veinte (20) casos y *afirma que efectivamente en cada expediente aparecen actos de notificación respecto de los cuales se encontró que presentaban diferentes falencias que hacían imposible su envío al Grupo de Cobro Coactivo o que habiendo sido enviados fueron devueltos, no solo por el tiempo transcurrido sino también porque fueron actuaciones que se surtieron a través de Alcaldías Municipales o Direcciones Territoriales del Ministerio que ya no existen, de tal suerte que al momento en que se advirtieron estas situaciones ya no era viable su corrección (2015), circunstancia ésta que a su vez implicaba que los actos administrativos no se pudieran considerar en firme.*

Observación No. 2

Esta situación reafirma la observación efectuada por la Oficina de Control Interno en el Informe No. 42 de 2013 en donde se evidenciaba la importancia de la notificación de los actos administrativos.

Para el caso que nos ocupa, estas actuaciones tuvieron que archivarse por cuanto no habían agotado la vía gubernativa, se encontraban en trámite y por lo tanto no estaban en firme, condición que dio lugar al archivo de las mismas. Es de mencionar que dentro de la muestra, las indebidas notificaciones fueron realizadas por parte de las entidades territoriales (Alcaldías) y las extintas Direcciones Territoriales del Ministerio.

De acuerdo con la Guía de Administración del Riesgo se estaría configurando un Riesgo de Cumplimiento, por cuanto se asocia con la capacidad de la entidad para cumplir con los requisitos legales.

Respuesta Grupo Protección al Turista:

En lo que respecta al Hallazgo No. 7 "Archivo de Investigaciones Administrativas", en el cual la ODCI señala que se está configurando un riesgo de cumplimiento, por cuanto se asocia con la capacidad de la entidad para cumplir con los requisitos legales, debido a que el GPT archivó varios expedientes por encontrarse dentro de los requisitos exigidos en el Decreto 019 de 2012, cuando a consideración de la ODCI si habían agotado la vía gubernativa, esta dependencia reitera lo explicado para cada uno de estos expedientes dentro de la auditoría y no encuentra en el informe objeto de la presente respuesta, justificaciones jurídicas o procedimentales que contradigan lo expuesto en las explicaciones dadas en su momento por esta dependencia.

Adicionalmente, es importante indicar que la publicidad de los actos administrativos determina su existencia o validez, dicho acto es importante para generar la eficacia de los mismos, en tanto que de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados en las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas, Así lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 72, donde el legislador prevé que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión.

Ahora bien, esta dependencia considera que esta la generación de este hallazgo escapa a la competencia y control de GPT, por cuanto es la administración quien debe proveer los mecanismos, herramientas y recursos técnicos, logísticos y económicos a fin de que sus dependencias puedan cumplir sus funciones de manera oportuna, eficiente y eficaz, luego entonces es imposible para el grupo cubrir estas falencias de manera particular.

Adicionalmente, vale la pena aclarar que las empresas de correo contratadas por este Ministerio tampoco cuentan con la cobertura necesaria, ni cumplen de manera eficiente las tareas de entrega de correspondencia, debido a que muchos de los prestadores investigados se encuentran ubicados en zonas rurales o lugares de difícil acceso, situación que también escapa a la órbita de competencia del GPT.

A estas razones, se suma el hecho que las Alcaldías no apoyan la labor de notificación de nuestros actos administrativos, debido a que no es su competencia y por ello, no cuentan con presupuesto para tal actividad, siendo imposible para esta dependencia obligarlas a realizar dicho procedimiento, motivo que adicionalmente llevan al GPT a archivar investigaciones por falta o indebida notificación.

Sin embargo, desde el año 2015 el Grupo viene implementando y socializando en los prestadores la posibilidad de notificarlos por correo electrónico, conforme lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para tales efectos en la modificación del Procedimiento GP-PR-021 se incluyó esta forma de notificación, con el propósito de que la Oficina de

Sistemas de Información autorice un correo electrónico exclusivo para cumplir con esta forma de notificación cumpliendo los requerimientos establecidos en la Ley 1437 de 2011. Esta acción de mejora será incluida en el cuadro adjunto al presente memorando.

Consideraciones de la Oficina de Control Interno

En primer lugar la Oficina de Control Interno quiere aclarar que para el caso que nos ocupa relacionada con el Item 7.4 del Informe preliminar de Auditoría, no se formuló Hallazgo alguno.

La Auditoría en la Observación No. 2 quiso resaltar la importancia de la notificación de los actos administrativos ya que en la muestra de veinte (20) expedientes archivados aparecía una constancia de ejecutoria en donde quedaba agotada la vía gubernativa, configurándose un riesgo de cumplimiento asociado con la capacidad del Ministerio para cumplir con los requisitos legales, situación reafirmada por la Coordinadora del GPT en su Memorando GDPAT-2017-000031

El GPT demostró que ninguno de ellos había tal condición, había sido un error expedir esas constancias de ejecutoria, los referidos expedientes se encontraban en trámite en consecuencia no estaban en firme, por lo que se aplicó lo estipulado en el Decreto 019 de 2012, motivo por el cual la Auditoría no dejó hallazgo sino la observación respectiva.

