

	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO          INFORME FINAL DE AUDITORIA          PROYECTO DE INVERSIÓN APOYO A LA          PROMOCION Y COMPETITIVIDAD          TURISTICA LEY 1101 DE 2006 ANIVEL          NACIONAL</p>	
<p>TRD OCI – 107-108, 01</p>	<p>OCI – 033 – 2018</p>	

**AUDITORIA INTERNA DE GESTION**

**AL PROYECTO DE INVERSIÓN**

**APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL  
 NACIONAL**

**INFORME FINAL**

**BOGOTA, NOVIEMBRE DE 2018**

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION _____	4
2. OBJETIVOS _____	4
OBJETIVOS ESPECÍFICOS: _____	5
3. ALCANCE _____	5
4. ARTICULACION CON EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO - MECI _____	5
5. CRITERIOS DE AUDITORIA _____	6
6. EQUIPO AUDITOR _____	7
7. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA INTERNA DE GESTIÓN _____	7
7.1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN _____	7
7.2 FASE DE PLANEACIÓN DE RECURSOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN. _____	8
7.2.1 REVISIÓN FUENTE DE RECURSOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN _____	8
7.2.2 REVISIÓN DEL CONTROL DEL RECAUDO Y LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INFORMACIÓN BASE PARA SOLICITUD DE RECURSOS EN EL PROYECTO DE INVERSIÓN: _____	16
7.2.2.1 ANÁLISIS NORMATIVO DEL RECAUDO Y LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO _____	16
7.2.2.2 REVISIÓN DE REPORTES DE RECAUDOS Y LIQUIDACIONES DEL IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO PRESENTADAS POR LAS AEROLÍNEAS PARA EL PERIODO 2016-2018 _____	39
7.2.2.3 REVISIÓN DE POLÍTICAS CONTABLES: _____	45
7.3 PLANEACIÓN - METAS DEL PROYECTO Y ARTICULACIÓN CON LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO _____	48
7.4 EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN. _____	53

7.4.1 AVANCES Y/O CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y ACTIVIDADES PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE INVERSIÓN PARA LAS VIGENCIAS 2017 Y 2018.	53
7.4.2 REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PROGRAMADAS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN PARA LAS VIGENCIAS 2017 Y 2018:	58
7.4.4 REGISTRO MENSUAL DE INFORMACIÓN DE AVANCE INGRESADA EN EL APLICATIVO SEGUIMIENTO A PROYECTOS DE INVERSIÓN SPI.	61
7.5 ANÁLISIS DE PROYECTOS FINANCIADOS CON LOS RECURSOS DE INVERSIÓN	61
7.5.1 APROBACIÓN Y VIABILIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN APOYO A LA PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL.	61
7.5.2 REVISIÓN DE UNA MUESTRA DE PROYECTOS DE COMPETITIVIDAD, INFRAESTRUCTURA PROMOCIÓN Y MERCADEO QUE SON FINANCIADOS POR EL PROYECTO DE INVERSIÓN “APOYO A LA PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL”:	65
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA.	66
PROYECTOS DEL FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD TURÍSTICA Y MERCADEO Y PROMOCIÓN TURÍSTICA:	87
GESTIÓN DOCUMENTAL	89
9. PLAN DE MEJORAMIENTO	92

## 1. INTRODUCCION

La Oficina de Control Interno, en desarrollo del Programa Anual de Auditorías y Seguimientos aprobado para la vigencia 2018 por el Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno de Mincomercio, programó efectuar la auditoría al Proyecto de Inversión "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional", labor que adelantó en el marco de sus funciones como mecanismo de apoyo al cumplimiento de los objetivos de control establecidos en la ley 87 de 1993.

La auditoría estuvo orientada a identificar oportunidades de mejora para el Sistema de Control Interno Institucional en las actividades relacionadas con la planeación y ejecución del proyecto a través del análisis de sus objetivos, metas y actividades, de acuerdo con las responsabilidades definidas sobre el mismo, en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en su calidad de organismo ejecutor.

Este ejercicio se realizó con base en las Normas de Auditoría establecidas en la Guía de Auditoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, las cuales incluyen planeación de la auditoría, ejecución del trabajo y generación del informe.

Para el logro de los objetivos propuestos fue de vital importancia la participación de la coordinación y el personal vinculado con el proyecto, así como la información soporte y complementaria generada a partir de la ejecución del mismo.

El proceso de auditoría incluyó la solicitud, análisis y verificación de la información asociada al proyecto, así como la presentación de resultados una vez analizados por el equipo auditor, resultados con los que se pretende contribuir al mejoramiento continuo del Ministerio.

## 2. OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL:

Auditar el Sistema de Control Interno inherente al Proyecto de Inversión "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional", en las etapas de la programación del proyecto y la ejecución financiera, física y de gestión del mismo.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Verificar el estado del proyecto de inversión y su planeación, así como su articulación con la Planeación Estratégica de Mincomercio.
2. Verificar el cumplimiento de las metas y actividades propuestas en los objetivos del proyecto de Inversión.
3. Verificar el cumplimiento y la calidad de la información de seguimiento registrada mensualmente en el Aplicativo de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI.
4. Identificar y verificar la operación de los controles implementados para la ejecución de los recursos financieros del Proyecto de Inversión.
6. Identificar situaciones susceptibles de mejora para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno inherente al Proyecto de Inversión.

### 3. ALCANCE

La auditoría se realizó para evaluar el Sistema de Control Interno del proyecto de inversión para la vigencia 2017; durante la auditoría se amplió al periodo a enero – septiembre de 2018 con el fin de realizar un ejercicio de auditoría oportuno.

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

La auditoría interna de gestión al proyecto de inversión revisado en el presente informe, es una auditoría efectuada, bajo la 7ª Dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, denominada “Control Interno”, de igual manera, se realiza de conformidad con la actualización del Modelo Estándar de Control Interno- MECI, centrada en el modelo COSO, verificando los componentes de “Evaluación de los Riesgos”, segundo componente de control que involucra la identificación y análisis de riesgos relevantes en la gestión para el logro de los objetivos del proyecto y la forma en que tales riesgos deben ser manejados, así como el componente de las actividades de control, como las que se realiza en el proyecto para cumplir con las políticas, sistemas de información y procedimientos principalmente.

Para lo anterior, la auditoría se centrará en la revisión de la gestión de Primera Línea de Defensa de la cual forman parte los Gerentes Públicos y la Segunda Línea de Defensa de la Entidad, conformada por servidores responsables de monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (jefes de planeación, supervisores e interventores de contratos o **proyectos**, comités de riesgos donde existan, comité de contratación, entre otros).

## 5. CRITERIOS DE AUDITORIA

- **Ley 1558 de 2012**, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo
- **Ley 1101 de 2006**, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 2785 DE 2006** "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones".
- **Decreto 1782 de 2007** "Por medio del cual se reglamenta el Impuesto con destino al turismo", compilado en el **Decreto 1074 de 2015** del Sector Comercio, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo".
- **Decreto 111 de 1996**, por el cual "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".
- **Decreto 1082 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- **Resolución 1900 de 2016**, Por la cual se adopta la política de Administración de Riesgos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- **Resolución 3861 de 2015**, por la cual mite la Versión 2 del Manual de Contratación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- **Guía para la Elaboración del Resumen Ejecutivo de Proyectos de Inversión del DNP.**
- **Guía de Registro de Seguimiento Mensual del DNP.**
- **Manual de Soporte Conceptual Metodología General de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación**
- **Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas 2014 - 2017 del DNP.**
- **La Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores del Departamento Nacional de Planeación**
- **Guía para la Administración del Riesgo del DAFP, 2015.**
- **Proceso GD-CP-001 Gestión Documental de Mincomercio.**
- **Documentos del Sistema Integrado de Gestión que sean aplicables.**

## 6. EQUIPO AUDITOR

La auditoría interna de gestión, fue realizada por los auditores de la Oficina de Control Interno:

Auditor Líder: Dr. Diego Gustavo Falla Falla.

Equipo Auditor: Leidy Monje Rosero, quien efectuará la aplicación de pruebas de los temas citados en el índice del presente informe.

## 7. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA INTERNA DE GESTIÓN

### 7.1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN

El proyecto de inversión "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional", se encuentra registrado en el Banco de Proyectos del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Pública SUIFP del Departamento Nacional de Planeación con el código BPIN 1106001320000.

#### Horizonte del Proyecto de Inversión

El horizonte del proyecto de inversión es del 2008 - 2018, de acuerdo con lo observado en el Sistema de Información SPI.

#### Objetivos del Proyecto

Los objetivos del proyecto son los siguientes:

##### Objetivo General

Incrementar la promoción con el fin de consolidar a Colombia como un país turístico a nivel mundial y mejorar la competitividad del turismo nacional con el aprovechamiento de las ventajas comparativas ya existentes y la consolidación de las ventajas competitivas a través de la coordinación de acciones entre la nación y las diferentes entidades territoriales para superar los obstáculos de dicha competitividad (ley 1101 de noviembre de 2006. artículo 6. los recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la constitución política).

##### Objetivos Específicos

Objetivo 1: Impulsar el desarrollo del sector turístico.

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



Objetivo 2: Incentivar acciones de promoción y mercadeo de los destinos turísticos y del país

Objetivo 3: Fortalecer la gestión de los recursos destinados a la promoción y competitividad turística

### Financiamiento del Proyecto

Para efectos presupuestales en la vigencia 2017 el proyecto de inversión se financió con recursos del Presupuesto General de la Nación, que corresponden a una apropiación vigente a diciembre 31 por valor de \$112.832.404.731 y para la vigencia 2018 una apropiación vigente a 30 de septiembre de \$45.000.000.000.

### Estructura Organizacional del Proyecto de Inversión

De acuerdo con la estructura orgánica o funcional suministrada por el responsable del proyecto de inversión, se observó que ésta incluye líneas de comunicación entre Mincomercio y la fiduciaria que administra el patrimonio autónomo de FONTUR (Fiducoldex) a la cual se transfieren los recursos del proyecto de inversión, para que se ejecuten los proyectos en materia de promoción, infraestructura y competitividad. De acuerdo con comunicaciones remitidas por los responsables del proyecto de inversión, se pudo evidenciar que la supervisión del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013 ejerce comunicación directa con Fontur – Fiducoldex.

## 7.2 FASE DE PLANEACIÓN DE RECURSOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN.

### 7.2.1 REVISIÓN FUENTE DE RECURSOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN

#### Pruebas

Se revisó la solicitud de recursos realizada para el proyecto de inversión “Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional” en las vigencias 2017 y 2018, observando las siguientes solicitudes y apropiaciones de recursos, de acuerdo con el esquema financiero de la ficha EBI:

Vigencia	Recursos Solicitados	Apropiación Inicial	Apropiación Vigente
2017	79.335.050.234	112.832.404,731	112.832.404,731
2018	186.112.898.412	45.000.000.000	45.000.000.000

- Al verificar la justificación de la solicitud de recursos para las vigencias 2017 y 2018, se observó que la solicitud de recursos del proyecto se efectuó con base en los cuadros denominados “Proyección Impuesto al Turismo 2016 y 2017” y “Proyección Impuesto al Turismo 2017 y 2018” por lo que se realizaron las siguientes validaciones de información:

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



Se verificó la cuenta contable 410557 a la cual se lleva el registro del recaudo del Impuesto al Turismo para las vigencias 2015, 2016 y 2017 en el SIF Nación.

Se indagó la forma en la cual la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción realizó la proyección del impuesto al turismo para efectuar la solicitud de recursos de las vigencias 2017 y 2018.

Se realizó la comparación de los valores reportados en el SIF Nación sobre el impuesto con destino al turismo para las vigencias 2015, 2016 y 2017 con los recaudos reportados en los cuadro de proyección del Impuesto al Turismo para las mismas vigencias.

### Cuadro No. 1 Proyección Impuesto al Turismo 2016 y 2017

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
PROYECCION IMPUESTO AL TURISMO 2016 Y 2017

Precios corrientes

AÑO	EXTRANJEROS INGRESADOS POR VÍA AÉREA /1	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO DEL MERCADO	PASAJEROS EXENTOS (10%)	TOTAL PASAJEROS QUE PAGAN	DOLARES RECAUDADOS POR TURISTA	VALOR TOTAL EN DOLARES	PROMEDIO TASA DE CAMBIO/2	VALOR TOTAL DEL RECAUDO ESTIMADO EN PESOS	VALOR TOTAL DEL RECAUDO REAL EN PESOS
2007	602.124		60.212	541.912	5	2.709.558	2.078,35	5.631.409.869	4.900.252.014
2008	1.161.818	92,95%	116.182	1.045.636	5	5.228.181	1.966,26	10.279.963.173	10.409.219.237
2009	1.286.072	10,69%	128.607	1.157.465	10	11.574.648	2.156,29	24.958.297.736	26.837.364.679
2010	1.401.140	8,95%	140.114	1.261.026	10	12.610.260	1.897,89	23.932.886.351	24.495.305.095
2011	1.503.005	7,27%	150.301	1.352.705	10	13.527.045	1.848,17	25.000.278.758	29.028.214.069
2012	1.613.448	7,35%	161.345	1.452.103	15	21.781.548	1.798,23	39.168.233.060	41.852.782.687
2013	1.726.300	6,99%	172.630	1.553.670	15	23.305.050	1.868,90	43.554.807.945	43.277.625.000
2014	1.967.814	13,99%	196.781	1.771.033	15	26.565.489	2.000,68	53.149.042.533	46.200.469.643
2015	2.288.342	16,29%	228.834	2.059.508	15	30.892.617	2.746,47	84.845.645.812	79.800.008.322
2016*	2.499.545	9,23%	249.955	2.249.591	15	33.743.859	2.905,83	98.053.999.440	
2017*	2.730.241	9,23%	273.024	2.457.217	15	36.858.257	2.905,83	107.103.918.126	
2018*	2.982.230	9,23%	298.223	2.684.007	15	40.260.099	2.905,83	116.989.101.347	
2019*	3.257.475	9,23%	325.748	2.931.728	15	43.975.915	2.905,83	127.786.640.054	

NOTAS SOBRE LOS CÁLCULOS:

**Año 2007:**

- \* La ley rige a partir del segundo trimestre de este año.
- \* Pasajeros exentos superan el 20% como lo demuestra la diferencia entre el recaudo estimado y el real.
- \* Para el cálculo de extranjeros al país solo se toma el semestre II correspondiente al 95% de lo reportado por migración que es la estimación de viajeros aéreos.
- \* Tasa de cambio real reportada por Banco de la República

**Años 2008 a 2012:**

- \* Estimación de extranjeros que ingresan al país con estimación del 95% de lo reportado oficialmente por migración que corresponde a ingresos aéreos internacionales.
- \* Tasa de cambio real reportada por Banco de la República,
- \* Se recalcula el porcentaje de pasajeros exentos (del 20% al 10%) ya que la estimación es más precisa de esta forma de acuerdo a la comparación de la estimación entre el recaudo estimado y el real.

**Año 2013:**

- \* A partir de 2013 se utiliza la cifra total de visitantes extranjeros no residentes en Colombia reportados por Migración Colombia.
- \* Se emplea el promedio de la tasa de cambio real

**Años 2015:**

- \* Se toma el valor de cierre con corte a mayo de 2015, el dólar ha estado oscilando esa cifra en promedio

**Años 2016 a 2019:**

- \* Se utiliza un modelo lineal para estimar los valores. En todo caso el modelo da una cifra baja para 2016 por los constantes cambios del dólar en los últimos años.

**Recomendaciones:**

- \* Generar un modelo para estimar crecimiento de ingreso de extranjeros basado en serie histórica.
- \* Bajo esta metodología, hacer estimaciones máximo de dos periodos futuros por la volatilidad que presenta la variable tasa de cambio y la ausencia de estimadores válidos. (en todo caso se anexa 2017 y 2018 pero no se aconseja utilizar)

Fuente para Tasa de cambio promedio a 2014: <http://www.banrep.gov.co/es/trm>

Serie de datos promedio mes y fin de mes

(Hoja 3)

Proyectado por Edison Restrepo Contratista Mincit  
Fecha estimación 19.05.2015

**Cuadro No. 2 Proyección Impuesto al Turismo 2017 y 2018**

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
PROYECCION IMPUESTO AL TURISMO 2016 Y 2017

Precios corrientes

AÑO	EXTRANJEROS INGRESADOS POR VÍA AÉREA /1	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO DEL MERCADO	PASAJEROS EXENTOS (10%)	TOTAL PASAJEROS QUE PAGAN	DOLARES RECAUDADOS POR TURISTA	VALOR TOTAL EN DOLARES	PROMEDIO TASA DE CAMBIO/2	VALOR TOTAL DEL RECAUDO ESTIMADO EN PESOS	VALOR TOTAL DEL RECAUDO REAL EN PESOS
2007	602.124		60.212	541.912	5	2.709.558	2.078,35	5.631.409.869	4.900.252.014
2008	1.161.818	92,95%	116.182	1.045.636	5	5.228.181	1.966,26	10.279.963.173	10.409.219.237
2009	1.286.072	10,69%	128.607	1.157.465	10	11.574.648	2.156,29	24.958.297.736	26.837.364.679
2010	1.401.140	8,95%	140.114	1.261.026	10	12.610.260	1.897,89	23.932.886.351	24.495.305.095
2011	1.503.005	7,27%	150.301	1.352.705	10	13.527.045	1.848,17	25.000.278.758	29.028.214.069
2012	1.613.448	7,35%	161.345	1.452.103	15	21.781.548	1.798,23	39.168.233.060	41.852.782.687
2013	1.726.300	6,99%	172.630	1.553.670	15	23.305.050	1.868,90	43.554.807.945	43.277.625.000
2014	1.967.814	13,99%	196.781	1.771.033	15	26.565.489	2.000,68	53.149.042.533	46.200.469.643
2015	2.288.342	16,29%	228.834	2.059.508	15	30.892.617	2.746,47	84.845.645.812	79.800.008.322
2016	2.593.057	13,32%	259.306	2.333.751	15	35.006.270	3.000,71	105.043.662.951	90.897.490.708
2017*	2.844.065	9,68%	284.406	2.559.658	15	38.394.876	3.187,78	122.394.500.106	
2018*	3.119.370	9,68%	311.937	2.807.433	15	42.111.500	3.187,78	134.242.287.717	
2019*	3.421.325	9,68%	342.133	3.079.193	15	46.187.894	3.187,78	147.236.941.168	
2020*	3.752.510	9,68%	375.251	3.377.259	15	50.658.882	3.187,78	161.489.477.073	
2021*	4.115.753	9,68%	411.575	3.704.177	15	55.562.662	3.187,78	177.121.658.453	

NOTAS SOBRE LOS CÁLCULOS:

**Año 2007:**

- \* La ley rige a partir del segundo trimestre de este año.
- \* Pasajeros exentos superan el 20% como lo demuestra la diferencia entre el recaudo estimado y el real.
- \* Para el cálculo de extranjeros al país solo se toma el semestre II correspondiente al 95% de lo reportado por migración que es la estimación de viajeros aéreos.
- \* Tasa de cambio real reportada por Banco de la República

**Años 2008 a 2012:**

- \* Estimación de extranjeros que ingresan al país con estimación del 95% de lo reportado oficialmente por migración que corresponde a ingresos aéreos internacionales.
- \* Tasa de cambio real reportada por Banco de la República,
- \* Se recalcula el porcentaje de pasajeros exentos (del 20% al 10%) ya que la estimación es más precisa de esta forma de acuerdo a la comparación de la estimación entre el recaudo estimado y el real.

**Año 2013:**

- \* A partir de 2013 se utiliza la cifra total de visitantes extranjeros no residentes en Colombia reportados por Migración Colombia.
- \* Se emplea el promedio de la tasa de cambio real

**Años 2015:**

- \* Se toma el valor de cierre con corte a mayo de 2015, el dólar ha estado oscilando esa cifra en promedio

**Años 2016 a 2019:**

- \* Se utiliza un modelo lineal para estimar los valores. En todo caso el modelo da una cifra baja para 2016 por los constantes cambios del dólar en los últimos años.

**Recomendaciones:**

- \* Generar un modelo para estimar crecimiento de ingreso de extranjeros basado en serie histórica.
- \* Bajo esta metodología, hacer estimaciones máximo de dos periodos futuros por la volatilidad que presenta la variable tasa de cambio y la ausencia de estimadores válidos. (en todo caso se anexa 2017 y 2018 pero no se aconseja utilizar)

Fuente para Tasa de cambio promedio a 2014: <http://www.banrep.gov.co/es/trm> Serie de datos promedio mes y fin de mes (Hoja 3)

Proyectado por Edison Restrepo Contratista Mincit  
Fecha estimación 19.05.2015

Sobre los cuadros de proyección del Impuesto al Turismo realizados para el 2017 y 2018, se observó que si bien se encuentran incorporados en el SUIFP como soporte de la Justificación de la solicitud de recursos del proyecto, no se actualiza la fecha de elaboración del documento de un año a otro, señalando que la fecha de estimación de la proyección es a 19 de mayo de 2015 en ambos casos, de igual forma en las recomendaciones se señala que:

*“Bajo esta metodología, hacer estimaciones máximo de dos periodos futuros por volatilidad que presenta la variable de tasa de cambio y la ausencia de estimadores válidos. (En todo caso se anexa 2017 y 2018 pero no se aconseja utilizar), lo que infiere información inexacta en el documento que soporta la*

justificación técnica de solicitud de recursos **para la vigencia 2017**, pues es contradictorio que el documento realice una proyección para ese año y se indique que no se sugiere utilizar.

Lo anterior, puede llevar a confusión y adquiere importancia cuando la proyección es el único documento que soporta la justificación del cálculo de los recursos solicitados, consignada en el SUIFP del DNP, pues está publicada para consulta de las entidades que dan la viabilidad de control posterior del proyecto y para los organismos de control y auditoría.

Por otro lado, frente a la información establecida en la proyección estadística se observa que el valor del recaudo real en pesos es tomado, de acuerdo con entrevista realizada en la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, de los recaudos y liquidaciones del impuesto realizadas por las aerolíneas que son allegadas a esa dependencia, así como de la información estadística que llega de entidades como Migración Colombia, sin embargo, la información empleada para las proyecciones realizadas sobre el recaudo del impuesto con destino al turismo en las vigencias 2015, 2016 y 2017, no ha sido cruzada para las tres vigencias revisadas con la información del recaudo reportado por el Sistema SIIF Nación, el cual contiene la información de los pagos de las aerolíneas y arroja el acumulado del recaudo por vigencia, valor que fue consignado en los estados financieros del Ministerio de la siguiente manera:

**Cuadro No. 3 Reporte Recaudo Impuesto al Turismo Cuenta 410557 SIIF Nación a cargo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.**

AÑO	MES	VALOR
2015	ENERO	17.133.069.342
2015	FEBRERO	105.182.123
2015	MARZO	-
2015	ABRIL	18.275.504.701
2015	MAYO	295.986.000
2015	JUNIO	-
2015	JULIO	19.053.237.321
2015	AGOSTO	-
2015	SEPTIEMBRE	92.251.000
2015	OCTUBRE	21.686.267.258
2015	NOVIEMBRE	4.219.866.000
2015	DICIEMBRE	28.209.953.000,00
**TOTAL REPORTADO EN ESTADOS FINANCIEROS		<b>109.071.316.745</b>

AÑO	MES	VALOR
2016	ENERO	28.942.408.000
2016	FEBRERO	490.849.802
2016	MARZO	121.044.000
2016	ABRIL	27.709.308.893
2016	MAYO	929.816.000
2016	JUNIO	49.551.696
2016	JULIO	24.981.027.000
2016	AGOSTO	2.325.219.823
2016	SEPTIEMBRE	627.428.312
2016	OCTUBRE	28.094.424.306
2016	NOVIEMBRE	877.148.688
2016	DICIEMBRE	31.429.681.991,00
**TOTAL REPORTADO EN ESTADOS FINANCIEROS		<b>146.577.908.511</b>

AÑO	MES	VALOR
2017	ENERO	-
2017	FEBRERO	1.006.040.000
2017	MARZO	254.205.000
2017	ABRIL	27.537.788.578
2017	MAYO	696.570.903
2017	JUNIO	-
2017	JULIO	25.125.908.200
2017	AGOSTO	3.262.433.000
2017	SEPTIEMBRE	-
2017	OCTUBRE	31.634.043.575
2017	NOVIEMBRE	-
2017	DICIEMBRE	8.278.792.000
**TOTAL REPORTADO EN ESTADOS FINANCIEROS		<b>97.795.781.256</b>

Lo anterior, podría llegar a subestimar el valor del recaudo empleado para realizar las proyecciones del recaudo esperado y por ende subestimar las solicitudes y apropiaciones de recursos para el proyecto de inversión, máxime cuando el impuesto con destino al turismo es un impuesto con destinación específica.

Por otro lado, frente a la identificación del tercero en el registro contable del impuesto al turismo, se observó al consultar en el SIIF Nación que para **las tres vigencias revisadas** se emplea en el Sistema, un tercero genérico denominado para la cuenta contable 410557 "Impuesto con destino al turismo", "*Identificación 999999999 Tercero Genérico*", sin identificar las aerolíneas responsables de las consignaciones realizadas a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por ese concepto, lo que genera debilidades de control frente a la **verificabilidad**<sup>1</sup> de los

<sup>1</sup> Régimen de Contabilidad Pública. Características cualitativas de la información Contable Pública: **Verificabilidad**. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos  
**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**  
 Conmutador (571) 6067676  
[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)



registros por concepto del Impuesto al Turismo; sin embargo para la vigencia 2018 se observó que esta situación fue corregida, identificando en el SIIF Nación el tercero, mediante actividades de control implementadas por el Grupo de Contabilidad sobre el tema.

Del análisis de la información anterior se encontró lo siguiente:

**Hallazgo No. 1 Diferencias entre los valores del recaudo real reportado en las proyección de la Dirección de Análisis Sectorial y los saldos de la cuenta contable 410557 “Impuesto con destino al turismo”.**

Al revisar las proyecciones realizadas por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción para justificar la solicitud de recursos del Proyecto de Inversión para las vigencias 2017 y 2018, se observó que se empleó la información de los formatos de recaudo y liquidación de las aerolíneas para calcular el recaudo real en las vigencias 2015 (\$79.800.008.322), 2016 (\$90.897.490.708) y 2017 (\$0), sin embargo al comparar los valores relacionados en los cuadros de proyección como “Recaudo Real” de cada vigencia con el valor de los saldos de la cuenta contable No. 410557 del SIIF Nación registrados en los Estados Financieros del Ministerio con corte a 31 de diciembre de los años 2015 (\$109.071.316.745), 2016(\$146.577.908.511) y 2017(\$29.494.604.481<sup>2</sup>), se observó que éstos valores son superiores a los relacionados como “Recaudo Real” en las proyecciones, lo que subestimó en las proyecciones realizadas el recaudo real y el estimado esperado, empleado para establecer los valores solicitados en el anteproyecto de presupuesto. Lo anterior, genera la materialización de un riesgo operativo y financiero por la omisión de la utilización de la información del recaudo del Impuesto con Destino al Turismo registrada en el SIIF Nación, considerada como la información financiera oficial, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1068 de 2015 en el Artículo 2.9.1.1.4 que señala: *Información del Sistema. El SIIF Nación reflejará el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto; la programación, modificación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), la gestión contable y los recaudos y pagos realizados por la Cuenta Única Nacional y demás tesorerías.*

Adicionalmente no permite evidenciar el cumplimiento integral del Artículo 2.9.1.1.6 del Decreto 1068 de 2015 que establece: **Alcance de la información registrada en el SIIF Nación.** *La información registrada en el Sistema es fuente válida para:*

- a) *El desarrollo de los procesos operativos relacionados con:*
    1. **La programación del Presupuesto General de la Nación.**
    2. *La administración de apropiaciones.*
    3. **La ejecución presupuestal de ingresos y de gastos en sus diferentes clasificaciones.**
- ...

---

registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública

<sup>2</sup> Valor calculado a mayo con los reportes de la cuenta 410557 SIIF Nación de 2017, periodo para el cual se presentan las necesidades de recursos a la OAPS para preparación de anteproyecto de presupuesto de 2018.

f) **El control de resultados financieros que realicen las autoridades públicas;**

...

**Recomendación**

Efectuar la revisión de los valores reportados en la justificación para la solicitud de recursos del proyecto de inversión realizado por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, frente al valor del recaudo registrado en la contabilidad de la Entidad, en consideración a que las cifras oficiales son las señaladas por el SIF Nación.

Frente al hallazgo la dependencia respondió al informe preliminar mediante memorando DASYP-2018-000183:

*En lo que corresponde a este punto, es importante precisar que el Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es el encargado de ACORDAR, EJECUTAR Y EVALUAR la política turística, así como los planes y programas derivados de esta, por lo tanto, está en cabeza de Dirección de Análisis Sectorial y Promoción de "Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística", de conformidad con el Decreto 2785 del 2006 que en su artículo 8 numeral 11. Motivo por el cual este Ministerio no tiene competencia para adelantar el seguimiento y control del impuesto en mención; salvo mejor criterio en contrario consideramos, que dicho seguimiento y control fiscal es competencia del Ministerio de Hacienda de Crédito Público (Ley 1101 de 2006). En este contexto, el Impuesto con destino al Turismo tiene como sujeto activo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 4 de la ley 1101 de 2006. Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le corresponde, según el Decreto 1782 de 2007, reglamentario de esta Ley, artículos 4 y 5 respectivamente: i) disponer el formato en el cual las aerolíneas reportan el recaudo y liquidación del Impuesto a la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística; y ii) calcular trimestralmente la tasa promedio de cambio representativa del mercado con base en la TRM certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia. El cumplimiento de estas funciones por parte del MinCIT, expidió Circular 138 de 2018, en la cual se dio a conocer el procedimiento por el cual las aerolíneas pueden consultar en la página web [www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co) la TMR actualizada al trimestre correspondiente, para el recaudo, liquidación y pago del impuesto con destino al Turismo, igualmente para efectos de liquidar el recaudo se diseñó el formato FP-FM-044. V1 y el mismo se encuentra en la página web [www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co) en donde lo pueden descargar para tal efecto.*

*Referente a los soportes documentales de los comprobantes contables, por registro del impuesto con destino al turismo, se aclara que dichos comprobantes no son elaborados ni aprobados por el grupo de contabilidad de este Ministerio, son registros automáticos imputados por el Ministerio de Hacienda directamente en el aplicativo SIF Nación, como causación y recaudo simultáneo; cuyo soporte de consignación lo posee el funcionario de Minhacienda que elabora y aprueba los comprobantes de ingreso.*

*Por otra parte, es conveniente precisar que las proyecciones del recaudo del Impuesto con Destino al Turismo son en sí mismas independientes de la ejecución del proyecto de inversión Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional, el cual es el sujeto de la auditoría según el informe de la OCI.*

*En primer lugar vale la pena aclarar que la proyección del Impuesto es un ejercicio que inició la DASP con miras a impulsar acciones que consiguieran mayores recursos para el sector, teniendo en cuenta que los recursos que ha asignado el Ministerio de Hacienda al MinCIT por este concepto han sido históricamente inferiores a los recaudados. Este ejercicio se ha realizado sin mayor orientación de otras áreas del MinCIT como la Oficina de Planeación, de la cual deberían provenir los datos para la estimación del recaudo futuro y eventualmente la estimación misma, pues estas actividades son en la práctica ajenas a las funciones de la DASP. A manera de ejemplo, en esta dependencia no se cuenta con estimaciones precisas sobre la variación de la TRM y el ingreso de turistas por vía aérea, las dos variables esenciales para la proyección que se comenta.*

*En segundo lugar es útil precisar la manera como se ha realizado hasta la fecha la proyección de recaudo del Impuesto: llamemos momento cero (0) al año en el cual se realiza la proyección, momento uno (1) al año para el cual se hace la proyección y momento menos uno (-1) al año del cual se toman las cifras para la proyección. En el momento cero se utilizan los reportes de recaudo recibidos de las aerolíneas del momento -1 y anteriores, con el fin de proyectar de manera lineal el recaudo del momento 1. Se utiliza un método de proyección lineal en ausencia de un método diferente para este cálculo.*

*En esta explicación vale agregar que apenas a partir de 2018 el Grupo de Contabilidad y la DASP conocieron la utilidad del SIF para identificar los terceros que consignan en la cuenta destinada por el Ministerio de Hacienda para la consignación del Impuesto con Destino al Turismo.*

*Por lo expuesto hasta aquí, la DASP valora el análisis juicioso realizado por la Auditoría y tendrá en cuenta las recomendaciones en la medida que sean pertinentes a la naturaleza de sus funciones. No obstante considera que no hay lugar al hallazgo pues las proyecciones de los recursos del Ministerio, con los cuales la entidad cumple su misionalidad y financia su operación, no son competencia de esta dependencia.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que las proyecciones del impuesto con destino al turismo forman parte de la justificación técnica de la solicitud de recursos realizada por la Dirección de Análisis y Promoción sobre el proyecto de inversión auditado, que dichos documentos se encuentran formando parte del sustento técnico del proyecto en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP – SUIFP, que a partir de la vigencia 2018 el Grupo de Contabilidad y la DASP conocieron la utilidad del SIIF para identificar los terceros que consignan en la cuenta destinada por el Ministerio de Hacienda para la consignación del Impuesto con Destino al Turismo, y que además tendrán en cuenta la recomendación en la medida que sean pertinentes a la naturaleza de sus funciones, se confirma el hallazgo por parte de la Oficina de Control Interno.

### **Calidad de la Información del Impuesto con Destino al Turismo:**

Frente al tema de revisión de la información entre las operaciones registrada en el SIIF Nación y la información reportada por las aerolíneas en los formatos de recaudo y liquidación que son allegadas al Ministerio (Vigencias 2016, 2017 y 2018), se observó de acuerdo con respuesta de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, que la información no fue revisada comparativamente sino hasta la vigencia 2018, donde se verifica el valor de los formatos de Recaudo y Liquidación o declaraciones<sup>3</sup> de cada aerolínea con el reporte del extracto de la cuenta en el Banco de la República obtenido en el SIIF Nación, actividad que está siendo realizada por Fiducoldex- Fontur y la Dirección Técnica, sin que hasta la fecha ésta información este siendo allegada al área contable con una periodicidad y características definidas frente a la información requerida por ésta última.

