

Doctor
JUAN B. PEREZ HIDALGO
Presidente
Coljuegos
Carrera 11 No. 93A-85
Bogotá, D.C

Dependencia destino : PRESIDENCIA



Radicado de Entrada No: 20192300507182

Fecha: 2019-12-23 15:44:27

Folios: 59

Coljuegos

Asunto: Informe final AC COLJUEGOS Vigencia 2017 a Septiembre 2019

Respetado doctor Perez:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría, para su conocimiento y fines pertinentes remito el Informe final de la auditoria de cumplimiento adelantada a la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar – COLJUEGOS, vigencia 2017 – Septiembre 2019

Sobre los hallazgos consignados en el presente informe, COLJUEGOS debe elaborar un Plan de mejoramiento dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes —SIRECI, le solicito remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co; jose.aponte@contraloria.gov.co.

Atentamente,

DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Anexo: Informe Final
Revisó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal.
Proyectó: Javier Alex Hurtado Malagón – Supervisor
Archivo: TRD 88111-077-162- Informe Final de Auditoría

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO ADMINISTRADORA DEL
MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR –
COLJUEGOS
Vigencia 2017 – Septiembre 2019

CGR-CDGP-IF- No 0032
Diciembre de 2019



Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

David José Valencia Campo

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Coordinador de Gestión

Javier Alex Hurtado Malagón

Equipo de Auditores:

Líder Auditoría

Astrid Bibiana Palacios Tobón

Integrantes del Equipo Auditor

Lilian Cortes Quecan
Alba Liliana Lemus Rodríguez
Nirza Aliria Martínez Osorio
Yaneth Muñoz Morales.



TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1 OBJETIVO GENERAL DE AUDITORIA	5
2.1 FUENTES DE CRITERIOS IDENTIFICADOS	5
2.2 ALCANCE DE LA AUDITORIA	10
2.3 LIMITACIONES DEL PROCESO	12
2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	12
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO	12
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	13
3. RESULTADOS DE AUDITORIA	14
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO AUDITADO	14
3.2 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	14
3.3 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	35
3.4 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	76
3.5 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	98
3.6 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	104
3.7 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	109
3.8 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7	110

88111

Doctor
JUAN B. PEREZ HIDALGO
Presidente Coljuegos
Carrera 11 No. 93A-85
Bogotá, D.C

Respetado doctor Pérez,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018 "*Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento*", la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoría de cumplimiento a la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (en adelante Coljuegos) con el fin de verificar la gestión adelantada para el control del juego legal y responsable, así como el control a la operación ilegal durante las vigencias 2017 a Septiembre 2019.

Es responsabilidad de Coljuegos, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a Coljuegos, en lo relacionado con el seguimiento efectivo al cumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores autorizados de juegos de suerte y azar; igualmente las actividades de control a la operación ilegal (COI), el proceso de decomiso y destrucción de elementos de juego de suerte y azar ilegales; conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado "*Principios fundamentales de auditoría*" y las directrices impartidas en la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions

Estos principios requieren de parte de la CGR, observar las exigencias profesionales y éticas, que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a Coljuegos.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Control de Auditoría – SICA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras de la CGR.

La auditoría se adelantó en la sede de Coljuegos. El periodo auditado se estableció con corte a 30 de septiembre de 2019.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a los competentes en el desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVO GENERAL DE AUDITORIA

Realizar auditoría de cumplimiento a la gestión adelantada por Coljuegos en lo relacionado con el control del juego legal y responsable durante la vigencia 2017 a septiembre 2019.

2.1 FUENTES DE CRITERIOS IDENTIFICADOS

Las fuentes de criterios evaluados en el desarrollo de la auditoría, fueron:

1.2.1 Fuentes de Criterio de la función administrativa

Constitución Política de 1991

Ley 489 de 1998, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

1.2.2 Fuentes de Criterio de contratación

Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*

Ley 1150 de 2007 *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos."*

Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*.

Decreto 1082 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"*

Acuerdo de Junta Directiva de Coljuegos No 06 del 09 de mayo de 2012 *"Por medio del cual se adopta el Manual de contratación de Coljuegos"*

CMI-RE- 01 Políticas contratación misional versión 2 vigente desde el 16 febrero /2016

GCT-RE-01 Políticas de gestión contractual – Versión 4 vigente desde el 30 de mayo de 2017

GCT-MA-01 Manual de Supervisión Contractual - Versión 3 desde el 29 de diciembre de 12/2016 y versión 4 desde el 01 de marzo de 2017

GCT-MA-02 Manual de incumplimiento contractual – Versión 2 vigente desde el 28 de diciembre de 2016 y versión 3 vigente desde el 27 de marzo de 2017

Contrato No. 072 de 2018. Objeto. *"Aunar esfuerzos en la realización de acciones de control contra la operación ilegal de juegos de suerte y azar en todo el territorio nacional y adelantar acciones de investigación en torno a las actividades relacionadas con la operación ilegal (incluye apoyo cibernético)"*.

Contrato No. Contrato 070 de 2017. Objeto. *"Contratar los servicios de transporte, almacenamiento, custodia, destrucción y disposición final de los residuos de elementos de juego de suerte y azar, sobre los cuales se adopte medida cautelar de retiro y/o destrucción, así como los servicios de transporte, almacenamiento y custodia de los vehículos automotores sobre los cuales recaiga medida de embargo y secuestro"*.

Contrato No. 175 de 2018. Objeto. *"Prestar el servicio de transporte de trabajadores de la gerencia control a las operaciones ilegales de Coljuegos para el desarrollo de las actividades misionales de la empresa a nivel nacional, tanto en las ciudades y municipios del país como en los desplazamientos intermunicipales"*.

Cláusulas de los Contratos de concesión de la muestra seleccionada.

1.2.3 Fuentes de Criterio de Juegos de Suerte y Azar

Ley 643 de 2001 *"Por el cual fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de juegos de suerte y azar"*.

Ley 1393 de 2010. *"Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, provenientes de la explotación de juegos de suerte y azar".*

Decreto 1451 de 2015. *"Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)".*

Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país"*

Decreto 1068 de 2015. Decreto único del sector hacienda y crédito público. Título 4. Juegos promocionales y Título 7. Modalidad de juegos novedosos.

Decreto 2104 de 2016, *modifica el Decreto 106 de 2015 reglamentación de juegos promocionales.*

Decreto 2265 de 2017. *"Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones."*

Acuerdo 04 de mayo de 2016 *"por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y azar de la modalidad de novedoso de tipo juegos operados por internet"*

Resolución 1400 de 2014 del 25 de julio de 2014 *"Por la cual se definen las condiciones y el cronograma para el cumplimiento de la obligación de conectividad de las máquinas electrónicas tragamonedas – MET"*

Resolución 2695 de 2015 de Coljuegos. *"Requisitos autorización juegos localizados"*
Resolución 20161200032374 de 2016 de Coljuegos. *"Protocolo para liquidación de los derechos de explotación".*

Resolución 20161200025334 de 2016 Coljuegos. *"Por el cual se fijan los requisitos y las garantías para la concesión de la operación de juegos de suerte y azar por internet en la modalidad de novedosos"*

Resolución 20161200005274 del 10 de marzo de 2016 Coljuegos. Cronograma de conexión máquinas electrónicas tragamonedas - MET

Resolución No. 20161200013324 de junio 9 de 2016 *"Requerimientos Técnicos de Juegos Operados Por Internet En Colombia", 2. Proceso De Extracción, Transformación Y Carga"*

Resolución 20161200029204 del 2 de noviembre de 2016 Coljuegos. Requisitos juegos promocionales

Resolución 20171200025514 del 29 de septiembre de 2017 Coljuegos. Requisitos juegos promocionales

Circular 20171200000096 de 31 de agosto de 2017 Coljuegos. JSA operados por Internet

Requerimientos técnicos sistema conexión en línea máquina electrónicas tragamonedas SCLM de julio 22 del 2014 - Instructivo Reporte Diario METL (F18)

COI-RE-01 Políticas de control a las operaciones ilegales – versión 1 vigente desde 11 de noviembre de /2016 y versión 2 vigente desde el 4 de enero de 2018

GPR-RE-01 Políticas macro proceso gestión de procesos versión 5 vigente desde 24 de noviembre de 2016.

RYT-RE-01 Políticas macro proceso de recaudo y transferencia – versión 3 del 3 de noviembre de 2016

TIC-RE-01 Políticas macro proceso gestión de TIC versión 5 de 01 de junio de /2016 y versión 6 del 04 de enero de 2018

TIC-RE-09 Políticas de seguridad de la información versión 1 vigente desde 1 de abril de 2017

COI-MA-01 Manual control operaciones ilegales – COI Juegos operados por internet Coljuegos - versión 1 vigente desde el 1 de diciembre de 2016 – versión 2 vigente desde 03 de enero de 2018

COI-MA-03 Manual de denuncias COI – Versión 1 vigente desde el 27 de febrero de 2017

COI-MA-06 Manual control operaciones ilegales – Versión 5 y 6 vigentes desde el 1 de diciembre 12 de 2016 - 16 de noviembre de 2016 respectivamente.

COI-MA-08 Manual de decomiso y destrucción - Versión 1 vigente desde el 02 de enero de 2017 y versión 2 vigente desde el 26 de febrero de 2018

RYT-MA-02 Manual de recaudo versión 2 vigente del 13 de mayo de 2016

RYT-MA-04 Manual de distribución y transferencias (Localizados, promocionales y rifas) versión 2 vigente desde el 27 de febrero de 2017

RYT-MA-06 Manual de distribución y transferencias (Novedosos) versión 2 vigente desde 06 de diciembre/2016 y versión 3 vigente desde el 26 de julio de 2018



RYT-MA-08 Manual de conexión en línea, versión inicial vigente desde el 19 de diciembre de 2017 y versión 1 vigente desde el 31 de mayo de 2018

GCT-MA-07 Manual de seguimiento juegos promocionales y rifas - Versión 1 vigente desde el 30 de mayo de 2017 y versión 2 del 24 de noviembre de 2017

CMI-MA-01 Atención, estudio y aprobación de juegos localizados - Versión 8 vigente desde 20 de octubre de 2017

RYT-IN-07 Instructivo liquidación sugerida versión 1 del 02 de junio de 2017

GCT-IN-01 Instructivo supervisión de juegos operados por Internet - versión 1 vigente desde el 01 de marzo de 2017

GCT-IN-22 Instructivo seguimiento integral - Versión 1 vigente desde el 26 de mayo de 2017, versión 2 vigente desde el 26 de octubre de 2017 y versión 3 vigente desde el 30 de mayo de 2018

TIC-IN-04 Instructivo de administración de bases de datos, versión 2 vigente desde el 28 de noviembre de 2016

TIC-IN-11 Instructivo de liquidación aspectos técnicos, versión 1 vigente desde 28 de diciembre de 2017

GES-RE-03 Requisitos Formulación Plan de Acción de Coljuegos Versión: 3 Vigente desde el 29 de diciembre de 2016

Protocolo Bloqueo páginas web del 01 de junio de 2018

Modelo de Datos Juegos Operados por Internet de mayo de 2016

1.2.4 Fuentes de Criterio del Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS) y Cobro coactivo

Ley 1066 de 2006 *"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones"*.

Ley 1437 de 2011. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA*

Decreto 624 de 1989. *"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"*. Título VIII Cobro coactivo

GCT-MA-06 Manual proceso administrativo sancionatorio. Versión 2 vigente desde el 30 de agosto 2017



COI-MA-02 Manual proceso administrativo sancionatorio COI -Versión 1 vigente desde el 23 de diciembre de 2016 y versión 2 vigente desde el 3 de enero de 2018

GCT-MA-05 Manual de cobro coactivo – versión 3 - Versión 4 vigente desde el 15 de febrero de 2018

SCL-MA-04 Manual de notificaciones de Coljuegos, versión 5 del 7 de mayo de 2018

2.2 ALCANCE DE LA AUDITORIA

La auditoría se concentró en el seguimiento y control de las operaciones de los Juegos de Suerte y Azar (JSA) por parte de Coljuegos, en la vigencia 2017 a septiembre de 2019, con el siguiente alcance:

Control a la Operación Ilegal

De una población de 779 acciones de control para combatir la operación ilegal de los juegos de suerte y azar adelantadas durante las vigencias 2017 y 2018, y con base en las que originaron sanciones superiores a 900 millones de pesos, se seleccionó de forma aleatoria una muestra de 57 actuaciones, a las que se les evaluó el cumplimiento de los procedimientos relacionados, la comprobación de términos, actividades y resultados del proceso sancionatorio.

Así mismo, se evaluó el plan para combatir la ilegalidad y se verificó el cumplimiento de las cláusulas en los contratos de transporte, almacenamiento y destrucción y el convenio suscrito con la Policía No. 072 de 2018, cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos en la realización de acciones de control contra la operación ilegal de juegos de suerte y azar en todo el territorio nacional y adelantar acciones de investigación en torno a las actividades relacionadas con la operación ilegal (incluye apoyo cibernético)"*. Se validó el estado de los elementos decomisados no destruidos, se revisaron los términos para adelantar el proceso de destrucción y los costos del bodegaje según la muestra seleccionada.

De la verificación a la operación ilegal de juegos on-line, se validó el 100% de la población inicial de 325 páginas web con solicitud de bloqueo por Coljuegos en noviembre de 2017; a las que continúan en operación se les verificó la efectividad de la gestión efectuada para su bloqueo en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y el Centro Cibernético Policial (CECIP).

Seguimiento y Control a Operadores Localizados de JSA

Para una población de 362 contratos de concesión en la modalidad de localizados vigentes al cierre de 2018, se determinó una muestra de 50 contratos de concesión que se seleccionaron teniendo en cuenta las investigaciones por inexactitud en curso, las visitas de fiscalización reiteradas al mismo establecimiento y las



variaciones marcadas de los Derechos de Explotación (D.E), al cierre de cada vigencia.

Se verificaron las actuaciones de Coljuegos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios de JSA, a través de la revisión documental de los contratos de concesión en cuanto a cumplimiento de requisitos de los operadores de juegos de suerte y azar, pólizas, otrosí, reporte SIPLAFT, recaudo y traslado de los recursos a la salud.

Igualmente, se realizó el cruce del inventario de máquinas electrónicas tragamonedas (MET's) de la muestra de contratos, a la cual se le verificó la conexión en línea SCML de las MET para el último trimestre de la vigencia 2018, se validaron las diferencias entre la liquidación sugerida y pagada, se analizó la base de datos de la liquidación sugerida de enero de 2017 a septiembre de 2019 de todos los contratos de concesión. Se verificó el plan de fiscalización y se indagó con la UIAF y con los operadores sobre la posible existencia de premios caducos.

Con respecto a los procesos administrativos sancionatorios (PAS), para una población de 226 actuaciones, se determinó una muestra de 42 PAS, los cuales se seleccionaron teniendo en cuenta sanciones superiores a \$4.000.000 y con fecha de ejecutoria al 31 de diciembre de 2018. A los cuales se les verificaron los términos, acciones del proceso y la gestión de cobro coactivo.

Seguimiento y Control a Operadores JSA novedosos

De un total de dieciséis (16) contratos de concesión de operadores de juegos on-line; se seleccionaron nueve (9), considerando antigüedad a partir de la fecha de suscripción de los mismos. Igualmente, de los tres (3) contratos de juegos novedosos se seleccionó un (1) contrato que generó el mayor valor de D.E., a los diez (10) contratos de la muestra se les realizó análisis documental de cumplimiento de los requisitos para la autorización de operación de JSA, se verificó el seguimiento a la ejecución de las obligaciones, interventoría, premios caducos, pago de los derechos de explotación según las ventas realizadas y el traslado de los recursos a la salud SGSSS³.

En cuanto a los juegos promocionales que se encuentran en seguimiento, para una población de 255, se determinó una muestra de 43 seleccionados por su antigüedad, sobre los cuales se verificó el seguimiento y control a la legalización de las autorizaciones otorgadas por Coljuegos, se analizó la base de datos de promocionales en el seguimiento se determinaron los premios caducos recaudados y por recaudar.

³ SGSSS – Sistema General de Seguridad Social en Salud

Así mismo, se evaluó el control fiscal interno a la gestión de la ejecución de los derechos de explotación de los JSA, recaudados y transferidos por Coljuegos a los municipios y departamentos con destino a la salud, así como la efectividad de los controles aplicados para los riesgos determinados en la etapa de planeación, y de forma transversal a los procedimientos definidos para el desarrollo del proceso auditor.

El enfoque de auditoria se basó en pruebas de cumplimiento y sustantivas, para comprobar la efectividad de los controles a partir de los criterios de auditoria definidos y los riesgos identificados, lo que permitió validar el cumplimiento de las actividades establecidas, para el desarrollo de los objetivos específicos relacionados con los procesos misionales de Coljuegos.

2.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoria no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno es INEFICIENTE con un puntaje de 2.213, como resultado de la materialización de los riesgos referentes a las deficiencias en el seguimiento a los juegos promocionales, reporte de visitas de seguimiento contractual, notificaciones de los actos administrativos, cobro de premios caducos, revisión de diferencias en pagos de derechos de explotación, seguridad de la información y acceso a módulos de auditoría. Así como la falta de celeridad y oportunidad para el inicio de los procesos de cobro coactivo.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO

Concepto: SIN RESERVAS

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información relacionada con el control del juego legal y responsable durante la vigencia 2017, 2018 y con corte a septiembre 2019 de Coljuegos resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

Los contratos de operadores localizados y online verificados cumplen con los requisitos exigidos para operar JSA⁴ contemplados en la Resolución 2695 de 2015 y el Acuerdo 04 de 2016⁵.

⁴ Resolución 724 del 14 de junio de 2013- modificado por la Resolución 2695 del 26 de enero de 2015, "por medio de la cual se fija el trámite y los requisitos para la autorización y concesión de la operación de juegos de suerte y azar en la modalidad de localizados".

⁵ Acuerdo 04 de mayo de 2016 "por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y azar de la modalidad de novedoso de tipo juegos operados por internet"

Sin embargo, se identificaron deficiencias de control en materia de liquidación y revisión de derechos de explotación, acceso al módulo de auditoría del Sistema Central del Operador (SCO) de los operadores, recaudo de premios caducos en juegos promocionales y en cuanto al desarrollo de acciones y términos de las sanciones para el control de la operación ilegal, resulta no conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

El concepto se fundamenta en los resultados de auditoría y los hallazgos derivados de la gestión fiscal de Coljuegos.

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

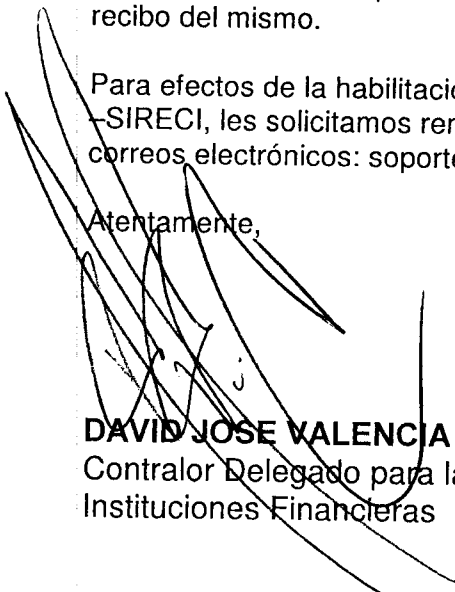
Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó dieciséis (16) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tiene incidencia disciplinaria.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

Coljuegos debe elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron lugar a los hallazgos identificados por la CGR y aquellos que se consideren inefectivos, como resultado del proceso auditor y que hacen parte del presente informe, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soportesireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Atentamente,



DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobó:
Revisó:
Elaboró:

María Cristina Quintero Q, Directora de Vigilancia Fiscal
Javier A Hurtado M, Coordinador de Gestión
Equipo Auditor CGR
Lilian Cortés Quecan
Alba Liliana Lemus
Nirza A. Martínez O.
Yaneth Muñoz M.
Astrid Bibiana Palacios T.



3. RESULTADOS DE AUDITORIA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO AUDITADO

Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores que guardan relación con el asunto o materia auditar.

Los hechos evidenciados en los hallazgos Nos. 07 y 12 de la vigencia 2012 relacionados con: la no aplicabilidad de las sanciones de la Ley 643 de 2001 que permitió que un operador entregara premios sin estar autorizado, y las transferencias de juegos novedosos que se realizan de forma semestral y no mensual conforme el artículo 8 del Decreto 2121 de 2004; registran el cumplimiento de acciones en un 100%, información que fue confirmada con los soportes del seguimiento al Plan de Mejoramiento realizado en la auditoría regular realizada a Coljuegos por las vigencias 2013-2014.

Con respecto a los hallazgos Nos. 13, 14, 15 y 18 de la vigencia 2012, se verificó el cumplimiento de las acciones relacionadas con: operativos para combatir la ilegalidad, actividades de fiscalización, conexión de las MET`S y acuerdos de pago, por concepto de recaudos generados en los derechos de explotación.

Los hechos identificados en los hallazgos Nos. 5 y 6 de la auditoría CGR a las vigencias 2013-2014, relacionados con el Plan Estratégico y la gestión de COI fueron ejecutados según las actividades definidas. No obstante, se identificaron debilidades en la formulación, seguimiento y cierre de las acciones.

Las acciones definidas para subsanar el hallazgo identificado producto de la solicitud ciudadana de la Superintendencia Nacional de salud-SNS⁶ - 2018, sobre presuntas irregularidades por el no seguimiento y supervisión a los operadores de juegos localizados en cuanto a premios no reclamados, se encuentra en ejecución con fecha de finalización para el 16 de marzo de 2020.

3.2 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Verificar el cumplimiento de las acciones definidas por COLJUEGOS para controlar y combatir la operación ilegal de los juegos de suerte y azar.

De la revisión de los documentos soportes, verificación de la ejecución y supervisión de los contratos administrativos relacionados con el Control a las Operaciones Ilegales Nos. 070 de 2017⁷, 072 de 2018⁸ y 175 de 2018⁹, se encontró que los bienes

⁶ Solicitud Ciudadana 2017-127894-8211-SE, 2018-134845-8211-IS, 2018-134846-82111-IS y 2018-138223-82111-IS

⁷ Contrato 070 de 2017 "(...) servicios de transporte, almacenamiento, custodia, destrucción y disposición final de los residuos de elementos de juego de suerte y azar, sobre los cuales se adopte media cautelar de retiro y/o destrucción (...)"

y servicios contratados y las obligaciones de los contratistas, fueron entregadas, cumplidas y recibidas a satisfacción por Coljuegos, según consta en los informes de supervisión y autorización de pagos. Por lo que, se considera que los citados contratos cumplieron en los términos pactados y dieron aplicación al Acuerdo 06 del 9 de mayo de 2012, por el cual se adopta el Manual de contratación de Coljuegos, Manual de Supervisión Contractual y las Políticas de Contratación Misional vigentes.

Respecto a la solicitud de bloqueo de páginas web se realiza conforme al manual establecido y el protocolo de bloqueo aprobado en junio de 2018. Durante la vigencia 2018 en mesas de trabajo y reuniones con el MINTIC se realizaron llamados a los prestadores del servicio de internet para que cumplan con las disposiciones legales y se evidencia la gestión realizada al respecto. Sin embargo, la competencia de Coljuegos es limitada conforme al monitoreo y emisión de alertas y bloqueos que correspondan según el parágrafo del artículo 93 de la Ley 1753 de 2015¹⁰.

Se realizó visita de campo a la bodega ubicada en Bogotá para verificar el estado y ubicación de los elementos decomisados con mayor antigüedad¹¹ y la salida y disposición de los elementos con orden de destrucción, encontrando que se lleva un efectivo control en el ingreso, el almacenamiento y salida de los elementos de JSA decomisados.

Sin embargo, de la evaluación del Plan Anual para Combatir la Operación Ilegal, verificaciones en campo, acciones de control y tiempo de almacenamiento de elementos de JSA decomisados, se detectaron situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoria.

Hallazgo No. 1 Plan Anual para Combatir la Operación Ilegal

Decreto 1451 de 2015, "por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS-" establece en el artículo 11 dentro de las funciones de la Vicepresidencia de Operaciones:

"6. Diseñar y elaborar un plan anual para combatir la operación ilegal de los juegos y azar y someterlo a aprobación de la Presidencia"

⁸ Contrato 072 de 2018 "Aunar esfuerzos entre Coljuegos y la Policía Nacional para la realización de acciones de control contra la operación ilegal de juegos de suerte y azar en el territorio nacional (...)"

⁹ Contrato 175 de 2018 "(...) servicio de transporte de trabajadores de la gerencia control a las operaciones ilegales de Coljuegos para el desarrollo de las actividades misionales de la empresa a nivel nacional (...)"

¹⁰ Ley 1753 de 2015. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país" (...)"

Artículo 93. Juegos novedosos. Modifíquese el artículo 38° de la Ley 643 del 2001, modificado por el artículo 22 de la Ley 1393 de 2010.

(...) Parágrafo 3°. Los administradores del monopolio, las autoridades de inspección, vigilancia y control, las autoridades de policía y la Policía Nacional podrán hacer monitoreo a los canales, entidades financieras, páginas de Internet y medios que de cualquier forma sirvan a la explotación, operación, venta, pago, publicidad o comercialización de juegos de suerte y azar no autorizados, y ordenar las alertas y bloqueos correspondientes."