7.5. REGISTRO CONTABLE DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, según lo dispone la Ley 300 de 1996, se encuentra facultado para imponer sanciones de carácter administrativo cuando los prestadores de servicios turísticos incurran en alguna de las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la referida Ley. Las sanciones aplicables serán las siguientes:⁵...

2. Multas que se destinarán al Fondo de Promoción Turística, hasta por un valor equivalente a 20 salarios mínimos legales mensuales. (Subrayado nuestro)

Ante el interrogante de la Oficina de Control Interno sobre el registro en la contabilidad del Ministerio resultante de las multas impuestas a los prestadores de servicios turísticos, advertimos que en los estados financieros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no están reconocidas las cuentas por cobrar a los prestadores de servicios turísticos.

Con el propósito de definir con exactitud el procedimiento contable a seguir en el caso de imposición de multas por parte del Ministerio, teniendo en cuenta que el recaudo por dicho concepto ingresa a FONTUR y no al Ministerio, la Oficina de

⁵ Ley 1429 de 2010 artículo 47 Modifica el artículo 72 de la Ley 300 de 1996

Control Interno efectuó consulta del tema a la Contaduría General de la Nación quienes indicaron que es competencia de la administración de la entidad, el desarrollar la política contable de cartera que le permita abordar los temas anteriormente mencionados.

No obstante lo anterior, mediante comunicación del 5 de octubre de 2017 radicada bajo el número 20172000063781, la Contaduría General de la Nación amplía el concepto indicando que:

"Al considerar la definición de activos contemplada dentro del Plan General de Contabilidad Pública se establece que en el caso específico al ser FONTUR la entidad que si bien no está facultada para imponer multas a los operadores turísticos, pero expresamente señalado en los Decretos 505 y 1075 de 1997, tales recursos le pertenecen y que en línea con su actividad de cometido estatal, los reinvierte en el sector turístico, se confirma que los valores recaudados constituyen activos de FONTUR, razón por la cual debe realizar el reconocimiento de las partidas de deudores, toda vez que representan derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones estatales.

Con base en lo anterior, para el caso de los ingresos, considerando que su definición contempla la entrada de recursos que incrementan el patrimonio público de la entidad, materializándose dichos elementos en FONTUR, independientemente a que legalmente se tiene establecida la destinación de tales recursos, es esta entidad la que debe realizar el reconocimiento de ingresos, de manera simultánea a los deudores correspondientes.

Por su parte, en el momento en el que MINCIT imponga las multas correspondientes, este deberá reconocer en cuentas de orden los valores correspondientes, mediante un registro débito en la cuenta 8390-OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL, contra un crédito a la cuenta 8915-DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR), las cuales se cancelaran en el momento en que FONTUR reciba el pago correspondiente"...

Hallazgo No. 7

De acuerdo con lo descrito anteriormente, se evidencia desatención y materialización de los riesgos del proceso contable establecidos en la Resolución 357 del 2008 *Procedimiento para la implementación y evaluación del Control Interno Contable* que establece en su numeral 2.2 *situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información*", en la actividad de identificación del riesgo " *Hechos realizados que no han sido vinculados al proceso contable*" y de las actividades de registro y ajuste que establece el riesgo de " *Hechos ocurridos no registrados*".

RECOMENDACIÓN

La Oficina de Control Interno recomienda darle estricto cumplimiento a las directrices impartidas por la Contaduría General de la Nación para asegurar que la información contable cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, es decir adelantar las acciones pertinentes inmediatas para implementar los controles necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En consecuencia se sugiere revisar y ajustar la articulación del procedimiento contable con el de la imposición de las sanciones e incluir actividades que permitan el adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, con el propósito de que ésta se encuentre actualizada y cumpla con los principios y normas contables. Una vez realizado este proceso, se sugiere incorporarlo en las políticas de operación que se están elaborando para la convergencia con el Nuevo Marco de Gobierno que entra en vigencia el próximo año.

Respuesta Grupo Protección al Turista

Por otro lado, en lo referente hallazgo No. 8 referido a "Registro Contable de las Sanciones Impuestas a los prestadores de Servicios Turísticos", se precisa que se ha previsto adelantar las acciones correspondientes para reportar las sanciones a FONTUR y así llevar el Registro de las mismas, entre dichas acciones se ha dispuesto poner en marcha dos (2) acciones de mejora para subsanar el incumplimiento por parte del GPT a las directrices impartidas por la Contaduría General de la Nación.

La primera de estas mejoras consiste en la modificación del Procedimiento GP-PR-021, en el cual se dispuso una actividad adicional que prevé la realización mensual de dicho reporte a FONTUR y una segunda acción de mejora consistente en Formular conjuntamente con FONTUR un documento que contenga el trámite a seguir para cumplir con las directrices impartidas por la Contaduría General de la Nación.

Consideraciones Oficina de Control Interno

Se reafirma el Hallazgo No. 7 relacionado con la materialización de los riesgos del proceso contable y se reitera la importancia de acatar en su totalidad el concepto de la Contaduría General de la Nación. Las acciones tendientes para tal fin, deben incluirse en el respectivo Plan de Mejoramiento.