Sobre los cuadros de revisión que han sido elaboradas en el 2018 y que fueron remitidos por la Dirección de Análisis Sectorial a la OCI para soportar dicha revisión, se observó que para algunas partidas no se identifica el tercero así:

### **Cuadro No. 4 Conciliación Remitido por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción para Abril-Mayo.**

<sup>3</sup> como son llamadas en algunos casos por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción y Minhacienda

**APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL**

COMPROBANTE CONTABLE		DOCUMENTO FUENTE		VALOR CONSIGNADO	NOMBRE DE LA AEROLÍNEA SEGÚN DECLARACIÓN
Fecha	Transaccion	Número	VALOR CONSIGNADO		
2018/04/13	ING016	7318	113.039.720,00	PARSA S.A.	
2018/04/24	ING016	8018	602.035.000,00		
2018/04/24	ING016	8118	404.087.000,00	AIR EUROPA LINEAS AEREAS S.A.	
2018/04/24	ING016	8218	1.065.258.000,00	AEROVIAS DE MEXICO SA AEROMEXICO SUC COLOMBIA	
2018/04/25	ING016	8318	466.680.000,00	ABC AEROLINEAS SA. DE CV	
2018/04/25	ING016	8418	2.259.722.000,00	AMERICAN AIRLINES INC	
2018/04/25	ING016	8518	420.597.000,00	AIR CANADA	
2018/04/26	ING016	8618	656.025.000,00	UNITED AIR LINES INC	
2018/04/27	ING016	9418	494.742.000,00	FAST COLOMBIA VIVA COLOMBIA	
2018/04/27	ING016	9518	767.049.000,00	AEROLINEAS GALAPAGOS S.A. AEROGAL	
2018/04/27	ING016	9618	320.594.000,00	LINEAS AEREAS COSTARRICENSES S.A. LACSA	
2018/04/27	ING016	9718	362.748.000,00	KLM CIA REAL HOLANDESA DE AVIACIÓN	
2018/04/27	ING016	9818	1.530.925.000,00	JETBLUE AIRWAYS CORPORATION	
2018/04/27	ING016	9918	11.263.000,00	CUBANA DE AVIACIÓN	
2018/04/27	ING016	10018	946.886.000,00	IBERIA LINEAS AEREAS DE ESPAÑA OPERADORA	
2018/04/27	ING016	10118	606.324.000,00	DEUTSCHE LUFTHANSA AKTIENGESELLSCHAFT AG	
2018/04/27	ING016	10218	504.819.000,00	AIR FRANCE	
2018/04/27	ING016	10318	289.074.000,00	AEROLINEAS ARGENTINAS S.A.	
2018/04/27	ING016	10418	415.279.000,00	TACA INTERNACIONAL AIRLINES S.A.	
2018/04/27	ING016	10518	1.140.603.000,00	TRANS AMERICAN AIRLINES S.A.	
2018/04/27	ING016	10618	8.799.773.000,00	AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO AVIANCA	
2018/04/30	ING016	10818	1.187.989.000,00	AERO REPÚBLICA SA	
2018/04/30	ING016	10918	911.779.000,00	COMPAÑIA PANAMEÑA DE AVIACIÓN SA	
2018/04/30	ING016	11018	3.391.020.000,00	COMPAÑIA PANAMEÑA DE AVIACIÓN SA	
2018/04/30	ING016	11118	108.623.000,00		
2018/04/30	ING016	11218	893.254.000,00	SPIRIT AIRLANDS INC	
2018/04/30	ING016	11318	1.275.385.000,00		
2018/04/30	ING016	11418	519.142.000,00	AVIOR AIRLINES COLOMBIA CA	
2018/04/30	ING016	11518	978.977.000,00		
2018/04/30	ING016	11618	925.802.000,00		
2018/05/03	ING016	11718	101.204.000,00	TAME EP	
<b>TOTAL ABRIL Y MAYO DE 2018</b>			<b>32.470.697.720,00</b>		

En el cuadro anterior, se identificaron cinco (5) partidas por un valor total de \$3.890.822.000 sin que tuvieran la identificación de la aerolínea a la que corresponde las partidas del SIIF Nación 8018, 11118, 11318, 110518, 11618, lo que genera incertidumbre frente a la información y actuación adelantada por la dependencia para establecer el origen de esas consignaciones realizadas a la Dirección del Tesoro en la cuenta del Impuesto con Destino al Turismo.

De acuerdo con información de gestión revisada para la vigencia 2018, se observó que mediante oficios de Fiducoldex al Ministerio Rad. 1-2018-006293 del 13 de abril de 2018, Rad. 1-2018-009521 del 24 de mayo de 2018 Rad. 1-2018-020421 de 30 de agosto de 2018, ésta Entidad se encuentra suministrando la información del “estado de los formatos de reportes de recaudo y liquidación” enviados por las aerolíneas a la Fiduciaria, en cumplimiento del Decreto 1782 de 2007.

Dicha información, que no es catalogada por la fiduciaria como una conciliación, es allegada a la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción como área que se encuentra coordinando el tema del impuesto actualmente, ésto teniendo en cuenta que a partir de este año se dio la instrucción a Fiducoldex- Fontur para apoyar la recepción de los formatos de recaudos y liquidaciones del impuesto con destino al turismo y de las consignaciones realizadas, tema que a partir del 26 junio de 2018 fue formalizado y comunicado a las aerolíneas a través de la Circular DASP-138 de 2018 por parte de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción.

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**  
 Comutador (571) 6067676  
[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)



Por lo anterior, se sugiere determinar la información, las fuentes y los responsables formales de realizar la conciliación de información con la aprobación de todas las partes interesadas en el Ministerio, así como los fines y características de la información requerida para el control financiero y de gestión de la Entidad.

## 7.2.2 REVISIÓN DEL CONTROL DEL RECAUDO Y LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INFORMACIÓN BASE PARA SOLICITUD DE RECURSOS EN EL PROYECTO DE INVERSIÓN:

### Pruebas

En el marco del Proyecto de Inversión *Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 A Nivel Nacional*, por medio del cual se apropian los recursos con destinación específica del impuesto con destino al turismo, se verificó el marco normativo que crea y establece la operación del cobro del impuesto de la siguiente manera:

### 7.2.2.1 ANÁLISIS NORMATIVO DEL RECAUDO Y LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO

De acuerdo con el Marco Legal, el impuesto con destino al turismo como inversión social se creó a través del artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 así:

*“Créase, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas.*

*El hecho generador del impuesto con destino al turismo es el ingreso al territorio colombiano de personas extranjeras, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.*

*El sujeto activo del impuesto con destino al turismo es la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son contribuyentes del impuesto con destino al turismo, todas las personas extranjeras, que ingresen a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.*

*Estarán exentas del impuesto con destino al turismo las siguientes personas. El gobierno nacional **determinará mediante reglamento las condiciones operacionales de dichas exenciones.***

*a) Los agentes diplomáticos y consulares de gobiernos extranjeros acreditados ante el Gobierno colombiano, y los funcionarios de organizaciones internacionales creadas en virtud de tratados o convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia;*

*b) Los tripulantes de las aeronaves de tráfico internacional y el personal de las líneas aéreas de tráfico internacional, quienes por la naturaleza de su labor deban ingresar a territorio nacional en comisión de servicios o en cumplimiento de sus labores;*

*c) Los estudiantes, becarios, docentes investigadores y personas de la tercera edad;*

*d) Los pasajeros en tránsito en el territorio colombiano;*

*e) Las personas que ingresen a territorio colombiano en caso de arribo forzoso al territorio nacional, incluidos los casos de emergencias médicas producidas a bordo.*

*La tarifa del impuesto con destino al turismo, durante los años 2006, 2007 y 2008, es la suma de US\$5 Dólares de los Estados Unidos o su equivalente en pesos colombianos. A partir del 1o de enero de 2009 y hasta el 31 de diciembre de 2011, la tarifa del impuesto con destino al turismo será la suma de US\$10 Dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en pesos colombianos. A partir del 1o de enero del 2012 la tarifa del impuesto con destino al turismo será la suma de US\$15 Dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en pesos colombianos.*

*El impuesto con destino al turismo deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos y su pago se hará trimestralmente.”*

En el artículo 5 de la misma Ley, se establece sobre el recaudo lo siguiente:

*ARTÍCULO 5o. RECAUDO DEL IMPUESTO PARA EL TURISMO POR PARTE DE LAS AEROLÍNEAS. El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo 4 de la presente ley, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia y deberá ser consignado por estas a una cuenta especial de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes.*

Seguidamente la Ley señala sobre la destinación de los recursos recaudados:

*ARTÍCULO 6o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.*

*PARÁGRAFO. El Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística<1> al que se refiere el artículo 11 de la presente ley aprobará los planes y programas en que se invertirán estos recursos de conformidad con la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su ejecución se hará a través de Proexport para la promoción internacional, y con la entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística<1> de que trata el artículo 9o de la presente ley, para la promoción interna y la competitividad.*

En la misma Ley se establece en lo concerniente a todos sus artículos que:

*ARTÍCULO 19. REGLAMENTACIÓN. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará esta ley ~~en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.~~*

A través del Decreto 1782 de 2007 se reglamentó **parcialmente** el impuesto con destino al turismo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 19 de la Ley 1101 de 2006, estableciendo sujetos pasivos del impuesto para el turismo, causación, responsable del recaudo, reporte y liquidación, consignación y/o transferencias de los recursos, exenciones y pruebas, y vigencias.

En la vigencia 2018 se observó que el 28 de mayo se publicó la Circular conjunta “Aspectos normativos y de procedimiento sobre el recaudo del impuesto al turismo”, del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público así:

# APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL

## CIRCULAR CONJUNTA

PARA: EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL DE PASAJEROS  
RESPONSABLES DEL IMPUESTO PARA EL TURISMO

DE: MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

ASUNTO: ASPECTOS NORMATIVOS Y DE PROCEDIMIENTO SOBRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO AL TURISMO

FECHA: 25 MAYO 2018

Esta Circular Conjunta reitera aspectos normativos y procedimentales relacionados con la gestión del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turística. Este tributo, base de financiación de un sector muy importante para la economía del país, orienta a los responsables de su recaudo y transferencia a la Nación y busca prevenir dificultades que se puedan presentar por omisión de las funciones y deberes asignados por las normas nacionales sobre la materia.

Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, han recibido numerosas peticiones de las aerolíneas sobre diversos aspectos de este impuesto nacional creado por la Ley 1101 de 2006 y reglamentado por el Decreto Nacional 1782 de 2007. A continuación se relacionan los aspectos normativos y operativos que regulan su recaudo y que deben ser de estricto cumplimiento por parte de las dos carteras involucradas.



- 1.2.4. En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera del CPACA y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.
  - 1.3. Con base en el Estatuto Tributario Nacional y las normas citadas sobre el Impuesto al Turismo, las empresas de transporte aéreo internacional, como responsables del recaudo de este impuesto, tienen los siguientes deberes:
    - 1.3.1. Recaudar el Impuesto.
    - 1.3.2. Consignar lo recaudado.
    - 1.3.3. Presentar declaraciones.
  - 1.4. En todos los aspectos de gestión del Impuesto para el Turismo, al Ministerio de Hacienda, como sujeto activo, le corresponde aplicar lo pertinente del Estatuto Tributario Nacional.
- 2. ASPECTOS OPERATIVOS**
- 2.1. Anexo se remite el formato de reporte de recaudo y liquidación del pago del Impuesto con destino al turismo que deberá presentar cada aerolínea trimestralmente, diseñado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
  - 2.2. Los recursos recaudados por concepto del Impuesto deberán transferirse a la cuenta con las siguientes especificaciones:

Banco de la República  
Tipo de cuenta: corriente  
Número de la cuenta: 61010252  
Nombre de la cuenta: DTN Impuesto al Turismo MINCIT
  - 2.3. La consignación de los recursos sólo podrá realizarse por el sistema SEBRA – CUD que ofrece el Banco de la República. Para esto se debe acudir a un intermediario financiero indicándole que en la transferencia deben utilizar el código de operación 137 para que la operación quede exenta del gravamen a los movimientos financieros, según el artículo 879, numeral 3, del Estatuto Tributario Nacional.

## 1. ASPECTOS NORMATIVOS

1.1. Con base en la Ley 1101 de 2006 y su Decreto Reglamentario 1782 de 2007.

- 1.1.1. El sujeto activo del Impuesto para el Turismo es la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 1.1.2. Los sujetos pasivos son los extranjeros que ingresen al territorio colombiano por vía aérea en vuelos regulares, con las excepciones del artículo 4 de la Ley 1101 de 2006.

- 2.4. En la cuenta en la cual se efectuará la transferencia, en el campo concepto, el intermediario financiero debe escribir el código de portafolio 333 Mincomercio Industria y Turismo – Gestión General.
- 2.5. Cualquier costo adicional que se genere debe correr por cuenta de la entidad que solicita la operación al intermediario financiero.
- 2.6. Las aerolíneas deben informar al Grupo de Caja de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional la fecha de pago, a los correos electrónicos moises.ramos@minhacienda.gov.co y alvaro.sandoval@minhacienda.gov.co. Las inquietudes sobre estos aspectos se pueden comunicar a los teléfonos 3811700, extensiones 3105 y 3154 y al fax 3812138.
- 2.7. Para efectos de liquidar el impuesto, la tasa promedio de cambio representativa del mercado de cada trimestre, de acuerdo con el reporte de la Superintendencia Financiera de Colombia, será informada oportunamente por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de circular y publicada en el sitio destinado para este fin en el sitio [www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co).
- 2.8. Las empresas destinatarias de esta circular deberán remitir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al correo electrónico [jsuarez@mincit.gov.co](mailto:jsuarez@mincit.gov.co) (teléfono 6067676 extensión 2424) copia del formato de reporte de recaudo y liquidación, diligenciado con base en lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1782 de 2007, y de la consignación o comprobante de la transferencia de los recursos correspondientes.
- 2.9. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo habilitará un sitio en su página web en el cual mantendrá información de interés para las aerolíneas responsables de recaudar y transferir el Impuesto para el Turismo.

Atentamente,

  
**MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

  
**MARIA LORENA GUTIERREZ BOTERO**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Aprobó: Sandra Howard Taylor – Viceministra de Turismo  
Revisó: Santiago Márroquin Velanda – Secretario General MinCIT

Posteriormente el 26 de junio de 2018 la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, expidió la Circular DASP-138 de 2018 en la que se indica lo siguiente:

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



APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL

Logo of MINCOMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO and TODOS POR UN NUEVO PAIS. Direccion de Analisis Sectorial y Promocion. Circular DASP- 138 -2018. Para: Empresas de Transporte Aereo Internacional de Pasajeros que realizan vuelos regulares a Colombia. De: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asunto: Recauda, liquidación y pago del impuesto con destino al Turismo. Fecha: 26 de junio de 2018. Cordial saludo. De acuerdo con la establecida por el Decreto 1782 de 2007, por medio del cual se reglamenta el impuesto con destino al turismo, nos permitimos dar a conocer las siguientes disposiciones que deben ser tenidas en cuenta por las aerolíneas recaudadoras, para el recaudo, liquidación y pago del impuesto con destino al Turismo para las próximas declaraciones. 1. FORMATO DE RECAUDO Y LIQUIDACIÓN. Para el recaudo y liquidación del pago del impuesto con destino al turismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha diseñado un nuevo formato que deberá presentar cada aerolínea trimestralmente, el cual podrá ser descargado en formato Excel desde su sitio web www.minci.gov.co o al Link http://www.minci.gov.co/miniturismo/publicaciones/40919/impuesto\_con\_destino\_al\_turismo. Calle 28 N° 13A-15 / Bogotá, Colombia. Comutador (571) 6047676 www.minci.gov.co

Logo of MINCOMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO and TODOS POR UN NUEVO PAIS. Direccion de Analisis Sectorial y Promocion. 2. LIQUIDACIÓN Y PAGO. Para efectos de liquidar el impuesto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pone al servicio de las aerolíneas recaudadoras su sitio web www.minci.gov.co o al Link http://www.minci.gov.co/miniturismo/publicaciones/40919/impuesto\_con\_destino\_al\_turismo, para consultar la tasa promedio de cambio representativa del mercado (T.R.M.) de conformidad con el artículo 5 del Decreto 1782 de 2007. La consignación y/o transferencia por parte de las aerolíneas recaudadoras se hará a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre, en pesos colombianos y a la tasa promedio de cambio representativa del mercado (T.R.M.), calculada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La tarifa para la liquidación (según Decreto No 1782 de 2007) aplicable será de quince (US\$15) dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en pesos colombianos. 3. FORMA DE REALIZAR CONSIGNACIÓN Y/O TRANSFERENCIA. De acuerdo con la comunicación recibida el primero de junio de 2017, remitida por el Subdirector de Operaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se informa que con el fin de obtener de forma clara y precisa el recaudo de los recursos provenientes del tributo denominado impuesto con destino al turismo, la Dirección Nacional de Crédito Público ha decidido aperturar una cuenta ante el Banco de la República para el recaudo del impuesto en mención, la cual cuenta con las siguientes especificaciones: Banco de la República. Tipo de cuenta: corriente. Número de la cuenta: 61010252. Nombre de la cuenta: DTN Impuesto al Turismo MINCI. Calle 28 N° 13A-15 / Bogotá, Colombia. Comutador (571) 6047676 www.minci.gov.co

Logo of MINCOMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO and TODOS POR UN NUEVO PAIS. Direccion de Analisis Sectorial y Promocion. La consignación de los recursos únicamente podrán realizarse por el sistema SEBRA-CUD que ofrece el Banco de la República. Para lo anterior se debe acudir a un intermediario financiero indicándole que para la transferencia de fondos deben utilizar el código de operación 137, de manera tal que la operación quede exenta del gravamen de los movimientos financieros, de acuerdo con el artículo 879 numeral 3 del Estatuto Tributario. De igual manera se debe señalar al intermediario financiero la cuenta de depósito a la cual se va a efectuar la transferencia y se deberá escribir en el campo de concepto el código de portafolio 333 MINCOMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO - GESTION GENERAL. Es importante tener en cuenta que cualquier costo adicional que se genere, debe correr por cuenta de la entidad que solicita la operación a la respectiva entidad financiera. Se deberá informar previamente al Grupo de Caja de la Dirección General de Crédito Público y tesoro nacional la fecha de pago, a los correos electrónicos: moises.ramos@minhacienda.gov.co; y alvaro.sandoval@minhacienda.gov.co; cualquier inquietud a los teléfonos 3811700 extensión 3105/3154 y al fax 3812138. Se entiende por consignante la aerolínea recaudadora del impuesto con destino al turismo. 4. ENVÍO DE DOCUMENTOS. Las aerolíneas recaudadoras del impuesto con destino al turismo deberán enviar los siguientes documentos: Formato de reporte de recaudo y liquidación, debidamente diligenciado con la información correspondiente al trimestre declarado, así como copia legible de la consignación de los recursos, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al respectivo trimestre a los correos electrónicos: gherandez@minci.gov.co, y impuestoturismo@fontur.com.co (En formato PDF escaneados). Calle 28 N° 13A-15 / Bogotá, Colombia. Comutador (571) 6047676 www.minci.gov.co

Logo of MINCOMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO and TODOS POR UN NUEVO PAIS. Direccion de Analisis Sectorial y Promocion. El formato Original del reporte de recaudo y liquidación, debidamente diligenciado con la información referente al trimestre declarado, así como copia legible de la consignación deberá ser enviada dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al respectivo trimestre, acompañados de una carta remitora, en la siguiente dirección: Dirección de Negocios Especiales PA - Fontur. Directora: María Claudia Mora. impuestoturismo@fontur.com.co +57 (1) 3275500 Ext. 1202. Dirección: calle 28 No. 13 A-24 piso 8 Edificio Museo del Parque Bogotá D.C. Nota: Tener en cuenta la Circular Conjunta firmada por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Comercio, Industria y Turismo, la cual fue remitida a los correos electrónicos informados en la última declaración del impuesto con Destino al Turismo; y la cual puede ser consultada en su sitio web www.minci.gov.co o al Link http://www.minci.gov.co/miniturismo/publicaciones/40919/impuesto\_con\_destino\_al\_turismo. Cordialmente, María Lorena Gutiérrez Botero, Ministra de Comercio, Industria y Turismo. Estando: Gustavo Hernández - Cont. Aprobó: Karol Fajardo Bello - Directora de Asesoría Sectorial y Promocion. Concedió: Eduardo Quintero - Secretario General. Diego Fernando Forero - Oficina Jurídica. Calle 28 N° 13A-15 / Bogotá, Colombia. Comutador (571) 6047676 www.minci.gov.co

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



De acuerdo con la Circular anterior, el Ministerio tiene asignada, en concordancia con el artículo 4 del Decreto 1782 de 2007<sup>4</sup>, la función de elaborar el formato para el reporte del recaudo y liquidación del impuesto con destino al turismo, realizar el promedio de la Tasa Representativa del Mercado con la cual debe realizarse la liquidación del impuesto y publicar la información relacionada con éste en el sitio web [http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto\\_con\\_destino\\_al\\_turismo](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto_con_destino_al_turismo).

De otro lado, si bien se establecieron en la Circular Conjunta para el sujeto activo del impuesto, entre otras, las reglas que se deben aplicar por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los procedimientos de cobro activo de obligaciones de carácter tributario, no está reglamentada ni asignada formalmente la función y la competencia (en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y/o Fontur) de requerir a la Aerolíneas la presentación de los formatos de recaudo y liquidación del impuesto con destino al turismo, cuando estos no sean presentados en el término establecido por la Ley.

No se han definido formalmente los mecanismo de control o monitoreo sobre sanciones o intereses de mora por las liquidaciones y pagos extemporáneos que podrían darse en estos casos y la responsabilidad de quien debe identificarlos y aplicarlos; sobre este particular durante la auditoría se observó que Fiducoldex-Fontur realiza desde el 2018, la solicitud a las aerolíneas pendientes de allegar los formatos de recaudo y liquidación a este patrimonio autónomo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 del Decreto 1782 de 2007 *Reporte y Liquidación: “El reporte de recaudo y liquidación del impuesto para el turismo **que deberá presentar cada empresa aérea en la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística**, deberá estar debidamente suscrito por el revisor fiscal de la aerolínea y se efectuará en el formato que disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo...”*, sin embargo, los mecanismos de control sobre esta actividad no se encuentran formalmente establecidos para Fiducoldex – Fontur, pues si bien actualmente se identifican y se informa al Mincomercio que serán solicitadas a las aerolíneas los formatos de recaudo y liquidación faltantes, no hay justificación normativa, ni obligación legal que sustente las actividades de control que deben realizarse sobre la entrega de los recaudos y liquidaciones del impuesto con destino al turismo, que además son consignadas en una cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como sujeto activo del impuesto.

Como otro elemento que pretende organizar el tema del impuesto con destino al turismo, se observó que a partir del 1 de Octubre de 2018 entró en vigencia en el Sistema Integrado de Gestión del Ministerio, un procedimiento elaborado por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción denominado “**Proyección y Seguimiento a los Recursos del Impuesto con Destino al Turismo**” el cual tiene como objetivo: “*Verificar que la ejecución de los recursos del Impuesto con Destino al Turismo se realice de conformidad con la apropiación presupuestal y ésta corresponda a los cálculos estimados de recaudo*”, sin embargo, su alcance se circunscribe a la ejecución de los recursos con destino al turismo y a las proyecciones del mismo para realizar la solicitud de recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito

<sup>4</sup> Decreto compilado en el Decreto 1074 de 2015, Sección 10 “Generalidades del Impuesto” y Sección 11 “Personas Exentas del Impuesto para el Turismo”.

Público, los cuales serán apropiados al presupuesto de inversión de Mincomercio a través del proyecto de inversión “Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional”.

En el procedimiento mencionado, se señala en la actividad No.5 “Conciliar el reporte del Administrador del Fontur con el reporte del Grupo de Contabilidad” a cargo del Grupo de Contabilidad que: “Se compara una por una las transferencias reportadas por el Administrador del Fontur con los valores de las consignaciones obtenidas por Contabilidad del SIF Nación y asigna a cada aerolínea el valor en el que coincidan los reportes. En caso de diferencias entre los reportes de Contabilidad y el Administrador del Fontur, se solicitará aclaración a éste último para que las resuelva”, sin embargo, no se observó validación por parte del Grupo de Contabilidad frente a las actividades en materia de revisión y conciliación que éste Grupo adelantará, de acuerdo con las actividades documentadas en el procedimiento, validación que es de importancia para verificar si las tareas descritas atienden las necesidades de información sobre el recaudo del impuesto con destino al turismo que esa área contable requiere para sus actividades de control contable, ajuste y clasificación de información.

Por otro lado, de conformidad con la Circular Conjunta de MinHacienda y Mincomercio del 25 de mayo y en la Circular DASP-138 de 2018, se observó en su contenido, que se solicita a las aerolíneas el envío a direcciones electrónicas de éste Ministerio copia del formato de reporte de recaudo y liquidación y de la consignación o comprobante de la transferencia de los recursos correspondientes, sin tener reglamentado el uso y finalidad de esta información por parte del área que la solicita (información de entrada al procedimiento), pues los reportes de recaudos y liquidación así como las consignaciones, están siendo allegadas en físico y virtuales a Fiducoldex actualmente y es allí donde desde el 2018 se está realizando la revisión del envío de estos documentos.

### **Devolución de Recursos del Impuesto con Destino al Turismo a las aerolíneas**

Continuando con el análisis normativo del impuesto con destino al turismo, se encontró evidencia que se han delegado al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la gestión de tramitar directamente las solicitudes de devolución de ingresos atendiendo el procedimiento publicado en ese Ministerio por la administración de SIF Nación, tal como se puede observar en el Oficio recibido con radicado del Sistema de Gestión Documental Rad.1-2017-016125 del 6 de septiembre de 2017, en el que el Subdirector de Operaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informa al Tesorero del Ministerio de Comercio Industria y Turismo lo siguiente:

*“En atención a lo indicado en el artículo 2 de la Resolución 338 de febrero 17 de 2006, que establece: “La Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional podrá delegar en los entes generadores del ingreso, el trámite y pago posterior de los recursos consignados en exceso que no corresponden a la citada Dirección”, **de manera atenta les informo que a partir de la fecha el Ministerio de Comercio Industria y Turismo deberá tramitar directamente las solicitudes de devoluciones de ingresos**, atendiendo el procedimiento publicado, para tal fin por la administración del SIF Nación, en el siguiente Link: (cita el link del Ministerio)”.*

Sin embargo, en el decreto 1782 de 2007 que reglamenta parcialmente la ley 1101 de 2006, así como el Decreto 1074 de 2015 en el que se compila el anterior, no se reglamentan las competencias y las

actividades relacionadas con las devoluciones y/o compensaciones a que haya lugar sobre el impuesto, si bien la Resolución No. 38 de febrero 17 de 2006 permite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizar esa delegación, se recomienda analizar si el memorando de delegación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el mecanismo más adecuado a través del cual se podría asumir dicha función dentro de la estructura funcional del Ministerio.

En este mismo sentido, las actividades de gestión de las solicitudes de devolución de recursos, así como las que se encuentra desarrollando el Ministerio frente a la elaboración del formato del recaudo y liquidación, el cálculo del promedio de la TRM, las actividades de proyección del impuesto y las conciliaciones de la información del recaudo, entre otras, no se encuentran reflejadas formalmente en los Manuales de Funciones de la Entidad ni en los Decretos de Estructura del Ministerio en los cuales se puede observar las siguientes funciones para el Despacho del Viceministerio de Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción:

*Viceministerio de Turismo (Decreto 2785 DE 2006):*

*ARTÍCULO 6°. Despacho del Viceministro de Turismo. Son funciones del Despacho del Viceministro de Turismo, las siguientes:*

- 1. Suplir las faltas temporales del Ministro, cuando así lo disponga el Presidente de la República.*
- 2. Asesorar al Ministro en la formulación de las políticas del sector administrativo y asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control del Ministerio, en los temas de su competencia.*
- 3. Asistir al Ministro en sus relaciones con el Congreso de la República y vigilar el curso de los proyectos de ley relacionados con los temas de su competencia.*
- 4. Representar al Ministro en las juntas, consejos o comités directivos u otros cuerpos colegiados y demás actividades oficiales que este le delegue.*
- 5. Estudiar los informes periódicos u ocasionales que las distintas dependencias del ministerio y las entidades adscritas y vinculadas a este, deben rendir al Ministro y presentarle las observaciones pertinentes, en los temas de su competencia.*
- 6. Concertar, ejecutar y evaluar la política turística, así como los planes y programas derivados de esta, en articulación con las entidades competentes de los sectores privado y público del sector, con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos y promover el turismo doméstico y receptivo.*
- 7. Modificado por Art. 8, Decreto 4176 de 2011. Decidir en segunda 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.*
- 8. Ejercer la coordinación necesaria para llevar el Registro Nacional de Turismo, el Sistema de Información Turística y lo relacionado con la certificación de la 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.*
- 9. Dirigir la elaboración de los informes y estudios especiales que sobre el desarrollo de los planes y programas del ramo de su competencia, deban presentarse.*
- 10. Velar por la aplicación del Plan de Desarrollo Administrativo específico del área de su competencia.*
- 11. Cumplir las funciones que el Ministro le delegue.*
- 12. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas.*

*ARTÍCULO 8°. Dirección de Análisis Sectorial y Promoción. Son funciones de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, las siguientes:*

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**  
Comutador (571) 6067676  
[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)



## APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL

1. *Elaborar estudios e indicadores sobre el comportamiento del sector turístico a nivel nacional e internacional que permitan la definición de políticas, planes y programas.*
2. *Dirigir la elaboración de estudios y proponer estrategias tendientes a mejorar el acceso al crédito y el financiamiento del sector turístico.*
3. *Llevar el Registro Nacional de Turismo y establecer las condiciones y requisitos de inscripción y actualización del mismo.*
4. *Llevar el Sistema Nacional de Información Turística.*
5. *Orientar a las entidades territoriales en la implementación del sistema de información turística, con el fin de fortalecer la toma de decisiones para la formulación de políticas regionales de desarrollo turístico.*
6. *Modificado por Art. 8, Decreto 4176 de 2011. 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.*
7. *Certificar sobre la 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 5º, 7º y 9º del Decreto 2755 de 2003 y demás normas que lo modifiquen.*
8. *Adoptar e implementar las medidas para prevenir y c contrarrestar el turismo sexual con menores de edad, de acuerdo con lo previsto en la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.*
9. *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.*
10. *Ejecutar la política de promoción para el turismo receptivo y doméstico, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen.*
11. *Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística.*
12. *Ejercer la Secretaría Técnica del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística.*
13. *Proponer a los organismos competentes el desarrollo de los requisitos y procedimientos administrativos referidos en el artículo 39 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen, con el fin de incentivar el turismo receptivo en el país.*
14. *Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas.*

De igual forma, al verificar las funciones del cargo de Director de Análisis Sectorial y Promoción, quien ha adelantado toda la gestión relacionada con el impuesto con destino al turismo, se observó que dentro de sus funciones no se encuentran las relacionadas con este tema así:

Resolución Interna 2469 de 2016, Cargo 0100 Grado 22, Director de Análisis Sectorial y Promoción:

<b>II. ÁREA FUNCIONAL: DIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL Y PROMOCIÓN</b>	
PROCESO: Gestión de Políticas, Asesoría, capacitación y asistencia técnica.	
<b>III. PROPÓSITO PRINCIPAL</b>	
Adoptar los planes y programas derivados del área, con las entidades competentes de los sectores privados y públicos, con el fin de mejorar la Competitividad del sector turístico a nivel nacional e internacional.	
<b>IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirigir estudios e indicadores sobre el comportamiento del sector turístico a nivel nacional e internacional que permitan la definición de políticas, planes y programas.</li> <li>2. Dirigir la elaboración de estudios y proponer estrategias tendientes a mejorar el acceso al crédito y el financiamiento del sector turístico.</li> <li>3. Adelantar las gestiones necesarias para llevar y establecer las condiciones y requisitos de inscripción y actualización del Registro Nacional de Turismo.</li> <li>4. Llevar el Sistema Nacional de Información Turística.</li> <li>5. Orientar a las entidades territoriales en la implementación del sistema de información turística, con el fin de fortalecer la toma de decisiones para la formulación de políticas regionales de desarrollo turístico.</li> <li>6. 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 o a quienes presuntamente se encuentren prestando servicios turísticos sin estar inscritos en éste, y decidir en primera instancia de ser necesario.</li> <li>7. Certificar sobre la 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.</li> <li>8. Adoptar e implementar las medidas para prevenir y contrarrestar la explotación sexual, comercial de niños, niñas y adolescentes - ESCNNA - en el sector turístico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.</li> <li>9. Ejecutar la política de promoción para el turismo receptivo y doméstico, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen.</li> </ol>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo Nacional de Turismo</li> <li>11. Ejercer la Secretaría Técnica del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo.</li> <li>12. Establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización.</li> <li>13. Apoyar con el mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión.</li> <li>14. Las demás funciones asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el área de desempeño.</li> </ol>	
<b>V. CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración Turística.</li> <li>2. Gestión y evaluación de políticas públicas.</li> <li>3. Fundamentos de Administración Pública, Finanzas Públicas y Control Fiscal.</li> <li>4. Formulación y gestión de proyectos de inversión.</li> <li>5. Desarrollo y administración territorial.</li> <li>6. Estadística y análisis de datos.</li> <li>7. Derecho administrativo.</li> </ol>	
<b>VI. REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA</b>	
<b>FORMACIÓN ACADÉMICA</b>	<b>EXPERIENCIA</b>
Título Profesional en disciplina académica del Núcleo básico del conocimiento (NBC) en: administración, comunicación social, ingeniería industrial	Sesenta (60) meses de experiencia profesional relacionada, o
Título de Postgrado en la modalidad de Maestría en las áreas relacionadas con las funciones del cargo, o	
Título de postgrado en la modalidad de especialización en las áreas relacionadas con las	Setenta y dos (72) meses de experiencia profesional relacionada.

En el numeral 10, si bien se precisa como función esencial la de “Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo Nacional de Turismo”, es claro que la ejecución de los recursos fiscales, se da una vez éstos son apropiados a través del proyecto de inversión Proyecto de Inversión BPIN 1106001320000 "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional" en el presupuesto de inversión del Ministerio y son trasladados a FONTUR para financiar los proyectos que se determinen para cada vigencia, por lo que las actividades relacionadas con el control sobre el recaudo y liquidación del impuesto con destino al turismo no se incluyen en esta, pues los recursos en esta fase, aún no se han apropiado al presupuesto de la entidad.

Por lo anterior, las actividades que realiza actualmente el Ministerio para la operación y control de los recaudos y liquidaciones del Impuesto con Destino al Turismo (Conciliaciones) así como las actividades en materia de devolución de recursos sobre el impuesto recaudado y liquidado, requerimientos a entidades del transporte aéreo, entre otras deberían ser reglamentadas e incorporadas en los Decretos de Estructura Funcional del Ministerio para garantizar su formalidad y regulación interna.