¹¹ Los elementos decomisados incluyen Máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET's), ruletas, mesas de póker, bingos, deportivas.

7. Coordinar y ejecutar, con las entidades y autoridades competentes, el plan anual para combatir la operación ilegal de los juegos de suerte y azar”

GES-RE-03 Requisitos Formulación Plan de Acción de Coljuegos Versión: 3 Vigente desde el 29 de diciembre de 2016:

“1.1 GENERALIDADES

Cada responsable de área, con el acompañamiento de la Oficina Asesora de Planeación, definirá las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos e iniciativas estratégicas del plan estratégico institucional vigente. La definición debe hacerse con la descripción clara y concreta de un objetivo que demuestre su intención y respectiva contribución al plan estratégico.

La definición de actividades debe demostrar el fortalecimiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos.

Para este ejercicio, la Oficina Asesora de Planeación guiará la formulación con el fin de enmarcarlo dentro de la Estrategia definida por la Dirección, y teniendo en cuenta las posibles restricciones, las consecuencias de las acciones y las futuras revisiones que puedan ser necesarias.

1.2. RECOMENDACIONES PARA DEFINIR LAS ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN

Las actividades se deben formular de manera participativa con cada una de las áreas y como mínimo se deben cumplir los siguientes lineamientos:

1) Definir hitos o actividades que son estratégicas y tienen una incidencia directa con el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos. Aquellas que cumplan con esta condición, serán las propuestas para incluir dentro del plan de Acción Institucional.

(...)

4) Definir el objeto de contribución (que se quiere lograr con la meta).

5) La descripción de la meta establecida, entregable o cualquier otro que se considere necesario.

6) Establecer fecha de finalización.

(...)

2.1. Seguimiento a metas

El reporte de indicadores asociados al Plan de Acción debe realizarse dependiendo de la frecuencia establecida en la ficha técnica del indicador.

El reporte de avance deberá ser acumulado en todos los casos. Cada reporte debe ir con el anexo respectivo que sustente el micro dato de la medición.

El documento soporte debe ir en formato (xls) donde se desagregue el micro dato (datos que sustenten las variables con las cuales se calcula el indicador) en un diseño de base de datos. Cuando los indicadores son de producto estos podrán ser soportados en (pdf) o en otros formatos de origen el archivo. (...).

Mediante radicado No. 20195000214163 del 2 de agosto de 2019 la Vicepresidencia de Operaciones, remite a la CGR respuesta sobre el Plan anual para combatir la operación ilegal de los juegos de suerte y azar 2017 - 2018 y su respectivo seguimiento, el cual presenta un archivo Excel que contiene los indicadores definidos en el Plan de Acción por Macroproceso, así:

Para 2017, se definen cuatro (4) indicadores con porcentaje de cumplimiento global del 97%, sin relacionar las actividades que se desarrollan, fechas de finalización y su respectiva ejecución para validar el seguimiento, así:



INDICADOR	FORMULA	Meta	Unidad de medida	CUMPLIMIENTO
Gestionar la realización de 10 pactos por la legalidad	Número de pactos por la ilegalidad gestionados	10	UND.	100%
Implementar al 100% de las actividades propuestas para 2017 de la campaña de Comunicación, Jugar legal es apostarle a la salud de los colombianos	# de Actividades de la campaña de comunicación "Jugar Legal es apostarle a la salud de los colombianos" / # Actividades de la campaña de comunicación "Jugar Legal es apostarle a la salud de los colombianos programados"	100	%	88%
Incautar 3.000 METS y 500 elementos de JSA	Número de elementos de JSA incautados	3500	UND.	100%
Lograr una efectividad de operativos de Control a la Operación Ilegal del 90%	Cantidad de establecimientos con retiro de elementos de JSA / Total de establecimientos visitados	90.00	%	100%

Fuente: Plan de Acción COI 2017

Para 2018, se definen once (11) indicadores, de los cuales cinco (5) presentan cumplimiento en un 100%, los seis (6) restantes no mencionan el porcentaje de avance, no se relacionan las actividades ejecutadas, ni fechas de finalización para validar el seguimiento, así:

INDICADOR	FORMULA	Meta	Unidad de medida	CUMPLIMIENTO
Destruir el 100% de elementos - (DEFINIR LA CANTIDAD DE METS)	(Número de elementos destruidos / Número de elementos programados para destrucción (2500 MET y 800 elementos JSA diferentes a MET)) * 100	100	%	
Disminución tiempos de almacenamiento - (DISMINUIR EN UN MES?)	Tiempo de almacenamiento línea base (4 meses) - tiempo de almacenamiento 2017	1	UND	
Nivel de verificación denuncias	(Denuncias verificadas / Total de denuncias recibidas en la Gerencia de proceso control a las operaciones ilegales) * 100	100	%	
Implementar el 100% del plan de COI (Campaña de comunicación y prevención, Firmar convenio policía nacional, Firmar contrato penalistas para procesos ante Fiscalía)	(Actividades realizadas / Actividades programadas) * 100	100	%	
Pérdida de elementos de Juegos Decomisados	(Número de elementos perdidos / Total de elementos con medida cautelar) * 100	0	%	
Caducidad de los procesos sancionatorios	Procesos NO caducos / Total procesos año actual	100	%	
Lograr una efectividad de operativos de Control a la Operación ilegal del 90%	(Cantidad de establecimientos con retiro de elementos de juego de suerte y azar / Total de establecimientos visitados) * 100	90	%	100%
Retirar 3.000 MET y 700 elementos de JSA diferentes a MET'S	(Número de elementos ilegales retirados / Número de elementos ilegales programados por retiro) * 100	3700	UND	100%
Realizar 5 mesas de trabajo en los departamentos de: Valle del Cauca, Bolívar, Atlántico, Medellín/Antioquia y Risaralda	Número de mesas de trabajo realizadas	5	UND	100%
Firmar 5 pactos nuevos por la legalidad.	Número de pactos por la legalidad firmados	5	UND	100%
Gestionar al 100% las denuncias recibidas por juegos online operados de manera ilegal	(Denuncias gestionadas / Total de denuncias recibidas por juegos online operados de manera ilegal) * 100	100	%	100%

Fuente: Plan de Acción COI 2018

Por lo anterior, la CGR reitera a Coljuegos la solicitud frente al Plan anual para combatir la operación ilegal de los juegos de suerte y azar 2017 y 2018, mediante radicado No. 20191400473451 del 6 de septiembre de 2019, se recibe respuesta



“PUNTO 3 - PLAN ANUAL COI”, el cual contiene 98 archivos que dan cuenta de las acciones desarrolladas en 2017 y 2018, sin especificar su relación con los indicadores establecidos en el plan de acción.

Además, no fue posible evidenciar la aprobación del Plan por parte de la Presidencia de Coljuegos tal como lo establece la norma, ni determinar las actividades de este Plan relacionadas con la coordinación y ejecución con las entidades y autoridades competentes.

Lo anterior, se presenta por debilidades en la formulación, aprobación y seguimiento al plan anual para combatir la operación ilegal de JSA, por cuanto no existe un plan específico que involucre actividades, metas y línea base, que permita medir el avance de las acciones que realiza Coljuegos frente a un universo determinado para combatir la ilegalidad.

Esta situación de incumplimiento normativo en la formulación del plan para combatir la ilegalidad, se refleja en la persistencia e incremento en algunas modalidades de JSA del mercado ilegal¹², afectando los resultados de Coljuegos, ya que no es posible medir el avance e impacto real de las acciones que realiza para controlar las operaciones ilegales.

Respuesta de Coljuegos

“(…) nos permitimos informar que los indicadores del plan de acción definidos para la vigencia 2017 cuentan con las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos e iniciativas estratégicas del plan estratégico institucional vigente, cuyas fechas de finalización del cumplimiento del indicador es con corte a 31 de diciembre, para lo cual los soportes fueron cargados durante la vigencia del plan, dichos documentos nos permiten evidenciar su ejecución; por tal motivo adjuntamos los soportes reportados en el sistema diseñado para tal fin.

(…) se logró establecer que en el plan anual para combatir la operación ilegal de juegos de suerte y azar, está conformado por cinco (5) indicadores los cuales al ser consultados en ISOLUCION se logró evidenciar que los mismos fueron cumplidos al 100% con corte a 31 de diciembre y cargados durante la vigencia del plan; por otra parte, los seis (6) indicadores restantes relacionados en el radicado 20195000214163 del 02 de agosto de 2019, no hacen parte del plan anual, pues estos son indicadores de procesos de la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales, para lo cual se adjuntan los soportes correspondientes a las actividades ejecutadas que dan cuenta del cumplimiento del plan anual.

(…) El Plan de Acción de Coljuegos año 2017 se encuentra alineado con el Plan Estratégico del Sector Hacienda, en el cual se priorizan las iniciativas para cumplir con los objetivos y metas planteadas, entre las que se destacan: “Promover el juego legal y responsable y cultura de la legalidad.

Así mismo, el Presidente de la Empresa suscribió para la vigencia 2017 un total de 11 pactos por la legalidad en los juegos de suerte y azar, los cuales parten de una estrategia “que busca implementar y promover una cultura de legitimidad en los juegos de suerte y azar en todo el territorio nacional, impulsando la protección a los recursos del Estado destinados

¹² Caracterización y estimación del mercado ilegal de juegos de suerte y azar en Colombia – Fedesarrollo 2018

para la salud y promoviendo el sentido de pertenencia con las actividades legales en los colombianos.

(...) la situación mencionada como presunta observación por parte del equipo auditor, no contraría el cumplimiento de las metas propuestas por esta Gerencia."

Análisis de la respuesta

Coljuegos menciona en su respuesta *"para la vigencia 2017 cuentan con las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos e iniciativas estratégicas del plan estratégico institucional vigente"* y para la vigencia 2018 aclara que las actividades que presentaron avancen son las que hacen parte del citado plan, las demás corresponden a otros indicadores del proceso que adelanta la Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales (COI). Al respecto, la CGR no desconoce la ejecución de actividades orientadas a combatir la operación ilegal en el marco del Plan de Acción Institucional durante cada vigencia.

Coljuegos anexa soportes magnéticos relacionados con los indicadores asociados al Plan Estratégico institucional vigente, en dos carpetas denominadas 2017 y 2018 y separados por cada indicador. Es importante mencionar, que por lo observado por la CGR se organizó la información por vigencia y por actividad. El hallazgo se orienta a la formulación del Plan de Acción de COI y las deficiencias en su seguimiento.

Adicionalmente se anexa el *"DOCUMENTO_PLAN_DE_ACCION_2017_v1.2(2).pdf"*, que incluye justificación al ajuste del Plan de Acción de 2017, en cumplimiento del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, que contiene información sobre objetivos estratégicos, actividades relacionadas por las diferentes Áreas de Coljuegos; pero específicamente no desarrolla el Plan de COI.

Los soportes se relacionan con diferentes acciones realizadas para combatir la Operación Ilegal de los JSA; sin embargo, se confirma que no fue posible evidenciar la aprobación del Plan de Control a Operaciones Ilegales por parte de la Presidencia, según la normativa vigente.

Llama la atención de la CGR, el documento independiente denominado *"Plan de Seguimiento Contractual y Fiscalización a los operadores de juegos de suerte y azar en la modalidad de localizados"* aprobado a través de resolución por la Presidencia en cumplimiento de otra de las funciones que el Decreto 1451 de 2015 asigna a la Vicepresidencia de Operaciones. No obstante, el plan anual para combatir la operación ilegal de los juegos y azar de Coljuegos solo integra algunos indicadores al Plan Acción Institucional y no cuenta con diseño de metas y actividades específicas. Por lo anterior, Coljuegos no desvirtúa lo observado por la CGR; por tanto, se confirma el hallazgo en los mismos términos que fue comunicado.

Hallazgo No. 2 Verificaciones en Campo Denuncias (D)

Ley 1393 de 2010 *"Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones:*

Artículo 20. Sanciones por Evasión de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración. *Modifíquese el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, que quedará así:*

"(...) a) Cuando detecten personas operando juegos de suerte y azar sin ser concesionarios o autorizados o siendo concesionarios o autorizados que operen elementos de juego no autorizados, podrá cerrar los establecimientos, decomisar los elementos de juego y deberá poner los hechos en conocimiento de la autoridad penal competente. (...)"

Decreto 1451 de 2015 *"Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)"*.

Artículo 2. "Funciones: *La Empresa Industrial y Comercial del Estado Coljuegos, en el marco del régimen propio de los juegos de suerte y azar, cumple con las siguientes funciones:*

(...) 8. Adelantar las acciones para controlar y combatir la operación ilegal de los juegos de suerte y azar.

COI-RE-01 Políticas de control a las operaciones ilegales – versión 1 vigente desde 11 de noviembre de 2016 y versión 2 vigente desde el 4 de enero de 2018, establece:

"3. ACCIONES DE CONTROL (...)

3.4. *Toda acción de verificación en campo o de control debe estar soportada con la respectiva "orden de trabajo" o "auto comisorio.*

3.14. *Las acciones se realizarán en coordinación con grupos de trabajo nacionales y/o regionales (Fiscalía, CTI, Policía, Sijin, Dijin, Ejército Nacional y demás organismos competentes.)"*

COI-RE-02 Lineamientos de Seguridad Control de Operaciones Ilegales, versión 3, vigente desde el 3 de enero de 2018, establece:

"4. RECOMENDACIONES DE SEGURIDAD Y AUTOPROTECCIÓN EN VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN EN CAMPO

4.1. *Analice toda la información suministrada en la orden de trabajo, trate de conseguir información del lugar a donde va a realizar la verificación antes de realizar el desplazamiento a la zona"*

COI-MA-03 Manual Denuncias COI versión 1, vigente desde el 27 de febrero de 2017, en la actividad No. 9 *"Reportar para realizar acciones en campo"* a cargo de la Gerencia de COI, en Políticas/Instructivos Criterios de aceptación o rechazo, establece: *"Es necesario que, de cada acción realizada por los funcionarios de campo, respecto a la denuncia allegada sea registrada en la base de denuncias, específicamente para los siguientes casos:*

Incluir orden de trabajo realizada por la Gerencia - registro verificación aplicativo – Una vez recibida una orden de trabajo realizada por los funcionarios de la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales el Técnico 2 de la Gerencia, deberá verificar la base de denuncias y cambiar el estado de la misma a “verificada en campo”.

COI-RE-03 Lineamientos para Priorización Selección de Lugares de Coljuegos, versión 2, vigente desde el 17 de octubre de 2017, establece:

“Excepciones:

Sin embargo, en el momento que la Entidad lo requiera, o en desarrollo de trabajos de verificación en campo (hallazgos) o por solicitud de entes externos, se podrán realizar acciones de control que no se encuentren incluidas en la selección estimada a partir del modelo”.

Dentro de las verificaciones en campo identificadas en las acciones realizadas por la Gerencia de COI durante la vigencia 2017 y 2018, no se encuentran las respectivas órdenes de trabajo que dan origen a los diferentes desplazamientos. Como soporte Coljuegos entrega a la CGR, comisiones de servicios que no especifican origen y destino de los desplazamientos, en algunos casos informes de verificación que presentan inconsistencias, así:

Tabla 1. Verificaciones en Campo

Direcciones verificadas GCOI	Soporte	Comentario
1	Corresponde a una acción de control	No es verificación
2	Sin soporte	Sin soporte
19	Informe de verificación denuncias	Sin orden de trabajo
5	Informe de verificación denuncias	Sin orden de trabajo / Informe con inconsistencias
14	Comisión de servicios que se asociaron por la fecha	No registran origen, destino

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De las verificaciones realizadas a las denuncias, se identificaron 9 recibidas entre 2016-2017, las cuales fueron atendidas entre 1 y 2 años después de radicadas.

Para el caso de la actividad de verificación No. 3, cuyo origen es la denuncia No. 7991 recibida el 19 de abril de 2017, se atiende el 19 de abril de 2018 y se obtiene como dictamen final: *“se identifica el lugar, es necesario realizar acción de control”*, sin tener en cuenta que la solicitud fue remitida por el Jefe de Unidad Básica de Investigación Criminal de Lorica, durante la vigencia 2018 no hay evidencia del desarrollo de la acción requerida.

Lo anterior, se origina por deficiencias en el desarrollo de la programación de las verificaciones en campo y acciones de control, y no tener en cuenta el origen de las denuncias, así como debilidades en el modelo de priorización de denuncias, en los mecanismos de seguimiento y control de los soportes que dan cuenta de las actividades desarrolladas por la Gerencia de COI.



Situación, que afecta la calidad de los reportes que se realizan desde la Gerencia de COI, permite que la operación ilegal de JSA se continúe desarrollando libremente, en este caso con la operación de 3 establecimientos con 45 máquinas identificadas por el denunciante que evaden el pago de derechos de explotación en detrimento de los recursos de la salud.

La presente observación tiene incidencia disciplinaria con fundamento en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de Coljuegos

"Respecto de la denuncia realizada por el Jefe de Unidad Básica de Investigación Criminal de Lorica, es preciso mencionar lo siguiente:

Coljuegos, como la Entidad reguladora y administradora de los juegos de suerte y azar en Colombia, tiene dentro de sus funciones el combatir la operación ilegal de juegos de suerte y azar en sus diferentes modalidades, por lo cual, recibe diariamente un sin número de denuncias a través de los diferentes canales dispuestos para tal fin.

Dicho lo anterior, es dable indicar que revisada la base de denuncias, se logró establecer que respecto a la anualidad 2016 se recibieron 2.368 denuncias y para el año 2017 se recibieron 1.236; cifra que desborda sin lugar a duda la capacidad operativa de la Gerencia, más aun cuando para los años ya mencionados solamente se contaba con ocho (8) funcionarios de campo y adicional a esto no se contaba con el personal y/o cargo de verificador, situación que se logró subsanar para el año 2018, fecha en la cual se contrataron dos (2) personas para que realizaran la respectiva validación y depuración de las denuncias recibidas dada la importancia de dicha labor.

Que, con ocasión a la denuncia, la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales para el año 2018, comisionó a sus funcionarios, con la finalidad de que realizaran la respectiva acción de control, sin embargo, dada la obligación normativa establecida en el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, los establecimientos de comercio denunciados no fueron encontrados operando, es decir abiertos al público, tal y como se evidencia en el registro fotográfico que se relaciona a continuación:

*(...) Por otra parte, al revisar la carpeta denominada "informes de acciones de control 2017", se logró evidenciar que dentro de la planeación realizada para el mes de octubre de 2017, se encontraba incluido el Departamento de Córdoba, para lo cual una vez realizada las respectivas verificaciones en campo y teniendo en cuenta las denuncias recibidas de los Municipios de Lorica, San Pelayo y Cereté, se logró realizar acción de control al establecimiento de comercio que se encontraba abierto al público "operando" tal y como lo dispone el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, (...) ubicado en la **CALLE OSCURA CALLEJÓN DEL COMERCIO LOCAL 1** del municipio de Cereté – Córdoba; cuyo desarrollo quedó detalladamente consignado en el Acta de Hechos y de Retiro de Bienes No. 251 del 25 de octubre de 2017, en el que se encontraron veinte (20) máquinas electrónicas tragamonedas, una (1) mesa de casino y una (1) ruleta de nueve (9) puestos, elementos de juego de suerte y azar en la modalidad de localizados, los cuales operaban sin contrato de concesión, (...).*

Que respecto de las órdenes de trabajo que soportan las verificaciones realizadas por los funcionarios de la Gerencia para la vigencia 2017, es preciso indicar que las referidas verificaciones se realizaban dentro de la misma comisión que tenía como finalidad combatir

la operación ilegal de juegos de suerte y azar, motivo por el cual no existe orden de trabajo que soporte la actividad efectuada, pues como se mencionó para los años anteriores a 2018, no se contaba con el personal y/o cargo de verificador (...).

Análisis de la respuesta

Coljuegos menciona en su respuesta que por su función recibe un sin número de denuncias a diario y que excede su capacidad operativa. Sin embargo, el volumen de denuncias recibidas no la exime de la responsabilidad de priorizar solicitudes remitidas por otras entidades públicas que coadyuvan a la gestión contra la operación ilegal de juegos de suerte y azar, que puedan ser atendidas con el personal disponible de la Gerencia.

Además, afirma: *“con ocasión a la denuncia, la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales para el año 2018, comisionó a sus funcionarios, con la finalidad de que realizaran la respectiva acción de control (...)”* y los establecimientos se encontraron cerrados anexando el registro fotográfico de las acciones de control adelantadas el 20 de junio de 2018 en Lórica - Córdoba, en las siguientes direcciones: *“Calle 4 No. 20 – 12, Carrera 25 con Calle 9 esquina y Carrera 25 No. 9 – 3”*. Sin embargo, no se acepta el soporte, por cuanto la CGR valida las direcciones contenidas en la denuncia 7991 que corresponden a: *“Calle 4 No. 20 -10, Carrera 25 No. 90-03 y Carrera 25 No. 09-33”*.

Con respecto a la acción de control No. 251 de octubre de 2017 realizada en la dirección *“CALLE OSCURA CALLEJÓN DEL COMERCIO LOCAL 1”* en el Municipio de Cerete, en donde decomisaron 20 máquinas y se impuso la respectiva sanción, no corresponde con los hechos presentados en la denuncia en Lórica – Córdoba.

Finalmente, hace referencia a las órdenes de trabajo confirmando que los soportes no existen por cuanto se realizan dentro de la misma comisión. Sin embargo, no se pronuncia sobre la escasa información con la que cuentan las comisiones de servicios.

Por lo anterior, se valida el hallazgo con incidencia disciplinaria con fundamento en la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 3 Acciones de Control COI

Ley 1393 de 2010 *“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones:*

(...) Artículo 20. Sanciones por Evasión de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, que quedará así:

(...) Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar y de las sanciones administrativas y aduaneras que impongan las autoridades competentes, y de la responsabilidad fiscal, las entidades públicas administradoras del monopolio del orden territorial y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, con el apoyo de la

Policía Nacional, cuando las circunstancias lo exijan, en relación con los derechos de explotación y gastos de administración de su competencia, podrán imponer las siguientes sanciones por los siguientes hechos, mediante el procedimiento administrativo consagrado en la parte primera del Código Contencioso Administrativo, o el que lo modifique o sustituya, previa solicitud de explicaciones.

(...)

a) Cuando detecten personas operando juegos de suerte y azar sin ser concesionarios o autorizados o siendo concesionarios o autorizados que operen elementos de juego no autorizados, podrá cerrar los establecimientos, decomisar los elementos de juego y deberá poner los hechos en conocimiento de la autoridad penal competente.

(...)

El término para proferir las liquidaciones y las sanciones de que trata el literal c), será de dos (2) años contados a partir del momento de presentación de las declaraciones. El término para proferir las liquidaciones y las sanciones de que tratan los literales a) y b) será de dos (2) años contados a partir del momento de conocimiento de los hechos por parte de la respectiva autoridad de fiscalización."

(...) PARÁGRAFO. El cierre del establecimiento y el decomiso de que trata este artículo, son sanciones que se impondrán, previo el agotamiento del siguiente procedimiento. Si en la diligencia de verificación no se acredita la autorización en la operación o en los elementos de juego se procede a levantar el Acta de Hechos que se notificará personalmente a quien atiende la diligencia, para que en el término máximo de quince (15) días siguientes demuestre la previa autorización de la operación y/o de los elementos de juego, en caso contrario se procederá a imponer estas sanciones mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual se proferirá en un término no superior a treinta (30) días, y contra el cual procederá únicamente el recurso de reposición que deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación y deberá resolverse en un término no superior a quince (15) días contados a partir de su interposición. En firme el acto administrativo que declara el decomiso se procederá a la destrucción de los elementos.

Decreto 1451 de 2015, "Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)":

"(...) **Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones.** La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones:

(...) 8. Adelantar los trámites administrativos sancionatorios y de decomiso y destrucción de los elementos de juego, conforme a la ley y el reglamento".

COI-RE-01 Políticas de control a las operaciones ilegales – versión 1 vigente desde 11 de noviembre de 2016 y versión 2 vigente desde el 4 de enero de 2018:

"(...) 3. ACCIONES DE CONTROL (...)

3.7. Los funcionarios de la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales deben garantizar que la información (nombre e identificación del operador, administrador y de quien atiende la diligencia, y la dirección del establecimiento) registrada en los diferentes formatos sea correcta y guarde concordancia y trazabilidad a lo largo de todo el proceso."

COI-MA-06 Manual control operaciones ilegales – Versión 5 y 6 vigentes desde el 1 de diciembre 12 de 2016 - 16 de noviembre de 2016 respectivamente, menciona:

"(...) 3. DEFINICIONES:

3.2. Acta de Hechos y de Retiro de Bienes: Documento en el cual se deja constancia y evidencia de manera cronológica de los hechos sucedidos en la Acción de Control.

7. Actividades: Políticas/Instructivos Criterios de aceptación o rechazo

35. Solicitar copia de documentos: Solicitar copia de los documentos en los que se pueda soportes entregados por quien atiende la visita evidenciar la dirección del lugar donde se está realizando la acción de control (...)"