7.6. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES A PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS

La fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la Administración para hacer cumplir por sí misma sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma.

Concepto y finalidad de la jurisdicción coactiva.

La jurisdicción coactiva ha sido definida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como "un privilegio exorbitante" de la administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales" (Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2000).

De acuerdo con la anterior definición es claro que el objetivo principal de esta institución es, precisamente obtener el cobro directo y expedito de las obligaciones claras, expresas y exigibles a favor de las entidades estatales, e indirectamente, por esta vía, se busca sanear la cartera "que pueda tener el Estado por el no pago oportuno de sus contribuciones, tasas, impuestos, anticipos, intereses, retenciones, garantías, cauciones, sanciones, multas, alcances líquidos, etc."

El artículo 91 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, establece:

"...

Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

...

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

Conforme con el mandato legal, la pérdida de fuerza ejecutoria opera por ministerio de la ley, cuando quiera que se presente una de las causales establecidas, una de las cuales es el transcurso del tiempo sin que se haya efectivo o ejecutado el acto administrativo, es decir cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme un acto administrativo contentivo de una obligación a favor del Estado, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para lograr su ejecución.

Al respecto, cabe advertir que la causal de pérdida de fuerza ejecutoria cuando no se realizan los actos que correspondan para ejecutarlos, constituye

ciertamente una garantía de los particulares, frente a la desidia por parte de la administración para poner en ejecución sus propios actos.

Por lo tanto, resulta claro que el cobro por jurisdicción coactiva es viable siempre y cuando no hayan cesado los efectos del acto administrativo que se pretende ejecutar, pues, la exigibilidad del acto administrativo es uno de los presupuestos básicos del proceso de cobro coactivo, de tal suerte que la ejecutoriedad del acto administrativo es presupuesto necesario para la procedibilidad de la ejecución por la vía coactiva.

Entonces, se colige que cuando la administración ha dejado pasar el término señalado en la norma para hacer efectivas las obligaciones en su favor, como es el caso ésta se encuentra en "la imposibilidad de efectuar los actos propios de la administración para cumplir con lo ordenado por ella misma.

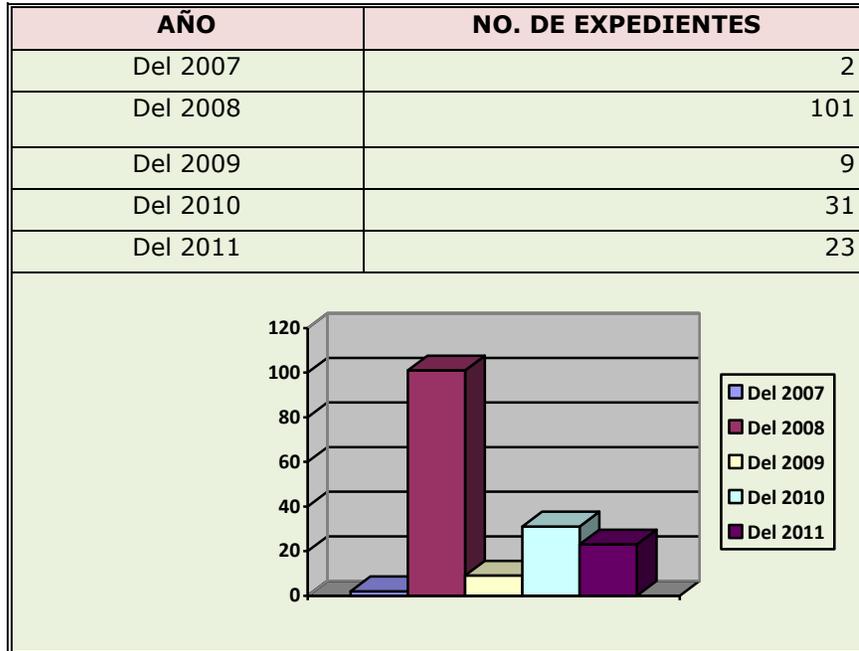
La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que el funcionario encargado de las funciones de cobro coactivo, con el fin de garantizar el derecho de defensa, el debido proceso, el principio de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial debe decretar de oficio el archivo de los procesos de cobro coactivo cuando ocurre la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que le dieron origen. Lo anterior sin perjuicio de la eventual responsabilidad disciplinaria que pueda deducirse por la inactividad de la administración en estos aspectos.

Así mismo ha establecido que el funcionario competente no solo puede sino que debe decretar de oficio el archivo de los procesos de cobro en los cuales aparezca evidentemente la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que dieron el origen a aquellos, todo sin perjuicio de la eventual responsabilidad disciplinaria que pueda deducirse por el acaecimiento de la prescripción.