De los aspectos revisados anteriormente surgen las siguientes situaciones susceptibles de mejora:

## Hallazgo No.2: Falta de reglamentación de actividades de control sobre el Impuesto con destino al Turismo.

Al revisar el marco normativo del impuesto con destino al turismo, “*impuesto nacional de inversión social, orientado a la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas*”, se observó que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo reglamentó parcialmente de la Ley 1101 de 2006 y luego de 11 años de creado el impuesto, a la fecha no ha reglamentado las actividades y responsabilidades de fiscalización y monitoreo sobre el recaudo y liquidación del impuesto, sanciones, correcciones de los reportes de recaudo y liquidación del impuesto y auditorías, entre otras, aspectos sobre los cuales tampoco se han definido formalmente las competencias de las entidades involucradas con el impuesto; lo anterior, se corrobora en ayuda de memoria del 27 de julio entre delegados de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción de Mincomercio y la Subdirección de Operaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la que se señala:

*“...El Subdirección de Operaciones de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional - DCPTN atendió las inquietudes del MinCIT y expresó lo siguiente:*

*El Ministerio de Hacienda no tiene la competencia explícita en materia de fiscalización del Impuesto con Destino al Turismo ni en relación con otros impuestos.*

*La competencia de fiscalización sobre las aerolíneas como recaudadoras debe ejercerla el MinCIT como entidad pública destinataria del Impuesto.*

*Para lo anterior el MinCIT debe hacer los arreglos internos en materia de procedimientos y personal que le permitan atender esa función y la de cobro coactivo cuando haya lugar al mismo.*

*El MinCIT debe solicitar la colaboración interadministrativa de la DIAN en materia de procedimiento de cobro y demás aspectos administrativos y legales en relación con el Impuesto, pues esta entidad es la autoridad nacional en materia tributaria.*

*Cuando se trate de devoluciones o compensaciones solicitadas por las aerolíneas, la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional -DCPTN remite la sustentación del trámite a la entidad destinataria del impuesto, en este caso el MinCIT, en virtud de la delegación efectuada mediante la Resolución 338 de 2006 del Ministerio de Hacienda.*

*La conciliación de los valores recaudados en la cuenta del Banco de la República destinada al Impuesto y las declaraciones presentadas por las aerolíneas puede apoyarse en la publicación que hace la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional -DCPTN en la Web del MinHacienda, siguiendo el siguiente enlace:..*

*Con base en la anterior orientación el MinCIT realizará las verificaciones internas y hará las adecuaciones que corresponden en sus procedimientos.”*

Con lo anterior, se desatiende lo señalado por la ley 1101 expedida en noviembre de 2006 que indica: “Artículo 19. Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará esta ley en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C1005 de 2008.

## Recomendación

Gestionar la reglamentación de los temas de fiscalización, monitoreo y control del impuesto con destino al turismo, los cuales no fueron considerados en el Decreto 1782 de 2007, de igual forma es necesario considerar para las acciones que sean realizadas, que el Decreto 1345 del 23 de abril de 2010, en el artículo 8. *Racionalización, regulación integral y seguridad jurídica*, señala que:

*Cuando se vaya a reglamentar una materia o a modificar una reglamentación vigente se deberá evitar la dispersión y proliferación normativa. Por tanto, el Ministerio o Departamento Administrativo responsable de elaborar el respectivo proyecto verificará que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que hubieran podido preverse.*

*En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, la memoria justificativa deberá contemplar, además de lo señalado en los artículos 5 y 6 del presente decreto, la explicación de las razones para expedir el nuevo decreto o resolución y el impacto que ello tendrá en la seguridad jurídica.*

## Frente al hallazgo se respondió así:

*El Impuesto con destino al turismo como inversión social, mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas, fue creado por el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1782 de 2007.*

*Por consiguiente, dentro de los aspectos normados por la Ley 1101 de 2006, el impuesto con destino turismo, tiene unas particularidades que impide por competencia legal, que el Ministerio de Comercio, Industria y turismo realice acciones tendientes a reglamentar, regular y/o realizar actos de control y seguimiento al mismo, toda vez que el sujeto activo de este impuesto esta en cabeza del Ministerio de Hacienda y crédito Público y es esta cartera quien debe realizar las acciones para su fiscalización, control y cobro. No obstante este MinHacienda no cuenta con la estructura administrativa para atender esta función y la misma no es compatible con su misión de formulador de la política pública en materia presupuestal, de tesorería y de crédito público.*

*Sin embargo, el Mincit en cabeza de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción después de una revisión informal al recaudo del impuesto al turismo y la destinación del mismo, encontró que desde su creación hasta la fecha el Ministerio de Hacienda no ha ejercido las acciones correspondientes de fiscalización y cobro de este impuesto, de igual forma se pudo evidenciar que las transferencias del Ministerio de Hacienda al Mincit por concepto del Impoturismo han sido inferiores a lo recaudado, contraviniendo la destinación específica de este impuesto para el financiamiento de la promoción y la competitividad del turismo nacional, según la Ley 1101 de 2006.*

*En este sentido, la propuesta modificatoria presentada por el MinCIT en la Ley de financiamiento, es que se asuma la competencia como sujeto activo del Impuesto teniendo en cuenta su condición de beneficiario de estos recursos para el financiamiento de la política pública de promoción del turismo como inversión social para facultar legalmente al Mincit en la gestión de fiscalización, determinación, recaudo y cobro del Impuesto con destino al Turismo.*

*Es valioso el aporte de la Oficina de Control Interno en el sentido de recomendar que se reglamenten los aspectos procedimentales de la gestión del Impuesto con Destino al Turismo. No obstante en la Circular Conjunta suscrita por los ministros de Hacienda y Comercio, Industria y Turismo, se deja claro lo que la normatividad colombiana establece cuando una norma carece de reglamentación específica. En este caso se recuerda a las aerolíneas que en todo lo relacionado con la gestión del Impuesto aplica el Estatuto Tributario Nacional tanto para la presentación de los formatos de recaudo como en lo referente al cobro; y las acciones de seguimiento, monitoreo y control son derivadas de la función principal de cobrar y recaudar.*

*A manera de ejemplo, si una aerolínea presenta el formato de declaración fuera del término fijado en la ley deberá pagar los respectivos intereses moratorios acorde con lo establecido en el Estatuto, lo cual es de conocimiento de los revisores fiscales que tienen el deber de suscribir este formato. Y la verificación de esta actuación es competencia del sujeto activo.*

*Como lo ha expresado la DASP en varias reuniones al interior del MinCIT (Secretaría General, Oficina de Planeación, Viceministro de Turismo), todo lo relacionado con la gestión del Impuesto con Destino al Turismo, esto es el recaudo, cobro, devoluciones y respuestas a las contradicciones de las decisiones son competencia del sujeto activo, definido en la Ley 1101 de 2006 en cabeza de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que se requiere que dicho sujeto activo se modifique a cargo del MinCIT para tener el proceso completo del impuesto.*

*Por lo anterior, reconociendo el valor de los aportes de la Oficina de Control Interno sobre este análisis de la gestión del Impuesto con Destino al Turismo, considera la DASP que estas observaciones no pueden tipificarse como hallazgos, pues escapa a las funciones de esta Dirección emprender las respectivas acciones de mejoramiento.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** De acuerdo con la respuesta, se observa que el Viceministerio de Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción en su compromiso con la mejora continua detectaron debilidades de control sobre el impuesto con destino al turismo y que las mismas han sido evidenciadas por la auditoría en el presente informe, por lo que se destaca la labor que

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



han emprendido para establecer acciones tendientes a reglamentar de manera integral y coordinada con las demás entidades involucradas, el control sobre el impuesto; sin embargo la situación detectada por la auditoría no se desvirtúa por lo que se mantiene el hallazgo, especialmente porque la Ley 1101 de 2006, con la cual se crea el impuesto con destino al turismo como inversión social en el artículo 4, señaló en el artículo 19 que “El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo reglamentará esta Ley”, y si bien se reglamentó en el Decreto 1782 de 2007 en relación con el impuesto, esta reglamentación fue parcial, pues en ella no se contemplan los aspectos señalados en la situación detectada.

### **Hallazgo No. 3 Actividades realizadas por el Ministerio que no se encuentran documentadas dentro de las funciones asignadas en decretos de estructura**

Durante la verificación de las funciones asignadas al Viceministerio de Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción en los decretos de estructura del Ministerio (Decretos 2785 de 2006, Decreto 1714 de 2009, Decreto 4176 de 2011, Decreto 2622 de 2013, Decreto 1289 de 2015), se observó que no han sido incorporadas en las funciones de la Entidad, las actividades de devolución de recursos a las aerolíneas consignados por conceptos diferentes al impuesto (Delegación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Resolución No. 338 de febrero 17 de 2006 ), recepción de reportes de recaudo y liquidación en físico hasta el 2017 y virtualmente hasta la fecha, proyección y control sobre el recaudo real realizado por las aerolíneas y divulgación de información a las partes interesadas sobre el impuesto (espacio en página Web de Mincomercio); de igual forma no se observa la regulación funcional de estas actividades en las Resoluciones Internas vigentes de los Grupos de Trabajo que forman parte de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción (Resolución 2534 de 2006). Adicionalmente, al verificar que estas actividades están siendo realizadas por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, no se observa en el Manual de Funciones para el cargo de Director de ésta dependencia función alguna que soporte la responsabilidad de las actividades que se están adelantando sobre el Impuesto con destino al turismo.

Lo anterior, no permite evidenciar el cumplimiento integral de lo establecido en La Ley 489 de 1998, ARTÍCULO 54.. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES CON SUJECION A LAS CUALES EL GOBIERNO NACIONAL PUEDE MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LOS MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

- a) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones; ☹ <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;...
- f) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;...

y en la Ley 909 de 2004, Título III Estructura del Empleo Público, Artículo 19. El Empleo Público. 1. El empleo público es el núcleo básico de la

estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

**2. El diseño de cada empleo debe contener:**

**a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;**

b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;

La Constitución Política señala en su artículo 6: *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

**Recomendación**

Se sugiere al Viceministerio de Turismo, analizar las actividades que se están realizando actualmente frente al Impuesto con destino al turismo así como aquellas que deben llevarse a cabo en torno al control del recaudo y liquidación del impuesto, gestionar su reglamentación e incorporar a la estructura funcional del Viceministerio las funciones que correspondan.

Frente al hallazgo se respondió así:

*El Ministerio de Comercio Industria y Turismo ha liderado con el Viceministerio de Turismo, mesas de trabajo con el fin de alinear las competencias asignadas por la Ley y sus decretos reglamentarios, estas se han realizado con la Oficina Asesora de Planeación Sectorial y Secretaría General MinCIT como los actores responsables en la gestión del Impuesto con destino al Turismo, como resultado de las mismas se identificó como acción documentar un procedimiento que dé cuenta de las actividades para determinar el cálculo y proyección del recaudo para el Impuesto al Turismo.*

*Procedimiento que se elaboró de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Oficina Asesora de Planeación Sectorial en la "Guía para la elaboración de procedimientos" del Sistema Integrado de Gestión; que implicó el levantamiento de la información básica del procedimiento (objetivo, alcance, actividades entre otros), la identificación de los riesgos asociados y los requisitos del producto o servicio, el cual se encuentra documentado en el Sistema Integrado de Gestión FP-PR-031 proyección y seguimiento a los recursos del impuesto con destino al turismo.*

*Por otra parte, se han realizado reuniones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en donde se concertó la expedición de una Circular conjunta entre este MinCIT y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, precisamente con el fin de unificar criterios y establecer procedimiento conforme a las competencias que establece la ley.*

*Finalmente, se presentó documento justificativo y articulado modificatorio de la Ley 1101 de 2006, ante el Despacho del señor Viceministro de Turismo con el fin de ser incluido en la propuesta normativa de la Ley de financiamiento, articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 u otra vía legislativa que permita cambiar la ley actual, con el fin de asumir la competencia como sujeto activo del Impuesto al Turismo.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que el Viceministerio de Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción han trabajado en un documento justificativo y articulado modificatorio de la Ley 1101 de 2006, con el fin de asumir la competencia como sujeto activo del Impuesto al Turismo y que frente a los procedimientos, de acuerdo con el Manual del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, éstos deben corresponder a una cadena de valor, la cual debe iniciar con la claridad en la estructura de la Entidad y por lo tanto, el marco normativo que la rige, es importante tener en cuenta lo que señala el mencionado Manual: *"se debe revisar la pertinencia de realizar posibles cambios en la estructura de la entidad. La estructura corresponde a la distribución interna de las diferentes dependencias con las respectivas funciones generales requeridas para cumplir con sus propósitos fundamentales para generar resultados. Su diseño debe estar soportado en una correcta definición de procesos"... "Si se trata de entidades de la rama ejecutiva, la estructura se debe formalizar de acuerdo con el marco normativo que rige para el orden nacional o territorial, y las demás*

disposiciones que regulan temas asociados a la estructura, tales como plantas de personal, manuales de funciones y sistemas de nomenclatura y clasificación de empleos”; por lo anterior y teniendo en cuenta que los procesos y la circular conjunta deben obedecer a funciones realizadas por el Ministerio sobre el Impuesto con destino al turismo y que las mismas aún no están documentadas, el hallazgo se mantiene con el fin de establecer las acciones que se adelantarán por parte del Viceministerio de Turismo para establecer formalmente las funciones que tiene sobre el impuesto.

#### **Hallazgo No. 4 Inexactitud en la información de Circular DASP No. 138 de 2018 frente al el Decreto 1782 de 2007.**

Durante la revisión de la Circular DASP-138 del 26 de junio de 2018, se observó que en el numeral 4 se establece:

*“Las aerolíneas recaudadoras del impuesto con destino al turismo deberán enviar los siguientes documentos:*

*Formato de reporte de recaudo y liquidación, debidamente diligenciado con la información correspondiente al trimestre declarado, **así como copia legible de la consignación de los recursos, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al respectivo trimestre** a los correos electrónicos: [ghermandezb@mincit.gov.co](mailto:ghermandezb@mincit.gov.co), [impuestoturismo@fontur.com.co](mailto:impuestoturismo@fontur.com.co) (en formato PDF escaneados).*

*El formato original del reporte de recaudo y liquidación, debidamente diligenciados con la información referente al trimestre declarado, **así como copia legible de la consignación deberá ser enviada dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al respectivo trimestre**, acompañados de una carta remisoría, en la siguiente dirección: ...”*

Sobre lo anterior, se observa que el plazo de entrega de los formatos de reporte de recaudo y liquidación así como de la copia legible de la consignación asignados en la circular, se estableció dentro de los 5 días hábiles del mes siguiente al respectivo trimestre, es decir dentro de los 5 días hábiles siguientes al trimestre vencido que debe liquidarse, plazo que no es coherente con el establecido en el Decreto 1782 de 2007, artículo 5 consignación y/o transferencia de los recursos el cual señala: *Las aerolíneas consignarán y/o transferirán el recaudo del impuesto para el turismo en la cuenta que para tal efecto designe la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional. La consignación y/o transferencia se hará a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre, en pesos colombianos y a la tasa promedio de cambio representativa del mercado que calculará trimestralmente el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con base en la TRM certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Los trimestres serán 1: Enero, febrero y marzo; 2: Abril, mayo y junio; 3: Julio, agosto y septiembre; y 4: Octubre, noviembre y diciembre. (Negrilla fuera de texto);* esta situación genera la materialización de un riesgo operativo para la entidad por incoherencia frente el plazo establecido en el Decreto 1782 de 2007, que es el que se atiende por parte de las aerolíneas de conformidad con las fechas de presentación de los formatos de recaudo y liquidación del impuesto revisados en la auditoría.

## Recomendación

Realizar el ajuste de la Circular de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1782 de 2007.

Frente al hallazgo se respondió así:

*En lo que respecta a este punto, es de aclarar que la interpretación que se está haciendo frente a la Circular DASP-138 del 26 de junio de 2018 y lo estipulado en el Decreto 1782 de 2007 es errada, toda vez, que los términos que establece el Decreto son perentorios para que las aerolíneas como (agente recaudador) realicen la consignación y/o transferencia de los recursos a la cuenta que dispuso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público del recaudo del impuesto, por lo tanto, no es posible que estos sean modificados por medio de una circular y mucho menos cuando fueron instituidos por decreto.*

*Ahora bien, el plazo que se relaciona en la circular es para él envío de los documentos que acreditan dicha transferencia, por tal motivo no se puede confundir el término que fija el decreto con el plazo que da el MinCIT para él envío de los documentos que acreditan el pago y liquidación del impuesto con Destino al turismo.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta la respuesta, en la que se menciona que el plazo señalado en la circular es para el envío de los documentos que acreditan la transferencia de los recursos del impuesto, y que el hallazgo hace mención al plazo de entrega de los formatos de reporte de recaudo y liquidación así como de la copia legible de la consignación, se insiste en que éste no es coherente frente al plazo que otorga el Decreto 1782 de 2007, pues en la circular se está solicitando que se entreguen los documentos *dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al respectivo trimestre*, cuando ni siquiera se ha vencido el término para realizar la transferencia de recursos, pues las aerolíneas tienen hasta *el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre* para hacer la transferencia, por lo tanto el hallazgo se mantiene en consideración a que la respuesta no desvirtúa la inconsistencia presentada en la redacción de la circular.

## Hallazgo No. 5 Falta de Reglamentación sobre las exenciones del impuesto con destino al turismo.

Durante la revisión del marco normativo que reglamenta el Impuesto con destino al turismo, se observó que la ley 1101 de 2006, señaló en su artículo 4. *Impuesto con destino al turismo como inversión social* que: “...El sujeto activo del impuesto con destino al turismo es la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son contribuyentes del impuesto con destino al turismo, todas las personas extranjeras que ingresen a Colombia, en medio de transporte aéreo de tráfico internacional. Estarán exentas del impuesto con destino al turismo las siguientes personas. El gobierno nacional determinará mediante reglamento las condiciones operacionales de dichas exenciones.

a) Los agentes diplomáticos y consulares de gobiernos extranjeros acreditados ante el Gobierno colombiano, y los funcionarios de organizaciones internacionales creadas en virtud de tratados o convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia; b) Los tripulantes de las aeronaves de tráfico internacional y el personal de las líneas aéreas de tráfico internacional, quienes por la naturaleza de su labor deban ingresar a territorio nacional en comisión de servicios o en cumplimiento de sus labores; c) Los estudiantes, becarios, docentes investigadores y personas de la tercera edad; d) Los pasajeros en tránsito en el territorio colombiano; e) Las personas que ingresen a territorio colombiano en caso de arribo forzoso al territorio nacional, incluidos los casos de emergencias médicas producidas a bordo...

*El impuesto con destino al turismo deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia, en el valor de los tickets o pasajes aéreos y su pago se hará trimestralmente.”*

Al revisar el Decreto 1782 de 2007 compilado en el Decreto 1074 de 2015 se observó que las exenciones del impuesto fueron reglamentadas mediante el artículo 6. Exenciones y Pruebas, determinando además la forma en la cual se acredita la calidad de exentos ante las empresas de transporte aéreo, de igual forma se encontró evidencia de algunas políticas de exención que son aplicadas por las aerolíneas que recaudan el impuesto, tales como: a tripulaciones de vuelo, vuelos militares o pasajeros en tránsito; sin embargo no se evidenció ningún otro tipo de reglamentación realizada por el Estado Colombiano sobre las condiciones de operación de dichas exenciones, tales como el control y reporte de extranjeros exentos, competencias, responsabilidades y controles sobre las verificaciones a que haya lugar frente a las empresas de transporte aéreo, pues incluso, el Decreto 1782 de 2007 señala en el parágrafo No. 1 del artículo 6 que: *Para efectos de verificaciones a que haya lugar, las empresas de transporte aéreo conservarán copia de los documentos señalados en este artículo por un periodo de dos (2) años, contados a partir de la fecha del ingreso al territorio nacional de los visitantes extranjeros, pero no establece las responsabilidades sobre esta actividad para el Ministerio de Comercio Industria y Turismo o alguna otra entidad en el marco de sus competencias.*

Lo anterior, no permite evidenciar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 19 la Ley 1101 de 2006, Reglamentación. Que señala: *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará esta ley en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C1005 de 2008.*

### **Recomendación**

Que el Viceministerio de Turismo realice el análisis normativo a que haya lugar para proponer la reglamentación de las condiciones operacionales de las exenciones en el cobro del impuesto con destino al turismo para los visitantes extranjeros.

Frente al hallazgo se respondió así:

*En la propuesta modificatoria de la Ley 1101 de 2006, con respecto al Impuesto con destino al Turismo presentada por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción al despacho del Sr. Viceministro, se sugirieron realizar las siguientes modificaciones que permitirá lo siguiente:*

1. *Asumir la competencia como sujeto activo del Impuesto al Turismo.*
2. *Eliminar algunas excepciones tributarias del Impuesto al Turismo.*
3. *Ampliar el universo de contribuyentes a todas las personas que tengan como destino a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.*
4. *Generar mayores ingresos para el sector turismo por este concepto.*

*Se adjunta articulado propuesto.*

### **PROPOSICIÓN.**

**Modificar y adiciónese el parágrafo al artículo 4o. de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:**

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



**ARTÍCULO 4º. IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL.** Créase, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas.

*El hecho generador del impuesto con destino al turismo es el ingreso al territorio colombiano de personas extranjeras, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.*

*El sujeto activo del impuesto con destino al turismo es la Nación - **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**. Son contribuyentes del impuesto con destino al turismo todas las personas extranjeras, que ingresen a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.*

*La tarifa del impuesto con destino será la suma de US\$15 Dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en pesos colombianos.*

*El impuesto con destino al turismo deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos y su pago se hará trimestralmente.*

**Parágrafo:** El Gobierno Nacional expedirá, en un plazo de seis meses contados a partir de la expedición de la presente Ley, la reglamentación para la asunción de la competencia como sujeto activo del Impuesto con destino al turismo por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:**

#### **JUSTIFICACIÓN.**

*La cuenta bancaria a nombre del MinCIT - Impuesto para el Turismo, facilitará las labores de conciliación contable y control de los recursos recaudados y transferidos al patrimonio autónomo.*

#### **PROPOSICIÓN.**

**ARTÍCULO 5º. RECAUDO DEL IMPUESTO PARA EL TURISMO POR PARTE DE LAS AEROLÍNEAS.** El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo 1 de la presente ley, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia y deberá ser consignado por estas en la cuenta que para estos efectos **establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes.

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que el Viceministerio de Turismo se encuentra trabajando en una propuesta modificatoria de la Ley 1101 de 2006, con respecto al Impuesto con destino al Turismo, la cual fue presentada por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción y que se encuentran adelantando acciones para subsanarlo, el hallazgo se mantiene y se recomienda documentar las acciones correctivas tendientes a eliminar la causa raíz del mismo.

#### **Recaudo del Impuesto con Destino al Turismo:**

Por otro lado al revisar la gestión de la dependencia, se observó que en el mes de octubre de 2017 el Despacho del Viceministerio de Turismo solicitó a más de 30 aerolíneas informar sobre los mecanismos que están empleando éstas para identificar al momento de la compra de un tiquete, si una persona es colombiana o extranjera para efectos del cobro del impuesto al turismo, centrándose la comunicación realizada, sólo en este hecho particular para realizar el cobro del impuesto, dejando de lado el control sobre las exenciones de los extranjeros; a manera de ejemplo se encuentran los oficios remitidos con radicados: 2-2017-020303, 2-2017-020302, 2-2017-020242, 2-2017-020240, 2-2017-020238, 2-2017-020234, 2-2017-020231, 2-2017-020227, entre otros.

Sobre la solicitud realizada, la Asociación de Transporte Aéreo en Colombia – ATAC se pronunció mediante oficio radicado 1-2017-022159 del 15 de diciembre de 2017, informando lo siguiente:

APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL



Bogotá, Diciembre 14 de 2017

Doctora  
**MARIA LORENA GUTIERREZ**  
Ministra de Comercio Industria y Turismo  
Ministerio de Comercio Industria y Turismo  
Ciudad

**REF. Impuesto al Turismo**

Respetada Ministra:

En nombre de las líneas aéreas miembros de ATAC, que representan el 90% del transporte de pasajeros en Colombia, nos dirigimos a usted con el fin de exponer nuestra preocupación y aclarar algunos puntos importantes referentes al cobro y recaudo del impuesto al Turismo como inversión social, frente al que su Despacho ha realizado algunos cuestionamientos. Al respecto, y de acuerdo con el Decreto 1782 del 22 de mayo de 2007 por medio del cual se reglamenta el impuesto con destino al turismo las líneas aéreas internacionales en Colombia han venido cumpliendo con el recaudo y el pago a la Nación del mismo.

Para dar cumplimiento al Decreto mencionado anteriormente, en el mes de mayo de 2007 las líneas aéreas hicieron la solicitud para la creación y parametrización a través de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) que es la encargada de realizar ese proceso frente al impuesto y comunicarla a los GDS – Sistemas de Distribución Global.

El impuesto fue establecido para cobrar el ingreso al territorio colombiano de personas extranjeras, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. Se considera extranjero aquella persona que ingrese portando un pasaporte extranjero, o un medio de identificación nacional de su país de origen diferente al colombiano y que sea aceptado por las autoridades nacionales como válido para ingresar al país.

Sin embargo la IATA nos informó que los sistemas no están en capacidad de identificar la causación del impuesto con base en una lógica de nacionalidad de los viajeros que se dirigen hacia Colombia, ni tampoco es posible parametrizar todas las excepciones (exenciones). Debido a esto, se toma la decisión de parametrizar en el sistema la regla general y se atienden las particularidades vía procesos manuales o de atención directa al pasajero.

El cobro del impuesto se ha venido realizando de acuerdo con lo establecido en el decreto<sup>5</sup> y la totalidad del dinero ha sido trasladada al Gobierno Nacional, de manera que de ninguna forma

las aerolíneas se han lucrado de este recaudo, mucho más si se tiene en cuenta que para el mismo, ni siquiera se creó una tarifa administrativa para cubrir los gastos que dicho recaudo genera.

Por otra parte, queremos exponerle nuestra preocupación frente a este recaudo, la cual fue manifestada en su momento por las líneas aéreas al entrar en vigencia el Decreto en comento, con una carta dirigida al entonces Presidente de La República, Doctor Álvaro Uribe Vélez, y que nos permitimos adjuntar. En la misma, se expresa la preocupación que hoy en día subsiste respecto de la carga impositiva que el Estado le ha cargado a la industria aeronáutica y especialmente a los tickets aéreos. Estos, hacen cada vez más difícil la situación financiera y la operatividad aérea en Colombia, no solo desde el punto de vista operativo sino también frente a la competitividad de la industria con otros destinos, haciendo que el mercado sea menos competitivo y atractivo para el mercado internacional.

Como racionalidad económica, cuando un gobierno desea desalentar el consumo de un "mal", como podría ser el cigarrillo o el tabaco, es común que se creen o incrementen los impuestos para dicho producto. En Colombia, en cambio, existen políticas para fomentar el turismo hacia y desde el país, por lo que si el país quisiera estimular y ver crecer su turismo debiese, por el contrario, disminuir los impuestos al consumo de este servicio.

Agradecemos de antemano su atención a esta misiva, y esperamos que la explicación dada sea suficiente. En todo caso, nos ponemos a su disposición para atender cualquier otra solicitud y esperamos podamos reunir con usted en cuanto su agenda así lo disponga.

Atentamente,

David Hernandez Rivera  
Representante Legal ATAC

La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) informó que los Sistemas Globales de Distribución – (GDS<sup>5</sup>) no están en capacidad de identificar la causación del impuesto con base en una lógica de nacionalidad de los viajeros que se dirigen hacia Colombia, ni tampoco es posible parametrizar todas las exenciones, y que debido a lo anterior, se toma la decisión de parametrizar en el sistema la regla general y se atienden las particularidades vía procesos manuales o de atención directa al pasajero. Las respuestas realizadas por algunas aerolíneas al requerimiento realizado por el Ministerio, se realizaron en este mismo sentido, a manera de ejemplo se tienen los casos de las aerolíneas KLM CIA Real Holandesa de Aviación rad. 1-2017-022633, Airfrance rad. 1-2017-022632, Aerolíneas Argentinas rad. 1-2017-022642, Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador rad.1-2017-021867, Latam Airlines rad. 1-2017-019532, Air Canada rad. 1-2017-021418, Star Alliance rad. 1-2018-02226, Iberia rad. 1-2017-019568, Interjet rad. 1-2017-020839, Spirit Airline rad. 1-2017-019698, Viva Colombia rad. 1-2017-019941.

En algunos casos, como el de la Aerolínea Tame o Air Canada, se informó sobre las devoluciones que se hacen a los pasajeros nacionales del impuesto con destino al turismo, previa solicitud realizada por estos, sin embargo no se hace mención de las exenciones de los extranjeros. En otros casos, como en el de Interjet, la aerolínea acepta que se les cobra a los pasajeros extranjeros el impuesto y este es trasladado al Estado Colombiano, sin mencionar mayor excepción que la de la nacionalidad colombiana;

5 <http://www.logismic.mx>. Logismic Software: Qué son los GDS? Básicamente, podemos definir a los GDS como sistemas informáticos de reservas que abarcan varias áreas del sector Turístico: boletos de avión, hoteles, alquiler de autos, entre otros. Los Sistemas de Distribución Global (GDS) han evolucionado a lo largo de los años, y han jugado un papel muy importante en el sistema de agencia de viajes online. En los GDS, existe un sistema informatizado de reservas (CRS) que tiene la función de almacenar y recuperar la información cuando sea necesario, para llevar a cabo transacciones relacionadas con los viajes. Originalmente estos proyectos surgieron en el seno de las compañías aéreas, pero luego se extendieron a las agencias de viajes que empezaron a utilizarlos como un canal de ventas. Actualmente, los cuatro principales sistemas de distribución global son Amadeus, Galileo, Sabre y Worldspan. Amadeus cuenta con un 31% del mercado, y es seguido de cerca por Sabre con el 30%, Galileo con el 26% y Worldspan, que a captado el 12% del mercado.



en el caso de la respuesta de Star Alliance, esta informa sobre la normativa de la IATA referente a este impuesto, la cual es manejada por todos los Sistemas de Control de distribución (DCS)<sup>6</sup> a nivel mundial citando las siguientes exenciones:

FOINTAX/CO/US  
CO COLOMBIA  
4 COLOMBIA TOURISM TAX  
TAX CODE ON TICKET: \* JS \* 15.00 USD (2012-INDEF)  
INTERNAL TAX TYPE : (TO)

"TAX COLLECTED ON TKT FOR AV EFFECTIVE 16AUG 2009"  
INTERNATIONAL ARRIVALS TO COLOMBIA SALES OUTSIDE CO.  
-SOLD WITH/ ORIGIN OUTSIDE CO DESTINATION CO.

EXEMPTIONS:

- AIRLINE CREW ON DUTY  
- MILITARY FLIGHTS  
- TRANSIT/TRANSFER PASSENGERS (24 HOURS)

NOTE: PASSENGERS ARRIVING TO COLOMBIA ON INTL FLIGHTS AND CONNECTING WITH INTL FLIGHTS WITHIN 24 HOURS OR LESS ARE EXEMPTED, BUT PASSENGERS ARRIVING ON INTL FLIGHTS AND CONNECTING WITH DOMESTIC FLIGHTS ARE NOT EXEMPTED.

En todos los casos revisados, no se hace mención a las exenciones a los extranjeros que se establecen sobre el sujeto pasivo en el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, lo que es consecuencia de la forma en la que se encuentran parametrizados los sistemas de información de distribución global, lo que podría inferir que dichas exenciones podrían no estar aplicándose actualmente con la precisión que pide la Ley 1101 de 2006 y el Decreto 1782 de 2007 compilado en el Decreto 1074 de 2015.

Sobre el particular y luego de revisadas algunas respuestas, se concluye que las aerolíneas reconocen que el cobro del impuesto con destino al turismo no se ha podido parametrizar con las exenciones planteadas en la Ley 1101 de 2006 y el Decreto 1782 de 2007 en términos de nacionalidad, debido a que los GDS (Global Distribution System) no se encuentran parametrizados para distinguir al momento de la compra de un ticket aéreo si el pasajero es extranjero o colombiano y actualmente, luego de casi 12 años de expedida la Ley con la cual se crea el impuesto, esta situación no ha podido ser reglamentada adecuadamente para su operación y control efectivo, situación que además se sustenta en lo siguiente:

El Decreto 1782 de 2007 estableció en su Artículo 6o. **EXENCIONES Y PRUEBAS.** <Artículo compilado en el artículo 2.2.4.2.11.1 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015> que:

*Están exentas del Impuesto para el Turismo las personas indicadas a continuación, las cuales deberán probar su calidad de exentas a la empresa de transporte aéreo o a su representante presentando los documentos señalados. En los casos de los literales e), f) y g) será la aerolínea o la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil quienes aporten la prueba correspondiente:*

*a) Los agentes diplomáticos y consulares de gobiernos extranjeros acreditados ante el Gobierno colombiano, mediante presentación de la visa que acredite dicha calidad;*

<sup>6</sup> <http://Avianca-amplia-su-alianza-estrategica-con-amadeus>: El Sistema de Control de Partidas o DCS (sistema de facturación) es el sistema utilizado por las aerolíneas y aeropuertos para facturar los pasajeros y su equipaje así como las mercancías. El sistema verifica si un supuesto pasajero tiene una reserva válida, asigna asiento y emite tarjeta de embarque (Check in). Además el sistema es responsable de la transmisión de datos de los pasajeros (Advanced Passenger Information o APIS) a las autoridades, previas al vuelo.

b) Los funcionarios de organizaciones internacionales creadas en virtud de tratados o convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia, mediante presentación de la visa que acredite dicha calidad;

c) Las personas que hayan cumplido 65 años al momento de ingresar al país, a través de la copia del pasaporte o del documento nacional de identidad;

d) Los estudiantes, becarios y docentes investigadores, por medio de certificado de vinculación expedido dentro de los seis (6) meses anteriores, o a través de carné vigente, en una de esas calidades;

e) Los tripulantes de las aeronaves de tráfico internacional y el personal de las líneas aéreas de tráfico internacional, quienes por la naturaleza de su labor deban ingresar a territorio nacional en comisión de servicios o en cumplimiento de sus labores, a través de la declaración de ingreso de tripulación extranjera expedida por la aerolínea responsable;

f) Los pasajeros en tránsito. Esta situación se comprobará con copia del correspondiente boleto de conexión para el mismo día de arribo a puerto nacional; y

g) Los pasajeros que ingresen a territorio colombiano en caso de arribo forzoso, incluidos los casos de emergencias médicas producidas a bordo. Esta situación se probará con certificación expedida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

**PARÁGRAFO 1o.** Para efectos de las verificaciones a que haya lugar, las empresas de transporte aéreo conservarán copia de los documentos señalados en este artículo por un período de dos (2) años, contados a partir de la fecha del ingreso al territorio nacional de los visitantes extranjeros.