COI-MA-08 Manual de decomiso y destrucción - Versión 1 vigente desde el 02 de enero de 2017 y versión 2 vigente desde el 26 de febrero de 2018. 7. Actividades:

"2. Verificar si allegó contrato de concesión que autoriza la operación de los EJSA retirados. Verificar en ORFEO, consultando por la opción de nombre y/o razón social del investigado si dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Acta de Hechos y de Retiro de Bienes, se allegó contrato de concesión.

(...) 41. Proyectar Resolución que Decreta el Decomiso y la Destrucción de los EJSA. Dentro de los 30 días hábiles siguientes al vencimiento del término para allegar contrato de concesión el sustanciador debe elaborar la Resolución de Decomiso y Destrucción de EJSA, el formato "Resolución que Decreta el Decomiso y la Destrucción EJSA.

(...) 56. Elaborar constancia de ejecutoria. El Profesional 1 asignado para la elaboración de la constancia, realizará verificación de la notificación y procederá a elaborar la constancia de ejecutoria, la cual será cargada en ORFEO como documento soporte dentro del acto administrativo debidamente notificado. (...)"

SCL-MA-04 Manual de notificaciones de Coljuegos, versión 5 del 7 de mayo de 2018, tiene como objetivo "Notificar, y/o publicar todos los Actos Administrativos emitidos por Coljuegos a los operadores y/o ciudadanos que requieran ser notificados de acuerdo con el marco procesal vigente establecido." En su actividad 3, establece:

"3. Validar la información a Notificar. Verificar los datos necesarios para notificar (nombre, dirección, entre otros según el Acto a notificar)"

Verificados los expedientes de las acciones de control de la muestra seleccionada, se encontró lo siguiente:

- *Notificaciones actos administrativos COI*

Auto Comisorio No. 243 del 11 de octubre de 2017, en los documentos del establecimiento hay un correo electrónico y no se utiliza para las notificaciones, teniendo en cuenta que las comunicaciones remitidas son devueltas por dirección errada. Solo se incluye el mencionado correo, para la notificación en el auto por medio del cual se corre traslado para alegar No. 20195200017925 el 29 de agosto de 2019.

Auto Comisorio No. 256 del 2 de noviembre de 2017, errores en la aclaración de notificación por publicación realizada por Coljuegos por dirección errada, la cual no incluía las direcciones correctas.

Auto Comisorio No. 021 del 21 de febrero de 2018, presenta error en las notificaciones por que se toma en cuenta una dirección errada y no está ejecutoriada.

Auto Comisorio No. 034 del 09 de marzo de 2018, errores en notificación de los actos administrativos, la dirección de todas las notificaciones no corresponde con la registrada en el acta de hechos y el recibo de servicio público domiciliario.

- *Retrasos en proceso de sancionatorio.*

Auto Comisorio No. 138 de 2017. Recurso de reposición del 06 de septiembre de 2017, resuelven recurso el 20 de abril de 2018; tiempo para resolver el recurso 7.5 meses.

Auto Comisorio No. 158 de 2017. Recurso de reposición del 22 de noviembre de 2017, resuelven recurso el 28 de junio de 2018; tiempo para resolver el recurso 8 meses.

Acciones de control Nos. 237 y 240 de 2018 adelantadas el 18 de octubre de 2018, presentan mora e inadvertencia de la expedición de la Resolución que ordena el decomiso y destrucción de los EJSAs para ejercer el control a la operación ilegal en las Acciones de control referidas.

Auto comisorio No. 101 de 2018 del 2 de mayo de 2018, se presentan retrasos en el proceso. Se reciben descargos el 21 de junio de 2018 con radicado No. 20182300232112 y se da inicio a la actuación administrativa el 2 de agosto de 2019, es decir 1 año y 3 meses después.

Los anteriores hechos descritos, se originan por las deficiencias en las actividades de notificación y sanción de las acciones de control descritas para las operaciones de juegos ilegales. La suma de errores y vacíos en los procesos tanto de acciones de control, decomiso y destrucción, notificaciones, correspondencia, proceso administrativo y sancionatorio puede dar lugar a reclamaciones, demandas y/o nulidad de los actos administrativos, caducidad y desgaste administrativo.

Respuesta de Coljuegos

"Una vez revisado el expediente, se evidencia en los anexos filmicos del Auto comisorio 243-2017, en la lectura de la comunicación de inicio, la persona titular de la diligencia manifiesta de forma verbal que se comunique a la dirección física, anexamos video de la lectura de comunicación de inicio; sin embargo, es de anotar que esta dirección a la cual se ordenó notificar no es ajena a la investigada, toda vez que como se mencionó anteriormente la misma fue aportada por quien atendió la diligencia".

(...) Auto Comisorio No. 256 del 2 de noviembre de 2017 (...) "Al momento de realizar la constancia de notificación por publicación No. 20192500125461, no se digitó la información de la dirección subsidiaria; sin embargo, el proceso de notificación en todos sus pasos se surtió de manera correcta y acorde a la

norma. En atención a esto se emitió el acta aclaratoria de la constancia con número de radicado 20192500059533 de fecha 21 de marzo de 2019. Por lo demás el proceso y la información contenida en la notificación son correctas”.

(...) “Auto Comisorio No. 021 del 21 de febrero de 2018(...) Respecto del proceso de notificación de la Señora (...) Herrera, se realiza la gestión de notificación; sin embargo, atendiendo la solicitud de la Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales del día 26 de agosto de 2019, se realiza un acta de aclaración con número de radicado 20192500240853 del 27 de agosto de 2019, en la cual se indica como dirección de notificación la que se estipula en el acto administrativo. Por lo tanto, no se presenta ninguna inconsistencia en la dirección de notificación”.

“Auto Comisorio No. 034 del 09 de marzo de 2018 (...) Revisado el expediente, se logró corroborar la existencia de un error de transcripción en la dirección de notificación, para lo cual esta Gerencia procederá a subsanar mediante acto administrativo debidamente motivado de conformidad con lo establecido en el Artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 del 2011, dado que nos encontramos dentro de los términos establecidos en el Artículo 20 de la Ley 1393 de 2010 y de esta manera evitar la caducidad de la acción sancionatoria”.

“Auto Comisorio No. 076 del 12 de abril de 2018 (...) Una vez verificado el proceso de notificación se evidencia (...) En la constancia de notificación personal con radicado No.20182500944491 del 9 de agosto de 2018, se presenta un error de digitación en los apellidos del apoderado, razón por la cual se emite el acta aclaratoria No.20192500341143 del 22 de noviembre de 2019.

(...) Auto No. 061 de 2018 del 21 de marzo de 2018 (...) Tal y como se evidencia en el expediente de la resolución de decomiso, el aviso de la notificación aparece con número de radicado 20182501040641 del 1 de octubre de 2018, razón por la cual en este caso no se presentaría ninguna inconformidad en el proceso.

(...) Acciones de control Nos. 237 y 240 de 2018 adelantadas el 18 de octubre de 2018. (...) Revisados los autos comisorios 138 y 158 de 2017, es claro que COLJUEGOS expidió fuera del término señalado en el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, los recursos de reposición interpuestos en contra de las resoluciones por medio de las cuales se ordenó el decomiso y destrucción de los elemento de juego de suerte y azar sobre los cuales se adoptó la medida cautelar de retiro, pues si bien es cierto que el término contemplado en la referida norma es de quince (15) días, también lo es que el mismo se imparte con el ánimo de dar celeridad al proceso de decomiso, **pero en ningún caso es perentorio**, razón por la cual, la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales no pierde competencia para pronunciarse sobre el mismo y de esta manera adelantar el procedimiento administrativo e imponer la medida cautelar de decomiso y ordenar la destrucción de los elementos de juego de suerte y azar.” (...)

Auto comisorio No. 101 de 2018 del 2 de mayo de 2018 (...) Aunado a esto, vemos que el proceso sancionatorio se encuentra en la etapa de pruebas en atención a los oficios allegados por los investigados como descargos contra el Auto de Formulación. Por otra parte, es de mencionar que, aunque el proceso se inició al año siguiente no implica que se encuentre fuera de los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, para proferir el acto administrativo definitivo (...)

Análisis de la respuesta

Coljuegos presenta aclaraciones, relacionadas con las notificaciones realizadas dentro de los autos comisorios citados por la CGR, así:

Auto Comisorio No. 243 del 11 de octubre de 2017, con respecto a la aclaración sobre la notificación en el auto comisorio No. 243, al revisar el registro fílmico es del 10 de octubre de 2017 y el auto es del 11 de octubre de 2017; por tanto, no soporta lo observado y se mantiene la indebida notificación.

Auto Comisorio No. 256 del 2 de noviembre de 2017, Coljuegos cita que la deficiencia se subsanó, mediante acta aclaratoria de la constancia con No. de radicado 20192500059533 del 21 de marzo de 2019. Sin embargo, esta corresponde a la notificación del auto de formulación de cargos, el error en la aclaración de notificación por publicación realizada por Coljuegos por dirección errada corresponde a la resolución de decomiso y destrucción del 27 de marzo de 2019, el cual menciona que hay direcciones erradas, pero no cita las direcciones correctas.

Auto Comisorio No. 021 del 21 de febrero de 2018, presenta error en las notificaciones por que se toma en cuenta una dirección errada y no está ejecutoriada; Coljuegos menciona que con acta de aclaración radicado No. 20192500240853 del 27 de agosto de 2019 se hicieron los ajustes de que trata este ítem. Aclaración que ya había sido identificada en el expediente por la CGR, lo que se señala es la deficiencia en el proceso de notificación que ocasiona retrasos para que la resolución quede ejecutoriada.

Auto Comisorio No. 034 del 09 de marzo de 2018, presenta errores en notificación de los actos administrativos, la dirección de todas las notificaciones no corresponde con la registrada en el acta de hechos y el recibo de servicio público domiciliario. Coljuegos reconoce el error en la notificación e indica que procederá a subsanarlo.

Auto Comisorio No. 138 de 2017 y Auto Comisorio No. 158 de 2017 señalan en la respuesta Coljuegos; *“Revisados los autos comisorios 138 y 158 de 2017, es claro que COLJUEGOS expidió fuera del término señalado en el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, los recursos de reposición interpuestos en contra de las resoluciones por medio de las cuales se ordenó el decomiso y destrucción de los elemento de juego de suerte y azar sobre los cuales se adoptó la medida cautelar de retiro, pues si bien es cierto que el término contemplado en la referida norma es de quince (15) días, también lo es que el mismo se imparte con el ánimo de dar celeridad al proceso de decomiso, **pero en ningún caso es perentorio**, razón por la cual, la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales no pierde competencia para pronunciarse sobre el mismo y de esta manera adelantar el procedimiento administrativo e imponer la medida cautelar de decomiso y ordenar la destrucción de los elementos de juego de suerte y azar que operaban sin contrato de concesión”*. En la respuesta reconocen lo observado, por tanto, se mantiene este punto en los términos que fue comunicado. (Subrayado nuestro)



Acciones de control Nos. 237 y 240 de 2018 adelantadas el 18 de octubre de 2018, respecto a las resoluciones de decomiso y destrucción que no habían sido proferidas, Coljuegos menciona que ya obran en el expediente; las resoluciones de decomiso y destrucción fueron expedidas así, una el 6 de agosto de 2019 a los 10 meses de la acción de control, y la segunda fue expedida al año y con ocasión de la observación de la CGR, por tanto, la explicación no justifica lo evidenciado y se señala la mora en la expedición de la Resolución que ordena el decomiso y destrucción de los EJSA para ejercer el control a la operación ilegal en las Acciones de control Nos. 237 y 240 de 2018 adelantadas el 18 de octubre de 2018.

Auto comisorio No. 101 de 2018 del 2 de mayo de 2018, alegan en la respuesta (...) *Por otra parte, es de mencionar que, aunque el proceso se inició al año siguiente no implica que se encuentre fuera de los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, para proferir el acto administrativo definitivo*. De la respuesta se concluye, que no existe justificación válida para el retraso de la actuación que inicia un (1) año después de ejecutoriado el acto administrativo, teniendo en cuenta que este hecho incrementa los costos de almacenamiento de los elementos decomisados y el término que establece el artículo 20 de la Ley 1393 es de 45 días.

Por lo anterior, el hallazgo se valida.

Hallazgo No. 4 Almacenamiento EJSA decomisados (D)

Ley 1393 de 2010 *"Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones:*

Artículo 20. Sanciones por evasión de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, que quedará así:

*"(...) **PARÁGRAFO.** El cierre del establecimiento y el decomiso de que trata este artículo, son sanciones que se impondrán, previo el agotamiento del siguiente procedimiento. Si en la diligencia de verificación no se acredita la autorización en la operación o en los elementos de juego se procede a levantar el Acta de Hechos que se notificará personalmente a quien atiende la diligencia, para que en el término máximo de quince (15) días siguientes demuestre la previa autorización de la operación y/o de los elementos de juego, en caso contrario se procederá a imponer estas sanciones mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual se proferirá en un término no superior a treinta (30) días, y contra el cual procederá únicamente el recurso de reposición que deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación y deberá resolverse en un término no superior a quince (15) días contados a partir de su interposición. En firme el acto administrativo que declara el decomiso se procederá a la destrucción de los elementos."*

Decreto 1451 de 2015, *"Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)":*



“Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones. La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones: (...).

8. Adelantar los trámites administrativos sancionatorios y de decomiso y destrucción de los elementos de juego, conforme a la ley y el reglamento”.

COI-MA-08 Manual de decomiso y destrucción - Versión 1 vigente desde el 02 de enero de 2017 y versión 2 vigente desde el 26 de febrero de 2018. 7. Actividades:

“2. Verificar si allegó contrato de concesión que autoriza la operación de los EJSA retirados. Verificar en ORFEO, consultando por la opción de nombre y/o razón social del investigado si dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Acta de Hechos y de Retiro de Bienes, se allegó contrato de concesión.

(...) 41. Proyectar Resolución que Decreta el Decomiso y la Destrucción de los EJSA. Dentro de los 30 días hábiles siguientes al vencimiento del término para allegar contrato de concesión el sustanciador debe elaborar la Resolución de Decomiso y Destrucción de EJSA, el formato “Resolución que Decreta el Decomiso y la Destrucción EJSA.

(...) 56. Elaborar constancia de ejecutoria. El Profesional 1 asignado para la elaboración de la constancia, realizará verificación de la notificación y procederá a elaborar la constancia de ejecutoria, la cual será cargada en ORFEO como documento soporte dentro del acto administrativo debidamente notificado. (...)”

Verificadas las acciones de control de la muestra seleccionada en el archivo “Base EJSA _Estado -Fecha Ejecutoria” remitido por la Gerencia de COI y actualizada con corte a 30 de septiembre de 2019, se encontró que la expedición de la resolución de decomiso y destrucción se profiere fuera del término establecido en el parágrafo del artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, que señala un máximo de 45 días hábiles¹³, en 40 de las 44 actuaciones revisadas, lo cual ha generado costos adicionales de almacenamiento por \$9.527.282, como se presenta a continuación:

¹³ En el cálculo se tiene en cuenta un tiempo estándar de 69 días para proferir la respectiva sanción.

Tabla 2. Retrasos Sanción Resolución de Decomiso

Cifras en pesos (\$)

No. Auto Comisorio	Fecha Auto	Fecha Resolución de decomiso	Días transcurridos entre auto y resolución de decomiso	Retraso para resolución de sanción	No. de elementos	No. Estibas ocupadas	Costo almacenamiento
101-2018	2/05/2018	6/08/2019	461	392	24	6	\$ 2.938.824
166-2018	21/06/2018	12/04/2019	295	226	10	2,5	\$ 705.968
231-2018	18/10/2018	11/07/2019	266	197	18	4,5	\$ 1.107.682
161-2018	20/06/2018	25/02/2019	250	181	24	6	\$ 1.356.957
203-2018	23/08/2018	5/04/2019	225	156	5	2	\$ 389.844
229-2018	18/10/2018	20/05/2019	214	145	12	17	\$ 3.080.018
235-2018	18/10/2018	20/05/2019	214	145	15	3,75	\$ 679.416
199-2017	17/08/2017	9/03/2018	204	135	17	4,25	\$ 681.845
245-2018	20/10/2018	6/05/2019	198	129	29	8	\$ 1.289.484
256-2017	2/11/2017	16/05/2018	195	122	655	4	\$ 579.939
203-2017	23/08/2017	13/02/2018	174	105	15	3,75	\$ 467.933
043-2017	15/02/2017	31/07/2017	166	97	12	3	\$ 345.824
205-2017	5/09/2017	13/02/2018	161	101	8	2	\$ 240.057
230-2017	4/10/2017	9/03/2018	156	87	5	2	\$ 206.782
020-2017	27/01/2017	29/06/2017	153	84	5	2	\$ 199.651
243-2017	11/10/2017	12/03/2018	152	83	15	3,5	\$ 345.230
246-2017	11/10/2017	9/03/2018	149	80	15	3,5	\$ 332.752
275-2018	12/12/2018	10/05/2019	149	80	3	3	\$ 299.880
145-2017	21/06/2017	16/11/2017	148	79	27	12	\$ 1.126.603
147-2018	1/06/2018	25/10/2018	146	77	32	1	\$ 91.507
188-2017	10/08/2017	27/12/2017	139	70	35	10	\$ 831.880
183-2017	2/08/2017	18/12/2017	138	69	16	4	\$ 327.998
224-2017	29/09/2017	13/02/2018	137	68	16	4	\$ 323.245
055-2017	2/03/2017	13/07/2017	133	64	11	1	\$ 76.058
151-2018	13/06/2018	23/10/2018	132	63	11	3	\$ 224.608
048-2017	2/03/2017	5/07/2017	125	56	8	1	\$ 66.550
061-2018	21/03/2018	24/07/2018	125	56	4	1	\$ 66.550
134-2018	1/06/2018	4/10/2018	125	56	3	1	\$ 66.550
158-2017	6/07/2017	7/11/2017	124	55	15	4	\$ 261.448
015-2018	22/02/2018	15/06/2018	113	43	13	4	\$ 204.405
034-2018	9/03/2018	20/06/2018	103	34	12	3	\$ 121.217
021-2018	27/02/2018	8/06/2018	101	32	12	3	\$ 114.086
095-2018	26/04/2018	2/08/2018	98	29	22	7	\$ 241.245
155-2017	6/07/2017	5/10/2017	91	22	17	4,25	\$ 111.115
170-2017	12/07/2017	11/10/2017	91	22	18	5	\$ 130.724
182-2017	26/07/2017	19/10/2017	85	16	14	4	\$ 76.058
076-2018	12/04/2018	6/07/2018	85	16	15	4	\$ 76.058
116-2017	25/05/2017	11/08/2017	78	9	19	4,75	\$ 50.804
Totales					1080	115,25	\$ 9.527.282

Fuente: Base EJSA _Estado -Fecha Ejecutoria

Elaboró: Equipo auditor CGR

Para el caso de las resoluciones de decomiso y destrucción ejecutoriadas, es decir que se encuentran en firme y por tanto se debe proceder a la destrucción de los elementos decomisados, se presentan retrasos en la programación y proceso de destrucción, entre 178 y 503 días cuyo costo de almacenamiento asciende a \$13.732.630.



Tabla 3. Resoluciones con ejecutoria y elementos sin destruir

Cifras en pesos (\$)

No. Auto Comisario	Fecha Resolución de decomiso	Fecha Ejecutoria decomiso	Días transcurridos ejecutoria y sin destruir	No. de elementos decomisados	No Estibas ocupadas	Costo almacenamiento
116-2017	11/08/2017	15/05/2018	503	19	4,75	\$ 2.985.368
182-2017	19/10/2017	17/11/2017	682	14	4	\$ 3.408.636
203-2017	13/02/2018	27/08/2018	399	15	3,75	\$ 1.869.564
230-2017	9/03/2018	14/12/2018	290	5	2	\$ 724.710
256-2017	16/05/2018	21/02/2019	221	655	4	\$ 1.104.558
076-2018	6/07/2018	19/12/2018	285	15	4	\$ 1.424.430
134-2018	4/10/2018	4/03/2019	210	3	1	\$ 262.395
147-2018	25/10/2018	8/01/2019	265	32	1	\$ 331.118
161-2018	25/02/2019	26/04/2019	157	24	6	\$ 1.177.029
203-2018	5/04/2019	21/05/2019	178	5	2	\$ 444.822
Totales				787	32,5	\$ 13.732.630

Fuente: Base EJSA estado -fecha ejecutoria

Elaboró: Equipo auditor CGR

Con respecto al tiempo que transcurre para que Coljuegos programe y coordine con el contratista el proceso de destrucción, a partir de la ejecutoria de la resolución de decomiso, entre 12 y 433 días, con un costo de almacenamiento aproximado de \$22.649.657, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 4. Retrasos para proceso de destrucción Cifras en pesos (\$)

No. Auto Comisario	Fecha Resolución de decomiso	Fecha Ejecutoria decomiso	Fecha Destrucción	Días transcurridos entre ejecutoria y destrucción	No. de elementos	No Estibas ocupadas	Costo almacenamiento
020-2017	29/06/2017	8/08/2017	14/06/2018	310	5	2	\$ 736.808
043-2017	31/07/2017	31/10/2017	6/09/2018	310	12	3	\$ 1.105.212
048-2017	5/07/2017	4/10/2017	11/12/2018	433	8	1	\$ 541.034
055-2017	13/07/2017	6/10/2017	11/12/2018	431	11	1	\$ 538.535
138-2017	11/08/2017	22/10/2018	30/09/2019	343	16	4	\$ 1.714.314
142-2017	23/08/2017	2/10/2017	6/12/2018	430	18	6,75	\$ 3.626.674
145-2017	16/11/2017	15/12/2017	14/03/2018	89	27	12	\$ 1.269.211
155-2017	5/10/2017	9/03/2018	1/08/2018	145	17	4,25	\$ 732.352
158-2017	7/11/2017	16/07/2018	16/07/2019	365	15	4	\$ 1.824.270
170-2017	11/10/2017	23/11/2017	1/08/2018	251	18	5	\$ 1.491.442
183-2017	18/12/2017	14/02/2018	1/08/2018	168	16	4	\$ 798.605
188-2017	27/12/2017	15/03/2018	6/09/2018	175	35	10	\$ 2.079.700
199-2017	9/03/2018	17/10/2018	29/10/2018	12	17	4,25	\$ 60.608
205-2017	13/02/2018	27/06/2018	6/12/2018	162	8	2	\$ 404.838
224-2017	13/02/2018	27/08/2018	29/10/2018	63	16	4	\$ 299.477
243-2017	12/03/2018	24/07/2018	6/12/2018	135	15	3,5	\$ 590.389
246-2017	9/03/2018	2/05/2019	24/09/2019	145	15	3,5	\$ 634.121
015-2018	15/06/2018	26/09/2018	26/02/2019	153	13	4	\$ 764.694
034-2018	20/06/2018	4/02/2019	16/07/2019	162	12	3	\$ 607.257
061-2018	24/07/2018	12/10/2018	11/12/2018	60	4	1	\$ 74.970
095-2018	2/08/2018	19/11/2018	30/09/2019	315	22	7	\$ 2.755.148
Totales				4657	320	89,25	\$ 22.649.657

Fuente: Base EJSA estado -fecha ejecutoria – Estibas EJSA expediente

Elaboró: Equipo auditor CGR

Para el cálculo del costo de almacenamiento se tiene en cuenta el valor por estiba mensual establecido en los contratos Nos. 070 de 2017 y 172 de 2018¹⁴, cuyo valor es de \$35.652 hasta el 31 de octubre de 2018, y \$37.485 incluido IVA a partir del 1

¹⁴ Los contratos 070 de 2017 y 172 de 2018 fueron suscritos por Coljuegos con el mismo contratista, cuyo objeto incluye además del almacenamiento, el transporte y destrucción de los EJSA



de noviembre de 2018. Para el número de estibas de acuerdo con la cantidad de elementos decomisados, se tiene en cuenta el archivo "Estibas_EJSA_Expediente".

Las situaciones descritas, se presentan por deficiencias de control y seguimiento en el proceso administrativo que profiere la resolución sancionatoria de decomiso y destrucción, y debilidades en la planeación, programación y ejecución de los procesos de destrucción por parte de la Gerencia de COI, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 20 de la Ley 1393 de 2010.

Lo anterior, ocasionó que Coljuegos incurriera en costos adicionales de almacenamiento pagados a través de los contratos No. 070 de 2017 y 172 de 2018; por los elementos que no se han destruido, y los elementos destruidos con mora, contando el tiempo transcurrido entre el acto administrativo de decomiso en firme y la efectiva destrucción.

El presente hallazgo tiene incidencia disciplinaria con fundamento en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de Coljuegos

"Los actos administrativos expedidos por la Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales, están limitados por diferentes aspectos (los hechos, el tiempo, las formas, las notificaciones, los recursos, el mérito, etc.) tal como ocurre en el proceso administrativo sancionatorio, de decomiso y destrucción; para tal efecto se tramitan actuaciones intermedias que preceden a la formación del acto definitivo; sin embargo, el exceso de carga laboral y la falta de más funcionarios en la Gerencia, no permite tramitar la resolución de decomiso y destrucción en el término establecido en la Ley 643 de 2001.

Pese a lo anterior, es claro que la entidad no pierde su facultad sancionatoria toda vez que el mismo produce efectos jurídicos definitivos, lo que implica que no puede ser considerado un hallazgo disciplinario.