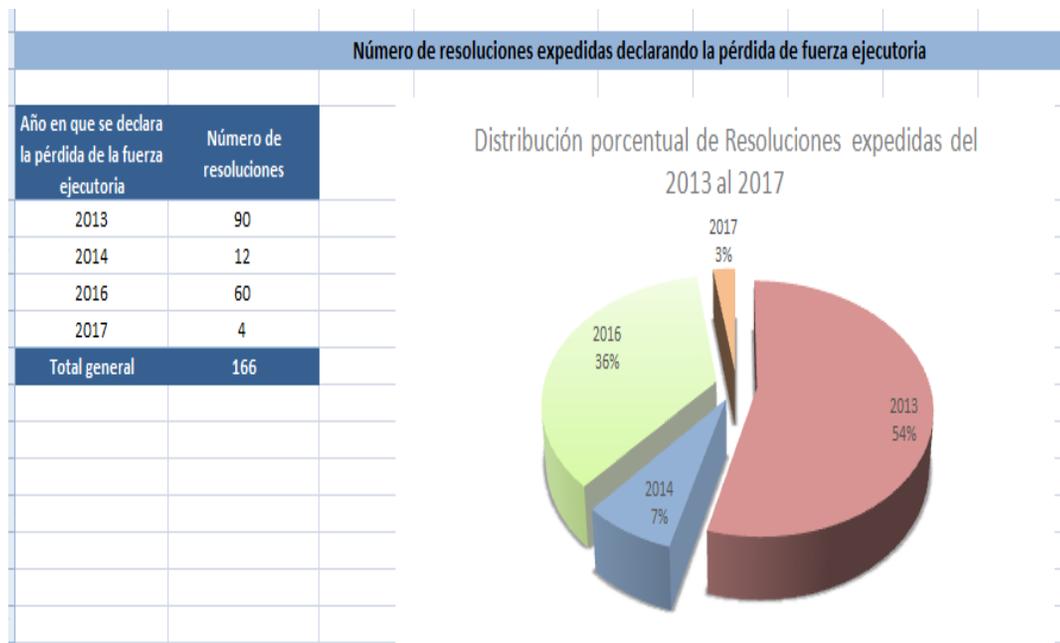
Ahora bien, la situación actual es que la administración no inició las acciones del cobro coactivo de las sanciones administrativas (multas) y a la fecha existe un número indeterminado de ellas que no pudieron hacerse efectivas por haber perdido fuerza ejecutoria, conforme al artículo 817 del Estatuto Tributario Término de prescripción de la acción de cobro, modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014.

Con el propósito de estimar el número de expedientes y el valor de los actos administrativos sobre los cuales la administración perdió la posibilidad de ejecutarlos, se solicitó a la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista dicha información, la cual arrojó el siguiente resultado: Ciento sesenta y seis (166) expedientes distribuidos así:

Auditoría al Procedimiento de Investigaciones e Imposición de Sanciones a Prestadores de Servicios Turísticos

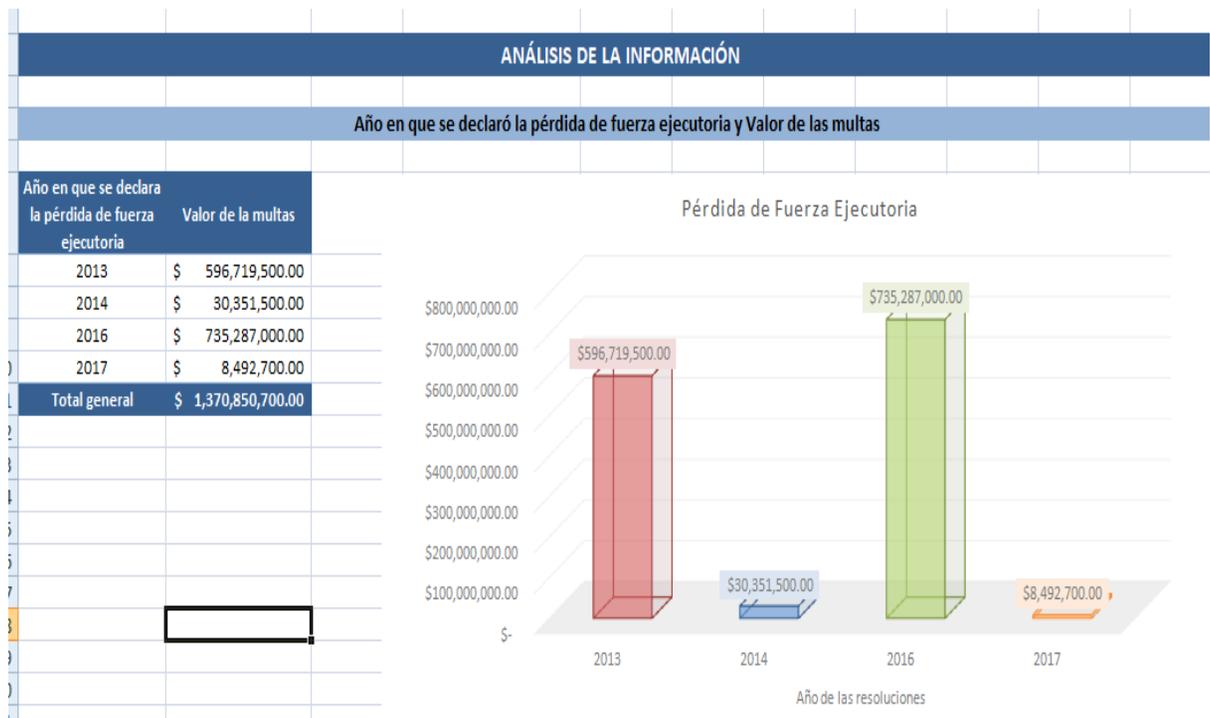


La siguiente gráfica nos indica el número de Resoluciones relacionadas por el año respectivo en que se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria y su distribución porcentual:



De acuerdo con la información suministrada por la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista de los expedientes detallados en los anexos No. 1, 2, 3 y 4 de este informe, se pudo establecer que la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo perdió la posibilidad de cobrar, aproximadamente **Mil trescientos setenta millones ochocientos cincuenta mil setecientos pesos M/Cte** (\$ 1.370.850.700) más intereses⁶ por Pérdida de Fuerza Ejecutoria de los actos administrativos generados por la Imposición de multas a ciento sesenta y seis (166) prestadores de servicios turísticos, en consideración al tiempo transcurrido entre la ejecutoria del acto administrativo que impone la multa y la remisión al grupo de Cobro Coactivo para hacerla efectiva.

A continuación se presenta la gráfica que indica el año en que se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria frente al valor de las multas dejadas de cobrar (sin intereses):



⁶ El Decreto 1075 de 1997 artículo 13 y actualmente el Decreto 1074 de 2015, en su artículo 2.2.4.5.5 indica: "Cuando sean impuestas multas como sanción, el infractor deberá cancelar el valor de éstas a favor del Fondo Nacional de Turismo, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la ejecutoria de la decisión, a partir de los cuales se empezarán a contar intereses a la máxima tasa interés moratoria que certifica la Superintendencia Financiera".

En la siguiente imagen se presenta la relación entre el año en que se declaró la Pérdida de Fuerza Ejecutoria frente al año de expedición de las resoluciones que impusieron la multa, el número de resoluciones que declararon la Pérdida de Fuerza Ejecutoria y el Valor de las sanciones por año.

Relación del año de la declaratoria de la Pérdida de Fuerza Ejecutoria frente al año de expedición de la Resolución que impuso la multa			
Año de la declaratoria de la pérdida de la Fuerza Ejecutoria	Año de expedición de la Resolución que impuso la multa	Número de Resoluciones	Valor total de la multa
2013	2008	90	\$ 596,719,500.00
Total 2013		90	\$ 596,719,500.00
2014	2008	10	\$ 23,075,000.00
	2009	2	\$ 7,276,500.00
Total 2014		12	\$ 30,351,500.00
2016	2007	1	\$ 2,168,500.00
	2008	1	\$ 9,230,000.00
	2009	7	\$ 21,366,700.00
	2010	30	\$ 620,575,000.00
Total 2016		60	\$ 735,287,000.00
2017	2007	1	\$ 2,168,500.00
	2010	1	\$ 2,575,000.00
	2011	2	\$ 3,749,200.00
Total 2017		4	\$ 8,492,700.00
Total general		166	\$ 1,370,850,700.00

Como se deduce del cuadro anterior, en el año 2017 aún se está declarando la pérdida de fuerza ejecutoria de una (1) Resolución del 2007, de una (1) Resolución del 2010 y de dos (2) Resoluciones del 2011.

En el año 2016 se declaró la Pérdida de Fuerza Ejecutoria de treinta (30) actos administrativos del 2010 y de veintiún (21) Resoluciones del año 2011, entre otros y así sucesivamente.

La Coordinadora del Grupo de Atención al Turista informa que durante los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2015 no se expidieron Resoluciones de Pérdida Ejecutoria. Esta situación se dio a partir del año 2013 y continuó en los años 2014, 2016 y 2017 con la revisión y decisión de expedientes de los años 2007 en adelante.

Hallazgo No. 8

Producto del análisis efectuado en esta Auditoría, se colige entonces que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Grupo de Protección al Turista, perdió la posibilidad de cobrar una cuantía aproximada de **Mil trescientos setenta millones ochocientos cincuenta mil setecientos pesos M/Cte** (\$1.370.850.700), sin cuantificar el valor de los respectivos intereses.

Es necesario precisar que para el caso que aquí nos ocupa, lo que se castiga con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es la inactividad de la administración; inactividad que puede obedecer, por ejemplo, a la simple congestión o a la negligencia, caso en el cual habría un claro incumplimiento de la función pública, en desmedro del aseguramiento de las finalidades del Estado.

Con relación a la inquietud planteada por esta Oficina y por la Contadora del Ministerio respecto al tratamiento que se le debe dar a los actos administrativos que impusieron multas y que se encuentran prescritos, los cuales no están reconocidos en los Estados Financieros, se debe dar cumplimiento a lo indicado por la Contaduría General de la Nación en el concepto radicado en el Ministerio 20172000063781 en comunicación del 5 de octubre de 2017.