El artículo 7o. Transitorio, del Decreto 1782 de 2007, compilado por el Decreto 1074 de 2015 fue modificado por el artículo 1 del Decreto 4740 de 2008 así: *En tanto se efectúan las modificaciones correspondientes en los Sistemas de Distribución Global (GDS), las compañías aéreas podrán cobrar el impuesto para el turismo en el aeropuerto de origen en el exterior o en el de salida en Colombia.*

**PARÁGRAFO.** Las compañías de transporte aéreo internacional deberán informar con la debida antelación a los pasajeros sobre lo relacionado con este impuesto. (Negrilla fuera de texto).

El artículo 7 del Decreto 1782 de 2007, de carácter transitorio desde el 2008 continua vigente a la fecha, pues los Sistemas de Distribución Global (GDS) no han podido ser modificados considerando la nacionalidad del pasajero y mucho menos el detalle de las exenciones mencionadas anteriormente, lo que lleva consigo a que las exenciones a los extranjeros no se hayan podido aplicar hasta el día de hoy y no se tenga claro el debido control y vigilancia al respecto, pues como se ha mencionado anteriormente, funciones como las de control y/o vigilancia sobre el recaudo y las exenciones no se han reglamentado, bien sea sobre la estructura funcional del Ministerio, o las entidades que se definan como competentes para el tema.

El análisis de los aspectos mencionados anteriormente, concluye con las siguientes situaciones susceptibles de mejora:

### Hallazgo No. 6 Cobro del impuesto con destino al turismo a nacionales colombiano

Durante la revisión de una muestra de comunicaciones enviadas al Ministerio de Comercio Industria y Turismo por las aerolíneas que realizan vuelos internacionales, como respuesta a requerimientos de información realizados por esta cartera durante el segundo semestre de la vigencia 2017, sobre los mecanismos empleados para identificar al momento de la compra de un tiquete si un pasajero era colombiano o extranjero para efectos del cobro del Impuesto con destino al turismo, radicados 1-2017-022633, 1-2017-022632, 1-2017-022642, 1-2017-021867, 1-2017-019532, 1-2017-021418, 1-2018-02226, 1-2017-019568, 1-2017-020839, 1-2017-019698, 1-2017-019941, DVT-309-2018 y 1-2017-022159, se observó que el cobro del impuesto está siendo realizado a todos los pasajeros nacionales y extranjeros cuando inician su trayecto en el exterior y tienen como destino Colombia, situación que según la IATA y las aerolíneas se debe a que los GDS (Global Distribution System) no se encuentran parametrizados para diferenciar en el momento de la compra de un tiquete aéreo si el pasajero es colombiano o extranjero, de igual forma se observó que la devolución se está reconociendo solo por solicitud del pasajero. De igual forma, la Asociación de Transporte Aéreo de Colombia reconoció esta situación, lo que implica que de no solicitarse dichos recursos por parte de los pasajeros, éstos quedan en manos de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior evidencia la materialización de un riesgo de incumplimiento normativo que se ha generado por un periodo de más de 10 años, considerando la fecha de reglamentación parcial del impuesto con destino al turismo, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1101 de mayo de 2006 que señala: “...el hecho generador del impuesto con destino al turismo es el ingreso al territorio colombiano de personas extranjeras, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. El sujeto activo del impuesto con destino al turismo es la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son contribuyentes del impuesto con destino al turismo, todas las personas extranjeras que ingresan a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.

### Recomendación

Teniendo en cuenta la solicitud realizada por el Viceministerio de Turismo a la IATA solicitando colaboración a esta institución para que los Sistemas de las aerolíneas sean parametrizados para efectuar el cobro del impuesto de acuerdo con las exigencias normativas, se recomienda al Viceministerio realizar seguimiento continuo a ésta solicitud y la toma de acciones que sean requeridas para dar cumplimiento a la normativa del estado colombiano.

Frente al hallazgo, se respondió así:

*Si bien es cierto, el ente de control llamada a ejercer inspección, vigilancia y Control respecto a las aerolíneas, es la Aeronáutica Civil, como Viceministerio de Turismo se está impulsando en el marco de la Ley de financiamiento, ampliar la base gravable del impuesto al turismo de USD15, a los pasajeros colombianos que viajen al exterior, eliminando las exenciones existentes en la ley 1106 de 2006.*

- De ser efectiva la propuesta, la diferenciación de las aerolíneas quedaría sin efecto.

*La Proposición es la siguiente: Adicionar el artículo 4 de la ley 1101 de 2006, ampliando los sujetos pasivos del impuesto. Eliminando el impuesto de timbre y las exenciones.*

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



**Propuesta.**

*"Modificar el artículo 4o. Ley 1101 IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL.*

*"A partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se crea el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas.*

*El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros que tengan como origen o destino el territorio colombiano, en transporte aéreo de tráfico internacional"*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que el Viceministerio de Turismo se encuentra trabajando en una propuesta modificatoria de la Ley 1101 de 2006, con respecto al Impuesto con destino al Turismo y que el hallazgo no fue desvirtuado este se mantiene, por lo que se recomienda documentar las acciones correctivas tendientes a eliminar la causa raíz del mismo.

**Hallazgo No.7 Falta de celeridad y eficiencia administrativa para promover y garantizar la parametrización de los sistemas GDS en torno a los criterios establecidos para el cobro del impuesto con destino al turismo**

Durante la verificación de la gestión del Viceministerio de Turismo sobre el control del recaudo y liquidación del impuesto con destino al turismo se observó que luego de 10 años de reglamentado parcialmente el impuesto a través del Decreto 1782 de 2007 y Decreto 4740 de 2008, durante el cuarto trimestre de la vigencia 2017 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantó gestión para requerir a las aerolíneas solicitando información sobre el mecanismo que éstas emplean para identificar al momento de la compra de un tiquete si una persona es colombiana o extranjera para efectos del cobro del impuesto (Oficios con radicados: 2-2017-020303, 2-2017-020302, 2-2017-020242, 2-2017-020240, 2-2017-020238, 2-2017-020234, 2-2017-020231, 2-2017-020227, entre otros), observando en la respuesta generada por la "Asociación Internacional de Transporte Aéreo" y las respuestas de una muestra de 11 aerolíneas, que adicional al hecho de la imposibilidad de realizar las modificaciones correspondientes en los Sistemas de Distribución Global para realizar el cobro considerando la nacionalidad del pasajero (Colombiano o extranjero), no se han tenido en cuenta dentro de la parametrización el detalle de las exenciones mencionadas el artículo 4 del Decreto 1782 de 2007, situaciones que también han contribuido para que el artículo 7 "Transitorio", de este mismo decreto, haya adquirido un carácter permanente, sin decisiones administrativas del Ministerio sobre este particular que contribuya a reglamentar el tema.

Lo anterior, va en contravía de los principios de celeridad y eficiencia administrativa, que establece la Ley 489 de 1998, que señala en su Artículo 3.- *Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

## Recomendación

Se sugiere dar celeridad frente a la preparación y aplicación de la reglamentación a que haya lugar para dar cumplimiento integral a lo establecido en la Ley 1101 de 2006, en lo concerniente al impuesto con Destino al Turismo.

Sobre el hallazgo en particular no hubo comentarios por lo que éste se mantiene.

## Observación No. 1 Falta de orientación a las aerolíneas y a los pasajeros nacionales y extranjeros exentos del cobro del impuesto con destino al turismo sobre el procedimiento que deben adelantar para solicitar la devolución del impuesto con destino al turismo cobrado por error.

Durante la revisión sobre la gestión realizada por la Dirección de Análisis y Promoción Sectorial como área que ha liderado el tema relacionado con el impuesto con destino al turismo en el Viceministerio de Turismo, se observó que mediante Circular DASP-138-2018 se informó sobre el sitio Web: [http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto\\_con\\_destino\\_al\\_turismo](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto_con_destino_al_turismo), diseñado para informar a las aerolíneas sobre el formato de recaudo y liquidación que deberán presentar trimestralmente, la tasa promedio de cambio representativa del mercado de conformidad con el artículo 5 del Decreto 1782 de 2007 y las circulares y marco normativo del impuesto con destino al turismo<sup>7</sup>, sin embargo, al encontrar la dificultad que tienen las aerolíneas para aplicar las exenciones del cobro del impuesto por debilidades en la parametrización de los sistemas GDS (Global Distribution System) y observar que el mismo se está cobrando tanto a nacionales como extranjeros exentos y que éstos se están devolviendo a los nacionales que así lo soliciten, no se ha definido ni divulgado en el sitio web del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el procedimiento que deben adelantar ante las aerolíneas los pasajeros nacionales y los sujetos pasivos exentos del impuesto a los cuales se les ha realizado por error el cobro del mismo, esto considerando el derecho que tienen a solicitar la devolución de estos recursos, información necesaria para prevenir su vulneración. Lo anterior, requiere de la implementación de acciones de control que contribuyan a reducir el riesgo legal y financiero que representa para las entidades responsables del impuesto con destino al turismo, la parametrización de los sistemas de distribución.

*Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1712 de 2011. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. "Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:*

<sup>7</sup> De acuerdo con la Circular Conjunta del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en su numeral 2.9: habilitará un sitio en su página web en el cual mantendrá información de interés para las aerolíneas responsables de recaudar y transferir el impuesto para el turismo:  
[http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto\\_con\\_destino\\_al\\_turismo](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto_con_destino_al_turismo)

- a) *Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;*
- b) *Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;*
- c) *Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;*
- d) *El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas; ...*

### **Recomendación**

Que el Viceministerio de Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción establezcan el mecanismo pertinente para documentar el procedimiento que deben adelantar los pasajeros nacionales y extranjeros exentos del impuesto para solicitar la devolución del mismo y realicen su divulgación a través del sitio web del Mincomercio destinado para la información del impuesto con destino al turismo.

Sobre la observación en particular no hubo comentarios por lo que éste se mantiene.

### **7.2.2.2 REVISIÓN DE REPORTES DE RECAUDOS Y LIQUIDACIONES DEL IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO PRESENTADAS POR LAS AEROLÍNEAS PARA EL PERIODO 2016-2018**

#### **Pruebas**

Se verificó una muestra de 99 formatos de recaudo y liquidación del Impuesto con destino al turismo de las vigencias 2016, 2017 y 2018, de igual forma se verificó el control ejercido por el Viceministerio de Turismo sobre los reportes de recaudo y liquidación remitidas por las aerolíneas al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en las que se encontraron en 14 casos de los 99 revisados, la presentación extemporánea de los reportes de recaudos y liquidaciones del impuesto con destino al turismo, lo que generó una situación susceptible de mejora que se presenta más adelante.

De otra parte, en la revisión de la muestra se identificó que la Aerolínea Delta Airlines solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito mediante Radicado de Minhacienda 1-2017-061690 el reembolso, por dineros mal aplicados, pues se abonó por error a la cuenta DTN impuesto al turismo MINCIT- No. 610110252 del Banco de la República, un valor por \$252.486.000, que correspondían al impuesto de timbre<sup>8</sup>. Sobre el particular, se observó que a partir de ese caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito

---

<sup>8</sup> Esta solicitud también fue realizada a la Superintendencia de Industria y Comercio quien dio traslado al Ministerio de Comercio por ser la competente en el tema, según el Radicado Mincit 1-2018-002415 del 14 de febrero de 2018.

Público delegó al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, mediante memorando Rad. 1-2017-016125 la actividad del trámite y pago posterior de los recursos consignados en exceso que no corresponden a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, basados en la Resolución No. 338 de febrero 17 de 2006.

Como respuesta al caso de Delta Airlines, la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción solicitó la compensación de éstos dineros de la siguiente manera:

<p style="text-align: center;"><b>MEMORANDO</b></p> <p>DASYP-2018-000090</p> <p>Para: Dstora. DIANA CAROLINA VALDEBLANQUEZ COORDINADOR GRUPO TESORERIA</p> <p>De: DIRECTORA DE ANÁLISIS SECTORIAL Y PROMOCIÓN</p> <p>Asunto: Impuesto con Destino al Turismo, solicitud compensación</p> <p>Destino: 140.87 Origen: 130.62</p> <p>Fecha: COLOMBIA, 17 de Mayo del 2018</p> <p>Apreciada Carolina:</p> <p>Me permito informarle que esta Dirección revisó la solicitud de Delta Airlines contenida en la comunicación 1-2018-007716 y relacionada con la consignación, por error, de unos dineros en la cuenta del Tesoro Nacional (No. 61010252 - DTN Impuesto al Turismo MinCTI) creada para el recaudo del Impuesto con Destino al Turismo.</p> <p>La revisión referida consistió en comparar los documentos "Reporte Comprobante Operación" remitidos por la aerolínea, con la lista de consignaciones realizadas en la cuenta del Tesoro Nacional remitida por el Grupo de Contabilidad a finales de 2017.</p> <p>La revisión dió como resultado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que Delta Airlines presentó las declaraciones y los soportes de las transferencias a la cuenta del Impuesto para el Turismo por los cuatro trimestres de 2017 y estos valores cruzaron exactamente con la lista de consignaciones mencionada anteriormente;</li> <li>2. Que en la lista de consignaciones existen, entre otros, cuatro valores de \$61.586.000, \$36.274.000, \$70.716.000 y \$63.910.000 y fechas de consignaciones que coinciden con las que presenta Delta Airlines, las cuales no han sido atribuidas a recaudos del Impuesto con Destino al Turismo.</li> </ol> <p>Por lo anterior, esta Dirección considera viable que se autorice a Delta Airlines para que tome</p> <p style="font-size: small;">TEL: 830115297-6 Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia Commutador (571) 6067676 www.mincomercio.gov.co</p>	<p style="text-align: center;"><b>DIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL Y PROMOCIÓN</b></p> <p>estos valores como saldos a favor en una próxima declaración y pago del Impuesto con Destino al Turismo.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>KAROL FAJARDO MARINO</b></p> <p style="font-size: x-small;">Copia: Nihora Algora Martinez Martinez - COORDINADORA GRUPO DE CONTABILIDAD - ÁREA FUNCIONAL CONTABILIDAD Anexo: Delta Airlines Solicitud Devolución dirigida a MinCTI.pdf Proyecto: CESAR AUGUSTO HOYOS GOMEZ - CONT Revisó: KAROL FAJARDO MARINO</p> <p style="font-size: x-small;">Este documento contiene archivos adjuntos, para poder visualizarlos dar clic sobre el icono ANEXOS ubicado en la parte superior izquierda. El contenido de esta comunicación pertenece su confidencialidad a su destino, siempre en registro y su finalidad será únicamente exclusivamente para el uso autorizado y limitado de los destinatarios. No divulgar con terceros. (Puede Contener Información Privada)</p> <p style="font-size: x-small;">TEL: 830115297-6</p>
--	--

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requirió información al Ministerio de Comercio sobre el estado de la solicitud realizada por Delta Airlines mediante memorando radicado 1-2018-004843 del 22 de marzo de 2018, en la que solicitó informar el estado actual de **la solicitud de devolución** e informar a Delta Airlines el trámite dado.

Sobre el particular, la Coordinación del Grupo de Tesorería informó mediante Oficio GT-039 que la Directora de Análisis Sectorial y Promoción del Ministerio de Turismo, con memorando DASYP-2018-000090 consideró viable que se autorizara a DELTA para que compense los valores a devolver de la próxima declaración del impuesto al turismo que debiera consignar. En consecuencia, no se tramitó ninguna devolución ante el Tesoro Nacional, lo que genera una situación de incertidumbre frente al procedimiento de compensación adelantado, ya que la delegación de Minhacienda con base en la Resolución 338 de febrero de 2006 y el requerimiento realizado por esa entidad, correspondía a una devolución de recursos que incluso, según el comunicado donde delega esta actividad al Ministerio de Comercio, debía realizarse con base en el "Procedimiento para realizar devoluciones de ingresos" del 7 de septiembre de 2012 de esa cartera, llevando a cabo su registro en el SIIF Nación.

De la anterior revisión, surgen las siguientes situaciones susceptibles de mejora por debilidades en la reglamentación de los procesos de gestión que se adelantan sobre una tasa impositiva como el impuesto con destino al turismo:

**Observación No. 2 Debilidades de control sobre las sanciones e intereses de mora por presentación extemporánea del recaudo y liquidación del impuesto con destino al turismo**

De una muestra de 99 formatos de recaudo y liquidación de las vigencias 2016, 2017 y 2018 se identificaron 14 reportes de recaudos y liquidación presentados extemporáneamente así:

AEROLINEA	PERIODO DE LA DECLARACIÓN	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN	FECHA HASTA LA CUAL SE DEBIA REALIZAR LA CONSIGNACIÓN	FECHA DE CONSIGNACIÓN SEGÚN FORMATO DE TRANSACCION
AIR EUROPA LINEAS AEREAS	SEGUNDO TRIMESTRE 2016	34.050.000	31/07/2016	15/02/2017
AIR EUROPA LINEAS AEREAS	TERCER TRIMESTRE 2016	449.539.000	31/10/2016	15/02/2017
AIR EUROPA LINEAS AEREAS	CUARTO TRIMESTRE 2016	507.867.000	31/01/2017	15/02/2017
INSEL AIR ARUBA INTERNATIONAL INV SUCURSAL COLOMBIA	TERCER TRIMESTRE 2016	7.292.000	31/10/2016	2/11/2016
INSEL AIR INTERNATIONAL SV SUCURSAL COLOMBIA	TERCER TRIMESTRE 2016	43.667.000	31/10/2016	2/11/2016
AVIOR AIRLINES COLOMBIA CA	CUARTO TRIMESTRE 2016	254.205.000	31/01/2017	7/03/2017
AVIOR AIRLINES COLOMBIA CA	PRIMER TRIMESTRE 2017	37.530.000	30/04/2017	5/05/2017
LATAM AIRLINES	1/03/2017 - 30/06/2017	1.000.460.000	31/07/2017	1/08/2017
AEROVIAS INTEGRACIÓN REGIONAL S.A.	1/03/2017-30/06/2017	114.257.000	31/07/2017	2/08/2017
AEROLINEAS GALÁPAGOS AVIANCA ECUADOR S.A.	SEGUNDO TRIMESTRE 2018	773.951.000	31/07/2018	1/08/2018
AVIOR AIRLINES INC	SEGUNDO TRIMESTRE 2018	567.888.000	31/07/2018	3/08/2018
CUBANA DE AVIACIÓN	SEGUNDO TRIMESTRE 2018	3.280.000	31/07/2018	1/08/2018
JET BLUE AIRWAYS	SEGUNDO TRIMESTRE 2018	1.559.057.000	31/07/2018	1/08/2018
TRANS AMERICAN AIRLINES S.A.	SEGUNDO TRIMESTRE 2018	930.990.000	31/07/2018	1/08/2018

Al verificar los estados financieros a 31 de diciembre de las vigencias 2016 y 2017 no se hace mención de las cuentas en las que se lleva el control de las sanciones por presentación extemporánea de los reportes de recaudo y liquidación del impuesto con destino al turismo, llamadas también declaraciones en comunicaciones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de los intereses de mora recaudados por éste mismo concepto; de igual forma al verificar el SIIF Nación los registros de la vigencia 2018, con corte a 30 de septiembre, no se encontró evidencia de que en alguna cuenta contable, diferente a la cuenta 410557001 *Impuesto con Destino al Turismo*, se lleve el control de las sanciones o intereses de mora por concepto del impuesto con destino al turismo, es así como los \$2.381.000 que fueron pagados por la aerolínea JetBlue Airways, por concepto de intereses de mora por presentación extemporánea del formato de recaudo y liquidación del segundo trimestre del 2018, se encontraron registrados en la cuenta 410557001 *Impuesto con Destino al Turismo*, de igual forma, en esta misma cuenta, se observaron consignaciones realizadas en los meses de mayo por \$196.319.000, junio por \$105.795.000, agosto por \$3.899.225.000, meses en los cuales no se presentan vencimientos según las fechas establecidas en el artículo 5 del Decreto 1782 de 2007, las cuales podrían corresponder a la presentación de reportes de recaudo y liquidación extemporáneos, sin embargo por falta de control sobre éstas consignaciones, no se puede establecer financieramente el concepto de las mismas, situación que genera incertidumbre sobre el control financiero que se ejerce en el Ministerio de Comercio Industria y Turismo sobre las sanciones e intereses de mora.

Lo anterior, podría genera un factor de riesgo financiero en el proceso contable en la etapa de reconocimiento, Sub etapa de registros “26. Imputación del hecho económico en una cuenta o código diferente al que le corresponde” establecido en el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable anexo de la Resolución 193 de 2016, así como debilidades en cuanto a la identificación y clasificación de los hechos económicos relacionados con las sanciones e intereses de mora, pues según el Proceso Contable que aplica con la resolución No. 193 de 2016 en el 2018 y vigencias subsiguientes, en el numeral 2.2.1.1, la Identificación se define como: *Es la subetapa en la que la entidad identifica los sucesos que han ocurrido, que son de carácter económico y que son susceptibles de ser reconocidos y*

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



en el numeral 2.2.1.2 la Clasificación se define como: *Es la subetapa en la que, de acuerdo con las características del hecho económico, se determina el elemento de los estados financieros y las partidas específicas a afectar, según el marco normativo aplicable a la entidad.*

De igual forma la falta de control sobre el tema de las sanciones e intereses de mora por presentación extemporánea de los recaudos y liquidaciones del impuesto con destino al turismo no permite evidenciar el cumplimiento de lo establecido en materia de Sanciones relacionadas con las declaraciones tributarias, Art. 641 Extemporaneidad en la Presentación, que señala: *Las personas o entidades obligadas a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea, deberán liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al cinco por ciento (5%) del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria, sin exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto o retención, según el caso.*

*Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses que origine el incumplimiento en el pago del impuesto, anticipo o retención a cargo del contribuyente, responsable o agente retenedor.*

Así mismo, el parágrafo del Art. 635 del Estatuto Tributario Determinación de la tasa de interés moratorio, establece:

*Parágrafo. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales.*

## Recomendación

Adelantar un trabajo coordinado entre la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción y el Grupo de Contabilidad de la Entidad para establecer los controles de gestión y financieros que sean pertinentes para la identificación y contabilización de las sanciones e intereses de mora por consignación extemporánea de los recaudos y liquidaciones del impuesto con destino al turismo.

Frente a la observación el Grupo de Contabilidad respondió al informe preliminar mediante memorando electrónico GDC-2018-000057 así:

*En las cuentas contables de este Ministerio no se lleva el control de las sanciones, ni intereses de mora, ni las liquidaciones del impuesto con destino al turismo, ya que es la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción; las cuentas contables por sí solas no ejercen control sobre los hechos económicos, ya que son una herramienta para el registro y clasificación de los mismos. Es la DASP, el área responsable de reportar dicha información a contabilidad de Mincit, la cual reconoce los hechos económicos tal y como le son reportados. El ejercicio de control lo debe realizar la DASP; no es competencia del grupo contable ejercer funciones de liquidación, supervisión, ni control en temas de fiscalización y seguimiento del pago del impuesto con destino al turismo. La función del Grupo de contabilidad, es analizar la información que envían las áreas que participan en el proceso contable, para ser incluírta en los informes contable y financiero de la entidad, que, para este caso en concreto, encontramos la restricción de partidas que no se pueden medir con fiabilidad y que poseen un grado de incertidumbre suficiente.*

*La información que se publica en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como sujeto activo del impuesto, es consultada por el grupo de contabilidad por cada transacción y las consignaciones son el único soporte idóneo, base para realizar las reclasificaciones a cada aerolínea. Lo expuesto será revelado como un elemento que cumple con la definición de ingreso, pero que no se puede medir fiablemente. Adicionalmente no es posible realizar un trabajo coordinado con el área encargada, ya que no hay claridad en la reglamentación necesaria que determine las competencias que no están definidas por la ley 1101 de 2006 y el Decreto 1782 de 2007, no hay gestión en la reglamentación de los temas de fiscalización, monitoreo y control del impuesto con destino al turismo, y, no hay articulación en las actividades inherentes a este tema.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta el trabajo articulado que deben realizar tanto el área contable y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción para efectuar control sobre los hechos económicos que se deben registrar y clasificar en la contabilidad y que las

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Conmutador (571) 6067676

[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)



cuentas del impuesto con destino al turismo se revelan en los estados financieros de éste Ministerio, es necesario realizar esfuerzos mancomunados para que se pueda ejercer un control financiero y contable adecuado sobre las mismas, por lo anterior, la observación se mantiene.

**Observación No. 3 Autorización de compensación por mayor valor pagado sobre el impuesto con destino al turismo sin la competencia para hacerlo.**

Durante la revisión de una muestra de 99 reportes de recaudo y liquidación del Impuesto con destino al turismo, se observó que la Aerolínea Delta Airlines solicitó en el mes de agosto de 2017 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con Rad. 1-2017-061690 el reembolso de dineros mal aplicados, pues por error abonaron a la cuenta 61010252 Banco de la República *DTN impuesto al turismo MINCIT* el valor de \$252.486.000 correspondiente a pagos por concepto del impuesto de timbre, sobre lo cual adjuntaron los respectivos soportes.

Mediante memorando radicado 1-2017-016125 del 6 de septiembre de 2017 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dando traslado de esta solicitud por competencia al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, informó que:

*“En atención a lo indicado en el artículo 2 de la Resolución 338 de febrero 17 de 2006, que establece: La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional podrá delegar en los entes generados del ingreso, el trámite y pago posterior de los recursos consignados en exceso que no corresponden a la citada Dirección”, de manera atenta les informo que a partir de la fecha el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá tramitar directamente las solicitudes de devolución de ingresos, atendiendo el procedimiento publicado, para tal fin por la administración del SIIF Nación, en el siguiente link... En concordancia con lo anterior, me permito relacionar y anexar la siguiente solicitud de devolución, para su respectivo trámite”.*

Al respecto mediante memorando electrónico DASYP-2018-000090 del 17 de mayo la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción realizó una *solicitud de compensación*, tal como se informa en el asunto del documento, al Grupo de Tesorería de la Secretaría General del Ministerio de Comercio, donde se informa que: ... *“Se considera viable que se autorice a Delta Airlines para que tome estos valores como saldo a favor en una próxima declaración y pago del Impuesto con Destino al Turismo* y mediante oficio GT-369 la Coordinación del Grupo de Tesorería informó a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional que la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Ministerio de Turismo, con el memorando mencionado, consideró viable que se autorice a DELTA, para que compense los valores a devolver en la próxima declaración del impuesto al turismo que ésta deba consignar, indicó que por ello no se tramitó ninguna devolución ante el Tesoro Nacional.

De igual forma, sobre el tema de compensaciones, al revisar el formato de Reporte de Recaudo y Liquidación del Impuesto con Destino al Turismo se observó que se definió en la casilla No.15 la posibilidad de realizar “Compensaciones a Descontar”.

Frente a las actuaciones anteriores, se genera un posible riesgo de incumplimiento, considerando la incertidumbre frente a la competencia del Ministerio de Comercio Industria y Turismo para autorizar las compensaciones de los valores del impuesto con destino al turismo, máxime cuando ésta no se encuentra formalmente delegada, pues el procedimiento adelantado con la aerolínea no fue el

establecido por la comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual según el oficio Rad. -2017-016125, delegó al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, con base en la Resolución No. 338 del 17 de febrero de 2006, el trámite y pago posterior de los recursos consignados en exceso o que no corresponden a la Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional, para lo cual dio como guía de orientación el procedimiento de Minhacienda llamado “Procedimiento para realizar devoluciones de ingresos” del 7 de septiembre de 2016, que tiene por objetivo “Establecer el procedimiento para las devoluciones de aquellos recursos que ingresaron a las cuentas bancarias y fueron causados y recaudados en la vigencia actual o en vigencias anteriores”, procedimiento que además debe quedar registrado en el SIF Nación con las instrucciones dada por Minhacienda.

Lo anterior, podría generar un riesgo de cumplimiento y de carácter operativo pues, tampoco se tiene establecido el mecanismo de contabilización y seguimiento de las compensaciones realizadas a la fecha, ya que actualmente no está establecida la actividad de control para este tema.

### Recomendación

Que el Viceministerio de Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, establezca en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como sujeto activo del impuesto, la competencia para autorizar las compensaciones e incorporar dicha competencia a las funciones determinadas para el Ministerio de Comercio Industria y Turismo o la entidad que corresponda y definir, en caso de que se delegue a Mincomercio, las políticas de operación Institucionales que se aplicarán para realizar dicho procedimiento y contabilizar y controlar las compensaciones, para lo cual se deberá realizar un trabajo articulado con el Grupo de Contabilidad de la Entidad.

Sobre la observación en particular no hubo comentarios por lo que ésta se mantiene.

## Revisión del Formato del Impuesto con Destino al Turismo

### Prueba

Se verificó el formato FP-FM-044. V1 “Formato Impuesto con destino al turismo” que se encuentra publicado para conocimiento de las aerolíneas en el sitio web del Ministerio: [http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto\\_con\\_destino\\_al\\_turismo](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/40919/impuesto_con_destino_al_turismo) encontrando que si bien, contiene la información solicitada en el Decreto 1782 de 2006, se observó lo siguiente:

### Observación No. 4 Deficiencias en el formato de reporte de liquidación del impuesto con destino al turismo.

1. En relación con las casillas del numeral 11 Base de liquidación del Formato se observa la siguiente instrucción para los numeral 11.1 y 11.2: *“Atención sólo diligencie una de estados dos casillas” (Art. 1 del Decreto 4740 del 2008 que modifico el Art., del decreto 1782 de 2007)*.

*Posteriormente en la sección de “Liquidación privada del monto a pagar por concepto del recaudo del impuesto para el turismo”, en la casilla No. 12. se indica “Número de pasajeros no exentos*

(Sume casillas 11.1 y 11.2)", lo que es contrario a la instrucción de la casilla No. 11, donde se había señalado que solo se diligenciaba el numeral 11.1 o el numeral 11.2 de manera excluyente.

2. En la instrucción de la casilla No. 13 del Formato, se señala "*Tasa promedio representativa del mercado de la TRM del trimestre utilizada para efectuar esta liquidación, según publicación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo*", donde de acuerdo a esta instrucción, se debe relacionar el dato de la TRM del trimestre; en la versión anterior del formato, la instrucción era "*Tarifa del impuesto para el turismo a la TRM promedio del trimestre (US\$15XTRM)*", con la que sí se obtiene la cifra que se debe multiplicar por el número de responsables del impuesto para establecer el valor a pagar en la casilla No.17.
3. En la casilla No.15 establece "*Compensaciones a descontar*" (*Si hay compensación diligencia la casilla 19*). Al respecto en la observación No. 5 del presente informe se hace referencia a la facultad o competencia del Ministerio para autorizar compensaciones. En la versión anterior del formato se hacía referencia a "*Devoluciones y/o aclaraciones*" y no a compensaciones como en el vigente.
4. El formato no tiene numeración consecutiva para control de las declaraciones, ni casillas para indicar que se trata de correcciones a formatos de recaudo y liquidación ya presentados, tampoco casillas para liquidación de sanciones o interés de mora.

Lo anterior podría generar materialización de riesgos operativo y financiero por inexactitud en la información solicitada en el formato.

### **Recomendación**

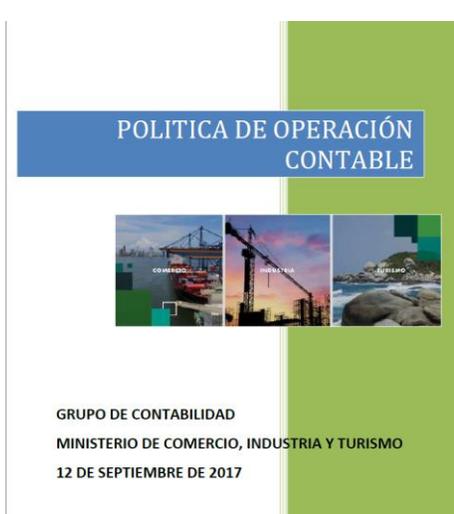
Que la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción revise el formato vigente FP-FM-044. V1 y adelante los ajustes que correspondan.

Sobre la observación en particular no hubo comentarios por lo que ésta se mantiene.

### **7.2.2.3 REVISIÓN DE POLÍTICAS CONTABLES:**

En cuanto a las políticas contable y de operación para los ingresos, se observó que el Ministerio tiene elaborados los Manuales de Políticas: 1. *Manual de Políticas Contables para la elaboración y presentación de Estados Financieros* y 2. *Política de Operación Contable*.

Revisada la Política de Operación Contable de Ingresos y lo señalado en el Manual de Políticas Contables para la Elaboración y Presentación de Estados Financieros, se observó lo siguiente:



**Ingresos:**

El registro en línea de los ingresos tributarios, no tributarios, por venta de servicios y demás ingresos del Mincit, que por parametrización son realizados automáticamente en SIIF, son objeto de verificación por el grupo de contabilidad y se elaboraran los ajustes y/o reclasificaciones a que haya lugar.

Los otros ingresos que no están en línea serán registrados de acuerdo al concepto que corresponda y a la documentación que los soporte para ser registrados en forma adecuada]

**Gastos:**

Por parametrización del aplicativo SIIF Nación, los gastos se registran automáticamente, cuando se realizan las obligaciones, los cuales son objeto de verificación por el grupo de contabilidad y se elaboraran los ajustes a que haya lugar.

Los otros gastos, provisiones y demás de Mincit, que no están en línea serán registrados de acuerdo al concepto que corresponda y a la documentación que los soporte para ser registrados en forma adecuada.

**Cuentas de orden deudoras:**

**Multas**

El viceministerio de turismo deberá informar a contabilidad mensualmente las multas que estén en firme (que no proceda ningún recurso para su apelación), el recaudo realizado y los saldos del mes correspondiente. Con esta información el profesional contable deberá realizar el registro en el sistema SIIF Nación.

**Derechos contingentes**

La oficina asesora jurídica informara mensualmente al grupo de contabilidad, en el informe de procesos litigiosos, lo concerniente a los procesos contingentes a favor del Mincit

**Cobro coactivo**

La oficina asesora jurídica informara mensualmente al grupo de contabilidad, los saldos de deudores en cobro coactivo por concepto de cuotas partes, para el ajuste correspondiente.

Fecha 26/10/2018



**Ingresos por impuestos**

Los ingresos por impuestos corresponden a ingresos exigidos sin contraprestación directa, determinados en las disposiciones legales por la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes. Se originan en el hecho generador del tributo, gravando la riqueza, la propiedad, la producción, la actividad o el consumo, entre otros.