Igualmente, de la lectura de la norma no se establece un término para la destrucción de elementos, ya que el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, solo indica: "En firme el acto administrativo que declara el decomiso se procederá a la destrucción de los elementos."

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que una vez radicada la resolución de decomiso y destrucción, la misma es reasignada a la Gerencia Administrativa a fin de que surta el proceso de notificación establecido en el Artículo 68 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, adicional, en los casos que presenten recurso de reposición, la resolución de Decomiso y Destrucción quedara ejecutoriada una vez se notifique la resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición, en concordancia con lo establecido en el artículo 87 la referida norma, realizado este proceso es remitida nuevamente a la Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales en donde se verifica el proceso de notificación y se procede a realizar la constancia de ejecutoria, teniendo en cuenta que en el caso que la notificación presente errores, esta misma será devuelta al área encargada para que sea subsanada.



De esta manera, es dable indicar que al revisar la Ley 1393 de 2010, en ninguno de sus artículos establece un término perentorio para destruir los elementos de juego de suerte y azar, (...) más aun cuando se debe de tener en cuenta que COLJUEGOS como la Entidad administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar en Colombia, debe de realizar el decomiso como una medida cautelar de limitación al dominio sobre los elementos que son detectados operando de manera ilegal, garantizando en todo momento el buen estado de los mismos mientras el interesado acredita la legalidad de los mismos; para lo cual, se destinan unos recursos y se suscribe un contrato de almacenamiento, dado que no contamos directamente con la capacidad logística para ello.

Así las cosas, al no existir norma expresa que establezca tiempos exactos para la destrucción de los elementos de juego de suerte y azar, debemos mencionar que la Gerencia Control a las Operaciones Ilegales dentro del plan anual se propone unas metas significativas frente a la destrucción de los elementos de juego de suerte y azar, cuyo cumplimiento es fijado al 31 de diciembre de cada año; meta que se ha venido cumpliendo de manera puntual."

Análisis de la respuesta

Coljuegos menciona en su respuesta que los actos administrativos de decomiso y destrucción que elabora la Gerencia de COI se limitan por diferentes aspectos *"sin embargo, el exceso de carga laboral y la falta de más funcionarios en la Gerencia, no permite tramitar la resolución de decomiso y destrucción en el término establecido en la Ley"*. Al respecto, la CGR considera que la falta de capacidad no exime de responsabilidad a la entidad para adelantar los procesos bajo los principios de la función administrativa de eficacia, economía, celeridad y acatando los términos señalados en el parágrafo del artículo 20 de la Ley 1393 de 2010.

Para la CGR existe falta de gestión, debido a que no se requiere contar con mayor personal, toda vez que para cada vigencia la Gerencia de COI cuenta con un proveedor para la destrucción de los elementos decomisados en las acciones de control adelantadas y de acuerdo al Manual de decomiso y destrucción de Coljuegos se solicita a través de correo electrónico al proveedor del servicio el transporte de los elementos a destruir y el alistamiento de los elementos y se programa el acompañamiento por parte de la Gerencia y Control Interno para la destrucción que realiza el contratista según la bodega seleccionada.

Además, menciona que el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010 no establece un término para destruir los elementos, ya que establece que: *"En firme el acto administrativo que declara el decomiso se procederá a la destrucción de los elementos"*. Para la CGR, si bien no establece un límite en el tiempo, el almacenamiento de los elementos decomisados por la Gerencia de COI que realizan a través del contrato cuyo objeto es el transporte, almacenamiento y destrucción de los elementos decomisados, se debe realizar en el marco de los principios de economía y celeridad para evitar incurrir en costos adicionales de bodegaje.



Coljuegos menciona el trámite que surte la resolución de decomiso y destrucción para el proceso de notificación por parte de la Gerencia Administrativa, y su ejecutoria de acuerdo al artículo 87 de la Ley 1437 de 2011; refiere además que, *“realizado este proceso es remitida nuevamente a la Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales en donde se verifica el proceso de notificación”*. Sin embargo, la CGR ha señalado deficiencias en el hallazgo No. 3 en el proceso de notificación que no han sido identificadas por la Gerencia, situación que no justifica los retrasos en el trámite.

Los argumentos presentados por Coljuegos no desvirtúan lo observado y se reitera que la Ley 1393 de 2010 señala en el artículo 20- párrafo, un término (sumados los días) de 45 días hábiles para la expedición de la resolución de decomiso y destrucción, los actos administrativos proferidos por Coljuegos fuera del término señalado, ocasionan retrasos en los procesos de notificación y destrucción, y por ende aumento en el costo de bodegaje.

Por lo anterior, se valida el hallazgo con incidencia disciplinaria.

3.3 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Verificar las actuaciones de Coljuegos para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios o destinatarios de autorizaciones para operar juegos de suerte y azar.

De los contratos de la muestra seleccionada vigentes al 31 de diciembre de 2018, se encontró que estos cumplen con los requisitos exigidos para operar¹⁵ JSA contemplados en la Resolución 2695 del 26 de enero de 2015.

La Gerencia de Seguimiento Contractual de Coljuegos mediante informes de supervisión, fiscalización, visitas de auditoría, oficios persuasivos y actuaciones administrativas sancionatorias, realiza seguimiento y supervisión al cumplimiento de las obligaciones de los contratos de concesión e inventario de las METs.

No obstante, se detectaron situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría relacionados con incumplimiento de términos para la verificación de diferencias en la liquidación de D.E, y el inicio la gestión de cobro coactivo de las sanciones por inexactitud y por caducidad. Así como deficiencias en el reporte de visitas del plan de fiscalización y en el acceso por parte de Coljuegos al módulo de auditoría del Sistema Central del Operador (SCO).

Hallazgo No. 5 Menores valores pagados derechos de explotación

Ley 1393 de 2010 *“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para*

¹⁵ Resolución 724 del 14 de junio de 2013- modificado por la Resolución 2695 del 26 de enero de 2015, *“por medio de la cual se fija el trámite y los requisitos para la autorización y concesión de la operación de juegos de suerte y azar en la modalidad de localizados”*.

evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”, establece:

(...) Artículo 20. Sanciones por Evasión de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, que quedará así:

(...)

c) Cuando detecten que los concesionarios o personas autorizadas omiten o incluyen información en su liquidación privada de los derechos de explotación de las cuales se origine el pago de un menor valor por concepto de los mismos, proferirá liquidación de revisión y en la misma impondrá sanción por inexactitud equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar determinado por la administración y el declarado por el concesionario o autorizado.

El término para proferir las liquidaciones y las sanciones de que trata el literal c), será de dos (2) años contados a partir del momento de presentación de las declaraciones. (Subrayado fuera de texto)

(...) Las sanciones a que se refiere el presente artículo se impondrán sin perjuicio de cobro de las multas o la indemnización contemplada en la cláusula pena pecuniaria pactada en los contratos de concesión, cuando a ello hubiere lugar, y sin perjuicio del pago total de los derechos de explotación adeudados”.

Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”:

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

(...) **Artículo. 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.** “Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (...)”.

Decreto 1451 de 2015. “Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)”:

(...) Artículo. 2. Funciones: La Empresa Industrial y Comercial del Estado Coljuegos, en el marco del régimen propio de los juegos de suerte y azar, cumple con las siguientes funciones: (...)

10. Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores y adelantar las acciones necesarias para promover dicho cumplimiento. (...)

Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones. La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones: (...)

6. Adelantar las acciones de fiscalización, discusión, cobro, sanción y todas las demás relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los autorizados y de los contratos de operación de juegos de suerte y azar. (...)”

Decreto 1068 de 2015. Decreto único del sector hacienda y crédito público. “TÍTULO 8. Fiscalización y Control a La Explotación de Juegos de Suerte y Azar:

(...) ARTÍCULO 2.7.8.1. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL A LA EXPLOTACIÓN DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR. Sin perjuicio de las facultades propias

de la Superintendencia Nacional de Salud, corresponde a los municipios, al Distrito Capital, a los departamentos y a las demás entidades administradoras de juegos de suerte y azar de que trata la Ley 643 de 2001, ejercer oportuna y efectivamente las facultades de fiscalización y control previstas en los artículos 4, 43 y 44 del mencionado estatuto, teniendo en cuenta la competencia funcional de la respectiva entidad administradora y el ámbito territorial en el cual se opera la respectiva modalidad de juegos de suerte y azar, así como imponer las sanciones correspondientes, a fin de evitar la explotación ilegal de juegos de suerte y azar, la proliferación de juegos no autorizados y en general de prácticas contrarias al régimen propio del monopolio. La omisión o extralimitación en el ejercicio de dichas facultades compromete la responsabilidad personal e institucional de las referidas entidades de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley”.

GCT-IN-22 Instructivo seguimiento integral de Coljuegos, versión 3, vigente desde el 30 de mayo de 2018:

“(…) 5. Supervisión, verificación y adopción de decisiones frente a los menores valores pagados por los operadores y a la información generada por los mismos contadores del concesionario, presentada previamente por Coljuegos

a) Dentro de los primeros siete (7) días siguientes a la oportunidad prevista en la ley para liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación a cargo del concesionario, la Gerencia Financiera presenta para efectos de supervisión a la Gerencia Seguimiento Contractual, el archivo Excel denominado “Control liquidación”, el cual contiene el valor pagado por los operadores y el generado por los mismos contadores del concesionario y que previamente fue presentado por Coljuegos al Operador.

(…)

b) Se revisa el archivo denominado “Control liquidación” si el valor pagado por el operador es inferior a la tarifa fija, se le realiza informe de supervisión.

c) Se revisa el archivo denominado “Control liquidación” si el valor pagado por el operador es inferior al sugerido por Coljuegos. Se tendrá en cuenta los siguientes criterios:

Para las diferencias presentadas a partir de mayo de 2018 se descargará del portal del operador la liquidación detallada modificada por el operador y se revisa las MET que el operador modificó.

- Se revisa la MET y si se evidencia que no se liquidó con la realidad operativa se depura

- Se revisa la MET y no se puede establecer la realidad operativa en SCLM o del SCO se oficia al operador solicitando registro de los contadores con los que liquidó los Derechos de Explotación y se debe aplicar el paso e o f de la actividad 5 según corresponda.

d) Para las diferencias presentadas antes de mayo de 2018. Si el menor valor pagado por el operador se realizó modificando el valor total de la información presentada previamente por Coljuegos y que corresponde a la misma información generada por los contadores del concesionario, se le solicitará al operador el detalle elemento por elemento del pago y con la realidad operativa, se debe aplicar el paso e o f de la actividad 5 según corresponda.

e) Se realiza el análisis respectivo de contadores de los elementos para verificar que corresponda a la realidad operativa por el periodo objeto de revisión, teniendo en cuenta: La modificación del inventario (adición, retiro, reemplazo, traslado) y el cambio de código de apuesta.

Dentro del proceso de revisión o de la actuación administrativa se deberá determinar lo efectivamente operado en el periodo objeto de revisión conforme a los movimientos realizados por el concesionario, los cuales serán tenidos en cuenta a partir de la firmeza de la actuación administrativa o de la autorización correspondiente.

f) Revisar la no aplicación de un Evento significativo

(...)

i) Fijación de controles

1. Revisadas las MET que la cuantía supere límite definido mediante acta tipo que se realiza antes de la liberación de la liquidación sugerida por parte de la Vicepresidencia de Desarrollo Organizacional donde determinan los valores presentados por Coljuegos a los operadores, y que llevó a que fuese tipificadas como tarifa fija para posterior revisión y liquidación si hay lugar a ello, la Gerencia Seguimiento Contractual procederá dentro de la revisión o actuación administrativa a determinar el valor efectivo que arroje los contadores según la realidad operativa de la máquina, revisando la información recibida por Coljuegos o contrastando con la aportada por los operadores.

Si efectuadas las revisiones de que trata los numerales anteriores conforme los desarrollos existentes en Coljuegos para el efecto, y el operador no logra demostrar dentro de la actuación administrativa los menores valores cancelados, una vez finalizada ésta, se deberá proceder previo proceso sancionatorio de que trata la Ley 1437 de 2011, a proferir el acto administrativo de liquidación y sanción de que trata el literal c) del artículo 44 de la Ley 643 de 2001 modificada por el artículo 20 la Ley 1393 de 2010, acto que una vez en firme será comunicado a la Gerencia Financiera así como a la Gerencia de Cobro Coactivo y demás dependencias pertinentes con este proceso para lo de su competencia. (...).

De la información presentada a esta auditoría, sobre la gestión adelantada por la Gerencia de Seguimiento Contractual sobre las diferencias en Derechos de Explotación (DE) y Gastos de Administración (GA) de la muestra selecciona, en el archivo Excel denominado "Punto 5. Gestión" se encontró que existen diferencias en DE, entre el valor de la liquidación sugerida por Coljuegos y el efectivamente pagado por 27 operadores de contratos de concesión por valor de \$2.610.020.555, los cuales se encontraron en estado "sin revisar" por parte de la Gerencia de Seguimiento Contractual.

Con ocasión de lo evidenciado por la CGR, Coljuegos revisa las diferencias presentadas, depura los valores y genera los informes de supervisión respectivos, persistiendo las siguientes diferencias en DE y GA:



Tabla 5. Diferencias en Derechos de Explotación

Cifras en pesos (\$)

CONTRATO	PERIODOS	DIFERENCIA POR PAGAR D.E	DIFERENCIA POR PAGAR G.A
C1211	Enero, marzo, abril y mayo de 2017	\$ 1.649.784	\$ 16.498
C1235	Enero, febrero, marzo, junio y julio de 2017	\$ 11.741.970	\$ 117.420
C1243	Enero, febrero, marzo, abril, junio y agosto de 2017	\$ 31.019.378	\$ 310.194
C1247	Enero, febrero y marzo de 2017	\$ 2.366.352	\$ 23.664
C1267	Enero, febrero, marzo, junio, julio 2017	\$ 34.275.897	\$ 342.759
C1281	Abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2017	\$ 37.869.561	\$ 378.696
C1290	Marzo, mayo, junio, julio y agosto de 2017	\$ 3.776.345	\$ 85.290
C1291	ago-17	\$ 259.234	\$ 2.592
C1328	febrero, abril y mayo de 2017	\$ 2.470.995	\$ 24.710
C1330	Enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2017	\$ 1.687.747	\$ 16.877
C1337	Enero, febrero, marzo, junio, julio, agosto y septiembre de 2017	\$ 178.487.107	\$ 1.784.871
C1372	Abril, mayo, julio, agosto y septiembre de 2017	\$ 72.468.408	\$ 724.684
C1380	Marzo, abril y mayo de 2017	\$ 26.692.087	\$ 266.921
C1425	agosto de 2017	\$ 147.954	\$ 1.480
N/A	Totales	\$ 404.912.819	\$ 4.096.656

Fuente: Gestión GSC Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, se presenta por el incumplimiento en el seguimiento a las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales derivadas de los contratos de concesión, función que le corresponde a la Gerencia de Seguimiento Contractual de la Vicepresidencia de Operaciones, en cuanto a su obligación de ejercer supervisión, seguimiento contractual preventivo, correctivo y de acompañamiento a los operadores de forma oportuna.

En los casos relacionados se profirieron liquidaciones 2 años después de lo normado en el artículo 20 de la Ley 1393, y no han generado las respectivas sanciones por lo que existe riesgo de pérdida de recursos por valor de \$404.912.819 en los derechos de explotación de los JSA localizados, recursos que se deben transferir a la salud y en \$4.096.656 correspondiente al 1% de gastos de administración a favor de Coljuegos.

Respuesta de Coljuegos

"(...) Respecto a las situaciones que refiere la CGR, es importante precisar que no existe incumplimiento en el seguimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales derivadas de los contratos de concesión, debido a que la entidad se encuentra dentro de los plazos previstos en la Ley para verificar la exactitud en el pago de los derechos de



explotación y ejercer la facultad sancionatoria prevista en el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, para lo cual cuenta con un cronograma de trabajo que le permitirá culminar con el proceso de revisión de las diferencias y el adelantamiento de los procesos administrativos a que haya lugar.

Sobre lo dicho por la CGR, al revisar la norma que otorga competencia a la entidad se verifica que el inciso 7 del citado artículo 44 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, no regula el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria ni tiene prevista la consecuencia jurídica de la pérdida de competencia por el paso del tiempo, con lo cual la previsión temporal que allí se consagra se considera meramente programática y no tiene los efectos jurídicos que invoca la CGR sobre las declaraciones de la vigencia 2017, veamos la norma:

(...) De lo expuesto, se infiere que el término de dos (2) años que el legislador estableció para proferir actos administrativos sancionatorios a partir de la presentación de las declaraciones o del conocimiento de los hechos, no puede confundirse con el término de la caducidad de la facultad sancionatoria, la cual, en nuestro ordenamiento procesal, no se puede estructurar sin ley que expresamente la establezca; tampoco puede otorgarse a la norma una consecuencia jurídica de la carece, como lo es la pérdida de competencia.

En consideración a la ausencia total de regulación de los fenómenos jurídicos de caducidad y pérdida de competencia en la norma especial citada, es evidente que se debe aplicar lo previsto expresamente en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que indica:

“ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”. (Subrayas propias)

Indica lo anterior que, en virtud al debido proceso, aplicable a todas las actuaciones y procedimientos de la Administración, la potestad sancionatoria del Estado está sometida a un término de caducidad, esto es, a un límite temporal para ejercerla, lo cual constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica, la prevalencia del interés general y la eficiencia de la administración. De ahí que la caducidad, sea una figura de orden público.¹⁶

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-401/10. M.P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

(...)

Esta posición es unánime y pacífica en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual se ha reiterado que en general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, deben interpretarse a favor de la competencia misma.¹⁷ En línea con lo expuesto es dable precisar que el Consejo de Estado en diversos pronunciamientos ha establecido que las decisiones expedidas por la administración son válidas y eficaces, salvo que el legislador expresamente establezca la preclusión del término para proferir las mismas.

(...)

“ante el silencio de las leyes especiales sobre aspectos como la caducidad de la facultad sancionatoria, los recursos y el silencio administrativo, por ejemplo, resultarán aplicables las reglas del CPACA”.

De igual forma es dable recordar que los procesos administrativos sancionatorios que adelanta Coljuegos por la omisión o inexactitud en el pago de los derechos de explotación, no son otra cosa que el ejercicio del ius puniendi por parte del Estado, (...).

En este sentido, es claro que el ejercicio de la facultad sancionatoria está sujeta al principio de legalidad, y bajo la premisa que la caducidad de la facultad sancionatoria es entendida como una sanción para la administración por no ejercer su potestad en los términos legales, lo lógico en derecho es que dicha sanción (la caducidad) también esté contemplada taxativamente en el ordenamiento jurídico, razón que refuerza el argumento en el sentido que ante la ausencia de regulación en la norma especial, la norma aplicable debe corresponder al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la cual la dispone taxativamente.

(...)

No obstante, el inciso segundo del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, transcrito párrafos atrás, señala que este término se debe contar desde la fecha en que haya cesado el incumplimiento, cuando se trate de aquellas obligaciones cuyo cumplimiento debe ser continuado en el tiempo como en el caso que se analizó por parte del equipo auditor, en el que se evidencia que los operadores pagaron los derechos de explotación en valores diferentes al sugerido por Coljuegos, de forma recurrente.

(...)

De conformidad con lo expuesto, a continuación se presenta el estado actual de la revisión de las diferencias de derechos de explotación, relacionando los números de los radicados que se pueden consultar en el Sistema de Gestión Documental, Orfeo, y adicionando una columna en la cual se establece la fecha estimada por la entidad para la ocurrencia de la caducidad en cada caso, lo cual se determinó con el análisis de conducta continuada que se relaciona en párrafo siguiente:

(...)

Como soporte de lo expuesto, se presenta el análisis realizado frente a la conducta continuada o recurrente, para los casos en que se determinó que era necesario dar inicio a las actuaciones administrativas, en el cual se analiza el comportamiento en el pago de los operadores, marcando con una “D” los periodos de liquidación en los que el operador pagó con un valor diferente al sugerido, con el fin de determinar si existe una conducta continuada, veamos:

(...)

17 Consejo de Estado, sentencia de fecha doce (12) de abril de dos mil doce (2012) Radicación 25000-23-27-000-2006-01364-01(17497), Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Visto lo anterior, es evidente que en lo que tiene que ver con el pago de derechos de explotación con diferencias, nos encontramos a una situación que justifica plenamente la aplicación del inciso segundo del artículo 52 de la Ley 1437 y por ello el término de caducidad debe ser contado desde la superación de la infracción.

En este punto, se precisa además que en los casos en que fue necesario realizar informes de supervisión o memorandos para dar inicio a los procesos administrativos sancionatorios, no se encontró evidencia de que existan deficiencias por falta de detalle de la existencia de diferencias entre la liquidación sugerida y pagada, pues en cada caso se puede verificar la información relevante y suficiente, que permite dar inicio a las actuaciones administrativas correspondientes.”

Análisis de la respuesta

Desde el año 2001 la Ley 643, fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, y en su artículo 44. Sanciones por evasión de los derechos de explotación. Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, precisa los términos así; “(...) El término para proferir las liquidaciones y las sanciones de que trata el literal c), será de dos (2) años contados a partir del momento de presentación de las declaraciones. El término para proferir las liquidaciones y las sanciones de que tratan los literales a) y b) será de dos (2) años contados a partir del momento de conocimiento de los hechos por parte de la respectiva autoridad de fiscalización. (...)”

Posteriormente, en el año 2015 el Decreto 1068 en el artículo 2.7.8.1 - facultades de fiscalización y control a la explotación de juegos de suerte y azar-, precisa que a la entidad administradora de juegos de suerte y azar le corresponde **ejercer oportuna y efectivamente** las facultades de fiscalización y control, al igual que imponer las sanciones correspondientes para el control de la explotación ilegal de JSA.

Coljuegos, alega que la norma invocada no regula la caducidad ni la pérdida de competencia, que se debe aplicar lo previsto expresamente en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2010, la cual señala que el término es de tres (3) años después de ocurrido el hecho para proferir sanciones y cuando la conducta es continuada el término se cuenta cuando cesa la infracción y/o la ejecución. Además, la sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

Sin embargo, en los contratos que hacen parte del hallazgo se corre el riesgo de pérdida de los recursos destinados para la salud, por la indebida gestión en el seguimiento, control, supervisión, liquidación y cobro de los D.E. y G.A.

Así mismo, con la respuesta allegan los memorandos e informes de supervisión de noviembre de 2019, elaborados con ocasión de la observación de la CGR, con la revisión de las diferencias por D.E. y G.A., de los contratos objetados, en los cuales detallan los valores a depurar por D.E. y G.A., de cada contrato, situaciones que soportan los hechos evidenciados.



Tabla 6. Diferencias en Derechos de Explotación

Contrato	Fecha oficio revisión diferencias y conclusión	Cifras en pesos (\$)	
		Diferencia por pagar DE	Diferencia por pagar GA
C1211	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 1.649.784	\$ 16.498
C1235	2019-11-22 hay lugar a depurar	\$ 11.741.970	\$ 117.420
C1243	2019-11-22 hay lugar a depurar	\$ 31.019.378	\$ 310.194
C1247	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 2.366.352	\$ 23.664
C1267	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 34.275.897	\$ 342.759
C1281	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 37.869.561	\$ 378.696
C1290	2019-11-21 hay lugar a depurar y no se revisó julio de 2017	\$ 3.776.345	\$ 85.290
C1291	2019-11-15 Persisten diferencias	\$ 259.234	\$ 2.592
C1328	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 2.470.995	\$ 24.710
C1330	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 1.687.747	\$ 16.877
C1337	En revisión	\$ 178.487.107	\$ 1.784.871
C1372	En revisión	\$ 72.468.408	\$ 724.684
C1380	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 26.692.087	\$ 266.921
C1425	2019-11-21 hay lugar a depurar	\$ 147.954	\$ 1.480

Fuente: Respuesta Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De la tabla que antecede, se tienen diferencias por pagar por concepto de D.E., por \$404.912.819 y por G.A., por \$4.096.656 para un total de \$409.009.475; recursos que dejaron de pagar 13 operadores entre enero y septiembre de 2017, sin ser revisados conforme los instructivos internos, que, si bien se encuentra en términos, se ha retrasado la liquidación y recuperación de recursos a favor de la salud. Por lo anterior, el hallazgo se valida.

Hallazgo No. 6 Liquidación sugerida MET's

Ley 1393 de 2010 *"Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones, establece:*

"Artículo 20. Sanciones por Evasión de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, que quedará así:

(...)

c) Cuando detecten que los concesionarios o personas autorizadas omiten o incluyen información en su liquidación privada de los derechos de explotación de las cuales se origine el pago de un menor valor por concepto de los mismos, proferirá liquidación de revisión y en la misma impondrá sanción por inexactitud equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar determinado por la administración y el declarado por el concesionario o autorizado.

El término para proferir las liquidaciones y las sanciones de que trata el literal c), será de dos (2) años contados a partir del momento de presentación de las declaraciones.

(...)

Las sanciones a que se refiere el presente artículo se impondrán sin perjuicio de cobro de las multas o la indemnización contemplada en la cláusula pena pecuniaria pactada en los contratos de concesión, cuando a ello hubiere lugar, y sin perjuicio del pago total de los derechos de explotación adeudados".



Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública":

(...)

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

(...)

Artículo. 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. "Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (...)"

Decreto 1451 de 2015 "Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)":

"Artículo. 2. Funciones: La Empresa Industrial y Comercial del Estado Coljuegos, en el marco del régimen propio de los juegos de suerte y azar, cumple con las siguientes funciones:(...)

10. Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores y adelantar las acciones necesarias para promover dicho cumplimiento. (...)

ARTÍCULO 12. VICEPRESIDENCIA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL. La Vicepresidencia de Desarrollo Organizacional, cumplirá las siguientes funciones:

8. Dirigir los procesos de liquidación, recaudo y devolución de los derechos de explotación y gastos de administración."

Decreto 1068 de 2015. Decreto único del sector hacienda y crédito público. TÍTULO 8. Fiscalización y Control a La Explotación de Juegos de Suerte y Azar:

"ARTÍCULO 2.7.8.1. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL A LA EXPLOTACIÓN DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR. Sin perjuicio de las facultades propias de la Superintendencia Nacional de Salud, corresponde a los municipios, al Distrito Capital, a los departamentos y a las demás entidades administradoras de juegos de suerte y azar de que trata la Ley 643 de 2001, ejercer oportuna y efectivamente las facultades de fiscalización y control previstas en los artículos 4, 43 y 44 del mencionado estatuto, teniendo en cuenta la competencia funcional de la respectiva entidad administradora y el ámbito territorial en el cual se opera la respectiva modalidad de juegos de suerte y azar, así como imponer las sanciones correspondientes, a fin de evitar la explotación ilegal de juegos de suerte y azar, la proliferación de juegos no autorizados y en general de prácticas contrarias al régimen propio del monopolio. La omisión o extralimitación en el ejercicio de dichas facultades compromete la responsabilidad personal e institucional de las referidas entidades de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley".

La Ley 643 de 2001, del 16 de enero de 2001; por medio de la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, menciona:



"ARTICULO 34. DERECHOS DE EXPLOTACION. Los concesionarios u operadores autorizados para la operación de juegos localizados pagarán a título de derechos de explotación las siguientes tarifas mensuales:

Descripción del juego Tarifa

1. Máquinas tragamonedas % de un salario mínimo mensual legal vigente

Máquinas tragamonedas 0 - \$500 30%

Máquinas Tragamonedas \$500 en adelante 40%

Progresivas interconectadas 45% (...)"

El artículo 14 de la Ley 1393 de 2010, menciona:

"...Una vez expedidos y vigentes los reglamentos aquí previstos, los operadores de juegos localizados pagarán por derechos de explotación el mayor valor que resulte entre lo que generarían las tarifas a que se refiere el artículo 34 de la Ley 643 de 2001 o el porcentaje del doce (12%) sobre los ingresos brutos menos el monto de los premios pagados..."

La Resolución No. 20161200032374 expedida por Coljuegos, por medio de la cual se adopta el protocolo para realizar la liquidación sugerida de los derechos de explotación y Gastos de administración causados por la operación de las máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET), el cual define y reglamenta la liquidación.

Teniendo en cuenta la anterior normatividad, se procedió a revisar las liquidaciones por D.E., de las MET desde el mes de enero de 2017 a agosto de 2019, entregadas por Coljuegos, en donde se seleccionaron los D.E., por tipo de apuesta, donde el tipo 1 corresponde a MET con apuestas inferiores a \$500, las tipo 2 con apuestas superiores o iguales a \$500 y las tipo 3 para las MET progresivas, con el objeto de aplicarle lo mencionado en el artículo 34 de la Ley 643 de 2001, identificando una menor liquidación al tenor de lo mencionado en el artículo 14 de la Ley 1393 de 2010, que señala que se debe pagar por D.E., el mayor valor entre el 12% de los ingresos brutos menos el monto de los premios pagados y lo establecido como tarifa fija en el artículo 34 de la Ley 643.

Una vez aclaradas las anteriores diferencias con la respuesta de Coljuegos, se realizó el cruce entre la tarifa fija y la tarifa variable y se evidenció que para el mes de marzo de 2017, en el contrato C0997¹⁸ no se liquidó con la mayor tarifa entre fija y variable en 113 registros, como se puede apreciar en el Anexo No. 1.

Lo anterior, se presenta por deficiencias en la generación de la liquidación que realiza Coljuegos, competencia que le corresponde a la Gerencia Financiera que hace parte de la Vicepresidencia de Desarrollo Organizacional, en cuanto a su obligación de ejercer la función de dirigir los procesos de liquidación.

Desde enero de 2017 hasta diciembre de 2017 se liquidó por debajo de lo que se debía liquidar legalmente, al cobrarles menor cantidad por derechos de explotación a

¹⁸ Contrato C0997 del 23 de octubre de 2012, vigencia de 5 años y objeto: "Concesionar la operación de cuatro mil cuarenta y un (4041) máquinas electrónicas tragamonedas con apuesta hasta \$500, ciento dieciocho (118) máquinas electrónicas tragamonedas progresivas interconectadas y once (11) máquinas electrónicas >\$500 (...)"

los operadores, afectando de forma directa los recursos de la salud de los colombianos para lo cual está destinado.

Respuesta de Coljuegos

"Para establecer el valor correspondiente a la liquidación sugerida mensual, Coljuegos aplica la Resolución No. 20161200032374, modificada por la Resolución 20191000001944, "por la cual se adopta el Protocolo para realizar la Liquidación Sugerida, definiendo los términos para el cálculo causados por la operación de Máquinas Electrónicas MET".

Facultad que le confiere el decreto único reglamentario 1068 de 2015 en su artículo 2.7.5.6 párrafo 1° "Coljuegos adoptará mediante acto administrativo los requisitos que considere necesarios para la liquidación, declaración y pago de los derechos de explotación, gastos de administración e intereses moratorios y mantendrá en su página electrónica el formulario de declaración, liquidación y pago."

Lo anterior, es relevante teniendo en cuenta que el análisis remitido por la CGR obedece a diferencias que se generan por la omisión en el cálculo de los periodos fraccionados, en este sentido es necesario aclarar:

- 1. Que dentro en la Resolución No. 20161200032374, modificada por la Resolución 20191000001944 se considera que "en virtud del artículo 41 de la Ley 643 de 2001, la liquidación de derechos de explotación corresponderá a aquellos causados en el mes inmediatamente anterior; en el caso de novedades con vocación de permanencia, es decir hasta el final del plazo del contrato, los **derechos corresponderán a la liquidación del periodo efectivamente operado**" Negrita fuera del texto.*
- 2. Que en la misma se establecen los "días de liquidación sobre los cuales se liquidan los derechos de explotación y gastos de administración de los elementos de juego"*
- 3. Que se define FRACCIÓN como: "es la explotación de elementos, con vocación de permanencia, por un periodo inferior al periodo de liquidación (mes), que se presenta cuando queda en firme la autorización de una novedad que permita la adición y/o retiro de MET o para la primera o última cuota del contrato"*
- 4. Que se determinan las condiciones de periodo fraccionado, "se presenta cuando: se suscribe el otrosí que autorice el retiro, se apruebe la garantía que ampara la adición de un elemento con carácter permanente o se genere mediante acto administrativo una adición y retiro simultaneas que no afecte el valor del contrato. **En estos casos la explotación de elementos se da por un periodo inferior al periodo de liquidación (mes)**, es decir, cuando la operación del elemento no inicia el día uno del periodo o no finaliza el último día del periodo o para la primera o última cuota del contrato" Negrita fuera del texto.*

Así mismo, la resolución 20182300011754 de 2018 "por medio de la cual se fija el trámite y los requisitos para la autorización y concesión de la operación de juegos de suerte y azar en la modalidad localizados" establece los movimientos posibles al inventario, dentro de los cuales se tienen; Adición, Retiro, Reemplazo, Cambio de apuesta, Traslado, Traslado automático.

Como segunda medida vale la pena resaltar, que independiente del protocolo de liquidación, el artículo 41 de la ley 643 de 2001 expresa:

*(...) "los concesionarios y los autorizados para operar juegos de suerte y azar **tendrán la obligación de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente** ante la entidad competente para la administración del respectivo juego del monopolio o las autoridades departamentales, distritales o municipales, según el caso" Negrita fuera de texto.*

De conformidad a lo anterior, es dable traer a colación la Sentencia nº 25000-23-37-000-2012-00200-01 (20327) de Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, de 9 de Julio de 2015, que manifiesta:

"Así mismo, es menester aclarar que la liquidación sugerida no es un acto administrativo que contenga la manifestación de la voluntad de la Administración tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular y, en esa medida no se puede predicar la transgresión del principio de confianza legítima."

Finalmente, dentro de los análisis realizados por la entidad para verificar el valor presentado por la CGR (...) Coljuegos evidenció que los mismos, obedecen a que en los casos en los cuales aplicaban cobros fraccionados se aplicó la tarifa total según lo consignado en el artículo 34 de la Ley 643 de 2001, lo cual desconocería la ejecución real del contrato y las novedades que se pueden tener a la hora de realizar el cálculo de los derechos de explotación y gastos de administración.

Lo anterior, con fundamento en que la liquidación sugerida por parte de la entidad obedece a un proceso documentado por la Resolución No. 20161200032374, modificada por la Resolución 20191000001944, donde se evidencia el cobro fraccionado."

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta que la respuesta por parte de Coljuegos, menciona que las diferencias radican en el cálculo de los periodos fraccionados, para tal efecto se hizo una revisión de la normatividad y de lo reportado en las bases de datos, a partir de la norma aplicable que para la fecha es el mayor valor entre las dos, cuando hay fracción de días en tarifa fija se establece el porcentaje dependiendo de la fracción en días, pero respecto a la tarifa variable no es sujeto a la fracción de días, toda vez, que como su nombre lo indica es variable dependiendo del ingreso, verbigracia, si la MET está operando 15 días en el mes porque la adicionaron en la mitad del mes, pero los ingresos de esta superan la fracción de la tarifa fija, la de mayor valor es la que se debe pagar.

En primera instancia se solicitó alcance a la respuesta, pues en la observación se les menciona que el monto del hallazgo puede aumentar si se evalúa la tarifa variable, toda vez que la norma plantea que el pago debe ser el mayor valor entre la tarifa fija y la variable y Coljuegos no mencionó inicialmente nada respecto de la tarifa variable.

En el alcance responden que para el 2017 no pueden realizar fácilmente el cálculo de la tarifa variable, pero que en la data entregada inicialmente existe una columna con el cálculo y que, en caso de no existir ningún valor, es porque la MET no reportó información y conforme a la regla del protocolo se le debe aplicar la tarifa fija. Por lo que se procedió a realizar cálculos nuevamente a la luz de la normatividad vigente, arrojando entre otras situaciones que validan el presente hallazgo, lo siguiente:

- Para el mes de marzo de 2017, en el contrato C0997 no se liquidó con la mayor tarifa entre fija y variable en 113 registros.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ajustó el hallazgo.

Hallazgo No. 7 Contrato de concesión C1196 de 2013

Ley 1393 de 2010 *"Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones:*

(...) **ARTÍCULO 21. COBRO DE RENTAS, DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y SANCIONES.** *Para efectos del cobro de las rentas y derechos de explotación sobre los juegos de suerte y azar y de las sanciones que apliquen los administradores del monopolio y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, se aplicará el procedimiento de cobro coactivo consagrado en el Estatuto Tributario."*

Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".*

(...) **Artículo. 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.** *"Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (...)".*

Decreto 1451 de 2015, *"Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)":*

"Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones. *La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones: (...)*

5. *Adelantar las acciones de fiscalización, discusión, cobro, sanción y todas las demás relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los autorizados y de los contratos de operación de juegos de suerte y azar. (...).*

10. *Realizar, directamente o a través de terceros los trámites relacionados con el cobro de obligaciones y la recuperación de cartera de los contratos de operación de juegos de suerte y azar.*

11. *Dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva de los créditos a favor de la Empresa, en los términos señalados en la ley que regula la materia."*

GCT-MA-02 Manual de Incumplimiento Contractual Vigencia de Coljuegos, versión No. 4, vigente desde el 30 de noviembre de 2018. (...)

"Actividad 43. Elaborar memorando remisorio del acto en firme y enviar a las áreas interesadas. Políticas/Instructivos Criterios de aceptación o rechazo Si la decisión del acto administrativo fue sancionar o declarar la caducidad del contrato se envía por correspondencia el memorando que informa la decisión a las siguientes áreas para su competencia (Gerencia Administrativa y Financiera, Gerencia de Cobro, Oficina de TICS, Gerencia de Seguimiento Contractual, Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales)".

GCT-MA-06 Manual proceso administrativo sancionatorio de Coljuegos, versión 2 y 3, vigente desde el 30 de agosto de 2017 y el 28 de diciembre de 2018. (...)

"Actividad 28. Proceso Administrativo Sancionatorio. Una vez en firme el acto administrativo se remitirá dentro de los 3 primeros días hábiles del mes siguiente a imponerse la sanción, memorando interno remitiendo la sanción al área de Cobro de acuerdo al instructivo de comunicaciones de la Gerencia Seguimiento Contractual".

GCT-MA-05 Manual de Cobro Coactivo de Coljuegos, versión 4, vigente desde el 15 de febrero de 2018, cuyo objetivo es "1. OBJETIVO. Asegurar el ágil y eficaz recaudo por jurisdicción coactiva de las obligaciones que consten en un Título ejecutivo a favor de Coljuegos."

(...) • **TÍTULO EJECUTIVO:** Se entiende por Título Ejecutivo toda obligación, clara, expresa y exigible a favor de Coljuegos, que conste en un acto administrativo ejecutoriado, en una providencia judicial o en cualquier documento que preste mérito ejecutivo.

Coljuegos y el operador el 20 de diciembre de 2013, suscribieron el contrato de concesión de juegos de suerte y azar, con el objeto de Concesionar 153 máquinas tragamonedas con apuestas hasta \$500 en locales autorizados.

El Contrato C1196-2013, contempló en su cláusula Décima: "CADUCIDAD- si se presenta algún hecho constitutivo de incumplimiento de las obligaciones a cargo del CONCESIONARIO, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y se evidencie que puede conducir a la paralización, el Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS, por medio de acto administrativo debidamente motivado dará por terminado el mismo y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre, sin que haya lugar a indemnización alguna. La declaratoria de caducidad será constitutiva de siniestro de incumplimiento (...)"

Es así, como Coljuegos mediante Resolución 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018, por la cual declara el incumplimiento del contrato C1196- al operador, por desatender la obligación relacionada con la Resolución No. 1400 de 2017 y sus modificaciones, respecto a la conexión en línea de 153 MET autorizadas y pactadas en el contrato, según consta en los informes de supervisión elaborados por la Gerencia de Seguimiento Contractual. Se declaró el siniestro de incumplimiento, afectación de la póliza, e imposición de una multa diaria sucesiva del 0,5% del valor del contrato- Otrosí 01 (\$820.795.367), es decir \$4.103.976.

La Resolución 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018, quedó ejecutoriada el 28 de diciembre de 2018, como se confirma en el memorando que remite la Vicepresidencia de Operaciones:

Fecha Confirmación de Caducidad	Ejecutoria	Fecha Ejecutoria	No. Expediente Único
27/12/2018	20195000007623	28/12/2018	20134200190201001E

Imagen tomada del radicado No. 20195000324523

De acuerdo a la información suministrada por el área de liquidaciones, a través del reporte de contadores del contrato C1196, se tiene que el operador superó el incumplimiento a partir del 1 de enero de 2019.

Coljuegos mediante memorando interno No. 20195000324523 del 7 de noviembre de 2019, con ocasión de la revisión del contrato por parte de la CGR, traslada el expediente para dar inicio al proceso de cobro, es decir once (11) meses después de la ejecutoria del acto administrativo por el cual se declara el incumplimiento del contrato y el siniestro.

Esta situación, evidencia las debilidades en el seguimiento que realiza la Vicepresidencia de Operaciones a las sanciones que genera, y la mora en remitir los títulos ejecutivos a las áreas competentes para el inicio de las acciones de cobro contra el operador incumplido, y la reclamación ante la aseguradora.

Por lo anterior, se ocasiona riesgo en la recuperación de recursos a favor de la salud en la suma de \$20.525.247¹⁹, por concepto de la sanción impuesta al operador y \$2.473.203 por intereses²⁰.

Respuesta de Coljuegos

*“El Manual de Incumplimiento Contractual de Coljuegos establece como actividad de la Vicepresidencia de Operaciones: “Si la decisión del acto administrativo fue sancionar o declarar la caducidad del contrato se envía por correspondencia el memorando que informa la decisión a las siguientes áreas para su competencia (Gerencia Administrativa y Financiera, **Gerencia de Cobro**, Oficina de TICS, Gerencia de Seguimiento Contractual, Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales)” (subrayado fuera de texto); no obstante lo anterior, el manual no señala un término específico para realizar el traslado a dicha Gerencia.*

La Resolución 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018 declaró el incumplimiento del contrato C1196 y (...).

La decisión de imponer la multa por parte de la Vicepresidencia de Operaciones a través de la Resolución No. 20185000047384 quedó ejecutoriado el 28 de diciembre de 2018, lo que implica, que una vez en firme el operador es quien tiene la carga de realizar todas las gestiones administrativas para proceder al pago de la multa diaria sucesiva por cada día de retraso en la superación del incumplimiento, de conformidad con el contrato suscrito; sin embargo, el operador no ha realizado a la fecha ninguna acción voluntaria encaminada al pago con ocasión del incumplimiento de sus obligaciones.

Es pertinente precisar, que como el operador no ha realizado a la fecha el pago voluntario de la multa que se le impuso, con ocasión del proceso de cobro iniciado, se le hará exigible los intereses que se causen hasta el momento en que efectivamente se reciba el pago por parte de Coljuegos, lo que implica que se recaudarán más recursos para la salud, (...).

¹⁹ El valor de la sanción corresponde a 4.103.976 por 5 días hasta el 2 de enero de 2019 (siguiente día hábil a la superación del incumplimiento).

²⁰ La tasa de interés moratorio que se liquida en los procesos por jurisdicción coactiva, es del doce por ciento (12%) anual, desde el día en que se hace exigible la obligación hasta aquel en que se verifique el pago, con fundamento en el artículo 9 de la Ley 68 de 1923.

La citada resolución está en firme, y a la fecha del 19 de noviembre de 2019 la Gerencia de Cobro ha realizado las siguientes gestiones de cobro:

- a. Mediante radicado 20195300819671 del 18 de noviembre de 2019, la Gerencia de Cobro de la Vicepresidencia de Operaciones de Coljuegos, presentó a SEGUROS DEL ESTADO S.A. la reclamación de que trata el artículo 1080 del Código de Comercio. Lo anterior, en atención a la póliza de cumplimiento No. 18-44-101031388 que ampara el contrato de concesión C1196 de (...), con NIT 900.617.939-4.

En este sentido, se hace remisión del estado de cuenta de la obligación contenida en la Resolución No. 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018 expedido por la Gerencia Financiera de Coljuegos, memorando número 20192100336663 del 18 de noviembre de 2019, en el que se liquida el valor correspondiente a multa diaria sucesiva con ocasión al incumplimiento del contrato C1196.

La reclamación fue debidamente recibida para su trámite en las instalaciones de SEGUROS DEL ESTADO S.A el día 19 de noviembre de 2019.

- b. Por su parte, con radicado 20195300819971 del 18 de noviembre de 2019, se remite al operador (...), con NIT 900.617.939-4 el primer requerimiento de pago respecto de la Resolución No. 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018.

(...) El Estatuto Tributario señala en su artículo 817 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO. <Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte."

En esa línea, se evidencia que se han venido agotando las etapas administrativas y jurídicas que las disposiciones normativas indican, donde se reitera que aún se encuentra dentro del término legal para obtener el recaudo, toda vez que faltan más de cuatro (4) años para que prescriba la acción de cobro de la obligación contenida en la Resolución No. 20185000047384 de fecha 27 de diciembre de 2018, (...)"

Análisis de la respuesta

En la respuesta Coljuegos indica que el acto administrativo que sanciona y declara la caducidad es remitido a la Gerencia Administrativa y Financiera, Gerencia de Cobro, Oficina de TICS, Gerencia de Seguimiento Contractual, Gerencia de Control a las



Operaciones ilegales, para lo de su competencia, que el manual no señala un término específico.

La Resolución 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018, ejecutoriada el 28 de diciembre de 2018 la cual declara la caducidad del contrato C1196 de 2013, con ocasión de la revisión del contrato por parte de la CGR fue tenido en cuenta y/o advertido, es así como el 7 de noviembre de 2019 trasladan el expediente para dar inicio al proceso de cobro al operador, y el 18 de noviembre de 2019, la Gerencia de Cobro de la Vicepresidencia de Operaciones de Coljuegos inicia el proceso de cobro ante la aseguradora.

Y agregan en la respuesta *“que como el operador no ha realizado a la fecha el pago voluntario de la multa que se le impuso, con ocasión del proceso de cobro iniciado, se le hará exigible los intereses que se causen hasta el momento en que efectivamente se reciba el pago por parte de Coljuegos”*. Es de precisar que el Decreto 1068 de 2015 en el artículo 2.7.8.1, les otorga facultades de fiscalización y control a la explotación de juegos de suerte y azar, y por ende a Coljuegos le corresponde **ejercer oportuna y efectivamente** las facultades de fiscalización y control, al igual que la imposición de las sanciones para el control de la explotación ilegal de los JSA.

De igual forma, en el Manual del Proceso Administrativo Sancionatorio de Coljuegos, versión 2 y 3, (vigente desde el 30 de agosto de 2017 y el 28 de diciembre de 2018), en su Actividad 28. Proceso Administrativo Sancionatorio, precisa; *“Una vez en firme el acto administrativo se remitirá dentro de los 3 primeros días hábiles del mes siguiente a imponerse la sanción, memorando interno remitiendo la sanción al área de Cobro de acuerdo al instructivo de comunicaciones de la Gerencia Seguimiento Contractual”*; la Actividad 28 del manual referido, no fue tomada en cuenta en el traslado de la Resolución 20185000047384 del 27 de diciembre de 2018 para su cobro.

No es dable a Coljuegos desconocer las facultades de control y fiscalización de los juegos de suerte y azar, encomendados legalmente, facultades adoptadas y regladas internamente con el manual referido, entre otros.

De otra parte, al explicar que como el operador no ha realizado el pago voluntario, (a los 11 meses de estar ejecutoriado el acto administrativo) inician el proceso de cobro, y justifican la mora en la ejecución y cobro de las sumas adeudas por el operador con la cobranza de intereses; situación que tiende a desconocer la función de Coljuegos señalada en el numeral 10, del artículo 5 del Decreto 4142 de 2011, el cual indica; *“Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores y adelantar las acciones necesarias para promover dicho cumplimiento”*; por tanto, el cobro de los actos administrativos sancionatorios deben ser oportunos y dentro de los términos señalados en el manual del Proceso Administrativo Sancionatorio de Coljuegos.

Por lo anterior, se corre el riesgo de pérdida de los recursos destinados para la salud, por la indebida gestión en el seguimiento, control, supervisión y cobro del acto administrativo sancionatorio; el hallazgo se valida.



Hallazgo No. 8 Cobro sanciones por inexactitud

Ley 1393 de 2010 “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones:
(...).

ARTÍCULO 21. COBRO DE RENTAS, DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y SANCIONES.
Para efectos del cobro de las rentas y derechos de explotación sobre los juegos de suerte y azar y de las sanciones que apliquen los administradores del monopolio y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, se aplicará el procedimiento de cobro coactivo consagrado en el Estatuto Tributario.”

Decreto 1451 de 2015, “Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)”:

“Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones. La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones: (...)

5. Adelantar las acciones de fiscalización, discusión, cobro, sanción y todas las demás relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los autorizados y de los contratos de operación de juegos de suerte y azar. (...)

10. Realizar, directamente o a través de terceros los trámites relacionados con el cobro de obligaciones y la recuperación de cartera de los contratos de operación de juegos de suerte y azar.”

GCT-MA-06 Manual proceso administrativo sancionatorio de Coljuegos, versión 2 y 3, vigente desde el 30 de agosto de 2017 y el 28 de diciembre de 2018.

“Actividad 28. Proceso Administrativo Sancionatorio. Una vez en firme el acto administrativo se remitirá dentro de los 3 primeros días hábiles del mes siguiente a imponerse la sanción, memorando interno remitiendo la sanción al área de Cobro de acuerdo al instructivo de comunicaciones de la Gerencia Seguimiento Contractual”.
(...)

“Dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de la interposición del recurso de reposición - apelación, se debe proyectar la resolución que resuelva el recurso de reposición interpuesto, de acuerdo al INSTRUCTIVO ACTOS ADMINISTRATIVOS GERENCIA SEGUIMIENTO CONTRACTUAL”.

GCT-MA-05 Manual de Cobro Coactivo de Coljuegos, versión 4, vigente desde el 15 de febrero de 2018, cuyo objetivo es “Asegurar el ágil y eficaz recaudo por jurisdicción coactiva de las obligaciones que consten en un Título ejecutivo a favor de Coljuegos.”
(...)

• **TÍTULO EJECUTIVO:** Se entiende por Título Ejecutivo toda obligación, clara, expresa y exigible a favor de Coljuegos, que conste en un acto administrativo ejecutoriado, en una providencia judicial o en cualquier documento que preste mérito ejecutivo.