Con la situación aquí descrita la Oficina de Control Interno considera que tomando como base la Guía para la administración del Riesgo, se materializaron los siguientes: Riesgo Estratégico asociado con la forma en que se administra la entidad, Riesgo de Imagen relacionado con la percepción y la confianza hacia la entidad; Riesgo Financiero asociado con el manejo de los recursos del Ministerio que incluye entre otros la elaboración de los Estados Financieros y especialmente se materializó el Riesgo de Cumplimiento por cuanto éste se asocia con la capacidad del Ministerio para cumplir con los requisitos legales.

Respuesta Grupo Protección al Turista:

Frente al Hallazgo No. 9, relacionado con la "Pérdida de Ejecutoriedad de los Actos Administrativos de Imposición de Sanciones a Prestadores de Servicios Turísticos", según la cual, ODCI colige que por inactividad de la administración al dejar de cobrar las sanciones, se está materializando un riesgo estratégico, riesgo de imagen, riesgo financiero y riesgo de cumplimiento, esta dependencia reitera la necesidad de contar con personal suficiente e idóneo para poder atender de manera eficiente las funciones que se encuentran actualmente en cabeza del mismo, pues, dado el gran volumen de investigaciones y demás tareas que se encuentra desarrollando actualmente el GPT, este riesgo podría continuarse presentando, por ello, se solicita que dicho hallazgo sea compartido con la alta dirección de este Ministerio, teniendo en cuenta que en varias oportunidades y durante los últimos 8 años ha sido de conocimiento de estas áreas sin que se tomen acciones para evitar este tipo de incumplimientos. Se adjunta copia del último reporte efectuado a la DASP y dado a conocer de manera personal a la Secretaría General en reunión llevada a cabo el mes pasado, sin que se logre solución alguna a esta problemática.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Commutador (571) 6067676
www.mincomercio.gov.co



No obstante lo anterior, frente a este punto, el Grupo de Protección al Turista considera que este riesgo se disminuye notablemente con la lista de chequeo contemplada en la modificación del Procedimiento GP-PR-021, al igual que los demás controles que obligan a cumplir estrictamente cada una de las actividades descritas en cada una de las acciones del mismo.

Consideraciones Oficina Control Interno:

Considerando que la respuesta dada por la Coordinación del Grupo de Protección al Turista no desvirtúa de manera alguna lo manifestado por la Auditoría, se deduce que hubo una deficiente gestión para cobrar una cuantía aproximada de Mil trescientos setenta millones ochocientos cincuenta mil setecientos pesos M/Cte (\$1.370.850.700) por concepto de sanciones, (sin cuantificar el valor de los respectivos intereses).

7.7 ANÁLISIS DE RIESGOS

Antes de iniciar con el tema de Análisis de Riesgos, es menester precisar algunos aspectos importantes para el análisis del mismo. En el análisis del Procedimiento se evidencia lo siguiente:

Control de Riesgos: La entidad identificó y evaluó las posibilidades de ocurrencia de situaciones que puedan entorpecer el desarrollo normal de este procedimiento e impidan el logro de su objetivo en el Mapa de Riesgos al que pertenece. La actividad señalada con la siguiente convención  acompañada de la palabra "Control Riesgo" permite controlar dicha situación, por lo que es importante su concordancia.

En el Procedimiento GP-PR-021 se registra el Riesgo R-20 denominado **"DEBILIDADES EN LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA Y CONTROL A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS.**

Tomando el Riesgo mencionado, se solicitó a la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista, informar a esta Auditoría sobre si se había materializado el mismo, si la operatividad de los controles se encontraba documentada y si existía evidencia de la generación de algún Producto No Conforme (PNC) así como el tratamiento dado.

Para evaluar el Punto de Control R-20 incluido en el Mapa de Riesgos denominado *Seguimiento a los prestadores de servicios turísticos informales detectados*, se le solicitó a la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista, explicar cómo efectúa el seguimiento a los prestadores de servicios turísticos informales detectados, como por ejemplo rentadores de vehículos, agencias de viaje, hoteles entre otros y la respuesta remitida mediante Memorando GDPAT-2017-00008 fue la siguiente:

"En primer lugar, es procedente aclarar que dentro de las funciones asignadas a este Grupo no se encuentra ninguna relacionada con el seguimiento a los prestadores de servicios turísticos informales, tal como se puede apreciar en el artículo 6º. de la Resolución Ministerial No. 2534 de 2006"

No obstante lo anterior, atendiendo a actividades programadas dentro del Plan Estratégico Sectorial PES de los últimos años, el Grupo de Protección al Turista como parte del Grupo del Viceministerio de Turismo, éste último en su calidad de actor responsable de la ejecución de las Leyes 300 de 1996, 1429 de 2010 y 1558 de 2012, ha venido liderando el Programa de Brigadas de Formalización Turística, mediante desplazamientos a los diferentes destinos turísticos del país, básicamente con el propósito de implementar inventarios y detectar aquellos prestadores de servicios turísticos que operan sin estar inscritos previamente en el Registro Nacional de Turismo RNT.