**Reconocimiento**

Mincit reconocerá ingresos por impuestos cuando surja el derecho de cobro originado en las declaraciones tributarias, en las liquidaciones oficiales y en los demás actos administrativos que liquiden obligaciones a cargo de los contribuyentes una vez dichas liquidaciones oficiales y actos administrativos queden en firme.

Los anticipos por impuestos y las retenciones en la fuente se reconocerán como pasivo hasta cuando tenga lugar la liquidación del impuesto.

**Medición**

Los ingresos por impuestos se medirán por el valor determinado en las declaraciones tributarias, en las liquidaciones oficiales y en los demás actos administrativos que liquiden obligaciones a cargo de los contribuyentes.

Fecha 26/10/2018

De la revisión de las políticas surge la siguiente situación susceptible de mejora:

**Observación No. 5 Falta definición de políticas para reconocimiento de operaciones asociadas al impuesto con destino al turismo e información soporte de registro o ajustes contables.**

De la revisión de los formatos de recaudo y liquidación del impuesto, de los registros en la cuenta contable No. 410557 Impuesto al Turismo del SIIF Nación y de las políticas contables del Ministerio, se observó que no se definen políticas relacionadas con el flujo de información sobre Reportes de recaudos y liquidaciones del Impuesto con destino al turismo que deben presentarse al Grupo de Contabilidad por parte de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, ni sobre reconocimiento de sanciones e intereses de mora por presentación extemporánea de los formatos de recaudos y liquidaciones, ni sobre

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



reconocimiento de devoluciones o compensaciones del impuesto aprobadas a las aerolíneas. El valor de los ingresos por este concepto a 30 de septiembre de 2018, es de \$63.238.688.919, el 6% de los ingresos del Ministerio.

Por otro lado, no se tiene establecida una política para determinar la información que soportará el registro del recaudo del impuesto con destino al turismo que se reconoce en la cuenta contable 410557 del SIF Nación, en consideración a que se evidenció que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo recibió los soportes de los Formatos de Recaudo y Liquidación del impuesto en físico hasta el 2017 y lo sigue haciendo virtualmente mediante instrucción dada en la Circular Conjunta de Ministerio de Hacienda y Mincit del 25 de mayo de 2018, en la que se señaló : “2.8 las empresas destinatarias de ésta circular deberán remitir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al correo electrónico [jsuarezr@mincit.gov.co](mailto:jsuarezr@mincit.gov.co) (teléfono 6067676 extensión 2424) copia del formato de reporte de recaudo y liquidación, diligenciando con base en lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1782 de 2007, y de la consignación o comprobante de la transferencia de los recursos correspondientes, lo que posteriormente fue reafirmado en la Circular DASP-138 de Junio de 2018.

Lo anterior, no permite evidenciar la aplicación integral del Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, aplicable desde la vigencia de 2018 de acuerdo con la Resolución No. 193 de 2016, en donde se señala que las “políticas de operación facilitan la ejecución del proceso contable y deberán ser definidas por cada entidad para asegurar el flujo de información hacia el área contable...”

Situación que podría configurar un factor de riesgo de cumplimiento en el elemento del Marco Normativo, “Políticas Contables”: *Definición inadecuada de políticas contables que no contribuyen a una representación fiel.*

De igual forma se podría afectar el cumplimiento del Artículo 2.9.1.2.10, del Decreto 1068 de 2017. Soportes documentales para el registro de la gestión financiera en el SIF Nación. *Todo registró que realicen las entidades usuarias en el SIF Nación, asociado con la gestión financiera y presupuestal, debe estar soportado en documentos legalmente expedidos, los cuales serán parte integral del acto administrativo o del contrato por medio del cual se causan los ingresos y se comprometen las apropiaciones.*

## Recomendación

Que la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción o la dependencia que el Viceministerio de Turismo y al Grupo de Contabilidad, formulen de manera coordinada una política que establezca de manera precisa el flujo de información requerido entre éstas dos áreas para el registro de todas las operaciones contables que se presenten sobre el impuesto con destino al turismo, así como la definición de los documentos que soportarán las operaciones del área contable en términos de registro, ajuste o reclasificación.

Frente a la observación el Grupo de Contabilidad respondió al informe preliminar mediante memorando electrónico GDC-2018-000057 así:

*Respetuosamente se solicita a la OCI, tener en cuenta que las políticas contables del Ministerio están compuestas por: 1. El manual de políticas contables para la elaboración y presentación de estados financieros, 2. Políticas de operación, 3. Procedimientos documentados en el sistema de gestión de calidad y 4. Guías documentadas en el sistema de gestión de calidad.*

*Las políticas contables con las cuales damos respuesta a su observación son las ajustadas según la última revisión realizada por el grupo de contabilidad y las cuales fueron aprobadas por el comité de sostenibilidad contable el 24 de octubre de 2018.*

*Para fortalecer adecuadamente las políticas contables del Mincit y obtener información de calidad, es importante realizar un plan de acción por el área responsable de la información, de acuerdo a lo observado por la auditoría, en el tema del impuesto al turismo; que se resume en: 1. Aclarar de manera coordinada el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las aerolíneas y demás entidades involucradas, la reglamentación necesaria, que determine las competencias que no están definidas por la ley 1101 de 2006 y el Decreto 1782 de 2007. 2. Gestionar la reglamentación de los temas de fiscalización, monitoreo y control del impuesto con destino al turismo. 3. Articular y realizar una revisión integral de las actividades inherentes al manejo del impuesto al turismo por las áreas implicadas, y 4. Establecer los mecanismos de control adecuados que garanticen el adecuado reporte y manejo de la información.*

*Respecto a que no se definen políticas relacionadas con el flujo de información sobre reportes de recaudos y liquidación del impuesto con destino al turismo, solicitamos que se tenga en cuenta lo definido en la política de operación, en la cual se hace referencia a la guía para el registro del impuesto al turismo que actualmente se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Oficina de planeación y que detalla los soportes que deben reportar a contabilidad para el adecuado registro del impuesto con destino al turismo. Adicional, en la política de operación se define que los soportes para realizar la reclasificación por tercero del ingreso aplicado por concepto de Impuesto al Turismo, son las copias de las consignaciones realizadas en el banco de la república por cada aerolínea, las cuales se obtiene ingresando a la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En cuanto a los criterios de reconocimiento de sanciones, en la política contable de ingresos de transacciones sin contraprestación se contemplan los criterios de reconocimiento y medición de las sanciones. Referente a los intereses de mora, de acuerdo a la política de activos contingentes y de ingresos de transacciones sin contraprestación, se reconocen únicamente cuando se realiza el pago de los intereses, mientras tanto, se mantienen en cuentas de orden. El grupo de contabilidad reconocerá en los Estados Financieros del Mincit sanciones e intereses moratorios, por declaraciones extemporáneas del impuesto al turismo, con la información soportada que remita la Dirección de Análisis Sectorial y promoción.*

*Los soportes del impuesto al turismo reposan en la dirección de análisis sectorial y promoción; de acuerdo en lo establecido en la resolución 525 de 2016 emitida por la Contaduría General de la Nación y sus modificaciones; los comprobantes de contabilidad pueden tener, o no, anexos los soportes, por esta razón, no es necesario que el grupo de contabilidad tenga almacenadas copias de las declaraciones del impuesto al turismo, toda vez que pueden ser consultadas y verificadas al ser requeridas al área responsable de su conservación.*

*Para no incurrir en el factor de riesgo, indicado por la OCI, se debe resaltar la limitación encontrada, en cuanto a la restricción de partidas que no se pueden medir con fiabilidad y que poseen un grado de incertidumbre suficiente.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta los elementos de juicio aportados por el Grupo de Contabilidad, en donde se manifiesta que para fortalecer las políticas contables del MINCIT y obtener información de calidad es necesario realizar un plan de acción articulado con el Viceministerio de Turismo y que solicitan tener en cuenta una guía para el registro del impuesto al turismo que actualmente se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Oficina de Planeación, se establece la importancia que tienen esas actividades en la mejora de las políticas contables; por lo anterior y en consideración a las acciones que manifiestan se están adelantando para fortalecer el trabajo del área contable, la observación se mantiene.

### 7.3 PLANEACIÓN - METAS DEL PROYECTO Y ARTICULACIÓN CON LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO

#### Prueba

Se verificó la articulación de los productos del proyecto de inversión con la planeación institucional de la Entidad, analizando su inclusión en ésta última, de conformidad el aplicativo de Evaluación y Resultados así:

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



Tabla No. 1 Relación de Productos Programados por Objetivo del Proyecto Vigencias 2017 y 2018

## 2017

Objetivo Proyecto de Inversión con Recursos Programados	Nombre del Producto
Impulsar el desarrollo del sector turístico	Proyectos de competitividad turística
Incentivar acciones de promoción y mercadeo de los destinos turísticos y del país	Proyectos de mercadeo y promoción turística
Fortalecer la gestión de los recursos destinados a la promoción y competitividad turística	Informe de interventoría o supervisión

## 2018

Objetivo Proyecto de Inversión con Recursos Programados	Nombre del Producto
Impulsar el desarrollo del sector turístico	Proyectos de competitividad turística
Incentivar acciones de promoción y mercadeo de los destinos turísticos y del país	Proyectos de mercadeo y promoción turística
Fortalecer la gestión de los recursos destinados a la promoción y competitividad turística	Informe de interventoría o supervisión

Al verificar los productos programados del proyecto de inversión y la Planeación Institucional del Ministerio, se evidenció que los productos y actividades del proyecto de inversión "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 A Nivel Nacional" dada su generalidad, se encuentran alineados con el Plan Institucional para las vigencias 2017 y 2018. Sin embargo, en aras de identificar la articulación de los resultados de los productos esperados del proyecto de inversión (proyectos de promoción y de competitividad financiados) con la Planeación Institucional del Ministerio, se observó a manera de ejemplo, para algunos proyectos financiados por el proyecto de inversión, la siguiente alineación con las estrategias e iniciativas de la Planeación Institucional del 2017 y 2018:

Tabla No. 2 Articulación Resultados de los Productos del Proyecto de Inversión con la Planeación Institucional del 2017.

**APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL**

Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional	Planeación Estratégica Sectorial 2017 (PES)		Muestreo de Proyectos Financiados con Recursos del Proyecto 2017
	Producto Proyecto de Inversión	Estrategia	
Proyectos de competitividad turística	7. Turismo con mas y mejor Infraestructura	7.1. Infraestructura turística en las regiones	1. Restauracion de la Primera Fase del teatro Santa Marta 2. Construcción de la Fase I de los baños del Castillo de San Felipe (*) 3. fase teatro de Santa Marta restaurada. 4. Plaza de Ciénaga construida
	13. Promocion Turística Nacional	13.1. Promocion Turística	1. Diseño de las rutas de aviturismo de los Andes Orientales, del suroccidente colombiano
	6. Turismo de calidad	6.2. Certificación de Destinos Turísticos Sostenibles	1. Destinos turísticos certificados bajo la NTS TS 001-1: Implementación de la norma en un área turística delimitada.
	2. Turismo educado y capacitado	2.1. Programa Colegios Amigos del Turismo  2.2.3. Policías de turismo curso inglés	1. Asistencia técnica hasta para 50 instituciones educativas para que sean parte de la Red Colegios Amigos del Turismo.  1. Capacitar 300 efectivos pertenecientes a la Policía de Turismo en el nivel 2 del idioma ingles.
Proyectos de mercadeo y promoción turística	9. Información y Estadística Turística	9.1. Información y Estadística Turística	2. Consolidación del Centro de Información Turístico de Colombia - CITUR - mediante la integración del
	13. Promocion Turística Nacional	13.1. Promocion Turística	1. Campaña Nacional de Turismo Corredores Turísticos

**Tabla No. 3 Articulación Resultados de los Productos del Proyecto de Inversión con la Planeación Institucional del 2018.**

Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional	Planeación Estratégica Sectorial 2018 (PES)		Muestreo de Proyectos Financiados con Recursos del Proyecto 2018
	Producto Proyecto de Inversión	Estrategia	
Proyectos de competitividad turística	13. Promoción turística nacional	1. Promoción turística	Eventos del exterior captados que se realizan en Colombia con el apoyo de ProColombia
	6. Turismo de calidad	2. Certificación de Destinos Turísticos Sostenibles	Certificación de la NTS TS 001-1 y su mantenimiento en cinco destinos pertenecientes a los doce corredores turísticos.
Proyectos de mercadeo y promoción turística	9. Información y estadística turística	1. Información y estadística turística	Consolidación del Centro de Información Turística de Colombia CITUR mediante la creación e integración del Sistema de Información Turística y Regional - Situr Vaupés
			Consolidación del Centro de Información Turística de Colombia CITUR mediante la creación e integración del Sistema de Información Turística y Regional - Situr Putumayo
			Consolidación del Centro de Información Turística de Colombia CITUR mediante la creación e integración del Sistema de Información Turística y Regional - Situr Guainía
			Consolidación del Centro de Información Turística de Colombia CITUR mediante la creación e integración del Sistema de Información Turística y Regional - Situr Chocó
13. Promocion Turística Nacional	1. Promocion Turística	Participación en la XXXVII Vitrina Turística ANATO 2018	

De acuerdo con las Tablas No. 2 y 3 se observó correlación entre los productos del proyecto de inversión por el alcance tan general que éstos tienen con las estrategias y las iniciativas de la Planeación Institucional, sin embargo, en algunos casos no es visible de manera directa esta articulación

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



con los resultados de los productos o proyectos financiados con recursos del Proyecto de Inversión auditado. A algunos de estos proyectos o resultados de producto se les aprobó su financiación al final de la vigencia del 2017 y no se incluyeron dentro de la Planeación Institucional de esa vigencia a pesar de guardar concordancia con una estrategia e iniciativa de la Planeación de la Entidad. Como ejemplo, se tienen 4 proyectos de mercadeo y promoción turística: 1. "Posicionamiento del Municipio de Nobsa a Través de Actividades de Promoción, 2. Promoción Municipio de Galeras - Sucre en el Marco del Festival Folclórico de la Algarroba y Cuadros Vivos 2018, 3. Diseño e Implementación de una Estrategia de Comercialización para el Nuevo Producto Turístico "Buga, Una Espiral De Tiempo" del Pueblo Patrimonio de Guadalajara de Buga.", 4. Promoción del Producto Turístico del Municipio de Honda (Vive el Misterio del Tesoro) y 2 proyectos de competitividad, 1. Construcción del Recinto Gastronómico y Artesanal Villa de Nueva Salento y 2. Plan de Desarrollo Turístico de Barrancabermeja al Año 2027, proyectos o resultados que no se observaron incluidos o articulados con los entregables en la Planeación Institucional de dicha vigencia ni en la siguiente (2018), como si sucedió para los casos descritos en las Tablas No. 2 y 3.

Al revisar los proyectos a ser financiados en la vigencia de 2018 con los recursos asignados a los productos del proyecto de Inversión "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional", se observó la misma situación para el 2017, pues si bien se puede establecer una alineación entre los productos del proyecto y las iniciativas y estrategias de la Planeación Institucional del Ministerio, en algunos casos no es visible de manera directa esa articulación, como se pudo observar en los proyectos de competitividad: 1. Diseño de Producto Turístico y Ruta Turística Ciénega de la Leche, 2. Centro de danza y coreografía del Valle del Cauca la licorera en la ciudad de Cali, 3. Senderos ancestrales ecoturísticos en envigado Antioquia, entre otros.

#### **Observación No. 6 Falta de articulación entre proyectos financiados a través del Proyecto de Inversión y entregables de la Planeación Institucional de la Entidad.**

Durante la revisión de la articulación del Proyecto de Inversión *Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional* con la Planeación Institucional del Ministerio, se observó que si bien existe una articulación entre los productos del proyecto de inversión "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional" y las estrategias e iniciativas de la planeación institucional, para una muestra de 5 proyectos de competitividad y 4 proyectos de promoción y mercadeo a ser financiados con recursos del proyecto de inversión, no se tienen articulados dichos proyectos con los entregables de la planeación institucional realizada para la vigencia 2017 y 2018, generando debilidades de control sobre los resultados esperados, pues en siete (7) de los nueve (9) casos, el tiempo de ejecución de dichos proyectos no supera el año, lo que permite articularlos dentro de los resultados esperados en cada vigencia a través de los entregables de la planeación en las estrategias e iniciativas de las que forman parte.

Lo anterior, podría generar un riesgo de incumplimiento ya que se podría desatender lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011 "Artículo 74. Plan de acción de las entidades públicas...el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión".

Por otro lado el Manual del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, en el numeral 2.2 Aspectos mínimos para la implementación, 2.2.1 Política de Planeación institucional, señala que:

*Como soporte a todo ejercicio de Direccionamiento Estratégico y Planeación, es importante que se promueva la reflexión sobre la razón de ser de la entidad, el objeto para el cual fue creada, los derechos que garantiza y los problemas y necesidades sociales que está llamada a resolver. Es decir, sobre cuál es el valor público que debe generar, para ello es útil:*

*Revisar la normativa que le es propia a la entidad, desde su acto de creación hasta las normas más recientes en las que se le asignan competencias y funciones, con el fin de identificar porqué existe y verificar que toda su actuación esté efectivamente encaminada a su cumplimiento, de manera que su estructura, procesos, planes, programas, proyectos, actividades, recursos, e información, sean coherentes con los objetivos para los cuales fue concebida.*

## Recomendación

Que la totalidad de los proyectos a ser financiados a través de los productos del proyecto de inversión Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional, se incorporen de manera oportuna a la Planeación Institucional de la vigencia en curso o de las vigencias subsiguientes en las cuales se ejecutarán dichas actividades y se recibirán los resultados, con el fin de conservar la articulación integral de la planeación del Ministerio con dichos proyectos y lograr un mejor control y seguimiento de los resultados esperados de los mismos.

Frente a la observación se respondió al informe preliminar así:

*De acuerdo con el procedimiento DE-PR-014 formulación y seguimiento de la planeación estratégica sectorial-PES el Viceministerio de Turismo elabora su Planeación Estratégico Sectorial para el logro y cumplimiento de los diferentes planes y políticas del sector, define entregables que conllevan al cumplimiento de los compromisos, asimismo se les asocia el valor y la fuente presupuestal que se afectará, dado que acuerdo con la Ley 1101 de 2006 en su artículo 8 determinó como recursos del Fondo de Promoción Turística los siguientes:*

- a) *La contribución parafiscal con destino al turismo y los activos adquiridos con los recursos de la contribución parafiscal;*
- b) *Las donaciones;*
- c) *Los recursos provenientes de patrocinios y actividades comerciales;*
- d) *Los recursos derivados de la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo, en los términos de la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Comercio Industria y Turismo;*
- e) *Los recursos que provengan de la cooperación internacional en materia de turismo y cualquier otro recurso que se canalice a través de tesorería;*
- f) *Los rendimientos financieros que se deriven del manejo de las anteriores partidas;*
- g) *Los demás activos recibidos para el desarrollo de sus funciones.*

*Con base en lo anterior, a continuación se relaciona, a manera de ejemplo, algunos de los entregables asociados al PES y que han sido financiados con el proyecto de inversión Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional para la vigencia 2018: ... Además, la Ley 1101 en el Parágrafo 1 del artículo 6° establece que "El Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo al que se refiere el artículo 11 de la presente ley aprobará los planes y programas en que se invertirán estos recursos de conformidad con la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su ejecución se hará a través de Proexport (hoy Procolombia) para la promoción internacional, y con la entidad Administradora del Fondo Nacional de Turismo de que trata el artículo 9° de la presente ley, para la promoción interna y la competitividad".*

*Asimismo de acuerdo con el artículo 18 de la Ley citada se destinará el 20% de los recursos del Impuesto con Destino al Turismo al Banco de Proyectos Turísticos a los que se refiere al Banco son para la promoción turística que atienden lineamientos de la política de mercadeo y promoción del 2009.*

*Por lo tanto, con la ejecución de los recursos del Impuesto al Turismo del Presupuesto General de la Nación a través del Fondo Nacional del Turismo, se pretende identificar y mejorar las condiciones de todas aquellas regiones con potencial turístico y generar sinergia en todos los factores que intervienen en la cadena*

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



productiva del sector en temas como competitividad, infraestructura y promoción, lo que generará que el turismo colombiano sea cada vez más competitivo con otros países a nivel mundial y a la vez se cumpla con el objetivo de la administración de los recursos que es el cumplimiento de las políticas, planes y programas sectoriales.

Lo anterior, se hace de acuerdo con los proyectos aprobados por el Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo, de acuerdo con la Política de Turismo que dispone el Gobierno Nacional y el Plan Sectorial de Turismo que dicta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de conformidad con la circular del 10 de marzo de 2015, expedida por la Ministra de Comercio, Industria y Turismo cuyo asunto es "Roles y Procedimiento para el trámite de proyectos a ser apoyados con recursos que conforman el Fondo Nacional de Turismo de acuerdo con lo establecido en la Ley 1558 de 2012" señala que los recursos destinados al sector turístico deben ser ejecutados en coherencia con los planes estratégicos y programas que expide el MinCIT como rector de la política nacional de turismo.

Es así, como la circular citada, ítem No. 2 CONCEPTO DE PERTINENCIA se indica "una vez recibido el proyecto, iniciativa o propuesta por parte del MinCIT – Viceministerio de Turismo, éste verificará que el proyecto esté acorde con las políticas nacionales del sector turismo y los planes y programas derivados de las mismas y procederá a expedir dentro de los siguientes quince (15) días calendario el concepto de pertinencia que autoriza el inicio del trámite del proyecto ante Fontur dada la coherencia y articulación con las líneas estratégicas de trabajo de la nación para el desarrollo turístico", al atender dicha circular esta permite que la destinación del recurso además de ser eficiente sea también de acuerdo con dispuesto a la Ley 1101 de 2006.

Finalmente, se aclara que además de lo anterior, un porcentaje del presupuesto de los recursos del proyecto de inversión Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional si cumple y está articulado con la Planeación Estratégica Sectorial; además es importante tener en cuenta que los recursos del proyecto se comprometen también por demanda de los diferentes proponentes y se aprueban en el Comité Directivo de FONTUR.

**Consideraciones de la Oficina de control Interno:** Teniendo en cuenta que la respuesta no desvirtúa la observación en consideración a que los proyectos que dieron origen a la misma, son financiados con recursos del proyecto de inversión auditado y que no fueron articulados a la planeación estratégica del Ministerio en concordancia con el marco normativo citado, y que la planeación es dinámica y flexible para realizar los ajustes que sean necesarios durante cada vigencia, la observación se mantiene con el fin de establecer los mecanismos más adecuados para mejorar la programación oportuna de los proyectos a financiar así como la articulación de los resultados y/o productos esperados en el proyecto de inversión auditado con la planeación de cada vigencia o de las subsiguientes, en las que se recibirán los resultados de la inversión efectuada.

## 7.4 EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN.

### 7.4.1 AVANCES Y/O CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y ACTIVIDADES PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE INVERSIÓN PARA LAS VIGENCIAS 2017 Y 2018.

#### Pruebas

Durante la auditoría realizada se verificaron varias fuentes de información con el fin de establecer el comportamiento del proyecto a 31 de diciembre de la vigencia 2017 y a 30 de septiembre de 2018.

Es así como se verificó la información registrada mensualmente en el aplicativo Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI del Departamento Nacional de Planeación y los informes de cierre trimestrales de cada sector publicados por esta misma Entidad para la vigencia auditada; se analizó lo correspondiente al proyecto de inversión y se identificó el comportamiento de sus indicadores de avance físico, avance de gestión y avance financiero.

Antes de conocer el comportamiento de los indicadores, es importante tener en cuenta en qué consisten los indicadores que brindan información sobre el porcentaje de avance de un proyecto de inversión, los

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



cuales se determinan considerando las siguientes variables, para cuyo cálculo es importante la información que los responsables en el Ministerio han registrado en el Sistema Unificado de Inversión Pública – SUIFP, del cual el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI (en donde se registran dichos avances), forma parte como su módulo de seguimiento:

**Tabla No. 3 Variables Indicadores del SPI**

INDICADOR SPI	VARIABLES QUE LO CONFORMAN
% de Avance Físico del Producto	Sumatoria de (Avance Vigencia del indicador de producto de la cadena de valor / Meta Vigente * Peso2 * 100.
% de Avance Gestión	% Avance Gestión = Sumatoria de (Avance Vigencia Indicador Gestión/ Meta Vigente * Peso3 * 100).
% Avance Financiero	(Obligación / Apropiación Vigente)*100.

La “Guía de Seguimiento Mensual del SPI -DNP” indica que:

*Avance Físico: Mide el avance en la entrega de las cantidades de los productos del proyecto establecidas para la vigencia de ejecución. Cuando el proyecto genera varios productos, el avance se calcula ponderando cada meta por la participación del costo del producto frente al costo total del proyecto (sumatoria del vigente de las actividades), para la vigencia y periodo en que se reporta el seguimiento. Las variables que participan en cálculo son producto, indicador de producto, actividades y apropiación vigente.*

*Avance Gestión: Mide el avance de la gestión que se le ha realizado en el proyecto, para el desarrollo de las actividades durante la vigencia de ejecución. Esta medición se realiza a través de indicadores de gestión, los cuales tienen un peso porcentual entre 1 y 100% y la suma de estos pesos debe totalizar 100%.*

*Avance Financiero: Mide el avance de la ejecución financiera del proyecto. Para este cálculo se toma el valor de la apropiación vigente y lo obligado del proyecto al periodo de seguimiento durante la vigencia de ejecución, esta información proviene del sistema SIIF del MHCP.*

De acuerdo con el porcentaje de avance reportados por el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, se observa que el comportamiento del proyecto a diciembre 31 de 2017 y a 30 de septiembre de 2018, es el siguiente:

**Tabla No. 4 Resultados de Avance de los Indicadores del Proyecto a 31 de diciembre de 2017**

Vigencia Reportada	Avance físico de Producto	Avance de Gestión	Avance Financiero
2017	102%	100%	100%

**Tabla No. 5 Resultados de Avance de los indicadores del Proyecto a 30 de Septiembre de 2018**

Vigencia Reportada (Corte 30 de Septiembre)	Avance físico de Producto	Avance de Gestión	Avance Financiero
2018	125%	100%	2.58%

Como datos importantes a resaltar se tiene que en ambas vigencias, el porcentaje de avance físico de producto se encuentra por encima del 100%, el primero con el 102% a 31 de diciembre de 2017 y el segundo con el 125% a 30 de septiembre de 2018, donde éste último sobresale debido a que, faltando un trimestre para culminar la vigencia 2018, la meta del proyecto se ha cumplido, superando en un 25% la meta programada para la vigencia en cuanto a proyectos de competitividad y de promoción y mercadeo a apoyar o cofinanciar. Esto último, permite inferir que podrían aprobarse nuevos proyectos para el último trimestre de la vigencia 2018, lo que incrementaría el porcentaje de cumplimiento del avance físico del proyecto.

Para el caso de la vigencia 2018, sobresale la diferencia entre la ejecución física del proyecto y la ejecución financiera reportada con corte a 30 de septiembre, pues como se evidencia en la Tabla No. 5, se cuenta con un avance físico del 125% frente a un avance financiero del 2.58%, lo que indica que en el último trimestre de la vigencia 2018 se deberá realizar la ejecución financiera del 97.42% del presupuesto del proyecto de inversión. En este mismo sentido, no se evidencia coherencia entre la ejecución de los recursos financieros alcanzada a 30 de septiembre (2.58%) y la totalidad de los proyectos de competitividad y de promoción y mercadeo que fueron reportados como apoyados o cofinanciados con corte a 30 de septiembre pues las metas en ambos casos fueron superadas.

Lo anterior genera la siguiente situación susceptible de mejora:

#### **Hallazgo No. 8 Brecha entre Avance físico y Avance Financiero del Proyecto.**

Durante la revisión del proyecto de inversión “Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional,” con corte a 30 de septiembre de 2018, se observó que los resultados obtenidos a la fecha corresponden a una ejecución física del 125% y financiera del 2.58%, lo que genera que en el último trimestre de la vigencia 2018, se deba realizar la ejecución del 97.42% de los recursos del proyecto de inversión, lo que no es coherente con el avance físico alcanzado, el cual ya se encuentra cumplido y superado sin finalizar la vigencia, es decir que se ha culminado con la *entrega de las cantidades de los*

*productos del proyecto establecidas para la vigencia, superándolas incluso.*<sup>9</sup>, cuando el total de los recursos del proyecto de inversión no se han obligado en un 100%, lo que podría conllevar incluso, a que se constituyan cuentas por pagar nuevamente, como sucedió con la vigencia 2017, sin el soporte de anticipos o entrega de bienes y servicios, como lo establece el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

De igual forma, se genera incertidumbre sobre el valor de cumplimiento que se reporta para la meta de los proyectos de promoción y mercadeo cofinanciados y el aporte que éste realiza al total del avance físico del proyecto de inversión sobreestimándolo, pues con corte a 30 de septiembre se señala en el seguimiento realizado en el Sistema de Información SPI, que se logró un cumplimiento de la meta del 133,3%, cuando la ejecución financiera de los recursos asignados para lograrla tiene el 0% de avance, pues no han sido obligados los recursos asignados a las actividades que contribuyen con la consecución de esta meta, situación que permite concluir, que no se estaría cumpliendo con la condición establecida para realizar la medición del indicador “Proyectos de promoción y mercadeo cofinanciados”.

Esta situación particular frente a la coherencia entre el avance físico y financiero y la constitución de cuentas por pagar para la vigencia 2018, ya fue reportada por la Contraloría General de la República en su informe de auditoría financiera vigencia 2017, en los hallazgos No. 13 y 14 con carácter disciplinario el No. 13, por lo que, lo detectado, no contribuye con la efectividad de las acciones que se han formulado en el plan de mejoramiento establecido con la CGR, generando el riesgo de reiterar los hallazgos en la auditoría que sea realizada por este ente de control en el 2019 sobre la gestión del 2018.

Lo anterior, genera un incumplimiento sobre el reporte de información de calidad sobre los avances físicos y financieros del proyecto de inversión, de acuerdo con lo establecido en el *Artículo 2.2.6.2.3. Calidad de la información durante el ciclo de los proyectos de inversión pública* del Decreto 1082 de 2015 y configura un riesgo financiero frente al cumplimiento de los compromisos del proyecto para la vigencia 2018 en materia de ejecución presupuestal, máxime cuando se observa que éstos depende de la gestión que los responsables del mismo logren realizar en un tiempo inferior a 60 días para realizar la cofinanciación de los proyectos apoyados por este proyecto de inversión. Por otro lado, esta situación trae consecuencias sobre la efectividad del control interno de la entidad por reincidencia en los hallazgos detectados en auditorías de la CGR, que se pueden ver reflejados en la calificación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno, de acuerdo con los parámetros establecidos en el documento “*Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República*” del 2017.

## Recomendación

Diseñar los mecanismos de control que permitan realizar un reporte de cumplimiento efectivo a los indicadores de producto del proyecto de acuerdo con las condiciones exigidas en la descripción de los mismos, así como las actividades de control necesarias para mejorar los niveles de ejecución presupuestal al cierre de la vigencia y la efectividad de las acciones implementadas por el viceministerio de turismo para evitar reiteración de hallazgos en auditorías de la Contraloría General de la República.

Frente al hallazgo se respondió al informe preliminar así:

*Se aclara que el avance físico del proyecto, se reporta con base en los indicadores del mismo, en este caso puntal los indicadores utilizados son proyectos de competitividad turística apoyados, proyectos de mercadeo y promoción cofinanciados e informe de interventoría o supervisión entregado, por lo que los valores*

*9 Definición de Avance físico de un proyecto de inversión.*

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



## APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL

reportados del indicador corresponden al número de proyectos aprobados por el Comité Directivo del Fontur en relación con la meta anual de proyectos y el número de informes de interventoría o supervisión entregados.

De acuerdo con lo anterior el Comité Directivo de Fontur aprueba recursos para proyectos y firma de contratos y/o actividades siempre y cuando se cuente con la respectiva disponibilidad presupuestal, la cual en este caso esta soportada en el otrosí No. 17 para la vigencia 2017 y el otrosí No. 22 para la vigencia 2018, al Contrato 137 de 2013 (MinCIT – Fiducoldex). Por lo tanto, a partir de esta fecha el Comité Directivo tiene la posibilidad de aprobar el compromiso de recursos.

Se informa además que los recursos del proyecto de inversión se comprometen cada vez que por demanda se presentan y se aprueben proyectos en el Comité Directivo de FONTUR, por lo que la meta inicial de los indicadores es indicativa.

Por otra parte, el día 28 de agosto de 2013 se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013 entre EL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO y FIDUCIARIA DE COMERCIO EXTERIOR –FIDUCOLDEX-, cuyo objeto es: "El objeto del Contrato de Fiducia será la constitución del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Turismo – Fontur (en adelante el Patrimonio Autónomo) para que sea administrado por la Fiduciaria, con el fin de que ésta en su calidad de vocera, recaude, administre y ejecute todos los recursos que pertenecen al Fontur y administre los bienes inmuebles que legalmente le sean encargados al Fondo, conforme a las normas que regulan dichos recursos y bienes."

Dentro de los recursos se encuentran incluidos, tal y como se desprende del artículo sexto del Contrato de Fiducia No. 137 Recursos del Patrimonio Autónomo numeral 6.2 FISCALES QUE PERTENECEN AL FONTUR Impuesto Nacional al turismo creado por el Artículo 4° de la ley 1101 de 2006 que dice "Artículo 4. Impuesto con destino al turismo como inversión social: Créase, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turística".

Por lo tanto en cuanto al avance físico es necesario realizar las siguientes presiones:

De acuerdo con la Ley de Presupuesto hay una condición que indica que los recursos administrados en Patrimonios autónomos tienen hasta dos años para comprometer los recursos. En ese orden, en el patrimonio autónomo FONTUR con la aprobación del Comité Directivo de cada uno de los proyectos, se entiende como comprometido y en ese orden se reporta. Cabe aclarar que el presupuesto disponible que es el que se compromete desde el MinCIT a través de los Otrosí es del Contrato 137 es diferente a la caja disponible que depende de los giros del PAC ante MinHacienda

Con base en lo anterior, a través del procedimiento GR-PR-007 elaboración, modificación y seguimiento al PAC el Grupo Tesorería del MinCIT solicita a la Fiduciaria en este caso a Fiducoldex las necesidades mensuales de recursos con su respectiva justificación.

El Grupo Tesorería al recibir la solicitud las analiza y evalúa la propuesta de proyección del PAC y remite la información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La solicitud de modificación es evaluada por el Grupo PAC del Ministerio de Hacienda y puede aceptarla o solicitar ampliar la información.

Una vez informado del cargue del PAC por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la información es verificada en el Sistema SIF Nación y el Grupo Tesorería informa al Profesional del Grupo de Contabilidad para que inicie el proceso de obligación y ejecución del PAC.