(...) Actividad 3. Etapa Persuasiva. Criterio de aceptación o rechazo: (...) “La etapa de cobro persuasivo debe ser adelantada en un término que no supere 2 meses contados a partir del envío de la primera comunicación al deudor. Se entiende que si pasados los 2 meses

establecidos como el término máximo de duración del cobro persuasivo sin que el deudor hubiere pagado la obligación o solicitado una facilidad de pago, COLJUEGOS debe iniciar el cobro por vía coactiva según lo indica la Resolución 20175300026874 de 2017 Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, salvo en aquellos casos en que el deudor haya abonado como mínimo un 60% del total de la obligación, caso en el cual la fase persuasiva tendrá un término de 3 meses.”

De la verificación de la muestra seleccionada de los procesos administrativos sancionatorios por inexactitud, se identificó mora en el traslado de la Gerencia de Seguimiento Contractual a la Gerencia de Cobro, según lo establecido en las disposiciones internas de Coljuegos, como se muestra a continuación:

Tabla 7. Traslado a Cobro sanciones por inexactitud

Cifras en pesos \$								
CONTRATO	No. RESOLUCION	FECHA EJECUTORIA	Fecha máxima para traslado	RADICADO TRASLADO COBRO	FECHA DE TRASLADO	Días para traslado	Valor a pagar DE	Valor a pagar GA
C0869	20175100040064	7/03/2018	4/04/2018	20185100118483	29/06/2018	86	\$ 27.491.707	\$ 274.917
C0895	20185100002464	9/03/2018	4/04/2018	20185100152573	31/08/2018	149	\$ 269.795.521	\$ 2.697.955
C0921	20185100022284	16/07/2018	3/08/2018	20195100068853	5/04/2019	245	\$ 32.522.951	\$ 325.230
C1070	20185100002104	1/03/2018	4/04/2018	20185100085703	2/05/2018	28	\$ 9.240.296	\$ 92.403
C1072	20175100041334	14/02/2018	5/03/2018	20185100070783	13/04/2018	39	\$ 6.228.659	\$ 62.287
C1122	20175100036674	28/02/2018	5/03/2018	20185100113803	21/06/2018	108	\$ 32.063.693	\$ 320.637
C1156	20175100034884	20/12/2017	4/01/2018	20185100030683	15/02/2018	42	\$ 10.806.084	\$ 108.061
C1248	20185100001194	22/03/2018	4/04/2018	20185100117433	29/06/2018	86	\$ 33.522.522	\$ 335.225
C1262	20185100008404	25/10/2018	6/11/2018	20195100058503	20/03/2019	134	\$ 59.305.189	\$ 593.052
Totales							\$ 480.976.622	\$ 4.809.767

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En el seguimiento remitido por la Gerencia de Cobro a esta comisión se registra la fecha y el radicado del último requerimiento realizado al Operador, lo que indica que los procesos de cobro, en la mayoría de los casos, duran en etapa persuasiva más de un año, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 8. Traslado a Cobro sanciones por inexactitud

CONTRATO	EXPEDIENTE	FECHA DE TRASLADO	ESTADO ACTUAL	RADICADO ACTUACIÓN	FECHA RADICADO	Tiempo transcurrido hasta la actuación
C0869	2011200140100626E	29/06/2018	PERSUASIVO	20195300783091	22/10/2019	480
C0895	20124200190200051E	31/08/2018	PERSUASIVO	20195300783211	22/10/2019	417
C0921	20124200190200169E	5/04/2019	PERSUASIVO	20195300753571	30/09/2019	178
C1070	20124200190200448E	2/05/2018	PERSUASIVO	20195300727721	18/09/2019	504
C1072	20134200190200143E	13/04/2018	PERSUASIVO	20195300727691	18/09/2019	523
C1122	20134200190200597E	21/06/2018	PERSUASIVO	20195300753821	30/09/2019	466
C1156	20134200190200599E	15/02/2018	PERSUASIVO	20195300783171	22/10/2019	614
C1248	20144200190200349E	29/06/2018	PERSUASIVO	20195300753711	30/09/2019	458
C1262	20144200190200670E	20/03/2019	PERSUASIVO	20195300783471	22/10/2019	216

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De otra parte, en la Resolución sancionatoria No. 20175100030054 del 27 de octubre de 2017 del contrato C1209 de 2014. El Recurso de reposición presentado, por el



operador el 22 de noviembre de 2017, fue resuelto por Coljuegos mediante resolución 20185100037544 del 10 de octubre de 2018 y concede la apelación.

La apelación se resuelve con la resolución No. 20185000042734 del 22 de noviembre de 2018, los antecedentes de esta apelación indican; *"El recurso de reposición presentado por la sociedad (...), fue resuelto por la Gerencia de Seguimiento Contractual de la Vicepresidencia de Operaciones de COLJUEGOS, en su respectiva oportunidad (...)"*; se resolvió el recurso de reposición a los 11.5 meses, lo cual contraviene lo establecido en el Manual del Proceso Administrativo Sancionatorio.

Las situaciones descritas, se presentan por deficiencias en la ejecución de los procesos administrativos sancionatorios, el inicio de la gestión de cobro, así como debilidades en la comunicación entre las áreas, lo que ocasiona que los operadores incurran en pagos adicionales de intereses, que no se cobren de forma oportuna los recursos por concepto de derechos de explotación, los cuales se deben transferir a la salud y los ingresos por gastos de administración para la operación de Coljuegos.

Respuesta de Coljuegos

"El Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", respecto de la regulación que realiza sobre la administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, no establece en ninguna disposición respecto de Coljuegos un término específico para el traslado de las resoluciones sancionatorias por inexactitud de una dependencia a otra.

(...) El Estatuto Tributario señala en su artículo 817 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO. <Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

- 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.*
- 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.*
- 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.*
- 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.*

(...) En esa línea, se evidencia que si bien las resoluciones sancionatorias por inexactitud enunciadas en la tabla (...) no se trasladaron simultáneamente a la Gerencia de Cobro, se han venido agotando las etapas administrativas y jurídicas que las disposiciones normativas indican, donde se reitera que aún se encuentra dentro del término legal para obtener el recaudo, toda vez que no ha prescrito la acción de cobro de las obligaciones contenidas en citadas las resoluciones sancionatorias, y además no existe disposición normativa que indique un término para dicho traslado.

(...) En primer lugar, es pertinente precisar que efectivamente y tal como lo indica la Contraloría, la Gerencia de Cobro remitió el radicado del último requerimiento realizado a

los operadores, no obstante, ello no quiere decir que previamente no se hubieran adelantado gestiones de cobro con fines de recaudo, toda vez que a través del correo institucional de la entidad se adelantaron gestiones persuasivas requiriendo a los deudores, tal como se especifica en el cuadro anexo a este escrito.

Dicho lo anterior, en el sentido que dentro del año siguiente a la recepción del título se han adelantado las gestiones de cobro correspondientes, se precisa que la Gerencia de Cobro, en atención a lo dispuesto en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera y ante el gran volumen de procesos en curso, está facultada para priorizar la gestión correspondiente en virtud de aspectos tales como los términos con que cuenta la administración para exigir de manera coactiva las obligaciones.

En esa línea, la Gerencia de Cobro ha venido agotando las etapas administrativas y jurídicas que las disposiciones normativas indican, donde se especifica que los títulos ejecutivos relacionados en cuadro adjunto aún se encuentran dentro del término legal para ser cobrados vía jurisdicción coactiva, lo que significa que no se configuraría en este momento ningún riesgo fiscal para la obtención de dichos recursos.

En este sentido, no se configura la prescripción de la acción de cobro respecto de los títulos ejecutivos descritos, la cartera que ella comporta es considerada como de baja criticidad²¹, en atención a que faltan más de 3 años para que acaezca la referida prescripción y además se han adelantado gestiones procesales de cobro, lo que implica que no existe riesgo fiscal (...) pues, se reitera, se han adelantado, en el marco de las disposiciones y términos legales, las gestiones administrativas de cobro pertinentes y ajustadas a las cargas laborales actuales.

(...) Es indispensable precisar que la parte resolutive de los actos administrativos coinciden con la información cargada en el aplicativo de Siicol, lo cual se puede evidenciar en las capturas de imágenes de los actos administrativos y el aplicativo: (...)”

Análisis de la respuesta

La respuesta presentada por Coljuegos menciona que el Decreto 1068 de 2015 del sector Hacienda no establece un término para el traslado de los expedientes para iniciar el cobro de las sanciones, de la Gerencia de Seguimiento Contractual a la Gerencia de Cobro. Sin embargo, desconoce que a nivel interno cuenta con el Manual del Proceso Administrativo Sancionatorio GCT-MA-06 el cual en la Actividad 28. Proceso Administrativo Sancionatorio señala; “Una vez en firme el acto administrativo se remitirá dentro de los 3 primeros días hábiles del mes siguiente a

21 Ley 1066 de 2006, artículo 2: “Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor”, numeral 1 señala: “Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago”.

Resolución 20175300026874 del 10 de octubre de 2017: “Por la cual se expide el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar – Coljuegos”, artículo 15 “Criterios de clasificación de la cartera”, numeral 3 “Según la antigüedad”, 3.1. “De baja criticidad: La cartera será de baja criticidad cuando falten más de tres años para que acaezca la prescripción de la acción de cobro, contado desde la fecha de la notificación del mandamiento de pago o la ejecutoria del título ejecutivo objeto de cobro”.

imponerse la sanción, memorando interno remitiendo la sanción al área de Cobro de acuerdo al instructivo de comunicaciones de la Gerencia Seguimiento Contractual.

A continuación de la contestación mencionan, que el término que establece el Estatuto Tributario para la prescripción de la acción de cobro y que los expedientes pese a que "(...) no se trasladaron simultáneamente a la Gerencia de Cobro, se han venido agotando las etapas administrativas y jurídicas que las disposiciones normativas indica". La CGR no desconoce que las acciones se encuentran dentro de los términos señalados en la Ley, sin embargo, Coljuegos desconoce los términos establecidos en sus manuales internos los cuales indican que la etapa persuasiva es de 2 meses, antes de iniciar el cobro coactivo y según los hechos descritos esta etapa dura más de un año.

Con respecto a la Resolución sancionatoria No. 20175100030054 del 27 de octubre de 2017 del contrato C1209 de 2014, el artículo 817 del Estatuto Tributario citada por Coljuegos es de carácter general a la cuales se acude en casos de vacíos normativos; para el caso de Coljuegos cuenta con el Manual Proceso Administrativo Sancionatorio, que señala *"Dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de la interposición del recurso de reposición - apelación, se debe proyectar la resolución que resuelva el recurso de reposición interpuesto, de acuerdo al INSTRUCTIVO ACTOS ADMINISTRATIVOS GERENCIA SEGUIMIENTO CONTRACTUAL"*. El término definido es claro y preciso para resolver los recursos de reposición, el cual en este caso no han aplicado.

Por lo anterior, el hallazgo se valida.

Hallazgo No. 9 Módulos de Auditoria a METS

El artículo 43 de la Ley 643 de 2001, *"Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar"*, establece:

"ARTICULO 43. Facultades de fiscalización sobre derechos de explotación. Las empresas, sociedades o entidades públicas administradoras del monopolio de juegos de suerte y azar tienen amplias facultades de fiscalización para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios o destinatarios de autorizaciones para operar juegos de suerte y azar. (...)".

Así mismo, la Resolución 1400 de 2014 *"Por la cual se definen las condiciones y el cronograma para el cumplimiento de la obligación de conectividad de las máquinas electrónicas tragamonedas - MET"*, establece el cronograma y las condiciones técnicas para la efectiva conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas, así:

"(...)

ARTÍCULO SÉPTIMO – CRONOGRAMA DE CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE CONECTIVIDAD – MET:

(...) Fase 3 – Conexión del 100% del inventario autorizado a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución.



(...) Los concesionarios tipo A y tipo B:

c) Deberán cumplir **con la conectividad de la totalidad de las MET** el dos (02) de febrero de 2016

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Los siguientes documentos hacen parte integral de la presente resolución, por lo cual es obligatorio su cumplimiento en las condiciones descritas en este acto administrativo:

- Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea MET – SCLM²²
- Especificaciones técnicas y requerimientos envío de información operadores MET en línea – METL.

(...) Por su parte, los Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea MET – SCLM²³, en el numeral 2.3.1, estipula:

(...) **2.3.1. Acceso a la base de datos²⁴**

El SCLM contará con mecanismos de verificación y control, que permitan la auditoria continua del sistema, evitando la modificación directa o indirecta de la base de datos. Tanto el personal autorizado (usuarios) a operar el SCLM por la empresa operadora de las salas de juego, como el personal de la empresa proveedora del servicio de SCLM, mantendrán un control permanente de acceso seguro al sistema. **COLJUEGOS deberá poder tener acceso local y remoto a la base de datos sobre una vista específica con un privilegio determinado, para acceder a la información de control correspondiente a contadores y registros de auditoría para cada uno de los establecimientos.** (la negrita y el subrayado es nuestro).

(...)

Entretanto, el numeral 2.3.2 ibídem, estableció la información de control correspondiente a contadores y registros de auditoría almacenada en la base de datos:

2.3.2. Información almacenada en la base de datos

(...) **b) Información de Control**, se refiere a los eventos significativos que se generan desde el SCLM o desde una MET la cual a través del elemento de interfaz la envía al SCLM, utilizando un protocolo de comunicación válido (se describe más adelante en el ítem “2.6.2. Requisitos para la información de control). Cada evento deberá ser almacenado en una o más bases de datos del operador de donde se extraerá cuando sea solicitada por COLJUEGOS.

22 Sistema de Conexión en Línea para las MET – SCLM: Es un Sistema de conexión en línea de un grupo de Máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET). Las máquinas son conectadas con una Interfaz a través de un protocolo de comunicaciones y por medio de una conexión segura a un Servidor Concentrador del Operador (SCO) local o remoto. En el Servidor Concentrador del Operador (SCO) se encuentra la Base de Datos, con los datos almacenados de la información administrativa del operador, información de control y los contadores generados por las MET. Este Servidor de Operador (SCO) es el encargado generar y controlar la transmisión de la información solicitada a COLJUEGOS, a partir de los datos almacenados de la información de control y de los contadores entregados por las MET.

23 Requerimientos Técnicos Sistema conexión en Línea Máquinas Electrónicas Tragamonedas SCLM: Documento que contiene los aspectos técnicos y requisitos generales para la funcionalidad del sistema de Conexión en línea MET (SLCM), incluidos los requisitos del servidor concentrador del operador (LOCAL Y/O REMOTO), requisitos para la información de control, requisitos para la información de auditoría, acceso remoto, entre otros.

24 Base de Datos (BD): Es la colección de información organizada, que para nuestro caso es la información de control, contadores y registros de auditoría que residen en el Servidor Concentrador del Operador (SCO).

(...) **c) Información de los Contadores**, se refiere a los contadores de los juegos que se generan desde una MET y se envían a través del elemento de interfaz al SCLM, utilizando un protocolo de comunicación válido (se describe más adelante en el ítem "2.6.3. Requisitos para los contadores"). Cada evento deberá ser almacenado en una o más bases de datos del operador de donde se extraerá cuando sea solicitada por COLJUEGOS. La información de los contadores en el SCLM, deberán permitir ser identificados y entendidos claramente de acuerdo a su función.

d) La información de auditoría, se refiere a los registros de los eventos de auditoría propios del SCLM, cada evento deberá ser almacenado en una o más bases de datos del operador, y serán los registros sobre los cuales COLJUEGOS realizará las auditorías. Esta información se describe más adelante en el ítem "4.4. Requisitos para la información de auditoría".

(...) **2.6.4. Requisitos para la información de Auditoría**

La información de auditoría se refiere a los registros de los eventos de auditoría²⁵ propios del SCLM. Cada evento deberá ser almacenado en una o más bases de datos del operador en donde se realizarán las auditorías por parte de COLJUEGOS.

(...) Como mínimo el sistema debe almacenar los siguientes eventos de auditoría²⁶:

(...) **2.7.5. Acceso Remoto**

El SCLM debe tener la funcionalidad para el acceso remoto con el propósito de **permitirle a COLJUEGOS acceder a los datos necesarios y especificados en este documento, como mínimo debe permitir extraer datos de muestra del SCO con el objetivo de realizar auditorías sobre los datos enviados y registrados en COLJUEGOS**, (la negrita y el subrayado es nuestro) (...)."

Posteriormente, la Resolución 20151200013264, "Por la cual se modifica la Resolución 1400 de 2014 "Por la cual se definen las condiciones y el cronograma para el cumplimiento

25 2.6.4 Requisitos para la información de Auditoría

(...) Los registros de auditoría en el SCLM deberán incluir como mínimo los siguientes datos:

- La fecha y hora en que aconteció el suceso.
- Un código específico que defina el evento.
- Un texto breve que describa el suceso en el idioma español.

26 Eventos de Auditoría:

- Registros en la base de datos de la fecha, hora y tramas transmitidas diariamente hacia COLJUEGOS de cada una de las MET.
- Registros de cualquier intento de modificación o alteración de la información de control y contadores en la base de datos.
- Registros de las operaciones realizadas en las bases de datos, para lo cual se requerirá de versión de base de datos que permita realizar dicha operación automáticamente.
- Identificar diferencias entre los valores de contabilidad de las máquinas por contadores y los valores físicos reportados por la operación.
- Consultar eventos reportados por las máquinas.
- Auditar el adecuado funcionamiento de las máquinas.
- Cumplir con condiciones de seguridad tanto física como lógica que impidan accesos no autorizados al software y bases de datos.
- Proteger las claves de acceso a los sistemas de información, bases de datos y sistemas operativos. En desarrollo de esta obligación, los operadores deberán evitar el uso de claves compartidas, genéricas o para grupos. La identificación y autenticación en los dispositivos y sistemas de cómputo de los establecimientos autorizados deberá ser única y personalizada.

de la obligación de conectividad de las máquinas electrónicas tragamonedas – MET”, de noviembre 27 de 2015 extendió los plazos del cronograma, así:

ARTICULO SEPTIMO – CRONOGRAMA DE CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DECONECTIVIDAD – MET: El cronograma para el cumplimiento de la obligación de conectividad de las MET comprende tres (03) fases así:(...)

Fase 3 – **Conexión del 100%** del inventario autorizado a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución. Para la tercera Fase los operadores tipo A y B de juegos de suerte y azar localizados que operen MET deberán cumplir con la conectividad de la totalidad de las MET el treinta (30) de septiembre de 2016”

Y por segunda vez, la Resolución 20161200005274 “Por la cual se modifica la Resolución 1400 de 2014 “Por la cual se definen las condiciones y el cronograma para el cumplimiento de la obligación de conectividad de las máquinas electrónicas tragamonedas - MET” de marzo 16 de 2016 extendió los plazos del cronograma, así:

“(…)

ARTICULO SEPTIMO – CRONOGRAMA DE CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DECONECTIVIDAD – MET:

(...) Fase 3 – **Conexión del 100%** Para la tercera Fase los operadores tipo A y B de juegos de suerte y azar localizados que operan MET deberán cumplir con la conectividad de la totalidad de las MET el dos **(02) de noviembre de 2016**” (la negrita es nuestra).

Por su parte, dentro del clausulado de los contratos y /o en considerandos de la resolución u otro sí es que otorga la concesión se estipuló:

“(…) El CONCESIONARIO deberá cumplir con la obligación de conectividad de las máquinas electrónicas tragamonedas establecida en la Resolución 2016200005274 de 2016 que modificó la Resolución 1400 de 2014, por tanto, las máquinas autorizadas efectuarán el reporte con el NUC conforme lo señalado en el presente acto administrativo. (...)”

GCT-IN-22 El Instructivo Seguimiento Integral de Coljuegos, versión 1 del 26 de mayo de 2017, cita:

“(…)12.3 Para auditoria SCLM En el servidor de Coljuegos

a) Al segundo día de realizar las pruebas, el funcionario de Fiscalización, debe verificar que los eventos significativos generados en las pruebas realizadas en las visitas en campo, se encuentren reportadas en la operación de ese día.

De esta verificación se deja constancia y hace parte del expediente de fiscalización abierto al operador. (...)”

De acuerdo a lo anterior, y en desarrollo de la verificación del acceso remoto a la base de datos a través del protocolo de comunicación provisto por cada operador para Coljuegos, se evidenció que Coljuegos no en todos los casos cuenta con acceso al módulo de auditoría para la validación de la información de control correspondiente a contadores y registros de auditoría.

Adicionalmente, mediante oficio ACE8-49 (ítem 7) se solicitó: “(…) “7. Relación detallada de contratos de concesión de operadores localizados vigentes al cierre de 2018



indicando a cuáles Coljuegos tiene acceso remoto al módulo de auditoría del SCO²⁷ y a cuáles no.”

Y posteriormente, se dio alcance al oficio anterior, mediante oficio ACE8-67, así:

“1. En los contratos que se indica que “No aplica – Contrato Terminado” por favor indicar si se tuvo acceso durante las vigencias 2017 y 2018.

2. Detalle de las condiciones de acceso al módulo de auditoría del SCO de todos los contratos vigentes al cierre de 2018: indicando para los que cumplieron con los requisitos establecidos por Coljuegos, nombre de la plataforma o portal de acceso web y fecha a partir de la cual se tuvo acceso. (...)”

La respuesta confirma que, de 331 contratos de juegos localizados vigentes a diciembre 31 de 2018, en 79 casos la entidad no tuvo acceso durante los periodos de 2017 y 2018 al módulo de auditoría, representando un incumplimiento del 23.87%, con respecto a lo establecido para este ítem en su proceso de fiscalización y como se observa en la respuesta, resumida en las siguientes tablas:

Tabla 9. Concesionarios sin Acceso al módulo Auditor SCO

CONTRATOS VIGENTES A 2018 MET - SCO			
No.	No. CONTRATO	NIT	ACCESO A MODULO AUDITOR SCO
1	C1263	900566806	NO
2	C1264	900054930	NO
3	C1276	900721737	NO
4	C1286	810002818	NO
5	C1289	805021244	NO
6	C1295	805022508	NO
7	C1299	830136446	NO
8	C1326	900390826	NO
9	C1336	900923309	NO
10	C1339	900396042	NO
11	C1365	830126047	NO
12	C1366	811043019	NO
13	C1394	901006695	NO
14	C1399	901003765	NO
15	C1401	811042793	NO
16	C1409	810002471	NO
17	C1416	811039768	NO
18	C1417	900466642	NO
19	C1423	900483310	NO
20	C1426	900117934	NO
21	C1436	830106494	NO
22	C1457	810000870	NO
23	C1466	900668781	NO
24	C1523	816008233	NO
25	C1524	901124349	NO
26	C1530	900139404	NO
27	C1565	830130293	NO
28	C1569	900160619	NO
29	C1583	900540846	NO
30	C1584	901166159	NO
31	C1595	900305862	NO
32	C1599	811041488	NO
33	C1616	900154208	NO
34	C1621	901155764	NO
35	C1626	901169896	NO
36	C1632	900024874	NO
37	C1640	901196936	NO

Fuente: Coljuegos oficio AG8-49

²⁷ Servidor Concentrador Operador – SCO: Es el equipo electrónico que se encargará de recopilar y almacenar los datos provenientes de las MET instaladas en la sala de juegos, hacia la Base de Datos. En el mismo SCO puede operar la Base de Datos en una instancia aparte siempre que se garantice la seguridad de la data.



Tabla 10. Concesionarios sin Acceso al módulo Auditor SCO

CONTRATOS VIGENTES A 2018 MET - SCO			
No.	No. CONTRATO	NIT	ACCESO
38	C1195	900635735	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
39	C1196	900617939	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
40	C1199	900466642	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
41	C1202	830501090	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
42	C1203	900639405	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
43	C1208	810006359	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
44	C1209	800202202	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
45	C1210	811046917	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
46	C1211	900347608	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
47	C1216	900035765	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
48	C1218	811041265	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
49	C1220	900682672	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
50	C1221	806015615	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
51	C1223	808003679	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
52	C1231	900456010	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
53	C1232	900186691	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
54	C1233	900115068	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
55	C1234	900082458	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
56	C1235	900194625	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
57	C1236	900481844	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
58	C1239	900678929	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
59	C1242	900700321	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
60	C1243	900729690	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
61	C1244	900607040	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
62	C1247	900435525	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
63	C1249	900675316	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
64	C1253	900724318	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
65	C1257	900743603	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
66	C1279	822005463	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
67	C1284	900466642	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
68	C1314	811042811	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
69	C1315	900062710	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
70	C1338	900856925	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
71	C1340	822007344	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
72	C1342	800210396	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
73	C1351	900155384	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
74	C1356	813013094	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
75	C1360	900038732	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
76	C1388	900986833	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
77	C1402	900043233	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
78	C1519	900154120	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018
79	C1520	830135174	NO TUVO ACCESO DURANTE LOS PERIODOS DE 2017 Y 2018

Fuente: Coljuegos oficio AG8-67

Lo anterior, se presenta por deficiencias en el proceso de seguimiento y supervisión por parte de Coljuegos con respecto al cumplimiento de los “Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea MET – SCLM” por parte de los operadores localizados, lo que generó el incumplimiento de las obligaciones técnicas por parte de los concesionarios autorizados para operar juegos de suerte y azar, la ausencia de control y seguimiento a la información correspondiente a contadores y registros de auditoría a METS, permitiendo así una ventana de vulnerabilidad al control que debía ejercer Coljuegos ante cualquier intento de modificación o alteración de la información de contadores y eventos en la base de datos.