*Dicha actividad revierte como insumo para la apertura de investigaciones administrativas de carácter sancionatorio, cuando hay lugar a ello, función esta que sí está en cabeza del Grupo de Protección al Turista, conforme a la normatividad vigente. Es importante aclarar en este punto que dichas investigaciones solo pueden estar dirigidas a aquellos prestadores de servicios turísticos que se encuentren incurso en la conducta descrita en el **literal g)** del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 (operar sin la previa inscripción en el Registro Nacional de Turismo), ya que las demás conductas relacionadas en el mencionado artículo pasaron a ser de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio a través de los Decretos 4176 del 3 de noviembre de 2011 y 4886 del 23 de diciembre de 2011.*

*En este orden de ideas, es claro que el Riesgo R-20 "**DEBILIDADES EN LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA Y CONTROL A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS**", asignado al Procedimiento GP-PR-021, en realidad no tiene aplicación, por cuanto, se reitera, no le corresponde al Grupo de Protección al Turista adelantar actividades de vigilancia y control sobre los prestadores de servicios turísticos.*

Es oportuno precisar, que como consecuencia de lo expuesto se está tramitando la modificación pertinente a fin de excluir del Procedimiento GP-PR-021 el riesgo mencionado, además del procedimiento en sí mismo".

En primer lugar llama la atención la reiteración de la afirmación acerca de que no le corresponde al Grupo de Protección al Turista adelantar actividades de vigilancia y control sobre los prestadores de servicios turísticos, cuando la publicación en la página web del Ministerio en el link http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/15846/proteccion_al_turista dice lo contrario, tal como se registró en la observación No. 2 de este informe y que nuevamente se transcribe:

"El Grupo de Protección al Turista adelanta Brigadas de Formalización, actividad consistente en la realización de visitas de verificación de la inscripción en el

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Commutador (571) 6067676
www.mincomercio.gov.co



Registro Nacional de Turismo a los prestadores que operen en el territorio nacional...

Con ello se busca realizar inventarios y ejercer control y vigilancia sobre los prestadores de servicios turísticos (subrayado nuestro) que operan sin estar inscritos previamente en el Registro Nacional de Turismo para disciplinar el mercado turístico en las regiones”

En segundo lugar la Coordinadora del Grupo de Protección al Turista indica que el Riesgo R-20 le fue asignado, cuando de acuerdo con lo establecido en la Guía para la Administración del Riesgo ES-GU-001 cuyo objeto es Identificar, analizar, valorar y comunicar los riesgos de gestión y de corrupción asociados a los procesos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de prevenir o detectar oportunamente desviaciones en el cumplimiento de los objetivos institucionales, es responsabilidad de los líderes de proceso identificar los riesgos de gestión y de corrupción y sus respectivos controles en cada vigencia, realizar monitoreo permanente y reportar su seguimiento en forma trimestral, semestral, anual (según escala de valoración) a la Oficina Asesora de Planeación Sectorial. Igualmente son responsables de actualizar los riesgos, controles y/o acciones conforme a la necesidad, resultante del análisis del monitoreo y seguimiento periódico realizado al mapa de riesgos.

En consecuencia de lo anterior, si se desconoce el Riesgo mucho menos se puede controlar.

Información del Mapa de Riesgos de Gestión asociado al Procedimiento GP-PR-021:

Causa: No abrir la investigación administrativa una vez se ha identificado el prestador turístico informal.

Tipo de Riesgo: Operativo

Descripción del Riesgo: El riesgo se asocia a la falta de oportunidad y eficacia en la aplicación de los mecanismos definidos para ejercer vigilancia y control a los prestadores de servicios turísticos.

Posibilidad de Ocurrencia: Improbable - Impacto: Mayor -Evaluación inicial: Alta

Controles: 1. Seguimiento a los prestadores de servicios turísticos informales detectados. Registro: Planilla de visita a prestadores de servicios turísticos, correo electrónico (1)

2. Notificación del inicio de la investigación en los términos legales establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (4)

Información del Mapa de Riesgos de Corrupción asociado al Procedimiento GP-PR-021

Causa: Falta de ética de los funcionarios responsables de las investigaciones

Riesgo: Favorecer con actos administrativos intereses de particulares

Consecuencia: Afectar el cumplimiento de metas y objetivos del sector, favoreciendo la informalidad en la Prestación de Servicios Turísticos

Probabilidad: Rara vez - Impacto: Catastrófico - Zona de Riesgo: Moderada

Control Preventivo: Capacitaciones o talleres al interior del grupo con soporte de registro de asistencia.

Observación Preliminar No. 3

Como puede observarse el Riesgo denominado **DEBILIDADES EN LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA Y CONTROL A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS** del Mapa de Riesgos de Gestión no tiene aplicación y el Riesgo del Mapa de Corrupción no es coherente con la causa del mismo y con la realidad de incumplir los términos legales en el proceso de imposición de sanciones, motivo por el cual se recomienda tener en cuenta el Informe de seguimiento al Mapa de Riesgos de Corrupción OCI-023 con corte a agosto 31 de 2017 publicado en la página Web http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=81966&name=INFORME_DE_SEGUIMIENTO_MAPA_DE_RIESGOS_DE_CORRUPCION_3.pdf&prefijo=file

Respuesta Grupo de Protección al Turista

Se ajustará la matriz de riesgos de corrupción a fin de dar cumplimiento a las sugerencias de la Oficina de Control Interno, esperando tenerla actualizada a 31 de diciembre de 2017.