Cabe señalar que la solicitud de PAC en ocasiones no es aprobada la mensualidad por el Ministerio de Hacienda dado que al revisar el informe de cuentas bancarias de la fiduciaria identifica que hay flujo de caja disponible.

Por lo tanto, la fiducia solicita las necesidades de acuerdo con el flujo de caja mensual ante el MinCIT.

Para concluir, el avance financiero del proyecto de inversión se mide a partir de las obligaciones, sin embargo, el MinCIT está sujeto a la pre aprobación de PAC por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo que significa que la brecha entre el avance físico y financiera continuará dadas las razones expuestas.

**Consideraciones de la Oficina de control Interno:** Teniendo en cuenta que el avance financiero del proyecto de inversión se mide, como se señalan en la respuesta, con el registro de las obligaciones y que el MinCIT está sujeto a la pre aprobación de PAC por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hace necesario adelantar acciones tendientes a la situación de PAC por parte de esa cartera, con el fin de no incurrir nuevamente en los riesgos ya señalados en el hallazgo No. 8 y también detectados en vigencias anteriores por la Contraloría General de la República; por lo anterior, el hallazgo se mantiene. Se recomienda documentar en el plan de mejoramiento, las acciones necesarias para la prevención de materialización de los riesgos señalados en el hallazgo, que podría contribuir con el no fenecimiento de la cuenta de la vigencia 2018.

## 7.4.2 REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PROGRAMADAS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN PARA LAS VIGENCIAS 2017 Y 2018:

Teniendo en cuenta los objetivos del proyecto de inversión se presentan a continuación las metas y resultados de los indicadores de producto propuestos a 31 de diciembre de 2017 y a 30 de septiembre de 2018:

**Tabla No. 6 Resultados Indicadores del Proyecto de Inversión a 31 de diciembre de 2017**

Objetivo	Indicador	Meta Total 2008 - 2018	Acumulado 2008 - 2016	Meta 2017	Avance 2017	Cumplimiento 2017	Observaciones
Impulsar el desarrollo del sector turístico	Proyectos de competitividad turística Apoyados  Unidad de medida: Número	101	0	43	44	102,33%	Observaciones: En el mes de febrero y diciembre de 2017 se aprobaron 44 proyectos por las líneas de Mejoramiento a la Competitividad Turística. Adjunto aclaración sobre la regionalización.
Incentivar acciones de promoción y mercadeo de los destinos turísticos y del país	Proyectos de mercadeo y promoción turística Cofinanciados  Unidad de medida: Número	106	0	37	38	102,70%	Observaciones: Entre el mes de febrero y diciembre de 2017 se aprobaron 38 proyectos por la línea de Fortalecimiento del Mercadeo y la Promoción Turística. Adjunto aclaración sobre la regionalización.
Fortalecer la gestión de los recursos destinados a la promoción y competitividad turística	Informe de interventoría o supervisión Entregado  Unidad de medida: Número	15	0	3	3	100%	Observaciones: En mayo se presentó el informe de supervisión del contrato 137, con Memorando DASYP -2015-000052. El segundo informe se presentó en septiembre, con memorando DASYP -2017-000085 y el tercer informe en noviembre, con memorando DASYP -2017-000114.

**Tabla No. 7 Resultados Indicadores del Proyecto de Inversión a 30 de septiembre 2018**

**APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL**

Objetivo	Indicador	Meta Total 2008 - 2018	Acumulado 2008 - 2016	Meta 2018	Avance 2018	Cumplimiento 2018	Observaciones
Impulsar el desarrollo del sector turístico	Proyectos de competitividad turística Apoyados  Unidad de medida: Número	101	0	16	21	131,25%	Observaciones: En el mes de enero y septiembre de 2018 se aprobaron 21 proyectos por las líneas de Mejoramiento a la Competitividad Turística. Adjunto aclaración sobre la regionalización.
Incentivar acciones de promoción y mercadeo de los destinos turísticos y del país	Proyectos de mercadeo y promoción turística Cofinanciados  Unidad de medida: Número	106	0	15	20	133,33%	Observaciones: En el mes de enero y septiembre de 2018 se aprobaron 20 proyectos por la línea de Fortalecimiento del Mercadeo y la Promoción Turística. Adjunto aclaración sobre la regionalización.
Fortalecer la gestión de los recursos destinados a la promoción y competitividad turística	Informe de interventoría o supervisión Entregado  Unidad de medida: Número	15	0	3	2	66,67%	Observaciones: En junio y agosto se presentó informe de supervisión del contrato 137 DE 2013, con Memorando DASYP -2018-000100 y DASYP-2018-000152, estos reposan en el Grupo de Contratos del MinCIT.

Durante la revisión de los indicadores de producto y la información anexa en el sistema de seguimiento SPI, en la que los responsables del proyecto de inversión explican los resultados alcanzados en 2017 y aquellos alcanzados hasta el 30 de septiembre del 2018, si bien se evidenció cumplimiento de las metas programadas para las vigencias auditadas, se encontraron las siguientes situaciones que son susceptibles de mejora:

**Hallazgo No. 9 Metas de los indicadores de producto subestimadas frente a los resultados logrados en las vigencias 2017 y 2018**

Durante la revisión de los indicadores de producto del proyecto de inversión, se observó que en la vigencia 2017, si bien se reportó para el indicador proyectos de competitividad turística un resultado de 44 proyectos apoyados y para el indicador de proyectos de promoción y mercadeo cofinanciados un resultado final de 38 proyectos, para un total de 82 proyectos apoyados con recursos del impuesto con destino al turismo, se evidenció que este dato no es coherente con el que arroja el documento “Informe de proyectos con recursos provenientes del impuesto al turismo de la vigencia 2017, Rad. 1-2018-000479” que se adjuntó en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI, según el cual se financiaron un total de 98 proyectos con los recursos de la vigencia 2017, lo que señala que el resultado final del proyecto de inversión fue de 98 y no de 82 proyectos como se registró en el sistema SPI, superando la meta total de proyectos a financiar en el 2017, tanto de competitividad como de promoción y mercadeo (80 proyectos programados) en un 22,5%.

Por otro lado a 30 de septiembre de 2018, el indicador proyectos de competitividad turística presenta una meta de 16 proyectos a apoyar y un resultado de 21 proyectos apoyados a ese corte, alcanzando un cumplimiento del 131.25%; por otro lado, el indicador de proyectos de mercadeo y promoción turística

cofinanciados, presenta una meta de 15 y un resultado de 20 proyectos cofinanciados, con un cumplimiento del 133.33%.

Lo anterior, permite evidenciar debilidades en la planificación de las metas del proyecto de inversión por subestimación de las mismas, pues para el caso del 2018 aún resta un trimestre de la vigencia en el que se espera continuar con la financiación de proyectos de competitividad y promoción y mercadeo a través de la revisión y aprobación de proyectos a cofinanciar por parte del Comité Directivo de Fontur, generando como resultado, que el porcentaje de cumplimiento de estos productos siga creciendo por encima de la meta proyectada para este año, sin que se haya realizado el ajuste o actualización del proyecto de inversión en el Sistema SUIFP-SPI.

Lo anterior genera la materialización de un riesgo de incumplimiento debido a que la situación no permite evidenciar la aplicación del Artículo 2.2.6.2.3. *Calidad de la información durante el ciclo de los proyectos de inversión pública* del Decreto 1082 de 2015 que establece: “La información de los proyectos de inversión que se incluyan en el Sistema Unificado de Inversión Pública por parte de las entidades, cumplirá con los siguientes principios:

*Autoevaluación. El responsable en cada entidad de suministrar información del Sistema Unificado de Inversión Pública velará por la veracidad, precisión y cumplimiento de los estándares exigidos a la información que le corresponda suministrar al sistema, de conformidad con la normatividad aplicable al sector y con lo establecido en el presente decreto. Cada entidad será responsable por la información que ingrese al Sistema Unificado de Inversión Pública y lo contenido en el Artículo 2.2.6.5.1. Actualización de los Proyectos de Inversión del mismo Decreto, que señala: La actualización de los proyectos de inversión tiene como propósito garantizar la consistencia entre la estructuración de los proyectos de inversión que han sido registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos y las apropiaciones contenidas en la Ley Anual del Presupuesto o en las autorizaciones para comprometer presupuesto de vigencias futuras aprobadas.*

*La actualización procederá durante el ciclo del proyecto de inversión cuando se determinen cambios en las condiciones iniciales del proyecto que impliquen ajustes al mismo. Para este fin se realizará un análisis de coherencia técnica y presupuestal con el fin de establecer si el proyecto ajustado a las condiciones presupuestales definidas para su ejecución cumple con los objetivos y las metas propuestas, si demanda ajuste en el tiempo y/o requerimiento futuro de recursos, para proceder a la reprogramación física y financiera del proyecto así como a la reprogramación de las metas anuales, entre otros aspectos.*

*En todo caso, cualquier actualización a un proyecto de inversión requerirá del cumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 2.2.6.3.5, 2.2.6.3.6 y 2.2.6.3.7 del presente decreto. (Decreto 2844 de 2010, artículo 24).*

### **Recomendación**

Se sugiere a los responsables del proyecto de inversión evaluar si las metas identificadas continúan vigentes, de acuerdo con el nivel de cumplimiento que podría alcanzarse al cierre de la vigencia 2018, con el fin de adelantar los ajustes que sean necesarios a la metas del proyecto de inversión, puesto que el Sistema SUIFP permite realizar actualizaciones del proyecto sin trámites presupuestales<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Manual Modulo BPIN Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas- DNP.

Frente al hallazgo se respondió al informe preliminar así:

*En la vigencia 2017 se apoyaron un total de 82 proyectos de promoción y competitividad turística y se aprobaron 16 adiciones que fueron señaladas en el informe ejecutivo dado que en el informe remitido por Fiducoldex no se discriminó, por lo tanto de acuerdo con la observación realizada para la vigencia 2018 se hará la respectiva aclaración en el informe que se vaya adjuntar.*

*Se aclara que los recursos del proyecto de inversión se comprometen por demanda se presentan y se aprueben proyectos en el Comité Directivo de FONTUR, por lo que la meta inicial de los indicadores es indicativa.*

*Al finalizar cada vigencia la DASP crea la solicitud de ajuste del proyecto de inversión con objetivo de modificar las metas de los indicadores a través del aplicativo SUIFP para que quede el reporte definitivo por anualidad.*

*Nota: Durante esta semana, una vez creada la solicitud de ajuste a través del aplicativo SUIFP, este presenta inconsistencias en el sistema por lo que se remitió correo (ver anexo) a la mesa de ayuda para solucionarlos y continuar con el proceso de ajuste. Asunto que se presenta durante varias ocasiones del año en este proceso...*

*Pantallazo aplicativo SUIF, se indica el estado (en actualización) del proyecto de inversión, tomado el 6 de noviembre de 2018...*

*Correo remitido a la mesa de ayuda por inconsistencia en el aplicativo SUIFP*

**Consideraciones de la Oficina de control Interno:** En consideración a que la respuesta no desvirtúa el hallazgo éste se mantiene.

#### **7.4.4 Registro Mensual de Información de Avance Ingresada en el Aplicativo Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI.**

Se efectuó revisión mensual de los seguimientos registrados en el aplicativo SPI por parte del responsable de realizarlos en el Sistema, se observó cumplimiento frente al reporte mensual del seguimiento y el diligenciamiento de los campos de observaciones tanto para los indicadores de producto, de gestión y la relación de anexos con los que se pretende complementar el seguimiento realizado para la vigencia 2017 y 2018.

### **7.5 ANÁLISIS DE PROYECTOS FINANCIADOS CON LOS RECURSOS DE INVERSIÓN**

#### **7.5.1 Aprobación y viabilidad de proyectos financiados con recursos del proyecto de inversión Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional.**

##### **Pruebas**

Con el fin de conocer el marco normativo, el proceso o procedimiento en el que se encuentran establecidos los criterios, responsabilidades y actividades ejecutadas por las diferentes instancias del Ministerio (incluidos los comités que encabeza) para promover la presentación, radicación emisión de concepto y aprobación de proyectos de promoción, competitividad e infraestructura turística, se indagó a la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción sobre lo anterior, informando a la Oficina de Control Interno en el marco de la auditoría que:

*“Los procedimientos de presentación, radicación, emisión de concepto de pertinencia, formulación, pre viabilidad, viabilidad, aprobación y posterior contratación y ejecución de los recursos están estructurados y detallados en la Circular del 10 marzo de 2015, en la que se expresa los tiempos, roles y procedimientos que se deben cumplir para*

*Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia*

*Commutador (571) 6067676*

*[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)*



*el trámite de proyectos que son apoyados con los recursos de FONTUR, de los cuales hacen parte los asignados por Presupuesto General de la Nación a través de los proyectos de inversión.*

*Dicha circular atiende e involucra a todas las dependencias del Viceministerio de Turismo, especialmente en la expedición de conceptos de pertinencia. Dada actualización de los procedimientos del MinCIT, se encuentra en proceso la estructuración e inclusión en el Sistema de Gestión de la entidad como un procedimiento transversal en el Viceministerio de Turismo atendiendo la Circular del 10 de marzo de 2015.*

*A partir de lo anterior y de acuerdo con la selección de los 18 proyectos de la muestra seleccionada por la OCI, dentro del flujograma del procedimiento en construcción, el Viceministerio de Turismo, por ejemplo, en su área de infraestructura o en el grupo de promoción es responsable directamente de recibir el proyecto, realizar el primer filtro y remitir su pertinencia a FONTUR con las observaciones a las que haya lugar. (Anexo en CD).*

*Referente a los proyectos de infraestructura, apoyados por el proyecto, luego de la aprobación de los proyectos en Comité Directivo de Fontur, la gerencia de Infraestructura de Fontur se encarga de elaborar los lineamientos para la publicación en su página web, en este procedimiento el Viceministerio de Turismo, a través del Despacho de la Viceministra de Turismo (área de infraestructura) revisa los lineamientos y hace observaciones si es necesario para su posterior publicación y licitación.*

*Esta información es manejada a través de correos electrónicos y oficios remitidos entre los dos equipos de trabajo, y hacen parte de las herramientas de trabajo como soporte para verificar la ejecución presupuestal del proyecto y otras decisiones y gestiones internas del equipo.”*

En este mismo sentido, la Oficina de Control Interno constató que los criterios para realizar la aprobación de los proyectos de competitividad y de promoción y mercadeo no sólo están definidos en la Circular del 10 de marzo de 2015 del Ministerio, sino también en el Manual de Proyectos de Fontur y en los formatos ubicados en la dirección electrónica: <http://fontur.com.co/consulta-de-proyectos/formatos-y-documentos/31/1>.

Al verificar si el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene un Banco de Proyectos que compile los proyectos aprobados por el Comité Directivo de Fontur y financiados con los recursos del proyecto de inversión auditado, se encontró que en el marco normativo existen dos Bancos, el Banco de proyectos turísticos y el Banco de Proyectos de Infraestructura, el primero creado a partir del artículo 18 de la ley 1101 de 2006 que señaló: “Como parte de la política de turismo créase el Banco de proyectos turísticos, el cual, para cada vigencia anual, deben inscribirse los proyectos de las Entidades Territoriales respecto de los cuales se demanden recursos para promoción provenientes de las fuentes fiscales previstas en esta Ley o del Presupuesto General de la Nación” y el segundo por el artículo 19 de la Ley 1558 de 2012 el cual señala: “Procedimiento para acceder a los recursos del Programa Nacional de Inversiones Turísticas. Todos los proyectos de infraestructura turística presentados por los entes territoriales para que puedan ser considerados, deben ser inscritos en el banco de proyectos de infraestructura turística a más tardar el 30 de junio de cada año. Los proyectos seleccionados integrarán el Programa Nacional de Inversiones Turísticas”, sin embargo, no se encontró evidencia de un Banco de Proyectos Estructurado con una herramienta tecnológica que permita llevar el registro y trazabilidad de los proyectos durante todo su ciclo de vida.

Adicionalmente, mediante Circular sin número del 10 de marzo de 2015 del Ministerio y a través del “Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos” publicado en la página web de

Fontur, se establecen actividades a cargo del Ministerio frente a radicación de proyectos, conceptos de pertinencia, radicación ante Fontur de los proyectos con concepto de pertinencia, revisión y recepción de informes finales de ejecución de los proyectos, participación en el Comité Interno de Proyectos, actividades que deberían asociarse con los Bancos de Proyectos para el registro y control de los proyectos turísticos y de infraestructura.

Al confrontar lo anterior con los decretos de estructura del Ministerio, se observó que ni el Despacho del Viceministerio de Turismo ni la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción tienen funciones relacionadas con los Bancos de Proyectos, ni con las actividades relacionadas en la Circular y en el Manual citados. Esto fue confirmado en entrevista realizada el 3 de octubre de 2018 en la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encontraron las siguientes situaciones susceptibles de mejora:

**Hallazgo No.10 Falta de Reglamentación de los Bancos de proyectos turísticos y de proyectos de infraestructura.**

La Ley 1101 de 2006 ordenó en el artículo 18 la creación del Banco de proyectos turísticos y en el artículo 19 ordenó su reglamentación al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, sin embargo a la fecha no existe reglamentación alguna sobre la creación, diseño, herramienta de operación y limitándose a documentar las actividades relacionadas con proyectos turísticos y de infraestructura en la Circular del 10 de marzo de 2015 y en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de Fontur, en los cuales no se establece la estructuración y funcionamiento del Banco de Proyectos Turísticos. Igual situación se presenta con el Banco de Proyectos de Infraestructura Turística a que se refiere la Ley 1558 de 2012.

Lo anterior, genera la materialización de riesgos de incumplimiento normativo y operativo, desatendiendo además los principios de celeridad y eficiencia administrativa, contenidos en el Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, que señala. - *Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

**Recomendación**

Que el Viceministerio de Turismo analice el componente legal (reglamentación de los bancos), institucional (incorporación de nuevos procedimientos al modelo de operaciones), de herramientas informáticas (creación o adopción de herramientas tecnológicas adecuadas para el registro, aprobación, viabilidad, seguimiento y ejecución de los proyectos) y las actividades propias de capacitación y asistencia técnica a las entidades territoriales y otros actores involucrados en la construcción de los Bancos de proyectos de Promoción Turística y de Infraestructura.

Frente al hallazgo, se respondió así:

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



*Es preciso aclarar que el artículo 19 de la Ley 1101 de 2006, está previsto para la reglamentación general de la Ley 1101 y no sobre el artículo 18 de la misma Ley. En ese orden de ideas, el Ministerio de Comercio ha venido emitiendo Decretos y Resoluciones que dan cuenta del cumplimiento de ese artículo.*

*Por otra parte es preciso mencionar que a este respecto, se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C1005 de 2008, consagrando lo siguiente:*

*En este orden de ideas, si bien el efecto de la reserva de ley es que la regulación de las materias reservadas ha de estar contenida en normas con rango de ley, no lo es menos que para la ejecución de las mismas, en la mayoría de las ocasiones se debe desarrollar un reglamento que haga posible dicha aplicación<sup>36</sup>. Esto lo determina nuestro orden constitucional en el artículo 189.11 Superior, mediante la potestad reglamentaria atribuida al Ejecutivo. Pero, como se indicó, la Corte ha recalcado que la potestad reglamentaria "...no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. La potestad reglamentaria no puede delegarse en los Ministerios pues tal competencia se encuentra de conformidad con el artículo 189 numeral 11 en cabeza del Presidente de la República. Se acentuó, del mismo modo, que la Ley podía encargar a los Ministerios la regulación de aspectos secundarios, técnicos u operativos siempre y cuando tal regulación se ejerza dentro del ámbito de competencia del respectivo Ministerio y bajo las directrices establecidas en la Ley y en el Reglamento.*

*En razón a lo anterior, esta misma sentencia, declara inexecutable el tiempo de 6 meses que otorgó la Ley para reglamentar la Ley 1101 de 2006.*

*No obstante lo anterior, a través de la Ley 1101 de 2006 y la Ley 1558 de 2012, se da una clara explicación del Banco de proyectos turísticos y como acceder a sus recursos y como son los porcentajes de participación presupuestal. Sumado a esto, a través de circular del 10 de marzo de 2015, se establecen los tiempos y disposiciones para el banco de proyectos turísticos; por otro lado en el manual de proyectos de FONTUR, se establece así mismo el procedimiento para el acceso de los recursos del mencionado banco y su paso a paso para aprobación y ejecución.*

*Por otro lado, vale la pena mencionar, que a la fecha se está reglamentando la creación y procedimientos para el funcionamiento del Banco de Proyectos de Infraestructura, mencionado en la Ley 1558 de 2012.*

*Es importante aclarar que la reglamentación mencionada es discrecional de la cartera ministerial, y la Ley de turismo no establece tiempos límite.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Frente a la respuesta realizada por el Viceministerio de Turismo, en donde señalan el pronunciamiento de la Corte constitucional Sentencia C-1005 de 2008: *"La potestad reglamentaria no puede delegarse en los Ministerios pues tal competencia se encuentra de conformidad con el artículo 189 numeral 11 en cabeza del Presidente de la República. Se acentuó, del mismo modo, que la Ley podía encargar a los Ministerios la regulación de aspectos secundarios, técnicos u operativos siempre y cuando tal regulación se ejerza dentro del ámbito de competencia del respectivo Ministerio y bajo las directrices establecidas en la Ley y en el Reglamento"*, es claro para esta Oficina que la reglamentación de la Ley emana del Presidente de la República y que son las carteras ministeriales las que contribuyen a preparar dicha reglamentación; como señalan en la respuesta, el artículo 19 de la Ley 1101 de 2006, está previsto para la reglamentación general de la Ley 1101, lo que incluye el artículo 18 de la Ley en el cual se crea el Banco de Proyectos turísticos y si bien se declaró inexecutable el tiempo de 6 meses que otorgó la Ley 1101 de 2006, continuó vigente en dicho artículo la responsabilidad del Ministerio de Comercio Industria y Turismo de reglamentar la Ley.

La situación mencionada en el hallazgo desatiende los principios de celeridad y eficiencia administrativa pues luego de 12 años de entrar en vigencia la Ley, no se ha expedido reglamentación sobre la operación del Banco de proyectos; adicionalmente es importante tener en cuenta que ni las circulares ni los procedimientos son la forma adecuada para la reglamentación de una Ley ya que esto se hace a través de decreto firmado por las carteras involucradas y la Presidencia de la República; por lo anterior el hallazgo se mantiene y se sugiere adelantar y documentar las acciones correspondiente para la reglamentación y operación del banco de proyectos turísticos.

**Observación No. 7 Actividades realizadas por el Ministerio frente a proyectos de competitividad, mercadeo y promoción e infraestructura que no están incorporadas en el Marco Normativo de Estructura de la Entidad ni en el Modelo de Operaciones por Procesos.**

Se observó que en la Circular del 10 de marzo de 2015 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Manual de Destinación de Recursos y de Presentación de Proyectos de Fontur establecen actividades que son ejecutadas de manera coordinada entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el patrimonio autónomo, las cuales no tienen relación con las funciones contenidas en los Decretos de Estructura de la Entidad, ni en las resoluciones de creación de Grupos de Trabajo.

De igual forma el Modelo Integrado de Gestión en su **Política 3.2.1.1 de Fortalecimiento organizacional**, señala que, *"si se trata de entidades de la rama ejecutiva, la estructura se debe formalizar de acuerdo con el marco normativo que rige para el orden nacional o territorial, y las demás*

*Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia*

*Conmutador (571) 6067676*

[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)



*disposiciones que regulan temas asociados a la estructura, tales como plantas de personal, manuales de funciones y sistemas de nomenclatura y clasificación de empleos”. De igual forma define que “se deben identificar los procesos necesarios para la prestación del servicio y la adecuada gestión, a partir de las necesidades y expectativas de los grupos de valor identificadas en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y de Planeación (es posible agrupar procesos afines en macro procesos)”.*

### **Recomendación**

Que el Viceministerio de Turismo formalice las funciones que deba cumplir en relación con las actividades de los proyectos turísticos y de infraestructura turística y documente los procesos que corresponda.

Frente al hallazgo, se respondió así:

*Los recursos consagrados en la Ley 1558 de 2012, los recursos señalados en el artículo 1o y 8o de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto Nacional para la infraestructura turística, promoción y la competitividad Turística, y el recaudo del Impuesto al Turismo, forman parte de los recursos del Fondo de Promoción Turística.*

*Como es por todos conocido, los recursos deben ser ejecutados por FONTUR en coherencia con los Planes Estratégicos y programas que expida el Ministerio, como rector de la política nacional de turismo, a través de proyectos por demanda y concurso de los distintos proponentes definidos en el Manual de Destinación de recursos y presentación de proyectos de FONTUR.*

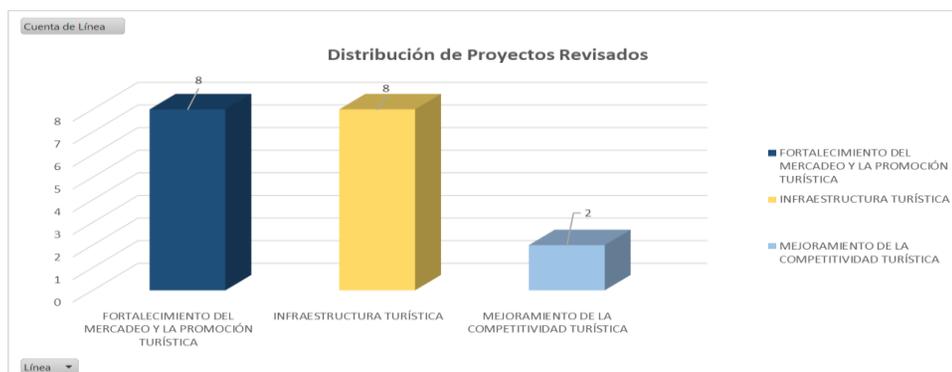
**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que la respuesta proporcionada no desvirtúa la observación, la cual se ha realizado con el fin de generar acciones conducentes a la formalización de las funciones que se desarrollan en el Viceministerio de Turismo en cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos turísticos y de infraestructura turística, la observación se mantiene con el fin de que las mismas sean tenidas en cuenta en posibles modificaciones a los decreto de estructura del Ministerio, con el fin de conservar la cadena de valor entre la estructura funcional de la entidad y su modelo de operaciones por procesos.

### **7.5.2 REVISIÓN DE UNA MUESTRA DE PROYECTOS DE COMPETITIVIDAD, INFRAESTRUCTURA, PROMOCIÓN Y MERCADEO QUE SON FINANCIADOS POR EL PROYECTO DE INVERSIÓN “APOYO A LA PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL”:**

#### **Pruebas**

Se seleccionó una muestra de 18 proyectos financiados con recursos del impuesto con destino al turismo para la vigencia 2017, que suman un total de \$39.850.724.734, lo que equivale al 35.31% de los recursos apropiados para el proyecto de inversión (\$112.832.404,731) en la vigencia 2017.

La muestra realizada se distribuye así:



## PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA.

### Pruebas

Para auditar los proyectos de infraestructura es necesario tener en cuenta que estos deben hacer parte del Programa Nacional de Inversiones Turísticas, sin embargo al solicitar información sobre éste al Viceministerio de Turismo, la respuesta dada por asesores del despacho fue la siguiente:

“En atención a tu solicitud te informo:

- *Programa Nacional de Inversiones Turísticas: sí es cierto que la Ley 1558 de 2012, crea el programa de inversiones turísticas, en la actualidad el Viceministerio de Turismo se encuentra en proyecto de implementación del mencionado plan, con la reglamentación correspondiente.*
- *Norma creó el Banco de Proyectos de Infraestructura Turística: La Ley 1558 de 2012 crea el Banco de Proyectos. Los recursos destinados a infraestructura turística se venían manejando la línea de infraestructura sin el nombre de “Banco de proyectos de infraestructura”. Hasta ahora por orden del Viceministro Dr. Juan Pablo Franky, se está trabajando en la estructuración de esta propuesta. Como sabes, actualmente estamos trabajando en la formulación del Plan Sectorial de Turismo 2019 - 2022 donde se identificaran las líneas de trabajo para los próximos 4 años”.*

### Hallazgo No. 11 No se cuenta con el Programa Nacional de Inversiones Turísticas en el Ministerio de Comercio Industria y Turismo

Durante la revisión de los proyectos de infraestructura, se solicitó el Programa Nacional de Inversiones Turísticas el cual debe estar conformado por los proyectos de infraestructura presentados por los territorios a la Nación en cabeza del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, que han sido seleccionados para su financiamiento, sin embargo una vez realizada la pregunta a asesores del Viceministerio de Turismo, el documento no fue allegado y no se encontró publicado en el sitio web del Ministerio de Comercio Industria y Turismo ni en el del Viceministerio de Turismo, por lo anterior y debido a la falta de evidencia del mismo se establece el incumplimiento del artículo 19 Procedimiento para acceder a los recursos del Programa Nacional de Inversiones Turísticas de la Ley 1558 de 2012, el cual señala: Todos los proyectos de infraestructura turística presentados por los entes territoriales, para

que puedan ser considerados, deben ser inscritos en el Banco de Proyectos de Infraestructura Turística a más tardar el 30 de junio de cada año. Los proyectos seleccionados integrarán el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, lo anterior genera la materialización de un riesgo de cumplimiento en consideración a que desde el 2012 la Ley crea el Programa Nacional de Inversiones Turísticas y a la fecha no se cuenta con él.

### Recomendación

Que el Viceministerio de Turismo elabore y publique el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, dando cumplimiento a lo solicitado por la Ley 1558 de 2012, con el fin de conocer la inversión total en infraestructura a nivel nacional.

Frente al hallazgo, se respondió así:

*Si bien es cierto la Ley 1558 de 2012, menciona el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, no ordena su creación, ni su funcionamiento. A la fecha, se está surtiendo el proceso de reglamentación del mencionado plan, que como se menciona en respuesta anterior, no tenía fecha límite para reglamentación.*

*El proyecto de Decreto ya cuenta con visto bueno del señor Viceministro y pasará a la Oficina Jurídica del MinCit, para revisión y posterior envío a Presidencia de la República.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que existe un proyecto de decreto en revisión actualmente y no se desvirtúa el hallazgo éste se mantiene y se recomienda documentar la acción emprendida en el plan de mejoramiento, con el fin de efectuar seguimiento al compromiso establecido.

De otra parte, se revisaron 8 proyectos de infraestructura turística encontrando las siguientes situaciones susceptibles de mejora respecto a los siguientes proyectos:

### **Adición proyecto de suministro, instalación, reparación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cámaras hiperbáricas (\$7.800.000).**

El proyecto ha tenido el siguiente cumplimiento, de acuerdo con informe de la Dirección de Infraestructura de Fontur que fue suministrado para revisión de la OCI por parte de los responsables del proyecto de inversión auditado: "...

*Suministro de la cámara hiperbárica de San Andrés:*

*El 14 de mayo de 2015, se entregó la cámara al departamento de San Andrés. Cámara instalada y en operación.*

*Suministro de la cámara hiperbárica para providencia:*

*El 29 de mayo de 2015, se entregó la cámara al municipio. Cámara instalada.*

*Suministro de la cámara hiperbárica para bahía solano:*

*Cámara instalada y entregada al municipio el 10 de diciembre de 2015.*

*Suministro de la cámara hiperbárica para Santa Marta:*

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



*“...En términos generales el contrato de suministro e instalación de las cámaras hiperbáricas para la Isla de San Andrés, Providencia y Bahía Solano, se encuentra terminado. Sin embargo respecto de la cámara hiperbárica destinada para Santa Marta, se encuentra en proceso de reformulación ya que el 18 de marzo de 2016, FONTUR solicitó a la Gobernación del Magdalena, formalizar la decisión mediante comunicación escrita, para lo cual, el 13 de abril de 2016, el hospital universitario Fernando Troconis confirmó que adquirió una cámara multiplaza, con la cual se cubriría la necesidad de tener un equipo médico en la región.*

*En virtud de lo anterior, el Ministerio de Comercio Industria y turismo, propuso que ésta cámara se instale en Guapi (Cauca), con el fin de impulsar el turismo de buceo entre Guapi y la Isla de Gorgona, destino que también hace parte del plan sectorial en cuanto al fortalecimiento del turismo de buceo.*

*El 11 de julio de 2016, Fontur recibió comunicación del Viceministerio de Turismo, donde informaba que el alcalde del municipio de Guapi, aceptó que la instalación de la cámara hiperbárica destinada inicialmente para Santa Marta, debido a la cercanía del municipio de Guapi a la isla Gorgona reconocida por los exuberantes escenarios que ofrece para la práctica del buceo...*

*El 1 y 2 de septiembre de 2016, Fontur y Viceministerio De Turismo, se trasladaron al municipio de guapi - cauca, en compañía con el alcalde, y la directora del hospital, con el fin de verificar el espacio disponible en dicho recinto, para la instalación de la cámara hiperbárica y se estableció en el acta de reunión, el compromiso por parte de la Alcaldía de entregar el sitio adecuado el día 5 de octubre de 2016.*

*Mediante comunicado del 28 de septiembre de 2016, y de acuerdo a lo informado por el secretario de planeación de Guapi, Fontur informó al viceministerio de turismo, que las actividades de adecuación y limpieza del sitio dispuesto por la alcaldía, a la fecha no se habían realizado.*

*El 22 de noviembre de 2016, Fontur envió a la alcaldía de Guapi, comunicado mediante el cual solicitó se informe si las adecuaciones del sitio dispuesto para la cámara ya se encuentran finalizadas, con el fin de adelantar las gestiones necesarias para el traslado de la cámara hiperbárica desde Cartagena, sin embargo no se obtuvo ningún tipo de respuesta.*

*El 24 de enero de 2017, mediante comunicación telefónica, el secretario de planeación del municipio, informó a Fontur, que han tenido algunos inconvenientes con la adecuación del sitio, pero que aún persiste el interés para la instalación de la cámara, lo cual ratifica vía correo electrónico enviado ese mismo día a Fontur, argumentado que ya cuenta con el lugar en ese del municipio, (hospital), para instalar la cámara, así mismo manifestó que no había sido posible adecuar el lugar según los requerimientos, toda vez que el ente territorial, en la vigencia pasada, ya había realizado todas las apropiaciones financieras y prácticamente no se contaba con flujo de dinero para poder realizar las adecuaciones requeridas, finalmente manifestó que en el año en curso, el municipio se encuentra realizando todos los procesos administrativos y financiero para la adecuación del lugar, comprometiéndose a la entrega del mismo a partir del 13 de febrero de 2017.*

*El contrato FNT-244 de 2014 fue suspendido el 25 de enero de 2016 de manera indefinida, lo anterior en espera de que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo definiera el nuevo destino para la instalación de la cámara hiperbárica que originalmente estaba destinada para Taganga (Santa Marta).*

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



*El 23 de febrero de 2017, el Secretario de Planeación, informó a Fontur vía telefónica, que el municipio estaba adelantando las adecuaciones del lugar para la instalación de la cámara, por lo tanto, Fontur solicitó registro fotográfico de las actividades realizadas con el fin programar visita previa al sitio y el traslado de la cámara, sin embargo no se recibieron las fotografías solicitadas ni información del avance físico.*

*El 9 de marzo de 2017, el Alcalde de Guapi informó vía telefónica, que no ha sido posible realizar las actividades de adecuación del sitio ya que ha tenido algunos inconvenientes, sin embargo mantiene el interés de beneficiar a la región con la estación de la cámara en Guapi y se compromete a presentar programación o cronograma de actividades al Viceministerio de Turismo y Fontur durante la semana siguiente, documento que aún no se ha recibido.*

*El 15 de marzo de 2017, se recibió vía correo electrónico, comunicado de Nauticenter por medio del cual solicita a Fontur información del sitio en el cual se va a instalar la cuarta cámara hiperbárica objeto del contrato FNT-244 de 2014. Así mismo, hace mención de los gastos de bodegaje mensual que ha asumido la empresa, los cuales le han traído perdidas y perjuicios económicos, de los cuales, con seguridad serán la base para una futura reclamación por parte del contratista a Fontur. Así mismo se debe contemplar el valor adicional del traslado, ya que la disposición inicial, no requería del transporte fluvial que en la actualidad se necesita.*

*El 27 de marzo de 2017, mediante conversación telefónica, el alcalde del municipio de guapi informó a Fontur que debido a directrices dadas por un nuevo director del hospital del guapi, el sitio inicialmente definido para la instalación de la cámara fue cambiado, por lo que no se han realizados las adecuaciones acordadas.*

*El 27 de marzo de 2017, se recibió derecho de petición de Nauticenter el cual nuevamente solita a Fontur información y confirmación del sitio donde se instalará la cámara.*

*El 29 de marzo de 2017, el alcalde del municipio de guapi, envía mediante correo electrónico, registro fotográfico del nuevo sitio asignado y programación de actividades, las cuales contemplan 20 días a partir de ese día, en respuesta, Fontur ratifica al alcalde la importancia de verificar las condiciones espacio, iluminación, ubicación y otras que debe tener el lugar antes de realizar los trabajos de adecuación. Lo anterior se informó al viceministerio de industria y turismos mediante copia de los correos electrónicos”.*

*El 20 de abril de 2017, Viceministerio de Turismo mediante comunicando DVT-427-2017 indica a Fontur que se debe instalar en Bahía Málaga la cámara hiperbárica destinada inicialmente para Santa Marta. Asimismo informa mediante la misma comunicación, que la cámara sería trasladada directamente por la Armada Nacional.*

*Mediante comunicado DI-1920-2017, la supervisión de FONTUR informó al contratista Nauticenter sobre la decisión de instalar la cámara hiperbárica en Bahía Málaga, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto por el Viceministerio de turismo.*

*En julio de 2017, se recibió por parte de Nauticenter cotización por concepto de traslados de técnicos desde Cartagena a Bahía Málaga para instalación de la Cámara. El valor de esta corresponde a \$7.800.000.*

*Los recursos solicitados por Nuticenter, para la instalación de la cámara en Bahía Málaga fueron aprobados por el Comité Directivo el pasado 18 de septiembre de 2017. Y se adelantaron las gestiones a nivel interno para reiniciar y adicionar en recursos el contrato con Nauticenter FNT- 244 de 2014.*

Sobre este contrato FNT-244-14 Cámaras Hiperbáricas la Contraloría General de la República en auditoría al Patrimonio Autónomo de Fontur realizada en Abril de 2017, generó el Hallazgo No. 12. Administrativo y Disciplinario, sobre el mismo y según lo informado ya hay plan de mejoramiento en curso.