Respuesta de Coljuegos

"(...) En relación a la observación relacionada con presuntas deficiencias señaladas en el proceso de seguimiento y supervisión por parte de Coljuegos respecto al cumplimiento de los "Requerimientos Técnicos de Sistema de Conexión en Línea MET- SCLM" a los operadores de juegos localizados, por no contar con el acceso al módulo de auditoría del SCLM en el 100% de los contratos, de manera atenta se indica:

Previo a pronunciarnos sobre la gestión realizada por la entidad para lograr el acceso a los módulos de auditoría es importante precisar que, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los operadores de juegos de suerte y azar localizados, en cuanto al reporte de información a través del SCLM, la entidad cuenta con múltiples herramientas que le permiten tener un grado de certeza frente a la información reportada.

En efecto, en cuanto a la integridad de la información, es preciso señalar que los Requerimientos Técnicos del SCLM establecen que el Sistema debe someterse a las pruebas de certificación por un laboratorio autorizado por Coljuegos para asegurar el cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas para recibir y consolidar en línea y en tiempo real la información entregada por cada MET, así como para la generación automática y el envío en bloque (batch) de la información de las MET solicitada por Coljuegos.

Ahora bien, tal y como se detallará en la respuesta a la observación N. 15, durante las visitas de seguimiento contractual se priorizó la revisión del Sistema de Conexión en Línea, por lo cual, durante la vigencia 2017 se realizaba la toma de contadores con registro fotográfico y durante 2018 se incorporaron en las actas de las visitas, insumos que permitieron corroborar la consistencia en la transmisión de la información de las MET a través del SCLM por parte de los operadores. Así mismo, la GSC realizó los requerimientos correspondientes a los casos en que se evidenció que el reporte de información contenía atipicidades, lo cual se verifica en la siguiente tabla, en la cual se incluyen algunos ejemplos de los requerimientos realizados, de los cuales se seleccionó una muestra:

(...) Con el propósito de revisar la exactitud de las liquidaciones, la Gerencia también solicitaba a aquellos operadores que no contaban con el acceso al módulo de auditoría, que aportaran los contadores y reportes certificados por el proveedor del Sistema de conexión en Línea MET, en aras de verificar la información, evitando así la apertura de vulnerabilidad al control de la información allegada por los operadores, generando seguimiento al cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales de los operadores autorizados de juegos de suerte y azar.

En este contexto, a finales de 2017 se requirió el primer grupo de operadores con miras a determinar el procedimiento y ajustar los detalles de ingreso a los módulos desde el punto de vista operativo y tecnológico, los requerimientos realizados corresponden a los siguientes: (...)

Durante 2018 se requirió a la totalidad de operadores, como se verifica a continuación: (...)
Para el año 2018, los operadores de juegos de suerte y azar en la modalidad de localizados presentaron de forma masiva una serie de inquietudes, en relación a la seguridad, manejo e implementación de los módulos de auditoría, información que fue consultada con la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) de la entidad, con el fin de soportar técnicamente dichos requerimientos y poder dar respuestas a los operadores sobre el funcionamiento del módulo. (...)



Con lo anterior se logró la implementación del módulo de auditoría, para garantizar el acceso al Sistema Centralizado del Operador (SCO), porque los operadores han dado cumplimiento progresivamente, sin embargo, a la fecha se han iniciado procesos administrativos para los casos en que aún no se cuenta con el acceso que corresponden a un total de 33 contratos, lo cual representa un porcentaje de 9.4%.

Ahora bien, en el marco de la supervisión y fiscalización, la Gerencia de Seguimiento Contractual ha desarrollado herramientas que permiten lograr con mayor eficiencia el cumplimiento de las laborales dispuestas en las condiciones técnicas para la efectiva conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas (MET), que aseguran la revisión de la liquidación de derechos de explotación ajustada a la realidad de la operación de los elementos, además de cumplir con lo contemplado en los "Requerimientos Técnicos de Sistema de Conexión en Línea MET- SCLM" de la Resolución No. 1400 de 2014, toda vez que los operadores y proveedores del SCLM tienen el conocimiento técnico de cómo se debe implementar el módulo de auditoría; conocimiento que fue adquirido posterior a las diferentes capacitaciones brindadas por parte de Coljuegos y por los distintos proveedores de SCLM en el transcurso de los periodos mencionados en su observación.

En este punto es necesario destacar que el no contar con el acceso a los módulos de auditoría, no imposibilitó el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones inherentes a las funciones de la Gerencia de Seguimiento Contractual para el año 2017 y 2018, ya que se ejercieron las facultades de fiscalización atribuidas a la Gerencia, que se ven reflejados en las actuaciones administrativas adelantadas en por la Gerencia y en las audiencias de incumplimiento contractual que se adelantan en la Vicepresidencia de Operaciones.

A continuación se relaciona el estado actual de cada uno de los contratos que para el 31 de diciembre de 2018 no contaban con acceso al módulo, los cuales se dividieron en dos grupos, el primero de ellos se refiere a los contratos que terminaron su ejecución y que a la fecha han suscrito un nuevo contrato con la misma persona jurídica, en los que se evidencia que de los 42 contratos, 23 cumplen con su obligación, solo 3 tienen en curso un proceso de incumplimiento contractual y 16 no han suscrito nuevo contrato con la entidad, veamos: (...)

El segundo grupo muestra el estado actual de los operadores que a 31 de diciembre no cumplían con la obligación y cuyo contrato continúa en ejecución, de los cuales 9 cumplen con el acceso y 28 tienen en curso un proceso de incumplimiento contractual, según el siguiente detalle:(...)

Por su parte, la Vicepresidencia de Operaciones respecto de los contratos de concesión de juegos de suerte y azar que se allegó informe de supervisión por parte de la Gerencia de Seguimiento Contractual ha realizado las siguientes gestiones, así: (...)"

Análisis de la respuesta

Coljuegos en su respuesta precisa: "para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los operadores de juegos de suerte y azar localizados, en cuanto al reporte de información a través del SCLM, la entidad cuenta con múltiples herramientas que le permiten tener un grado de certeza frente a la información reportada."



En cuanto a la integridad de la información, menciona: "en cuanto a la integridad de la información, es preciso señalar que los Requerimientos Técnicos del SCLM establecen que el Sistema debe someterse a las pruebas de certificación por un laboratorio autorizado por Coljuegos para asegurar el cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas para recibir y consolidar en línea y en tiempo real la información entregada por cada MET,..."

Para la toma de información de los contadores, cita: "durante las visitas de seguimiento contractual se priorizó la revisión del Sistema de Conexión en Línea, por lo cual, durante la vigencia 2017 se realizaba la toma de contadores con registro fotográfico y durante 2018 se incorporaron en las actas de las visitas, insumos que permitieron corroborar la consistencia en la transmisión de la información de las MET a través del SCLM por parte de los operadores..."

Si bien la CGR no desconoce la certificación expedida por parte de un Laboratorio del sistema de conexión en línea, así como las revisiones a contadores realizadas durante las visitas de seguimiento, es Coljuegos dentro de sus facultades de fiscalización quien estableció en la Resolución No. 1400 de 2014 como de obligatorio cumplimiento las condiciones técnicas establecidas mediante "los documentos que hacen parte integral de la presente resolución", en donde claramente, la CGR reitera lo que la entidad estableció: "El SCLM contará con mecanismos de verificación y control, que permitan la auditoría continua del sistema, evitando la modificación directa o indirecta de la base de datos."

Además de: "**COLJUEGOS deberá poder tener acceso local y remoto a la base de datos sobre una vista específica con un privilegio determinado, para acceder a la información de control correspondiente a contadores y registros de auditoría para cada uno de los establecimientos.**" (la negrita y el subrayado es nuestro), lo que claramente no se cumplió para las vigencias auditadas 2017 a 2019, por parte de los concesionarios citados en la observación que la CGR evidenció y la entidad confirmó en su respuesta.

Ahora bien, Coljuegos estableció un cronograma para el cumplimiento del 100% de conectividad de las MET, cuya fecha máxima fue definida para el **(02) de noviembre de 2016**, y no existe ninguna resolución que excluya a los concesionarios del cumplimiento de lo dispuesto dentro de los "Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea MET – SCLM"

Configurándose así, deficiencias en el proceso de seguimiento y supervisión por parte de Coljuegos con respecto al cumplimiento de los "Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea MET – SCLM" y por parte de los operadores de juegos localizados.

En los párrafos posteriores, Coljuegos argumenta que, en su gestión de seguimientos al cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales, realizó lo siguiente: "(...) la GSC realizó los requerimientos correspondientes a los casos en que se evidenció que el reporte de información contenía atipicidades(...), y entrega una muestra de dichos requerimientos. Además de: "(...)Con

el propósito de revisar la exactitud de las liquidaciones, la Gerencia también solicitaba a aquellos operadores que no contaban con el acceso al módulo de auditoría, que aportaran los contadores y reportes certificados por el proveedor del Sistema de conexión en Línea MET, en aras de verificar la información, evitando así la apertura de vulnerabilidad al control de la información allegada (...)"

También requirió a los operadores por temas relacionados con los módulos de auditoría, en los últimos requerimientos los lista y adjunta una muestra de los soportes, y luego menciona que los operadores en el año 2018 presentaron de forma masiva inquietudes relacionadas con los módulos de auditoría. Los requerimientos relacionados, si bien permiten verificar que se han llevado a cabo exigencias por parte de Coljuegos con miras a determinar el procedimiento y ajustar los detalles de ingreso a los módulos desde el punto de vista operativo y tecnológico, o para responder inquietudes en relación a la seguridad, manejo e implementación de los módulos de auditoría, no desvirtúa lo observado, por el contrario, confirma que éste incumplimiento ocurrió y ocurre tal como lo manifestó la CGR.

Por tanto, se reitera que ésta situación generó el incumplimiento de las obligaciones técnicas por parte de los concesionarios autorizados para operar juegos de suerte y azar, además de permitir el inicio y la continuidad de las operaciones de los concesionarios sin el cumplimiento de los requisitos técnicos regulados por Coljuegos. En razón a lo anteriormente expuesto, el hallazgo se mantiene en los términos que se comunicó.

Hallazgo No. 10 Plan de seguimiento y fiscalización operadores

GCT-RE-01 Políticas de gestión contractual – Versión 4 vigente desde el 30 de mayo de 2017

"1.2.1. VISITAS A ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS

- *Consiste en la revisión in situ de los aspectos que defina el manual de supervisión, los hallazgos encontrados en las visitas tendrán el siguiente tratamiento: (...)*
- *Todos los operadores tendrán visitas a sus establecimientos, en los casos en los que el operador cuente con un número plural de establecimientos se realizarán como mínimo visitas a dos establecimientos en el año, según se defina en el plan anual de fiscalización.*

1.2.2. VISITAS A SEDES ADMINISTRATIVAS

- *Los operadores que tendrán visitas en sede administrativa serán definidos en el plan anual de fiscalización, priorizando a los que no hayan sido visitados"*

GCT-MA-01 Manual de Supervisión Contractual - Versión 4 desde el 01 de marzo de 2017, en su actividad 11, establece:

"11. Ejecutar el plan de seguimiento y fiscalización. Se realizan las visitas de campo de acuerdo al plan de seguimiento y fiscalización."

GCT-IN-22 Instructivo seguimiento integral, versión 3, vigente desde el 26 de mayo de 2017, versión 2 vigente desde el 26 de octubre de 2017 y versión 3 vigente desde el 30 de mayo de 2018.



"12. AUDITORÍA SERVIDOR SCLM

De acuerdo al numeral 9 AUDITORÍA ESTABLECIMIENTOS DE JSA literal b ítem 4.7

a) La segunda semana del mes posterior a la visita se tomará los contadores de MET a la cual se le hizo la revisión y se cruzaran con la información revisada en la SCO y la reportada por el operador en el f18.

b) Si los contadores reportados coinciden con los que reposan en Coljuegos se deja el soporte del análisis con un acta de auditoria en Orfeo; si los contadores no coinciden se genera un informe de supervisión."

Mediante resolución No. 20175100002974 del 13 de febrero de 2017 se aprobó el "Plan de Seguimiento Contractual y Fiscalización 2017 a los operadores de juegos de suerte y azar en la modalidad de localizados", dentro del cual se contempla la realización de visitas de campo a 1.561 de los 2.570 establecimientos autorizados, según el modelo de selección que corresponde a la calificación de los operadores según los riesgos identificados. Los establecimientos seleccionados se anexan en una matriz con el acta de reunión del 14 de febrero de 2017 del equipo que interviene en la selección de estos.

La Gerencia de Seguimiento Contractual remite la base de datos de "visitas gerencia de seguimiento contractual 2017.xls" a esta comisión sin el respectivo seguimiento. Por lo que la CGR solicita esta información para verificar el resultado entre el Plan aprobado y lo ejecutado, ante lo cual se remite el archivo "Matriz Vs Visitas 2017" y allegan un ajuste correspondiente al plan de mejoramiento de la auditoría realizada por Control Interno en julio de 2017, el cual contiene la actividad: "Se implementó un cronograma para la realización de visitas las cuales se priorizaron de las más antiguas a las más recientes, para cumplir con lo estipulado en la Resolución 20175100002974 de febrero 13 del 2017".

Sin embargo, el resultado del seguimiento realizado por Coljuegos a las visitas a los establecimientos de los operadores localizados, presenta deficiencias y no coincide con las visitas registradas en el Plan, sin aclaración del origen de la visita, como se presenta en los siguientes casos:

Tabla 11. Visitas programadas Vs ejecutadas 2017

Contrato	Fecha Inicio Contrato	Programadas febrero de 2017	Visitas realizadas 2017	Matriz Vs Visitas 2017 Establecimiento visitado
C1372	21/11/2016	33	20	No se registran las visitas a los establecimientos 261, 240, 266 y sede administrativa
C1374	22/12/2016	6	5	5 visitados 1 retirado por plan de mejoramiento
C1400	21/03/2017	0	3	No se registran las visitas a los establecimientos
C1405	23/05/2017	0	6	No se registran las visitas a los establecimientos
C1417	15/06/2017	0	1	No se registran las visitas a los establecimientos
C1425	10/07/2017	0	1	No se registran las visitas a los establecimientos
C1457	16/10/2017	0	0	No se registran las visitas a los establecimientos
C1464	25/10/2017	0	3	No se registran las visitas a los establecimientos

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Así mismo, el informe de gestión de Coljuegos para la vigencia 2017 menciona: “En cumplimiento del plan de fiscalización, en el año 2017 se efectuaron auditorías integrales a 376 operadores en 25 departamentos del territorio nacional, como resultado de estas auditorías se visitaron 1.138 establecimientos.”. En la base de visitas remitida a la CGR se reportan 1.139 autos comisorios, sin embargo, no se descuentan las 19 visitas que presentaron novedades y no se llevaron a cabo por “contrato terminado, anulada, establecimiento cerrado”.

Igualmente, el seguimiento de las visitas presentado por Coljuegos para 2018, no coincide con las visitas realizadas, así:

Tabla 12. Visitas programadas Vs ejecutadas 2018

Contrato	Fecha Inicio Contrato	Programadas agosto de 2018	Visitas realizadas 2018	Matriz Vs Visitas 2018 Establecimiento visitado
C1374	22/12/2016	4	2	4, aparecen 2 visitas duplicadas
C1380	23/12/2016	4	3	4, aparecen 2 visitas duplicadas
C1400	21/03/2017	3	3	3, aparece una visita duplicada y el código 007 no corresponde con el establecimiento visitado
C1405	23/05/2017	3	4	3, no se registra establecimiento 007
C1495	04/01/2018	2	3	2, no se registra establecimiento 012
C1505	13/03/2018	6	7	6, no se registra establecimiento 086
C1533	25/04/2018	2	3	2, no se registra establecimiento 017
C1637	14/11/2018	0	1	No aparece visita

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El informe de gestión de Coljuegos para la vigencia 2018, menciona: “En cumplimiento del plan de fiscalización y teniendo en cuenta que en el marco del proyecto de control a inventarios se visitaron la totalidad de establecimientos del país, en el año 2018 se efectuaron visitas de seguimiento integral a 335 operadores en 27 departamentos del territorio nacional, logrando la presencia institucional en 653 establecimientos y cumpliendo la meta establecida en el plan de acción de la vigencia”. En la base de visitas de esta vigencia se reportan 662 autos comisorios, de los cuales, 16 presentan novedades como “repetido, establecimiento cerrado, establecimiento retirado”.

Finalmente, verificada la base de “visitas gerencia de seguimiento contractual 2017”.xls y “visitas gerencia de seguimiento contractual 2018” remitidas a esta comisión se encuentra que para la vigencia 2017 se visitaron las sedes administrativas de los operadores de los contratos C1083, C1170, C1372 y C1258, las cuales no se encontraban priorizadas dentro del plan de fiscalización y durante la vigencia 2018 no priorizó, ni realizó visita a sedes administrativas.

Lo anterior, denota deficiencias en la planeación, seguimiento y reporte de ejecución del Plan de fiscalización en el componente de visitas de campo, conforme a las visitas programadas y aprobadas por la Presidencia de Coljuegos para cada vigencia, lo que genera informes con inconsistencias e impide garantizar el cumplimiento y la cobertura requerida para la realización de las auditorías a los establecimientos a los operadores localizados.



Respuesta de Coljuegos

(...) En relación con las diferencias entre las visitas inicialmente programadas y las efectivamente realizadas, se precisa que la operación de juegos de suerte y azar localizados se realiza a través de terceros con quienes la entidad celebra contratos de concesión, con plazos entre 3 y cinco años, quiere decir lo anterior que en el transcurso de las vigencias los contratos de concesión pueden terminar por vencimiento del plazo.

Ahora bien, una vez se aprueba el plan de fiscalización de la vigencia correspondiente, la Gerencia de Seguimiento Contractual corre la matriz para seleccionar los establecimientos que serán visitados para cada uno de los operadores que en dicho momento tiene contrato de concesión vigente.

Es importante precisar que las rutas para realizar las visitas se programan de acuerdo con la cercanía geográfica de los establecimientos y los vencimientos de los contratos; no obstante, lo anterior, en algunas oportunidades ocurre que al momento de realizar la visita, el contrato de concesión ha terminado y ello da lugar a que el establecimiento deba ser excluido de la lista.

De conformidad con lo anterior, cerca de la finalización de cada año la Gerencia de Seguimiento Contractual corre nuevamente la matriz de selección de establecimientos para reemplazar aquellos que no pudieron ser visitados por finalización de los contratos.

Es por lo expuesto que en algunos casos se evidencia que inicialmente no fueron programadas visitas para algunos contratos, mientras que en el informe final si hay visitas efectivamente realizadas, pues en los casos necesarios se realizan los ajustes al plan de fiscalización.

(...) Ahora bien, en relación con las visitas de las vigencias 2017 que se registraron como visitas efectivas y que en consideración de la CGR no debieron serlo por tratarse de "contrato terminado, anulada, establecimiento cerrado", se precisa que las visitas a establecimientos con contrato terminado se justifican en la medida en que de encontrarse operando deben ser reportadas a la Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales para las acciones de control correspondientes, igualmente, las visitas en las que el establecimiento está cerrado pueden dar lugar a verificaciones posteriores sobre el cumplimiento del objeto del contrato, por lo cual no deben ser descartadas.

Análisis de la respuesta

Coljuegos menciona en su respuesta que "en el transcurso de las vigencias los contratos de concesión pueden terminar por vencimiento del plazo. Por lo que, "cerca de la finalización de cada año la Gerencia de Seguimiento Contractual corre nuevamente la matriz de selección de establecimientos para reemplazar aquellos que no pudieron ser visitados por finalización de los contratos". Sin embargo, no se acepta esta aclaración por cuanto los documentos aportados para la vigencia 2017 corresponden a ajustes realizados con ocasión de las recomendaciones realizadas por la Oficina de Control Interno, y en 2018 corresponden a un ajuste requerido por la priorización del proyecto de actualización de inventario MET.



Es cierto que existen contratos que terminan o dan inicio luego de haberse corrido la matriz de priorización, por lo que el plan de fiscalización daría lugar a ajustes. No obstante, en el seguimiento solicitado por la CGR no se identifican plenamente estas situaciones y la información entre un reporte y otro presenta inconsistencias.

En relación con el reporte de visitas que presentan novedades en establecimientos con contrato terminado y establecimiento cerrado en la vigencia 2017 y 2018, Coljuegos precisa que no pueden ser descartadas porque pueden dar origen a otras verificaciones. Sin embargo, existen diferentes tipos de novedades que impiden la realización de la visita de campo sin diferenciarlas, y son reportadas como visitas de auditoría integral “efectuadas” dentro de la cobertura que realiza la Gerencia de Seguimiento Contractual.

Con respecto a las visitas a sedes administrativas, sobre las cuales no hay priorización y no se realizan conforme lo dispuesto en el instructivo de seguimiento integral Coljuegos no se pronuncia.

Por lo anterior, se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 11 Sanciones por caducidad

Ley 1393 de 2010 *“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones: (...)”*

ARTÍCULO 21. COBRO DE RENTAS, DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y SANCIONES. *Para efectos del cobro de las rentas y derechos de explotación sobre los juegos de suerte y azar y de las sanciones que apliquen los administradores del monopolio y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, se aplicará el procedimiento de cobro coactivo consagrado en el Estatuto Tributario.”*

Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA (...)

“Artículo. 3. “Principios: (...) *Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)”*

Ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. (...)”*

Artículo. 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. *“Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*



podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (...)

Decreto 1451 de 2015, "Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)": (...)

"Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones. La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones: (...)

5. Adelantar las acciones de fiscalización, discusión, cobro, sanción y todas las demás relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los autorizados y de los contratos de operación de juegos de suerte y azar. (...).

10. Realizar, directamente o a través de terceros los trámites relacionados con el cobro de obligaciones y la recuperación de cartera de los contratos de operación de juegos de suerte y azar.

11. Dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva de los créditos a favor de la Empresa, en los términos señalados en la ley que regula la materia."

GCT-MA-02 Manual de Incumplimiento Contractual Vigencia de Coljuegos, versión No. 4, vigente desde el 30 de noviembre de 2018. (...)

"Actividad 43. Elaborar memorando remisorio del acto en firme y enviar a las áreas interesadas. Políticas/Instructivos Criterios de aceptación o rechazo Si la decisión del acto administrativo fue sancionar o declarar la caducidad del contrato se envía por correspondencia el memorando que informa la decisión a las siguientes áreas para su competencia (Gerencia Administrativa y Financiera, Gerencia de Cobro, Oficina de TICS, Gerencia de Seguimiento Contractual, Gerencia de Control a las Operaciones Ilegales)".

GCT-MA-06 Manual proceso administrativo sancionatorio de Coljuegos, versión 2 y 3, vigente desde el 30 de agosto de 2017 y el 28 de diciembre de 2018. (...)

"Actividad 28. Proceso Administrativo Sancionatorio. Una vez en firme el acto administrativo se remitirá dentro de los 3 primeros días hábiles del mes siguiente a imponerse la sanción, memorando interno remitiendo la sanción al área de Cobro de acuerdo al instructivo de comunicaciones de la Gerencia Seguimiento Contractual".

GCT-MA-05 Manual de Cobro Coactivo de Coljuegos, versión 4, vigente desde el 15 de febrero de 2018, cuyo objetivo es "1. OBJETIVO. Asegurar el ágil y eficaz recaudo por jurisdicción coactiva de las obligaciones que consten en un Título ejecutivo a favor de Coljuegos." (...)

• **TÍTULO EJECUTIVO:** Se entiende por Título Ejecutivo toda obligación, clara, expresa y exigible a favor de Coljuegos, que conste en un acto administrativo ejecutoriado, en una providencia judicial o en cualquier documento que preste mérito ejecutivo.

(...) Actividad 3. Etapa Persuasiva. Criterio de aceptación o rechazo: (...) "La etapa de cobro persuasivo debe ser adelantada en un término que no supere 2 meses contados a partir del envío de la primera comunicación al deudor. Se entiende que si pasados los 2 meses establecidos como el término máximo de duración del cobro persuasivo sin que el deudor hubiere pagado la obligación o solicitado una facilidad de pago, COLJUEGOS debe iniciar el cobro por vía coactiva según lo indica la Resolución 20175300026874 de 2017 Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, salvo en aquellos casos en que el deudor haya abonado

como mínimo un 60% del total de la obligación, caso en el cual la fase persuasiva tendrá un término de 3 meses."

GCT-RE-01 Políticas macroproceso gestión contractual de Coljuegos, versión 4, vigente desde el 30 de mayo de 2017: (...)

"11. ETAPA PERSUASIVA

- Las gestiones de carácter persuasivo se realizarán a todos los procesos y/o títulos ejecutivos cobrables.*
- La etapa de cobro persuasivo se adelantará en un término que no supere 2 meses, salvo que el título ejecutivo esté amparado con póliza de seguros en donde el término dependerá de la duración de los trámites internos de la aseguradora."*

De la información suministrada por Coljuegos sobre terminaciones atípicas de contratos de concesión de JSA para la vigencia 2017 y 2018, se verificaron las resoluciones por las cuales se declara la caducidad del contrato por incumplimiento en los pagos por derechos de explotación, gastos de administración, declara el siniestro del contrato, ordena hacer efectiva la cláusula penal, liquidar el contrato, y al operador y a la aseguradora pagar los D.E. y G. A. adeudados.