Consideración Oficina de Control Interno

Se deben ajustar los riesgos de gestión y de corrupción en los respectivos instrumentos diseñados para tal fin. En consecuencia se reitera la Observación No. 3 del presente Informe.

8. CONCLUSIONES

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Commutador (571) 6067676
www.mincomercio.gov.co



Las principales conclusiones a que llegó el equipo Auditor con este trabajo son las siguientes:

8.1 El Grupo de Grupo de Protección al Turista viene adelantando funciones que no se encuentran reglamentadas en la Resolución 2534 de 2006 *"Por la cual se crean y organizan unos grupos internos de trabajo en las Direcciones de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y de Análisis Sectorial y Promoción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se determinan sus tareas y responsabilidades y se adoptan otras disposiciones"*, motivo por el cual se requiere que se tramite su modificación acorde con las funciones legales asignadas a la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo.

8.2 Se evidenció la desactualización del Procedimiento GP-PR-021 del Grupo de Protección al Turista, desde su objeto, alcance, normatividad básica, control de riesgos, puntos de control, producto no conforme y actividades, por lo que se requiere tramitar de forma inmediata la modificación del mismo.

8.3. En el año 2016 se continuaron presentaron devoluciones de expedientes por parte del Grupo de Cobro Coactivo al Grupo de Protección al Turista al considerar que se trataba de actos administrativos no idóneos para iniciar procesos de cobro.

8.4 La expedición del Decreto 019 de 2012 por el cual se dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la Administración Pública, artículo 164 generó el archivo de un gran número de expedientes que se encontraban en el Grupo de Protección al Turista pendientes de resolver, que no habían agotado la vía gubernativa y por lo tanto se consideraban en trámite.

8.5 El resultado de las investigaciones que generan multas las cuales perdieron fuerza ejecutoria por haber transcurrido un periodo de cinco (5) o más años sin que el Grupo de Protección al Turista tomara acciones para continuar el proceso, arrojó que dichas sanciones no se encuentran registradas en los Estados Financieros del Ministerio, situación que fue analizada por la Contaduría General de la Nación y en concepto radicado bajo el número 20172000063781 en comunicación del 13 de octubre de 2017 emitió las instrucciones respectivas.

8.6 Se pudo establecer que la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Grupo de Protección al Turista, perdió la posibilidad de cobrar aproximadamente Mil trescientos setenta millones ochocientos cincuenta mil setecientos pesos M/Cte (\$1.370.850.700), más los intereses establecidos en el Decreto 1075 de 1997 artículo 13 - actualmente Decreto 1074 de 2015 artículo 2.2.4.5.5, por cuanto operó la Pérdida de Fuerza Ejecutoria de dichos actos, debido a que las gestiones adelantadas por dicho Grupo no fueron eficientes ni oportunas.

8.7 Analizados los riesgos tanto de gestión como de corrupción asociados al Procedimiento GP-PR-021 del Grupo de Protección al Turista, se pudo establecer que éstos no se encuentran correctamente formulados.

Adicionalmente es de suma importancia tener en cuenta que el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) proporciona a las entidades del Estado una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado y que los Procedimientos así como el prevenir los riesgos mediante el uso de controles asociados a los procesos, entre otros elementos, permiten asegurar el control de una adecuada gestión.

En consecuencia por las falencias del Procedimiento GP-PR-021 "Investigación e Imposición de Sanciones a prestadores de Servicios Turísticos", así como las que se presentan en los Mapas de Riesgos y los controles asociados a éstos, la Oficina de Control Interno recomienda la actualización inmediata de esta documentación, acorde con las funciones asignadas a la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, con el propósito de asegurar que las acciones establecidas en el procedimiento y los Mapas de Riesgo se están llevando a cabo y evaluar la eficacia en su implementación, adelantando revisiones sobre la marcha para evidenciar todas aquellas situaciones o factores que pueden influir en la aplicación de acciones preventivas.

8.8. Las recomendaciones sugeridas para mejorar el procedimiento, se encuentran descritas en cada uno de los ítems de este informe.

8.9 Por los hallazgos y observaciones expresadas en el presente Informe, se solicita al Grupo de Protección al Turista el diligenciamiento y envío del Plan de mejoramiento respectivo.

9. PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con el Procedimiento de Auditoria, el Grupo de Protección al Turista debe proceder a diligenciar el respectivo Plan de mejoramiento y remitirlo dentro de los cinco (5) próximos días a la Oficina de Control Interno.

SOPORTES Y PAPELES DE TRABAJO

No	Nombre del Documento	Ubicación Física o Magnético	Área Responsable	Firma del Responsable
1				
2				
3				
4				
5				

Información que se anexa al informe: Plan de Mejoramiento

Nota: Los soportes y papeles de trabajo son las evidencias que se obtienen dentro del proceso auditor, con el fin de fundamentar razonablemente los hallazgos, observaciones y recomendaciones. Estos reposarán en la Oficina de Control Interno o en las áreas objeto de la auditoría correspondiente.

Las evidencias se anexarán al informe cuando se considere necesario. Los papeles de trabajo y soportes son documentos públicos.