De la situación observada surge la siguiente oportunidad para la mejora en vista de la responsabilidad del Ministerio para la toma de acciones oportunas:

**Observación No. 8 Financiación de mayores costos del Contrato No. FNT-244 de 2014, por debilidades de planeación, con recursos del proyecto de inversión.**

Durante la revisión del proyecto ADDVT-859H-2013 *de Suministro, Instalación, Reparación, Mantenimiento y Puesta en Funcionamiento de Cámaras Hiperbáricas*, se observó que el proyecto fue adicionado por un valor de \$7.800.000, aprobado en Comité Directivo de Fontur con cargo a recursos del proyecto de inversión del Ministerio, sin embargo al observar los informes de supervisión del contrato de Fontur FNT-244, se observó que los recursos serían destinados para el pago del traslado de personal especializado para realizar la instalación y puesta en funcionamiento de la cámara hiperbárica en Bahía Málaga, destino que no estaba contemplado inicialmente en el contrato. Este cambio generado por debilidades en la planeación del contrato, ocasionó mayores costos que fueron financiados con recursos del proyecto de inversión, los cuales han podido ser destinados a otros proyectos debidamente planificados, sin que se observe un pronunciamiento oportuno o preventivo por parte del supervisor del Contrato No. 137 sobre el tema, de conformidad con el Manual de Contratación del Ministerio.

Con lo anterior, podría generar un posible incumplimiento frente a la responsabilidad de Supervisión establecida en el Manual de Contratación del Ministerio adoptado mediante Resolución No. 3861 de 2015 y la función definida en el artículo 8 del Decreto 2785 de 2006 numeral 11 que señala: *“Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística”.*

**Recomendación**

Que el Viceministerio de Turismo establezca los controles de carácter preventivo y detectivo para evitar costos adicionales por falta de previsión en los contratos suscritos por FONTUR, con el fin de prevenir el financiamiento de mayores costos con recursos de los proyectos de inversión del Ministerio.

Sobre este hallazgo no hubo comentarios por lo que se mantiene.

### **Proyecto Adición Fase I del Teatro de Santa Marta (\$2.195. 682.978).**

Frente al proyecto de recuperación, protección y conservación del Teatro de Santa Marta, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional mediante resolución 0948 de 2006 del Ministerio de Cultura con un plan especial de manejo y protección adoptado mediante Resolución 1800 de 2005 de ese mismo Ministerio, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo adquiere participación en este proyecto mediante el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación 232 de diciembre 27 de 2011, suscrito con el Ministerio de Cultura y el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta.

Según la cláusula segunda del convenio 232 de 2011, "*compromiso de las partes*", el Ministerio de Comercio Industria y Turismo debía: 1. Realizar la actualización de los diseños y estudios técnicos del Teatro de Santa Marta y hacer entrega de los mismo a quien corresponda para dar inicio a la intervención arquitectónica. 2. Realizar el aporte en dinero para llevar a cabo la intervención arquitectónica del bien. El valor del aporte será definido previo a la suscripción de los contratos que se derivaran del presente convenio. 3. Celebrar los contratos o convenios que se deriven del presente convenio para llevar a cabo la intervención arquitectónica del bien. 4. Prestar apoyo y asistencia técnica en lo que se requiera para el cumplimiento del objetivo del convenio.

Este Ministerio, realizaría su aporte con cargo a los recursos que se ejecutan a través de la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística que para el 2011 era Consorcio Alianza Turística; la duración del convenio sería de 18 meses contados a partir de la Suscripción del mismo y la supervisión, vigilancia y coordinación por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo sería del Asesor código 1020, grado 14 del Despacho del Viceministerio de Turismo. La supervisión del convenio debía verificar la ejecución y cumplimiento del presente convenio, exigir el cumplimiento del mismo, solicitar a las partes la información y documentos que se consideraran necesarios en relación con el desarrollo del mismo y formular las recomendaciones necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del convenio.

En la cláusula octava del convenio se estableció que la liquidación debía darse dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación del plazo de ejecución del convenio, el cual se debía liquidar mediante la suscripción del acta firmada por las partes.

Al indagar en el expediente físico del convenio 232 de 2011, se encontraron informes de supervisión del convenio realizados por el Asesor Código 1020, grado 14. En la Resolución No. 5263 de 2011 que declara justificado el convenio, se estableció que los estudios previos y los demás documentos relacionados con éste, se podrían consultar en el Grupo de Contratos del Ministerio.

En el expediente, se encontró el Otrosí No. 01 del 24 de junio de 2013, en el cual se definió prorrogar el convenio por un periodo de 24 meses, es decir hasta el 26 de junio de 2015. Al verificar los informes de supervisión, se encontró que el último presentado está fechado el primero de Octubre de 2013.

En cumplimiento de los compromisos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo en el Convenio 232 de 2011, con el fin de realizar la actualización de los diseños existentes del Teatro, se celebraron el contrato F-PT-035 de 2012 con Consultoría Solve Global of Engineer and Architecture y el contrato FTP-036-2012 para su interventoría.

El 20 de diciembre de 2012 se suscribió el convenio de Cooperación FPT-268 de 2012 entre el Ministerio de Cultura y el administrador del patrimonio autónomo de Fontur cuyo objeto es *“aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros y de asistencia técnica para adelantar acciones conjuntas para ejecutar la obra e interventoría del proyecto denominado Restauración del Teatro de Santa Marta”*, por valor de \$13.300.000.000 y con duración de 12 meses contados a partir de la suscripción del mismo, es decir, desde el 20 de diciembre de 2012 hasta el 19 de diciembre de 2013.

En el 2013 el Convenio de Cooperación No. FTP 268 de 2012 fue cedido a Fiducoldex como nueva administradora del patrimonio autónomo de Fontur y mediante Otro sí No. 1 el Ministerio de Cultura adicionó a los aportes un valor de \$250.000.000, fijándose de esa manera un valor del convenio por \$13.550.000.000. Los \$250.000.000 adicionados tenían por objeto adelantar las acciones para la elaboración del proyecto de ampliación y adecuación funcional del Teatro de Santa Marta, consistente en un proyecto arquitectónico y todos los proyectos técnicos, con base en la propuesta arquitectónica existente, así como para la contratación de la interventoría de éstos estudios.

Mediante Otro sí No. 2 se modificó la cláusula quinta “Duración” estableciendo el tiempo de duración en veinticuatro (24) meses a partir de la suscripción del convenio, es decir a partir del 20 de diciembre de 2012, con el fin de ajustar los diseños del Teatro, requiriéndose la contratación de una consultoría e interventoría para los diseños definitivos.

El 17 de junio de 2014 el Director de Infraestructura de Fontur como supervisor del convenio FPT-268 de 2012 solicitó adicionar mediante Otrosí No. 3 el valor del convenio en \$25.000.000 y prorrogar el termino de ejecución por seis (6) meses más, es decir un nuevo plazo de ejecución de 30 meses, hasta el 19 de junio de 2015. La adición se hizo para financiar la interventoría de las actividades de rediseño.

Mediante comunicación radicada en la Dirección Jurídica de Fontur el 18 de junio de 2015, el Director de Infraestructura en calidad de supervisor del Convenio de Cooperación FPT-268 de 2012, solicitó prorrogar el plazo en 54 meses, teniendo en cuenta que los contratos de consultoría e interventoría nuevamente requerían ajustes de conformidad con las observaciones del Ministerio, preparar lineamientos y términos de referencia para la contratación del constructor de la primera etapa del teatro y su respectiva interventoría. Es así como mediante Otrosí No. 4, se modifica la cláusula quinta del convenio PTF-268 de 2012 y se indica que la duración del convenio será de cincuenta y cuatro (54) meses.

Mediante Acta de suspensión No. 1 del 12 de agosto de 2016 se suspendió el término de ejecución del convenio teniendo en cuenta el ajuste de los diseños arquitectónicos estructurales y proyectos técnicos para el desarrollo de la obra.

Mediante Acta de Reinicio No. 1 del 24 de Octubre de 2016, se reinició el término de ejecución del convenio una vez superados los hechos que dieron lugar a la suspensión, estableciendo como fecha de terminación del convenio el 3 de septiembre de 2017.

Mediante comunicación del 9 de junio de 2017 el Gerente de Infraestructura de Fontur en calidad de supervisor del Convenio FTP-268 de 2012, solicitó modificación de la cláusula de “Duración” así: *la duración del presente convenio de cooperación será de sesenta y tres (63) meses y veintiséis (26) días contados a partir de su firma”, plazo que vencía el 30 de junio de 2018*. Lo anterior conlleva al Otrosí No.

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



5, ampliando el plazo de ejecución del convenio a sesenta y tres (63) meses y veinte seis días, es decir hasta el 30 de junio de 2018.

El Gerente de Infraestructura de Fontur, en calidad de supervisor del convenio, solicita la adición de recursos del Ministerio por \$2.000.000.000, para cubrir los mayores valores de la obra y mediante comunicación de fecha del 21 de septiembre de 2017, también solicitó adicionar el valor del aporte de Fontur, en \$2.195.682.978.

Es así como en la cláusula primera del Convenio de Cooperación FTP-(268) de 2012 Fontur, el valor total del convenio queda por \$17.770.682.978 a 9 de octubre de 2017.

Por otro lado, se revisaron los informes de supervisión del Convenio FTP 273 de 2012 remitidos a la OCI, del contrato que suscribió Consorcio Alianza Turística - FONTUR con Fonade el 28 de diciembre de 2012 con el fin de adelantar la “Restauración Integral del Teatro de Santa Marta D.T. C. H”, cuyos recursos fueron aportados por el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo a través del Fondo de Promoción Turística. Dentro de los informes de supervisión revisado sobre sale la siguiente información aportada por el supervisor del contrato de FONTUR:

*El 4 de enero de 2013, se remitió el proyecto actualizado a NSR-10<sup>11</sup> a la Secretaría de Planeación de Santa Marta para trámite de actualización de la licencia de construcción. Durante los meses de enero y febrero de 2013 FONADE adelantó los estudios previos, estudios de precios de mercado y reglas de participación para adelantar el proceso de selección para obra e interventoría.*

*El 23 de abril de 2013, en reunión realizada con en la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura con presencia del Viceministerio de Turismo, Consultoría e Interventoría de Fontur y Fonade, el Ministerio de Cultura argumentó razones de aforo y funcionalidad y recomendó ampliar el Teatro y hacer los cambios correspondientes.*

*El 17 de junio de 2013, se realizó reunión entre la Ministra de Cultura, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Fontur y Fonade. Se acordó que Fontur realizaría los ajustes necesarios al proyecto y los entregaría a Fonade, la segunda semana de septiembre del mismo año. Hasta tanto no se entregaran los diseños a Fontur, Fonade no podría adelantar ningún proceso de selección para la ejecución de la obra.*

*El 15 de diciembre de 2013 el Ministerio de Cultura envía los lineamientos para la apertura del proceso de selección de los rediseños, este proceso queda a cargo de Fontur.*

*El 30 de abril del 2014, el proceso de selección para adelantar la consultoría fue adjudicado por FONTUR a la firma KGR Proyectos con un plazo de cinco (5) meses y el proceso de contratación de interventoría se declaró fallido. “Fontur solicitó recursos al Ministerio de Cultura para incrementar el valor del contrato de interventoría a los rediseños, por ser esta la observación más reiterada en el proceso fallido” según lo informado por la supervisión de Fontur del convenio FPT-273-2012.*

<sup>11</sup> Reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10.

*El 16 de septiembre de 2014, en reunión realizada en el Ministerio de Cultura con la asistencia del Viceministerio de Turismo, Fontur informó que ya estaban seleccionados los consultores y la interventoría para los rediseños.*

*El 9 de Octubre de 2014 se firmó acta de inicio para los rediseños.*

*El 9 de marzo de 2015 se entregaron los rediseños a Fontur, pero el Ministerio de Cultura nuevamente hizo requerimientos que se debían atender por parte de la consultoría contratada por Fontur.*

*El 14 de abril de 2015 se realizó reunión en Santa Marta con la participación de la Alcaldía del Distrito, Viceministerio de Turismo, Ministerio de Cultura, Fontur y Fonade y se socializó el proyecto en los medios.*

*El 21 de abril de 2015, después de la expedición de la resolución de aprobación del diseño del Teatro No. 0626 por parte de Mincultura, se hicieron nuevamente 42 observaciones del Ministerio de Cultura a los estudios y diseños.*

*El 31 de agosto de 2015 en reunión sostenida entre el Viceministerio de Turismo, Fonade, Mincultura y Fontur se dio instrucción a Fonade para iniciar con la etapa precontractual de obra e interventoría.*

Solo hasta que Fontur ejecutó los ajustes a los diseños iniciales solicitados por el Ministerio de Cultura, el 1 de septiembre de 2015, se suscribió el Acta de Inicio del convenio No. 212085 por el cual “Fonade se compromete con el administrador (Consortio Alianza Turística – Fondo de Promoción Turística) a Ejecutar la Gerencia Integral del Proyecto de Restauración del Teatro de Santa Marta” por un plazo de 21 meses, hasta el 1 de junio de 2017.

El 14 de septiembre de 2015 se realizó reunión en Ministerio de Cultura para definir el alcance de la primera etapa del proyecto mientras se gestionaban los recursos de la segunda etapa. En el marco del convenio 212085 sólo se ejecutarían la primera fase del proyecto que comprendía la cimentación, el reforzamiento estructural y la restauración integral de la caja escénica incluida la mecánica teatral. Se proyectó una segunda etapa en la que se intervendría la sala principal y la sala alterna en términos de aire acondicionado, cielo raso, silletería, acústica, luminotecnia y dotación de equipos para un aforo total de 732 personas.

El 7 de marzo de 2016 se modifica el valor del convenio FTP 273 de 2012, pasando de \$13.300.000.000 a \$13.279.732.857 argumentando descuentos por concepto de gastos bancarios por el traslado de recursos entre las partes aportantes al convenio.

El 31 de mayo de 2017 se suscribió prórroga hasta el 30 de abril de 2018 y Modificación No. 1 al Convenio No. FTP 273 de 2012 modificando la forma de pago, teniendo en cuenta el avance de obra y las actividades necesarias para llevar a cabo el objeto contractual, posteriormente se prorrogó el contrato de obra y de interventoría hasta el 30 de septiembre de 2017.

El 30 de agosto de 2017, el Gerente de Fontur solicitó autorizar la adición y modificación del Convenio de Gerencia de Proyectos teniendo en cuenta entre otros aspectos, que: “...el contratista de Obra Consortio Obra TSM (CTO 2152166) y la interventoría, Ingeobras (CTO 2152197) de acuerdo al avance

de obra y revisadas las actividades necesarias para llevar a cabo el objeto contractual, identificaron la necesidad de prorrogar los contratos derivados hasta el 30 de abril de 2018.

La interventoría Ingeniería Integral de Obras- Ingeobras S.A. solicitó prorrogar hasta el 30 de abril de 2018 y adicionar el contrato de interventoría por valor de \$ 527.341.360, teniendo en cuenta que no se aportaron los recursos necesarios por parte de Fontur para la adición y prórroga al contrato de interventoría antes de finalizar el mes de agosto como establecía la prórroga No. 1 y la modificación No. 1 suscrita el 31 de mayo de 2017.

El 25 de septiembre de 2017, se aprobó adición al Convenio de Gerencia Integral de Proyectos No.FTP-273 de 2012 en \$4.195.682.978.

El 10 de octubre de 2017, la interventoría solicitó la suspensión del contrato de obra a partir del 13 de octubre de 2017, hasta tanto se dieran las condiciones para adicionar y prorrogar el contrato de interventoría hasta el 30 de abril de 2018, de igual manera la gerencia del convenio les informó que los recursos para adicionar el convenio ya habían sido aprobados por Fontur y Min Cultura.

Ante la negativa de la solicitud de suspensión por parte del contratista de obra, Fontur solicitó a Fonade prorrogar el contrato de interventoría hasta el 31 de Octubre de 2017, mientras se tramitaba la adición de los recursos al convenio No. FTP - 273 de 2012.

En respuesta a la solicitud de Fonade, la interventoría manifestó: *“La falta de contar con unos diseños correctos y completos no ha permitido que la ejecución de las obras haya avanzado con un ritmo apropiado que permita facturar mensualmente lo programado. Teniendo en cuenta que esta situación persiste, no se considera pertinente prorrogar, el contrato hasta tanto no se tengan los rediseños del proyecto en planos construibles, debidamente aprobados y actualizados en curaduría...” por lo tanto ratifica la solicitud de suspensión”...*

En octubre de 2017 se informa a Mincultura los porcentajes de ejecución de la obra y los altos costos en la evacuación de aguas para construir la cimentación de la platea y los costos que representaría construir los camerinos y la caja escénica en los niveles diseñados. Teniendo en cuenta lo anterior, Mincultura acepta la elaboración de los rediseños.

El 8 de noviembre de 2017 se hace Adición No. 1 Modificación No. 2 y Aclaración a la prórroga No. 1 y Modificación No. 1 del convenio FTP-273-2012, con la cual se adiciona el valor del Convenio de Gerencia de Proyectos \$4.187.714.846 para un total del convenio de 17.467.447.703.

El 16 de diciembre de 2017, Fonade suspende la obra por la necesidad de realizar los rediseños y modificar los niveles de la caja escénica.

El 9 de febrero de 2018, Fonade informa y conceptúa que no es procedente la suscripción de las minutas de rediseños y propone iniciar un proceso de selección para contratar consultor.

El 1 de marzo de 2018, en reunión entre el Gerente General de Fonade y la Ministra de Comercio Industria y Turismo, se acordó revisar la mejor alternativa para continuar con la ejecución y culminación de las obras de la Restauración del Teatro de Santa Marta.

El 21 de marzo de 2018, el contratista de Obra TSM expone las razones por las cuales los diseños existentes son inviables financieramente y reitera la necesidad de subir los niveles del proyecto.

El 25 de abril de 2018, la gerencia del convenio presentó la solicitud de Fontur ante el Comité de Negocios de Fonade No. 13 en donde *“se solicitó la suspensión del convenio No. 212085 por el término de (1) mes teniendo en cuenta que aún no se ha concretado la viabilidad jurídica y técnica para continuar con el proceso de rediseños y concertación de las diferentes alternativas de solución que permitan la realización del proyecto”* la solicitud fue aprobada por Fonade. Se suscribió acta de suspensión de esa fecha por 20 días del convenio FTP-273 de 2012.

El 5 de mayo de 2018 en reunión de veeduría social organizada por la Contraloría General de la República y en la que participa el Ministerio de Cultura, Contratista de Obra e Interventoría, Fonade y Fontur, se acordó entre las partes iniciar los trámites pertinentes que permitan realizar la cesión de los contratos a Fontur.

El 25 de mayo de 2018 se suscribió la prórroga No. 1 a la Suspensión No. 1 hasta el 14 de junio de 2018. Ese mismo día el vicepresidente jurídico de Fiducoldex S.A. y la Directora Jurídica del P.A. Fontur, mediante memorando interno remitieron concepto de viabilidad favorable para el trámite de terminación anticipada del convenio entre Fonade y Fontur.

El 6 de junio de 2018, se establecieron por parte de Fontur, Fonade y los contratistas, los compromisos correspondientes y se acordó un cronograma de trabajo para continuar con los trámites de terminación anticipada, cesión de la contratación derivada y liquidación del convenio No. FTP-273 de 2012.

El 13 de junio de 2018, se suscribió la prórroga No. 2 a la suspensión No. 1 hasta el 29 de junio de 2018.

El 26 de junio de 2018, del seguimiento realizado a los compromisos pactados por las entidades, se evidenció la necesidad de subsanar las observaciones presentadas por Fontur al informe final de Fonade, por lo cual se aplaza la suscripción de las minutas para el 3 de julio.

Se realizó cronograma de compromisos para las actividades de cesión de contratos derivados del convenio FTP-273 de 2012 y la liquidación de éste último.

Sobre las decisiones tomadas de común acuerdo entre Fontur y Fonade se observó en el proceso de ésta auditoría, que se realizaron la cesiones de los contratos de obra No. 2152166 y de interventoría 212085 y la liquidación del convenio con Fonade FTP-273 de 2012 se encuentra en curso.

El convenio FNT-268 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Cultura y Fontur, se encuentra prorrogado a la fecha.

Además de la gestión evidenciada anteriormente sobre el proyecto de restauración del Teatro de Santa Marta y los problemas con los diseños; los medios de comunicación también han informado sobre la inconsistencia en el manejo del proyecto, informando no sólo sobre los atrasos para la entrega final de la obra, sino sobre una posible falsedad en documento público sobre la licencia de construcción e inconsistencias en su expedición, denuncia interpuesta ante la Fiscalía según el Diario de Magdalena. El proyecto ha sido objeto de Veeduría Ciudadana, por lo que se recomienda prestar especial atención

al seguimiento que sea realizado por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo en la supervisión no sólo del Contrato de Fiducia 137 de 2013, sino en actividades de seguimiento propias del Viceministerio de Turismo a través de la Dirección de Análisis Sectorial y de Promoción que señala: “11. *Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística.*”, pues existen riesgos que pueden impactar la reputación del Ministerio así como riesgos financieros en el manejo de los recursos que son transferidos por Mincomercio al patrimonio de Fontur como ente ejecutor.

### **Proyecto II Fase Teatro De Santa Marta (\$11.000.000.000).**

Durante la ejecución del convenio FTP-273 de 2012 se determinó ejecutar la Restauración del Teatro de Santa Marta en dos fases. Fase I Construcción de las estructuras de cimentación y construcción de la edificación, la cual está en ejecución a cargo de Fonade a través del convenio mencionado. La Fase II estará orientada al desarrollo de las actividades de acabados, puesta de equipos y dotación que permitirá la terminación de la obra.

Teniendo en cuenta las dificultades de coordinación presentadas durante el convenio FTP-273 de 2012, la Gerencia de Infraestructura de Fontur y con el fin de lograr mayor eficiencia y control de las actividades objeto del proyecto, solicitó la elaboración de un convenio con el Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta para la ejecución de la Fase II y desarrollar la supervisión directa de la contratación derivada.

Es así como el 18 de septiembre de 2017, el Comité Directivo de Fontur, decidió aprobar al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el proyecto titulado: “II Fase Teatro de Santa Marta”, hasta por la suma de \$11.000.000.000 con cargo a los recursos fiscales - impuesto con destino al turismo – Línea Infraestructura. El 8 de noviembre de 2017 se firmó entre el Distrito de Santa Marta y Fontur, el convenio de cooperación FNTC-191 – 2017, el cual tiene por objeto: “*Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y de asistencia técnica para realizar la construcción de la fase II de la restauración del Teatro de Santa Marta.*”.

Al revisar el plazo de ejecución del convenio No.191 de 2017, se observó que la duración es de 24 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio por las partes y que de acuerdo con el cronograma propuesto por la Dirección de Infraestructura de Fontur, las obras estaban programadas para iniciar en mayo de 2018, sin embargo dado lo ocurrido con la Fase I de la restauración del Teatro de Santa Marta, dicho cronograma deberá ser modificado de conformidad con los avances de la fase I.

Sobre los dos proyectos revisados que confluyen para la restauración del Teatro de Santa Marta, surgen las siguientes situaciones susceptibles de mejora:

**Hallazgo No. 12 Otrosí No. 1 del Convenio Marco Interadministrativo No. 232 de 2011 firmado con el plazo de duración vencido.**

Durante la revisión del Proyecto Adición Fase I del Teatro de Santa Marta, se observó que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo suscribió el 27 de diciembre de 2011 el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación 232 con el Ministerio de Cultura y el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, dicho convenio tenía por objeto *“Aunar esfuerzos para lograr la intervención, la recuperación y la protección del Teatro de Santa Marta como bien de interés cultural a través de la intervención arquitectónica del mismo”*, al revisar el convenio marco, se observó que el plazo inicial de ejecución del convenio era de 18 meses contados a partir de la suscripción del mismo, es decir hasta el 26 de junio de 2013. Posteriormente, se amplió el plazo mediante otrosí No. 1 de fecha del 23 de junio con firma del Ministro de Comercio Industria y Turismo de la época, Ministra de Cultura y el Alcalde del Distrito de Santa Marta por 24 meses más a partir de su vencimiento, sin embargo, al revisar el expediente físico del Convenio 232 de 2011 que reposa en el Archivo Central, Carpeta 437, Caja No. 67, Año 2011, Carpeta 1/1, se encontró memorando del supervisor, Asesor 1020 grado 14 del Viceministerio de Turismo, AVT-468-2013 del 09 de julio de 2011 que señala: *“Adjunto para su revisión y trámite pertinente el Otrosí No. 1 al convenio 232 de 2011 firmado en original por la Ministra de Cultura...”*, memorando que reposa en el folio 33; en los folios 34 y 35, se encontró el documento *“Informe Otrosí al Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación No. 232 de 2011 a Celebrarse entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Cultura y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”*, en el cual se informa lo siguiente en el punto 3 del documento:

*¿CUÁL FUE EL TRÁMITE EXTERNO DEL ASUNTO? Según lo informado por el Dr... Del Grupo de Contratos y Convenios del Ministerio de Cultura, el trámite demoró por cuanto la solicitud de elaboración del otrosí llegó muy tarde a este Grupo de Trabajo, además en el Ministerio de Cultura no hay carpeta del convenio, por lo que debieron reconstruir la información. Así mismo, la consecución de la firma de la Ministra de Cultura...implica un trámite dispendioso lo cual tardó aún más el trámite del otrosí.*

*Una vez firmada la minuta por el Ministerio de Cultura, en reunión realizada entre personal de este Ministerio y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el otrosí No. 1 al convenio No. 232 de 2011 fue entregado por el arquitecto..., Asesor del Grupo de Intervención de Bienes de Interés Cultural de la Dirección del Patrimonio del Ministerio de Cultura para su suscripción al Dr....asesor del Viceministerio de Turismo.*

*El Dr...agregó que de llegar a requerirse que la Ministra de Cultura se comunicó directamente con el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, para que se viabilice la suscripción del otrosí esto se hará. Para ello se le informará al Dr...para que se gestione este acercamiento pro parte del Ministra de Cultura.*

**4. ¿CUANDO LLEGO AL MINISTERIO?**

*Se informa que la minuta fue entregada a la mano y en una reunión celebrada el día lunes 8 de julio de 2013 por el arquitecto..., Asesor del Grupo de Intervención de Bienes de Interés cultural de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura al Dr...Asesor del Viceministerio de Turismo.”*

Posteriormente, en el folio No. 36 del expediente físico del Convenio No. 232 de 2011 figura el Otrosí No. 1 firmado por la Ministra de Cultura, el Ministro de Comercio industria y Turismo y el Alcalde de Santa Marta con fecha de 23 de junio de 2013.

Lo anterior, da a entender que el Otrosí No. 1 se suscribió después del vencimiento del plazo de ejecución del Convenio Marco Interadministrativo, lo que podría dejar sin efectos jurídicos dicho acto; frente al tema de modificaciones al plazo de ejecución de un contrato, el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado No.2263 de 2016 señaló sobre las modificaciones del plazo de un contrato:

*"Límites de orden temporal. Relacionados con la vigencia del contrato.*

*La posibilidad de modificar un contrato solo puede ejercerse durante su vigencia, así se trate de la simple prórroga del plazo, pues no resulta viable jurídicamente realizar modificaciones sobre un contrato con un plazo contractual vencido, como lo ha reiterado el Consejo de Estado.*

*La Sección Tercera del Consejo de Estado, a propósito de la necesidad de pacto expreso para prolongar el plazo, señaló:*

*"... se pone de presente la necesidad de pacto expreso para prolongar el plazo de ejecución, sin que en ningún momento ello pueda suplirse por la conducta de las partes, con mayor razón del comportamiento unilateral de una de ellas[22]"*

*Por consiguiente, en cuanto a la "ratione temporis" para celebrar un contrato adicional, en aplicación a este criterio, solo sería viable jurídicamente mientras se encuentre vigente el contrato principal, entendido por la Sección Tercera como la vigencia del plazo para la ejecución del contrato.[23]"*

### **Recomendación**

Fortalecer los controles en materia de supervisión de Convenios Interadministrativos que presenten una supervisión compartida con otras entidades del estado, con el fin de asegurar que las modificaciones sean realizadas de manera oportuna, más aún cuando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es el responsable de la conservación del expediente contractual.

**Hallazgo No. 13, No se encontró evidencia de modificaciones del Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación 232 de 2011, suscrito por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo frente al plazo establecido para sus convenios derivados.**

Durante la revisión del Proyecto Adición Fase I del Teatro de Santa Marta, se observó que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo suscribió el 27 de diciembre de 2011 el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación 232 con el Ministerio de Cultura y el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, en el cual se estableció como plazo inicial de ejecución un término de 18 meses, es decir hasta el 26 de junio de 2013. Posteriormente, mediante Otrosí No. 1, el convenio se prorrogó por veinticuatro (24) meses más a partir de su vencimiento, lo que estableció como nuevo plazo

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



de ejecución hasta el 26 de junio de 2015, plazo que fue referenciado incluso, en el informe de supervisión del convenio del día 26 de septiembre de 2013. El 8 de agosto de 2013, informó *el supervisor que se suscribió el convenio No. FPT-273 -2012 de Gerencia de Proyectos entre el Consorcio de Alianza Turística – Fondo de Promoción Turística y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE*. Este convenio estuvo vigente hasta el 2018 y se encuentra en liquidación actualmente, sin embargo frente al convenio Marco Interadministrativo de Cooperación No. 232 de 2012, no se encontró evidencia de nuevas modificaciones al plazo de ejecución, diferentes a la realizada a través del Otrosí No. 1 que establecía el vencimiento del convenio el 26 de junio de 2015.

Lo anterior, genera la materialización de un riesgo de incumplimiento teniendo en cuenta que el convenio marco 232 de 2011 no se prorrogó de conformidad con los plazos de ejecución de los contratos o convenios derivados de éste, pues los mismos contribuirían al cumplimiento del objeto del convenio señalado en la cláusula primera del Convenio Marco: *“Aunar esfuerzos para lograr la intervención, la recuperación y la protección del Teatro de Santa Marta como bien de interés cultural, a través de la intervención arquitectónica del mismo”*.

### Recomendación

Adelantar acciones para prevenir que nuevos convenios marco interadministrativos suscritos por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con otras entidades, no sean modificados de conformidad con la dinámica que presentan sus contratos derivados y que por lo tanto pongan en riesgo el cumplimiento del objeto principal del convenio marco.

### Hallazgo No. 14 Incumplimiento de la cláusula de liquidación del Convenio Marco Interadministrativo No. 232 de 2011.

Durante la revisión del Convenio Marco Interadministrativo 232 del 27 de diciembre de 2011 cuyo plazo de ejecución de acuerdo con Otrosí No. 1, venció el 26 de junio de 2015, no se encontró evidencia a octubre de 2018 de la liquidación del convenio suscrito entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Cultura y el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, de igual forma al consultar sobre la liquidación de dicho convenio no se recibió respuesta. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la cláusula octava del convenio, Liquidación, que señala *“Dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación del plazo de ejecución del convenio éste se liquidará mediante la suscripción del acta firmada por las partes”*.

De igual forma se observó que los plazos establecidos para la liquidación del contrato según el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 se encuentran vencidos. De conformidad con la Guía Para la Liquidación de los Procesos Contractuales de Colombia Compra Eficiente y según el Consejo de Estado, Sala de Consultas y Servicio Civil, Concepto 1453 del 6 de agosto de 2003: *“Los plazos para llevar a cabo la liquidación son preclusivos, por lo cual si no tiene lugar en ellos, la Entidad Estatal pierde competencia para liquidar el contrato”*.

## Recomendación

Se sugiere fortalecer los mecanismos de comunicación y control entre los supervisores de los contratos y/o convenios y el líder de los procedimientos de supervisión y de liquidación de contratos en el Ministerio.

### Hallazgo No. 15 Ausencia de algunos informes de supervisión del Convenio 232 de 2011.

El Convenio Interadministrativo No. 232 de 2011 tenía una vigencia de 18 meses contados a partir del 27 de diciembre de 2011; de acuerdo con la prórroga de 24 meses contenida en el Otrosí No.1, la fecha de finalización era el 26 de junio de 2015. Solicitados los informes de supervisión y verificado el expediente contractual, no se encontró evidencia de la presentación de informes de supervisión con posterioridad al primero de octubre de 2013 y hasta el vencimiento del contrato.

Lo anterior, genera la materialización de un riesgo de incumplimiento normativo debido a que se desatiende lo establecido en el Artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores de la Ley 1474 de 2011 que señala: *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

Igualmente, dejó de atenderse lo establecido en el Manual de Contratación de la época adoptado mediante Resolución No. 4333 del 28 de Diciembre de 2010.

## Recomendación

Se sugiere fortalecer los mecanismos de comunicación y control entre los supervisores de los contratos y/o convenios y el líder de los procedimientos de supervisión y de liquidación de contratos en el Ministerio.

### El Viceministerio de Turismo respondió de la siguiente manera frente a los hallazgos 12, 13, 14 y 15:

*El convenio 232 de 2011, fue un convenio marco interadministrativo de cooperación que se celebró entre MinCultura, MinComercio y el Distrito de Santa Marta, con el fin de "aunar esfuerzos para la intervención, la recuperación y la protección del Teatro de Santa Marta como bien de interés cultural, a través de la intervención arquitectónica del mismo" donde cada una de las partes asumió un compromiso para cumplir tal fin.*

*Sobre el Otrosí No. 1 podemos concluir según el expediente físico que reposa en el archivo central del Ministerio que el Convenio 232 firmado el 27 de diciembre de 2011, que se estableció un plazo de duración del Convenio de 18 meses, es decir hasta el 27 de junio de 2013, plazo en el cual se suscribió el Otrosí No. 1 fechado del 24 de junio de 2013. Lo anterior da cuenta clara de que se suscribió a tiempo, por lo cual respetuosamente se sugiere la corrección del hallazgo.*

*Ahora bien, respecto a la entrega de los aportes de las entidades involucradas en el convenio, durante el 2012 se planteó la necesidad de suscribir un convenio entre el Fondo de Promoción Turística (hoy Fontur) y el Ministerio de Cultura, el cual se celebró en diciembre con número 268 de 2012. Habiéndose firmado el nuevo convenio, con definición de aportes en recursos financieros y técnicos de ambas entidades, no se tuvo en cuenta el convenio marco interadministrativo 232 de 2011 que tuvo vigencia del 27 de diciembre de 2011 hasta el 27 de junio de 2015.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, y las recomendaciones dadas en el informe de auditoría procederemos a realizar un informe de la terminación atípica de la ejecución del convenio marco 232 de 2011, considerando que el convenio marco fue remplazado por el suscrito entre MinCultura y Fontur.*

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



**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Los hallazgos 12, 14 y 15 se mantienen en consideración a que los mismos se basan en evidencia contenida en el expediente contractual que indica que aunque el otrosí No. 1 del contrato tiene como fecha de suscripción el 23 de junio de 2013, su perfeccionamiento ocurrió en fecha posterior, que el supervisor no presentó algunos informes de supervisión y que no se liquidó el contrato de acuerdo con la cláusula octava del mismo.

Por otro lado, el hallazgo No. 13 también se mantiene ya que se pudo establecer que el plazo de ejecución del Convenio Marco 232 de 2011 venció, sin que se diera cumplimiento al objeto del mismo ni se ampliara su plazo de ejecución de manera oportuna y sin que se evidenciara cumplimiento de las funciones 1, 2 y 4 de los supervisores contenida en la cláusula quinta del convenio marco No. 232 de 2011, así como las del Comité de Coordinación Interinstitucional contenidas en la cláusula sexta del mismo, relacionadas todas con el cumplimiento del objeto del convenio.

**Observación No. 9 Debilidades en el seguimiento y vigilancia del Ministerio, sobre la aplicación del principio de planeación en los diseños y rediseños para la restauración del Teatro de Santa Marta.**

Durante la revisión del cumplimiento de las responsabilidades que tenía el Ministerio de Comercio Industria Turismo en el Convenio Marco Interadministrativo 232 de 2011 para la restauración del Teatro de Santa Marta, se observó que a cargo de la supervisión se encontraba la responsabilidad de: *“Verificar la ejecución y cumplimiento del presente convenio, exigir el cumplimiento del mismo, solicitar a las partes la información y documentos que considere necesarios en relación con el desarrollo del mismo y formular las recomendaciones necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del convenio”* así mismo, el Ministerio tiene definida en el artículo 8 del Decreto 2785 de 2006, la función de: *“11. Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística”*; de igual forma la labor de seguimiento realizada en la supervisión del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013 con el cual se administra el Patrimonio Autónomo de Fontur, es una labor fundamental en el seguimiento de los proyectos de infraestructura, financiados con recursos aportados por la Entidad al patrimonio; dicho seguimiento debió generar pronunciamientos de fondo y formales por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo de manera oportuna y preventiva sobre Fontur y el Ministerio de Cultura, ante las situaciones presentadas frente a los diseños y rediseños del Teatro de Santa Marta que afectaron el Convenio FNT-273 de 2012 al ser objeto de ajustes en su duración en diferentes ocasiones, de acuerdo con los informes de supervisión de Fontur:

- *Frente a los compromisos del Convenio 232 de 2011 a título del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, se celebraron los contratos FPT-035 de 2012 de Consultoría Solve Global of Engineer and Architecture y FTP- 036-2012 de interventoría, para realizar la actualización de los diseños existentes del Teatro.*
- *El 23 de abril de 2013, en reunión realizada con en la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura con presencia del Viceministerio de Turismo, Consultoría e Interventoría de Fontur y*

*Fonade, el Ministerio de Cultura argumentó razones de aforo y funcionalidad y recomendó ampliar el Teatro y hacer los cambios correspondientes.*

- *El 30 de abril del 2014, el proceso de selección para adelantar la consultoría fue adjudicado por FONTUR a la firma KGR Proyectos con un plazo de cinco (5) meses.*
- *El 9 de marzo de 2015 se entregaron los rediseños a Fontur, pero el Ministerio de Cultura nuevamente hizo requerimientos que se debían atender por parte de la consultoría contratada por Fontur.*
- *El 21 de abril de 2015, después de la expedición de la resolución de aprobación del diseño del Teatro No. 0626 por parte de Mincultura, se hicieron nuevamente 42 observaciones del Ministerio de Cultura a los estudios y diseños.*
- *Solo hasta que Fontur ejecutó los ajustes a los diseños iniciales solicitados por el Ministerio de Cultura, el 1 de septiembre de 2015, se suscribió el Acta de Inicio del convenio No. 212085 por el cual “Fonade se compromete con el administrador (Consortio Alianza Turística – Fondo de Promoción Turística) a Ejecutar la Gerencia Integral del Proyecto de Restauración del Teatro de Santa Marta” por un plazo de 21 meses, hasta el 1 de junio de 2017.*
- *En 2016 no se avanza considerablemente en la obra.*
- *En Octubre de 2017, la interventoría manifestó: “La falta de contar con unos diseños correctos y completos no ha permitido que la ejecución de las obras haya avanzado con un ritmo apropiado que permita facturar mensualmente lo programado. Teniendo en cuenta que esta situación persiste, no se considera pertinente prorrogar, el contrato hasta tanto no se tengan los rediseños del proyecto en planos construibles, debidamente aprobados y actualizados en curaduría...” por lo tanto ratifica la solicitud de suspensión”...*
- *En octubre de 2017 se informa a Mincultura los porcentajes de ejecución de la obra y los altos costos en la evacuación de aguas para construir la cimentación de la platea y los costos que representaría construir los camerinos y la caja escénica en los niveles diseñados. Teniendo en cuenta lo anterior, Mincultura acepta la elaboración de los rediseños.*
- *El 16 de diciembre de 2017, Fonade suspende la obra por la necesidad de realizar los rediseños y modificar los niveles de la caja escénica.*
- *El 21 de marzo de 2018, el contratista de Obra TSM expone las razones por las cuales los diseños existentes son inviables financieramente y reitera la necesidad de subir los niveles del proyecto.*
- *El 6 de junio de 2018. Se establecieron por parte de Fontur, Fonade y los contratistas, los compromisos correspondientes y se acordó un cronograma de trabajo para continuar con los trámites de terminación anticipada, cesión de la contratación derivada y liquidación del convenio No. 212085.*

Lo anterior, genera riesgos operativos y financieros por debilidades en el seguimiento para atender y recomendar de manera oportuna y eficaz las acciones a seguir, más aún cuando se observa que durante 6 años no fue posible subsanar las debilidades encontradas en los diseños del Teatro de Santa Marta debido a los múltiples ajustes realizados a los mismos y la falta de claridad en el resultado requerido con la obra, así como la inversión efectuada en los contratos realizados para el ajuste de los diseños sobre los cuales no hubo definición mientras estuvo vigente el Convenio FTP-273 de 2012 suscrito con FONADE.

### **Recomendación**

Se requiere establecer controles formales y efectivos para el seguimiento del proyecto de Infraestructura Restauración del Teatro de Santa Marta, en consideración a los recursos del Ministerio de Comercio, que han sido aprobados para su inversión en el mismo.

Sobre esta observación no hubo comentarios por lo que se mantiene.

### **Observación No. 10 Fecha incierta de finalización de los proyectos Fase I y Fase II Teatro de Santa Marta que genera riesgos de reputación sobre el Ministerio de Comercio Industria y turismo.**

Durante la revisión de los Informes de Supervisión de Fontur relacionados con el Teatro de Santa Marta se observó que el 6 de junio de 2018 se establecieron por parte de Fontur, Fonade y los contratistas, los compromisos de las Entidades (Fonade – Fontur) y un cronograma de trabajo para continuar con los trámites de terminación anticipada, cesión de la contratación derivada y liquidación del convenio No. 212085; adicional a lo anterior, se observó que el nivel de avance físico logrado por el convenio fue del 27,03% frente a un desembolso del 70% de los recursos. Teniendo en cuenta el nivel de avance físico tan bajo observado y que la cesión del contrato de obra No. 2152166 a Fontur se produjo el 27 de julio de 2018, se genera incertidumbre sobre la fecha de finalización de la Fase I del proyecto y como consecuencia sobre la fecha de finalización de la Fase II, lo que podría generar riesgos financieros y reputacionales para el Ministerio, pues se trata de una obra que se ha intentado ejecutar en un periodo de cinco años con un avance del 27%, pues las obras se encuentran suspendidas desde el 16 de diciembre de 2017, pese a la disponibilidad de los recursos para su finalización, situación que podría afectar la reputación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y traer responsabilidades de diferente orden en relación con los desembolsos realizado.

### **Recomendación**

Al equipo de infraestructura del Viceministerio de Turismo establecer controles formales de seguimiento y vigilancia sobre la ejecución del proyecto del Teatro de Santa Marta que son requeridos en ausencia del Convenio Marco Interadministrativo No. 232 de 2011, así como fortalecer la supervisión del contrato No. 137 de 2013 con especial atención sobre este proyecto de infraestructura.

Sobre la observación la respuesta del Viceministerio de Turismo fue la siguiente:

*Sobre este punto, se ha identificado que se puede realizar un mapa de riesgos por cada proyecto que tenga un responsable en FONTUR. De acuerdo a lo anterior, el mapa nos va a permitir identificar los posibles cuellos de botella y externalidades que pueden alterar el cronograma de obra.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta la respuesta se mantiene la observación y se recomienda documentar la acción generada en el plan de mejoramiento que se suscriba.

**Observación No. 11 Riesgos de mayores costos por falta de previsión en el Proyecto del Teatro de Santa Marta**

Durante la revisión de los informes de supervisión de Fontur se observó que con la suscripción del convenio No. FTP-273 de 2012 con Fonade, se desembolsaron \$773 millones por concepto de cuota de Gerencia, de acuerdo con lo establecido en la forma de pago, en donde se señaló un desembolso del 30% al inicio del convenio y 40% a la adjudicación de los contratos de obra e interventoría; adicionalmente en relación con rendimientos financieros generaron los desembolsos realizados, Fonade respondió a solicitud efectuada por Fontur mediante oficio GI-8-424-2018, *“que dicha solicitud era improcedente”*, lo que podría generar riesgos de carácter financiero y fiscal ante la dificultad legal que podría sobrevenir para recuperar éstos recursos, ya que no se cumplió con la finalidad para el cual estaban destinados los valores desembolsados del convenio FTP-273 de 2012 que era *“Realizar la primera etapa de la restauración integral del Teatro de Santa Marta D.T.C.H, Departamento de Magdalena”*.

**Recomendación**

Establecer controles formales de seguimiento y vigilancia sobre la ejecución del proyecto del Teatro de Santa Marta requeridos en ausencia del Convenio Marco Interadministrativo No. 232 de 2011; así como fortalecer la supervisión del contrato No. 137 de 2013 con especial atención sobre este proyecto de infraestructura.

Sobre esta observación no hubo comentarios por lo que se mantiene.

**Observación No.12 Criterios para el pronunciamiento de un concepto de pertinencia de los proyectos no definidos o documentados en el SIG**

Durante la revisión de los criterios que se tienen en cuenta para emitir los conceptos de pertinencia para de proyectos de infraestructura, se observó, de conformidad con lo establecido en la Circular del 10 de marzo de 2015 y en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de Fontur, que si bien, se revisa que el proyecto este acorde con las políticas nacionales del sector turístico y los planes y programas derivados de las mismas, no se hace mención si son pertinentes para su financiamiento en relación con el Programa Nacional de Inversiones en Infraestructura Turística o con criterios técnicos que lleven a concluir su pertinencia en términos de inversión, y en las fichas de los proyectos se incluyen comentarios muy generales.

No se observa la definición de requisitos o criterios documentados en procesos del Sistema Integrado de Gestión que orienten la actividad de emisión de conceptos de pertinencia, que son responsabilidad del Ministerio de acuerdo con la Circular del 10 de marzo del 2015 y el Manual mencionado de Fontur, especialmente cuando se trata de proyectos que en su mayoría son financiados por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Es importante contar con análisis integrales en la argumentación, de tal forma que los usuarios de la información encuentren la justificación de porqué es negativo o positivo el

concepto, ya que de acuerdo con el “Formato Concepto Interno de Pertinencia Proyectos” que es diligenciado actualmente, este es un prerequisite para continuar con el proceso de formulación y viabilidad de los proyectos. Dicho formato no se encontró vinculado en el sistema Integrado de Gestión del Ministerio, pese a tratarse de un documento formal de la Entidad.

Frente al tema de documentación de actividades de valor en las entidades públicas, el Modelo Integrado de Gestión en su **Política 3.2.1.1 de Fortalecimiento organizacional**, señala que, “*si se trata de entidades de la rama ejecutiva, la estructura se debe formalizar de acuerdo con el marco normativo que rige para el orden nacional o territorial, y las demás disposiciones que regulan temas asociados a la estructura, tales como plantas de personal, manuales de funciones y sistemas de nomenclatura y clasificación de empleos*”. De igual forma define que “*se debe Identificar los procesos necesarios para la prestación del servicio y la adecuada gestión, a partir de las necesidades y expectativas de los grupos de valor identificadas en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y de Planeación (es posible agrupar procesos afines en macro procesos)*”.

### Recomendación

Analizar las actividades y criterios a tener en cuenta para la emisión de conceptos de pertinencia y efectuar su vinculación al Sistema Integrado de Gestión del Ministerio por tratarse de una labor a cargo de la Entidad que debe ser controlada y documentada.

Sobre esta observación no hubo comentarios por lo que se mantiene.

### Observación No. 13 Actividades realizadas en el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura no documentados o incorporados en el modelo de operaciones por procesos de la Entidad.

De acuerdo con respuesta realizada a la Oficina de Control Interno sobre el seguimiento técnico a los proyectos de infraestructura apoyados con recursos del proyecto de inversión del impuesto con destino al turismo se informó lo siguiente:

*En el Área de infraestructura del Despacho de la Viceministra de Turismo para el seguimiento de los proyectos en ejecución:*

*El 20 de marzo del 2018, se realizó reunión con la Gerencia de Infraestructura del Fondo Nacional de Turismo para estipular cómo se realizaría el seguimiento a los proyectos de Infraestructura Turística, donde se acordó lo siguiente (anexo en CD):*

*La Gerencia de infraestructura, remitirá cada viernes una matriz de seguimiento de los proyectos, la cual será revisada por cada arquitecto del área de Infraestructura Turística del Viceministerio de Turismo.*

*Teniendo en cuenta que cada proyecto de Infraestructura Turística tiene un contrato para la ejecución de obra o estudios y diseños, y que a su vez estos tienen un contrato de interventoría que se encarga de vigilar que el proyecto se ejecuten con las condiciones pactadas y que estos últimos tienen una supervisión a cargo de los profesionales que hacen parte la Gerencia de Infraestructura del Fontur, se decidió dividir el seguimiento semanal en dos grupos, de la siguiente forma:*

*Grupo de profesionales (1): Cuatro Relacionados (auditoría suprime nombres)*

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



*Grupo de profesionales (2): Cinco Relacionados (auditoría suprime nombres)*

*Con el propósito de que la matriz de seguimiento de los proyectos cuente con la calidad y rigor, se establecieron los siguientes parámetros para su elaboración:*

*Información necesaria del proyecto: a) Nombre del proyecto; b) Región; c) Departamento; d) Municipio; e) Aportes; f) Estado; g) % Programado; h) % Ejecutado; i) Inicio y j) Terminación.*

*Información de seguimiento: a) Cuello de botella, b) Responsable y c) qué medidas se ha tomado.*

*Seguidamente, la matriz semanal que se recibe por parte de la Gerencia de Infraestructura es revisada por cada arquitecto del equipo del Viceministerio de Turismo, las observaciones y comentarios son llevadas a una reunión interna del área, donde se acuerda qué otras acciones se deben llevar a cabo para el buen desarrollo del proyecto. Estas reuniones se realizan el primer día hábil de cada semana.*

*Finalmente, cada arquitecto que apoya al Viceministerio de Turismo remite a Fontur, sus comentarios y observaciones con tareas específicas de seguimiento de los proyectos*

Dichas actividades de control, implementadas como se menciona desde el 2018 no se encuentran documentadas funcionalmente en el modelo de operaciones de la Entidad, tampoco las demás relacionadas con el ciclo de vida de los proyectos de Infraestructura Turística.

El Modelo Integrado de Gestión en su *Política 3.2.1.1 de Fortalecimiento organizacional*, señala que, “*si se trata de entidades de la rama ejecutiva, la estructura se debe formalizar de acuerdo con el marco normativo que rige para el orden nacional o territorial, y las demás disposiciones que regulan temas asociados a la estructura, tales como plantas de personal, manuales de funciones y sistemas de nomenclatura y clasificación de empleos*”. De igual forma define que “*se debe Identificar los procesos necesarios para la prestación del servicio y la adecuada gestión, a partir de las necesidades y expectativas de los grupos de valor identificadas en la dimensión de Dirección Estratégico y de Planeación (es posible agrupar procesos afines en macro procesos)*”.

## **Recomendación**

Efectuar la documentación de las actividades realizadas frente al ciclo de vida de los proyectos de infraestructura en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad.

El viceministerio de Turismo respondió así a la observación realizada:

*El Viceministerio de Turismo estableció el proceso “Fortalecimiento a la promoción y a la competitividad turística” el cual en este momento se encuentra en borrador y en proceso de aprobación con la Oficina Asesora de Planeación Sectorial dentro del cual se encuentra el procedimiento “Tramites de proyectos a hacer apoyados con recursos que conforman el fondo nacional de turismo”, en el cual se establecieron las “acciones de verificación” en las cuales se incluyó la acción “Realizar seguimiento a la ejecución de los proyectos”, como se definió en el mismo que “Cada área responsable del Viceministerio de Turismo, deberá hacer el seguimiento técnico respectivo de los proyectos aprobados y contratados”. Razón por la cual, desde Infraestructura Turística se definió el seguimiento según lo relata la observación.*

## **Consideraciones de la Oficina de Control Interno:**

Teniendo en cuenta las actividades de documentación en el modelo de operaciones por procesos de la entidad, que se encuentra adelantando el Viceministerio de Turismo, la observación se mantiene y se recomienda definir en las actividades de los procesos que sean elaborados por este, las relacionadas con el control de los proyectos de infraestructura.

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



## PROYECTOS FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD TURÍSTICA Y MERCADEO Y PROMOCIÓN TURÍSTICA:

### Pruebas

Durante la revisión de los informes de supervisión de los diez (10) proyectos de Mercadeo y Promoción Turística que han sido financiados para la vigencia 2017 con recursos del proyecto de inversión “Apoyo a La Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional” y cuya ejecución está a cargo de Fontur, se observó la siguiente situación:

### Observación No. 14 Calidad de los informes de supervisión de los proyectos Mercadeo y Promoción Turística financiados con recursos del proyecto de inversión.

Durante la revisión de los informes de supervisión del proyecto de Mercadeo y Promoción Turística denominado: “Campaña Nacional de Turismo – Corredores Turísticos” financiados para la vigencia 2017 con recursos del proyecto de inversión “Apoyo a La Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional”, cuya ejecución está a cargo de Fontur, con una inversión de \$8.000.000.000 a través del contrato FNT-147-17, se observó que en los informes de supervisión realizados por Fontur no se detallan las actividades y/o avances realizados por el contratista frente a las obligaciones del contrato, de tal forma que se pueda establecer por cada medio de comunicación, las actividades realizadas frente a la campañas de corredores turísticos, que además evidencien la revisión por parte del supervisor de Fontur, del material que señalan en los informes, es anexado por el contratista, esto teniendo en cuenta que los informes de supervisión se constituyen en información insumo para la supervisión ejercida por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción en la revisión realizada a los proyectos de la línea de mercadeo y promoción Turística ,en el marco del seguimiento a la ejecución de los recursos administrados por el Patrimonio y en virtud de la supervisión del Contrato de Fiducia No. 137-2013.

Lo anterior, genera riesgos operativos en la supervisión por falta de revisión integral de los informes de supervisión de los proyectos del patrimonio; el Artículo decimoquinto supervisión del contrato de Fiducia No.137 de 2013 señala como obligación: “*La supervisión del presente contrato, esto es, el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato se ejercerá por el Director Técnico Código 0100 grado 22 de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio del Turismo quien en adelantará esta supervisión en los términos del manual de contratación del Ministerio.*”.

### Recomendación

Pronunciarse en los informes de supervisión al Contrato de Fiducia No. 137 de 2013 sobre la calidad de los informes de supervisión de los contratos de los proyectos y sobre los niveles de avance que en ellos son reportados, teniendo en cuenta que estos informes son un insumo para la supervisión del Contrato de Fiducia.

La observación se respondió así parte de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción:

*Dentro de las funciones encomendadas a los supervisores e interventores mediante el Manual de Contratación del Ministerio y en especial a lo enunciado en el artículo 35 y según lo dispuesto en la Cláusula Decimoquinta del Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013 el cual tiene como objeto: "la constitución del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Turismo-Fontur (en adelante el Patrimonio Autónomo) para que sea administrado por la Fiduciaria. Lo anterior con el fin de que ésta en su calidad de vocera, recaude, administre y ejecute todos los recursos que pertenecen al Fontur y administre los bienes inmuebles que legalmente le sean encargados al Fondo, conforme a las normas que regulan dichos recursos y bienes" además de lo anterior, mediante el otrosí 18 se establecieron entregas de informes de supervisión trimestrales.*

*Para la elaboración de los informes la supervisión, se hace un seguimiento a los proyectos aprobados, desde su presentación para determinar su pertinencia y presentación y aprobación ante el comité directivo, posteriormente FONTUR es el encargado de la contratación y su ejecución financiera, lo cual se reporta a la supervisión mediante el informe de gestión presentado de igual forma (trimestralmente), en él se hace una exposición del cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato y la ejecución de los recursos empleados para tal fin, es de anotar que este reporte se hace por proyectos y programas no por cada contrato suscrito para la ejecución del proyecto, esto teniendo en cuenta las facultades dadas al FONTUR.*

*Una vez consultada la base de datos SALESFORCE y de acuerdo al seguimiento realizado por el Grupo de Promoción Turística se pudo establecer se han realizado 53 contratos por un valor de \$7.692.717.667,00, para la ejecución de los recursos del proyecto denominado "Apoyo a La Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional"*

*Por último, es importante resaltar que el FONTUR designa a un profesional para que este consagrado al proyecto para que realice un seguimiento a la ejecución del mismo, en cuanto a los 53 contratos que se han ejecutado se tiene la plena certeza que tienen en su clausulado la obligación de supervisión y además la constitución de garantías para proteger los recursos y la calidad de los bienes y servicios contratados.*

*Es decir que este reporte por proyectos de inversión, atendiendo a la recomendación de la contraloría y al plan de mejoramiento se refleja a partir del mes diciembre 2018 en el informe de supervisión número cuatro.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que el reporte por proyectos de inversión será una mejora a los informes de supervisión del Contrato No. 137 de 2013 que se verá a partir de los informes de supervisión del mes de diciembre, se recomienda atender la presente observación con la acción que se formuló en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República, por lo que ésta se mantiene y se entenderá atendida con la acción ya documentada en el plan de mejora con ese ente de control para lo cual se le hará el seguimiento correspondiente.

## GESTIÓN DOCUMENTAL

### Pruebas

Teniendo en cuenta que la Gestión Documental es una herramienta fundamental para conservar las evidencias de las actuaciones realizadas por la administración y responsables del proyecto de inversión auditado, se solicitaron en el archivo central memorandos electrónicos en físico relacionados con la Gestión del Impuesto con Destino al Turismo remitidos por Fiducoldex, observando que la Dirección Técnica responsable del proyecto "Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 A Nivel Nacional, no ha transferido el archivo físico de la vigencia 2017 al Archivo Central del Ministerio.

### Hallazgo No.16 Vencimiento del plazo señalado en cronogramas para traslado de archivo de gestión al Archivo Central del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Durante la auditoría realizada al proyecto de Inversión Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional, se observó que la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción: "No ha realizado la entrega de documentos físicos de su dependencia carpetas físicas de la vigencia 2016 y 2017 al archivo central de la Entidad y no ha dado cumplimiento a los cronogramas que han sido

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



elaborados por el Grupo de Gestión Documental para efectuar la transferencias de los documentos; lo anterior, soportado en informe solicitado por la Oficina de Control Interno sobre el avance de transferencia de documentos al archivo central; es importante tener en cuenta que los documentos físicos deben reposar en el área de Gestión Documental y serán informados a las dependencias a través del Sistema de Gestión Documental, Sistema Electrónico Oficial de la Entidad.

La anterior, situación evidencia el incumplimiento de la Circular de Secretaría General del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del 29 de junio de 2017 que señala: “...me permito informarles que a partir del 4 de julio de 2017, todas las comunicaciones recibidas en el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, se distribuirán a través de la plataforma del Sistema de Gestión Documental. Los documentos requeridos en formato físico para continuar con el trámite: facturas, solicitudes de historia laboral, documentos precontractuales y publicaciones, se entregaran en las respectivas áreas, los demás documentos reposarán en el Grupo de Gestión Documental para su organización y archivo.

*Las comunicaciones que se generen de salida deben ser allegadas al Grupo de Gestión Documental para la radicación, envío, entrega al usuario y posterior custodia en el archivo central.*

*De acuerdo a lo anterior, en una primera fase se recogerán las carpetas de los documentos generados en el 2017 para continuar con el archivo, teniendo en cuenta los cronogramas preestablecidos y enviados a cada uno de los jefes de dependencias...*

### **Recomendación**

Realizar las actividades de transferencia de archivo que se encuentren pendientes de finalizar de acuerdo con nuevos cronogramas de entrega que sean establecidos para tal fin, de conformidad con las directrices establecidas en materia de Gestión Documental.

La observación se respondió así parte de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción:

*En la tabla de retención documental de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, se relacionan las Actas Comité Directivo de Fontur y los Derechos de Petición.*

*Con respecto a las Actas Comité Directivo de Fontur y atendiendo la recomendación de Control Interno y en acuerdo con la dependencia de Gestión Documental, para lo correspondiente al archivo de Actas - Comité Directivo de Fontur, se dispuso realizar la entrega del archivo del año 2016 y 2017, el día martes 13 de noviembre de 2018.*

*En esta misma fecha se entregará el archivo Actas Comité Directivo de Fontur del año 2018 con el fin de cerrar y entregar toda la documentación correspondiente a las sesiones del Comité Directivo de Fontur, que se han llevado a cabo hasta el momento en el año 2018.*

**Consideraciones de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que la Dirección de Análisis Sectorial atenderá la recomendación de la Oficina de Control Interno, el hallazgo se mantiene y se sugiere documentar la acción que se lleve a cabo para efectuar el traslado del archivo correspondiente a las vigencias 2016 y 2017, considerando una evaluación detallada de toda la documentación que deba transferirse, ya que las actas del comité directivo no son los únicos documentos de entrada y salida en original que se tienen en esa dependencia.

## 8. CONCLUSIONES

1. Durante la realización de la auditoría se observaron actividades que son realizadas por el Viceministerio de Turismo en relación con el impuesto con destino al turismo, Banco de Proyectos Turísticos y Banco de Proyectos de Infraestructura, así como actividades del ciclo de vida de los proyectos del sector turismo que no se encuentran reglamentadas ni vinculadas a los decretos de estructura funcional de la Entidad, por lo que se recomienda efectuar una revisión integral de las actividades que se encuentra realizando actualmente de acuerdo con el marco normativo, con el fin de establecer las modificaciones de los decretos de estructura a que haya lugar.
2. Se requiere coordinación entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demás entidades, para reglamentar competencias de control en el recaudo, contabilización, fiscalización, monitoreo y demás actividades que se encuentre pendientes frente al funcionamiento del impuesto con destino al turismo, una labor que se recomienda sea liderada por la alta dirección.
3. Se requieren fortalecer las políticas de operación del Ministerio y la documentación de procesos que conlleven a identificar actividades de control sobre el Impuesto con destino al turismo desde su recaudo, registro y ajustes contables, control de la liquidación de sanciones e intereses de mora, actividades revisión y proyección del impuesto para realizar solicitud de recursos al Ministerio de Hacienda, así como las actividades de monitoreo y de fiscalización que sean competencia de éste Ministerio.
4. Es importante implementar controles para mejorar los niveles de ejecución financiera del proyecto de inversión *Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional*, en concordancia con el avance físico reportado a 30 de septiembre de 2018, el cual a esa fecha mostraba para el caso del avance financiero un porcentaje del 2.58% con una brecha frente al avance físico del proyecto del 125%. Por ese hecho, se recomienda la revisión de la estimación de las metas para la vigencia 2018 con el fin de analizar la forma en la que se está reportando el cumplimiento frente a los productos programados y la posible subestimación de las mismas frente a los logros alcanzados a 30 de septiembre.
5. Se sugiere especial atención en fortalecer y documentar en el modelo de operaciones de la Entidad , procedimientos que evidencien y estandaricen las actividades del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, relacionadas con los proyectos de competitividad, promoción y mercadeo e infraestructura turística, las cuales no se encuentran actualmente reflejadas en el mapa de procesos de la Entidad.
6. Frente a los proyectos de infraestructura que son financiados con recursos del proyecto de inversión auditado, se recomienda especial atención al Proyecto de Restauración del Teatro de Santa Marta Fases I y II, con el fin de establecer los controles de supervisión y vigilancia continua, ante los riesgos financieros, fiscales, legales y reputacionales que se identificaron en la auditoría.

7. La Dirección de Análisis Sectorial y Promoción debe fortalecer los controles de supervisión del Contrato No. 137 de 2013, en coordinación y apoyo del equipo de proyectos de infraestructura del Viceministerio de Turismo, de tal forma que se pueda atender en su totalidad la revisión de los proyectos de esta línea que presenten atrasos en la entrega de las obras finales, esto con el fin de fortalecer la actividad de revisión y de prevención de situación de atrasos en los proyectos.
8. Teniendo en cuenta las debilidades encontradas en la entrega del archivo de gestión de la Dirección de Análisis sectorial y Promoción y ante los incumplimientos evidenciados se deben establecer nuevos cronogramas de transferencia de documentos en cumplimiento de la Circular de la Secretaría General del Ministerio.

## 9. PLAN DE MEJORAMIENTO

Una vez analizado el informe preliminar por parte de las áreas relacionadas con el proyecto de inversión, en cuyos procesos o gestión se identificaron situaciones susceptibles de mejora, y teniendo en cuenta las acciones planteadas en la mayoría de los casos para subsanar los hallazgos y observaciones identificados se recomienda la suscripción de un plan de mejoramiento con la Oficina de Control Interno.

## SOPORTES Y PAPELES DE TRABAJO

No	Nombre del Documento	Ubicación Física o Magnético	Área Responsable	Firma del Responsable
1	Respuestas realizadas por la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción mediante memorandos electrónicos.	Nube Oficina de Control Interno	Dirección de Análisis Sectorial y Promoción	
2	Plataforma de Contratos de SECOP	Sistema de Información	Colombia Compra Eficiente	
3	Información de avance registrada en el Sistema de Seguimiento del SPI por los responsables del Proyecto de Inversión	Sistema DNP	Dirección de Análisis Sectorial y Promoción	
4	Comunicaciones de Respuestas a Solicitud de Aclaraciones Asesores Despacho de Viceministerio de Turismo.	Documento Electrónico	Oficina de Control Interno	
5	Comunicaciones de Respuesta a Solicitud de Información Grupo de Gestión Documental	Documento Electrónico	Oficina de Control Interno	

Información que se anexa al informe:

*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.*