Coljuegos allega la información solicitada por la CGR relacionada con las acciones adelantadas para dar cumplimiento a lo ordenado en cada resolución, se encuentra que la gestión de cobro se inicia hasta 2 años después de la fecha de ejecutoria de la resolución que declara la caducidad, como se presenta a continuación:



Tabla 13. Gestión de Cobro Coljuegos

No.	No. Contrato	No. Resolución que declara la caducidad	Fecha Ejecutoria	Traslado a Gerencia de Cobro	Acciones adelantadas para dar cumplimiento a lo ordenado en la resolución	CONCLUSIÓN CGR
1	C1343	20175000014134 del 28/06/2017	6/07/2017	10/08/2017	RECLAMACIÓN REALIZADA POR COLJUEGOS A LA COMPAÑÍA ASEGURADORA PARA PAGO Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301241321 DEL 22-11-2018 Y 20195300727541 DEL 18-09-2019	28 meses sin hacer efectiva la resolución de caducidad
2	C1115	20175000002754 del 10/02/2017	28/02/2017	30/06/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20185301051391 DEL 08-10-2018	32 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
3	C1262	20175000003264 del 14/02/2017	15/02/2017	7/04/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301242871 DEL 22-11-2018 Y 20195300783471 DEL 22-10-2019	32 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
4	C1274	20175000004244 del 01/03/2017	13/03/2017	7/04/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301255061 DEL 04-12-2018 Y 20195300753671 DEL 30-09-2019	31 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
5	C1311	20175000004014 del 27/02/2017	3/03/2017	7/04/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301241301 DEL 22-11-2018 Y 20195300726981 DEL 18-09-2019	31 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
6	C1344	20175000004644 del 03/03/2017	16/03/2017	7/04/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301241311 DEL 22-11-2018 Y 20195300726971 DEL 18-09-2019	31 meses sin hacer efectiva en su totalidad la sanción
7	C1331	20175000019804 del 11/03/2017	22/08/2017	29/08/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301242901 DEL 22-11-2018 Y 20195300729541 DEL 18-09-2019	27 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
8	C1248	20175000016974 del 18/07/2017	2/08/2017	10/08/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301254921 DEL 04-12-2018 Y 20195300753711 DEL 30-09-2019	27 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
9	C1258	20175000013344 del 21/06/2017	30/06/2017	10/08/2017	RECLAMACIÓN REALIZADA POR COLJUEGOS A LA COMPAÑÍA ASEGURADORA PARA PAGO Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301254841 DEL 04-12-2018 Y 20195300783141 DEL 22-10-2019	29 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
10	C1073	20175000016344 del 13/07/2017	31/07/2017	10/08/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301242891 DEL 22-11-2018 Y 20195300729641 DEL 18-09-2019	28 meses sin hacer efectiva en su totalidad en su totalidad la resolución de caducidad
11	C1048	20175000036484 del 23/11/2017	4/12/2017	1/12/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301254981 DEL 04-12-2018 Y 20195300783071 DEL 22-10-2019	23 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
12	C1273	20175000037174 del 28/11/2017	6/12/2017	13/12/2017	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301241331 DEL 22-11-2018 Y 20195300727591 DEL 18-09-2019	23 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
13	C1316	20185000000934 del 17/01/2018	26/01/2018	5/02/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20185301255301 DEL 04-12-2018 Y 20195300783481 DEL 22-10-2019	22 meses sin hacer efectiva la resolución en su totalidad de caducidad
14	C1335	20185000004754 del 16/02/2018	23/02/2018	2/03/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20185301244591 DEL 22-11-2018 Y 20195300729461 DEL 18-09-2019	10 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
15	C1357	20185000009294 del 08/03/2018	23/03/2018	6/04/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20195300729441 DEL 18-09-2019	20 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
16	C1214	20185000021404 del 14/06/2018	18/06/2018	22/06/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20195300729551 DEL 18-09-2019	17 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
17	C1089	20185000025494 del 11/07/2018	19/07/2018	19/07/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20195300783221 DEL 22-10-2019	16 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
18	C1355	20185000014394 del 19/04/2018	30/04/2018	8/05/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301243981 DEL 22-11-2018 Y 20195300729451 DEL 18-09-2019	19 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
19	C1178	20185000015934 del 02/05/2018	22/05/2018	28/05/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301240501 DEL 22-11-2018 Y 20195300725641 DEL 18-09-2019	18 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
20	C1101	20185000020634 del 07/06/2018	18/06/2018	22/06/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTOS DE PAGO 20185301255211 DEL 04-12-2018 Y 20195300783461 DEL 22-10-2019	17 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad
21	C1240	20185000043324 del 30/11/2018	3/12/2018	10/12/2018	RECLAMACIÓN CON PAGO ASEGURADORA Y REQUERIMIENTO DE PAGO 20195300783131 DEL 22-10-2019	11 meses sin hacer efectiva en su totalidad la resolución de caducidad

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De lo anterior, se tiene que una vez descontados los pagos realizados por la aseguradora aún sigue pendiente por recaudar los siguientes valores por concepto de derechos de explotación, gastos de administración, multas, cláusulas y/o sanciones e intereses, así:

Tabla 14. Valores pendientes de pago por el Operador
Cifras en pesos (\$)

No. Contrato	Derechos Explotacion	Interes Mora Derechos Explotacion	Gastos Administracion	Interes Mora Gastos Administracion	Sancion/Clausulas /Multas	Interes Mora Sancion/Clausulas /Multas	Valor Pendiente de Pago
C1343	\$ 124.061.046	\$ 108.309.057	\$ 1.240.610	\$ 1.083.090	\$ 63.867.490	\$ 18.704.059	\$ 317.265.352
C1262	\$ 89.639.945	\$ 85.825.735	\$ 896.399	\$ 858.257	\$ 26.016.230	\$ 8.973.553	\$ 212.210.119
C1274	\$ 11.755.917	\$ 11.606.801	\$ 117.559	\$ 116.068	\$ 8.222.352	\$ 1.735.121	\$ 33.553.818
C1311	\$ -	\$ 348.449	\$ -	\$ 1.634	\$ -	\$ 1.933.580	\$ 2.283.663
C1344	\$ 6.741.551	\$ 12.254.985	\$ 67.415	\$ 122.550	\$ 8.029.232	\$ 2.732.787	\$ 29.948.520
C1331	\$ 9.578.262	\$ 7.938.193	\$ 95.783	\$ 79.381	\$ 6.031.066	\$ 1.689.666	\$ 25.412.351
C1258	\$ 606.807.286	\$ 538.709.068	\$ 6.069.073	\$ 5.387.091	\$ 76.297.031	\$ 22.474.918	\$ 1.255.744.467
C1248	\$ 65.988.930	\$68.833.983	\$ 659.890	\$688.341	\$ 8.133.654	\$ 2.840.305	\$ 77.622.779
C1073	\$ 60.606.605	\$ 68.567.261	\$ 606.066	\$ 685.673	\$ 25.628.779	\$ 7.398.702	\$ 163.493.086
C1048	\$ 715.423.343	\$ 519.155.592	\$ 7.154.234	\$ 5.191.556	\$ 92.292.569	\$ 22.406.474	\$ 1.361.623.768
C1273	\$ 9.930.715	\$ 6.954.718	\$ 99.307	\$ 69.547	\$ 2.929.042	\$ 717.170	\$ 20.700.498
C1316	\$ 78.063.536	\$ 46.081.865	\$ 780.635	\$ 460.818	\$ 32.719.591	\$ 7.569.657	\$ 165.676.102
C1335	\$ 231.555.168	\$ 155.824.989	\$ 2.315.688	\$ 1.558.227	\$ 85.925.621	\$ 18.799.816	\$ 495.979.509
C1357	\$ 237.067.668	\$ 159.121.581	\$ 2.370.677	\$ 1.591.215	\$ 116.647.789	\$ 25.156.191	\$ 541.955.121
C1214	\$ 32.021.829	\$ 17.380.246	\$ 320.219	\$ 173.803	\$ 11.506.166	\$ 2.066.238	\$ 63.468.501
C1089	\$ 180.496.429	\$ 103.223.948	\$ 1.804.964	\$ 1.032.239	\$ 22.336.833	\$ 3.752.697	\$ 312.647.109
C1355	\$ 7.549.115	\$ 4.547.052	\$ 75.491	\$ 45.470	\$ 4.636.395	\$ 888.136	\$ 17.741.659
C1178	\$ 66.478.430	\$ 34.537.126	\$ 664.630	\$ 345.224	\$ 16.478.852	\$ 3.227.120	\$ 121.731.382
C1101	\$ 158.491.353	\$ 91.416.099	\$ 1.584.913	\$ 914.162	\$ 27.412.514	\$ 4.907.859	\$ 284.726.900
C1240	\$ 584.616.103	\$ 268.601.874	\$ 5.846.164	\$ 2.686.020	\$ 80.625.640	\$ 9.743.657	\$ 952.119.457
Totales	\$ 3.276.873.231	\$ 2.240.404.639	\$ 32.769.717	\$ 22.402.024	\$ 715.736.847	\$ 167.717.704	\$ 6.455.904.161

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las situaciones descritas, se presentan por deficiencias en la gestión de cobro de las resoluciones que determinan caducidad en los contratos de concesión, lo que ocasiona que no se recauden los recursos por concepto de sanciones y derechos de explotación, los cuales se deben transferir a la salud y los ingresos por gastos de administración para la operación de Coljuegos.

Respuesta de Coljuegos

(...) Ahora bien, es necesario indicar que para ejecutar cualquier contrato de concesión para operar juegos de suerte y azar, como requisito fundamental se debe constituir a favor de (...) Coljuegos, por intermedio de una compañía de seguros o de un banco legalmente establecido en Colombia, una garantía única que ampare los siguientes riesgos: **a)** De cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato de concesión, para la operación de juegos de suerte y azar localizados y del pago de las sanciones que se le llegaren a imponer al concesionario, incluyendo en ellas el pago de multas y la cláusula penal pecuniaria. **b)** De salarios y prestaciones sociales por un monto equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del contrato y una vigencia igual a la del mismo y tres (3) años más. **c)** De pago de premios a los apostadores por un monto equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del contrato de concesión y una vigencia igual a la de aquel más seis (6) meses.



Para los casos objeto de análisis, se evidenció que se constituyeron las pólizas de cumplimiento correspondientes para cada uno de los contratos de concesión suscritos y, respecto de las cuales, en archivo adjunto se indica el trámite surtido por la Gerencia de Cobro con las Compañías de Seguros.

Lo anterior generó como resultado positivo el recaudo efectivo por un valor total de **DOS MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS (\$2.129.298.312,00) M/CTE.**, valor que comprende pagos efectuados en los periodos 2017, 2018 y 2019 de acuerdo a los límites amparados por cada una de las pólizas.

Es de advertir que la Gerencia de Cobro ha adelantado las gestiones pertinentes atendiendo lo dispuesto en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera; lo anterior, de acuerdo al gran volumen de procesos en curso y la capacidad operativa de la Gerencia, a partir de lo cual se prioriza la gestión con fundamento en aspectos tales como los términos para exigir de manera coactiva las obligaciones.

En ese sentido y respecto del término prescriptivo, es importante señalar que la Gerencia de Cobro se rige por el Estatuto Tributario, el cual dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO. <Artículo modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de cobro de las obligaciones fiscales, **prescribe en el término de cinco (5) años**, contados a partir de:
(...)

De la norma transcrita y de las gestiones referidas, se concluye que la Gerencia de Cobro ha venido agotando las etapas administrativas²⁸ y jurídicas que las disposiciones normativas indican, de donde se desprende que los títulos ejecutivos relacionados en cuadro adjunto²⁹ aún se encuentran dentro del término legal para ser cobrables vía jurisdicción coactiva, (...). Contrario sensu, se reitera, que de la gestión adelantada por la Gerencia ante las compañías de seguros se ha obtenido un recaudo efectivo por valor de **DOS MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS (\$2.129.298.312,00) M/CTE.** y agotado ello, se continuará, tal como se ha venido realizando, con los trámites procesales para la obtención del recaudo ante los operadores, garantizando con ello, y en los términos legales referidos, una gestión adecuada de los procesos.

Se precisa que, en la medida que no se materializa la prescripción de la acción de cobro respecto de los títulos ejecutivos descritos y que la cartera que ella comporta es considerada como de baja criticidad en atención a que faltan más de 3 años para que acaezca la referida

²⁸ Entiéndase por etapa administrativa, la gestión persuasiva de cobro ante las compañías de seguros y el operador, en tratándose de la etapa persuasiva contenida en el GCT-RE-01 POLÍTICAS MACRO PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL, versión número 4, con vigencia desde el 30 de mayo de 2017, señalando el numeral 11, segundo inciso, que, si bien el término para adelantar la gestión persuasiva es máximo de 2 meses, se exceptúan los casos en los cuales el título ejecutivo está amparado con una póliza de cumplimiento expedida por una compañía de seguros, caso en el cual el término persuasivo depende es de la duración de los trámites internos de la aseguradora.

²⁹ Ver Anexo titulado: Anexo 1 - Información de caducidades – Rta. CGR.

prescripción, (...) se han adelantado, en el marco de las disposiciones y términos legales, las gestiones administrativas de cobro pertinentes y ajustadas a las cargas laborales actuales.

Se desprende entonces que la gestión fiscal adelantada por Coljuegos respecto de las actividades económicas y jurídicas que requieren los procesos de cobro se han realizado con la adecuada y correcta planeación y administración en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, siempre con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, moralidad y transparencia (...).

Análisis de la respuesta

Ahora bien, respecto del recaudo efectivo Coljuegos señala: *“Se precisa que, en la medida que no se materializa la prescripción de la acción de cobro respecto de los títulos ejecutivos descritos y que la cartera que ella comporta es considerada como de baja criticidad en atención a que faltan más de 3 años para que acaezca la referida prescripción (...).”*

El riesgo de la pérdida de los recursos al no realizar las gestiones de cobro de manera ágil, oportuna y efectiva, se incrementa con el vencimiento de la póliza que ampara el contrato caduco, resaltan en la respuesta que con la gestión de cobro recaudaron \$2.129.298.312 de los años 2017, 2018 y 2019, más no precisan si dentro de este recaudo se encuentran las resoluciones que declararon la caducidad, que son objeto de esta observación; sin embargo, este valor (\$2.129.298.312) fue tenido en cuenta, como valores pagados por las aseguradoras por incumplimiento contractual que dieron lugar a las resoluciones que declararon la caducidad.

Los soportes de este punto, se relacionan con los oficios de reclamación ante las aseguradoras, las cuales se adelantaron con ocasión de la observación de la CGR.

De igual forma citan en la respuesta el Estatuto Tributario, artículo 817, en cuanto al término de prescripción de la acción de cobro, que es de cinco (5) años; el hallazgo se relaciona con la mora de más 2.5 años, después de ejecutoriada la resolución que declara la caducidad y ordena hacer efectivos unos pagos, en iniciar las gestiones de cobro, con lo cual están incumpliendo los términos para el traslado e inicio del cobro coactivo contemplados en el Manual proceso administrativo sancionatorio de Coljuegos.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

3.4 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con el seguimiento y fiscalización de juegos y azar en línea por parte de Coljuegos.

De la revisión de los documentos precontractuales, ejecución y supervisión para los nueve (9) contratos seleccionados en la muestra se encuentran todos los requisitos



documentales, financieros y técnicos requeridos para otorgar la concesión de la explotación de JSA on line.

Por lo anterior, y según los documentos revisados, informes de supervisión y de seguimiento contractual se considera que los contratos verificados se ajustan al Acuerdo 04 de 2016 *"por el cual se aprueba el reglamento del JSA modalidad novedoso de tipo juegos operados por internet"*, los objetos y obligaciones del contrato se están cumpliendo en los aspectos, documentales, legales, técnicos y financieros, al igual que con los pagos por D.E y G.A.

Se verificó la liquidación de D.E., para los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2018 y se evidenció que los operadores realizan los pagos por concepto de D.E. y G.A., de acuerdo con la liquidación realizada por Coljuegos y que los recursos por D.E., de dichos periodos fueron transferidos a la salud.

No obstante, lo anterior, se observaron diferencias en la liquidación realizada por el área financiera, originadas en que los valores base utilizados para la misma no son iguales a los reportados por los operadores en los archivos tipo "OPT".

Hallazgo No. 12 Liquidación de Juegos Operados por Internet

En relación con la liquidación de los derechos de explotación y gastos de administración, en el Capítulo IV del *"ACUERDO NÚMERO 04 DE MAYO 24 DE 2016 expedido mediante Resolución No. 20161200013324 de junio 9 de 2016 por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y azar de la modalidad de novedosos de tipo juegos operados por internet"*, se establece:

"(...) ARTÍCULO 5. DERECHOS DE EXPLOTACIÓN. Los derechos de explotación que deben transferir quienes operen juegos por internet equivaldrán al 15% de los ingresos brutos menos los premios pagados, por cada tipo de juego (...).

ARTICULO 6. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN. El operador del juego debe pagar a COLJUEGOS, o a la entidad que haga sus veces, el porcentaje del uno por ciento (1%) de los derechos de explotación. (...)

En relación con los ingresos netos con resultado negativo, el PARÁGRAFO CUARTO del ARTÍCULO 7, estipula:

"En el caso que el resultado de la declaración, liquidación y pago de los derechos de explotación y gastos de administración de la tarifa del 15% de los ingresos netos sea negativa el valor para todos los efectos deber ser cero (0)".

Así mismo, la Resolución No. 20161200013324 de junio 9 de 2016, en su artículo segundo resuelve: *"Expedir el documento que establece los requerimientos técnicos para la operación del juego, denominado Requerimientos Técnicos de Juegos Operados por Internet."*

Por su parte, dentro del documento *"REQUERIMIENTOS TECNICOS DE JUEGOS OPERADOS POR INTERNET EN COLOMBIA"* se establecen las condiciones de captura

y registro de los datos relativos a las operaciones de juego y el tipo de estructura del archivo que se entregará a Coljuegos, así:

"(...) 2. PROCESO DE EXTRACCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y CARGA

Los datos se extraerán en una estructura de archivos en formato estructurado XML, (...) indicados en el documento Modelos de Datos y sus respectivos anexos por tipo de juego."

A su vez, el documento "MODELO DE DATOS JUEGOS OPERADOS POR INTERNET³⁰" en el numeral 2.4.5 CUENTA DE OPERADOR COMPLETA (OPT), cita: "(...) La cuenta del operador es un reflejo de la cuenta de ingresos por juego del Operador. Deberá permitir el cálculo de los ingresos brutos, así como de los ingresos netos. (...) "

Operadores Obligados

La cuenta del operador completa deberá ser reportada por todos los operadores (...)

Periodicidad

Mensual: Información registrada en la plataforma del operador durante el período.

Contenido del registro

La información a transmitir es la siguiente:

- *Tipo de juego (...)*
- *(-) Participación en los juegos provenientes de créditos a la participación (...)*
- *(-) Comisiones (...)*
- *(+) Premios entregados como créditos a la participación (...)*
- *(+) Bonos liberados (...)*
- *(+/-) Ajustes contables (...)*
- *(+/-) Ingresos netos del operador (...)*
- *Derechos de explotación (...)*
- *Jackpot operador (...)"*

GCT-IN-01 Instructivo Supervisión Contractual de Juegos Operados por Internet de Coljuegos, versión 1, vigente desde el 1 de marzo de 2017, establece dentro de sus actividades:

"9.3. Comparar la liquidación sugerida vs la pagada por el operador:

9.3.1 Recibir los primeros 5 días del mes siguiente de liquidación, de la Gerencia Financiera, vía correo electrónico, el archivo de la liquidación sugerida vs la pagada por los operadores para verificar si existen diferencias entre la sugerida y la pagada.

9.3.2. Realizar la verificación de las liquidaciones pagadas y sugeridas por totales de las subcuentas que arroja el modelo de datos

¿La liquidación sugerida se encuentra conforme con la información registrada en el modelo de datos? (...) Si: Instructivo supervisión contractual - informe de supervisión

9.3.3. Elaborar memorando interno dirigido a la Gerencia Administrativa y Financiera con los documentos que soportan la diferencia evidenciada para su análisis."

La liquidación mensual por concepto de derechos de explotación y gastos de administración que realiza Coljuegos, corresponde con las sumas pagadas por los operadores de juegos online.

³⁰ Modelo de Datos, Expedido en mayo de 2016: *el modelo de datos del sistema de inspección corresponde a los registros de operaciones del juego que deben ser almacenados regularmente en la bodega de datos, (...) En el modelo de datos funcional se encontrarán los registros que usará la entidad para llevar un adecuado reporte de las cuentas de usuario, juego y operador.*

Por lo que se revisó y analizó la información contenida en los archivos OPT remitidos por los operadores de los contratos de juegos on line: C-1422, C-1444, C-1453, C-1454, C-1470, C-1486, C-1511 y C-1517 para los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2018, y se realizaron los cálculos necesarios para obtener los valores a pagar por derechos de explotación (DE) y por gastos de administración (GA).

De la comparación entre el resultado calculado por la CGR y la liquidación generada por Coljuegos, se encontraron las siguientes diferencias que corresponden a menores valores cobrados a los operadores:

Tabla 15. Liquidación DE y GA menor valor cobrado
Cifras en pesos (\$)

Contrato No.	Periodo	DIFERENCIA DERECHOS DE EXPLOTACION	DIFERENCIA GASTOS DE ADMINISTRACION
C-1422	Septiembre	\$ 53.179,39	\$ 532,05
C-1444	Septiembre	\$ 41.596.589,97	\$ 415.965,83
C-1453	Septiembre	\$ 18.825.809,88	\$ 188.257,29
	Octubre	\$ 30.698.692,97	\$ 306.986,37
	Noviembre	\$ 25.119.181,94	\$ 251.191,81
C-1454	Septiembre	\$ 728.559,60	\$ 7.285,61
	Octubre	\$ 161.117,10	\$ 1.611,53
	Noviembre	\$ 9.943.121,14	\$ 99.430,81
C-1470	Octubre	\$ 11.154.975,89	\$ 111.550,16
	Noviembre	\$ 26.259.413,82	\$ 262.594,41
C-1486	Octubre	\$ 867.386,25	\$ 8.674,26
	Noviembre	\$ 15.602.440,92	\$ 156.024,81
C-1517	Septiembre	\$ 2.195.652,85	\$ 21.956,51
	Octubre	\$ 6.343.252,86	\$ 63.432,53
	Noviembre	\$ 2.001.220,52	\$ 20.012,45
TOTALES		\$ 191.560.574,90	\$ 1.915.506,42

Fuente: Archivos OPT

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Así mismo, se identificaron diferencias relacionadas con mayores valores cobrados a los operadores de juegos online por valor de \$58.429.613, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 16. Diferencias Liquidación Mayor Valor Cobrado D.E. y G. A.
Cifras en pesos (\$)

Contrato No.	Periodo	DIFERENCIA DERECHOS DE EXPLOTACION	DIFERENCIA GASTOS DE ADMINISTRACION
C-1422	Octubre	-\$ 1.045.253,01	-\$ 10.451,71
	Noviembre	-\$ 4.773.704,64	-\$ 47.736,58
C-1444	Octubre	-\$ 16.366.022,91	-\$ 163.659,84
	Noviembre	-\$ 7.382.632,34	-\$ 73.826,03
C-1470	Septiembre	-\$ 25.820.957,41	-\$ 258.210,17
C-1486	Septiembre	-\$ 1.067.815,49	-\$ 10.677,70
C-1511	Septiembre	-\$ 391.834,58	-\$ 3.917,97
	Noviembre	-\$ 1.581.392,63	-\$ 15.813,87
TOTALES		-\$ 58.429.613,01	-\$ 584.293,87

Fuente: Archivos OPT

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, se presenta por deficiencias en el seguimiento que realiza la Gerencia de Seguimiento Contractual sobre la información que reportan los operadores de juegos on-line a Coljuegos, y por inexactitud en el registro de los valores utilizados por la Gerencia Financiera como base para el cálculo de la liquidación de los D.E., y G.A.

Esta situación, genera riesgo de pérdida de recursos por las diferencias en los valores pagados, por concepto de D. E., de los operadores de juegos on-line para atender necesidades del sector de la salud y por concepto de Gastos de Administración con destino a cubrir los gastos de funcionamiento de Coljuegos.

Respuesta de Coljuegos

"(...) Respecto de lo señalado por la Contraloría General de la República, es necesario mencionar que el artículo 41 de la Ley 643 de 2001, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1430 de 2010, impone a los operadores la obligación de liquidar, declarar y pagar, en los siguientes términos:

"ARTICULO 41. LIQUIDACION, DECLARACION Y PAGO DE LOS DERECHOS DE EXPLOTACION. Sin perjuicio del anticipo, los concesionarios y los autorizados para operar juegos de suerte y azar tendrán la obligación de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente ante la entidad competente para la administración del respectivo juego del monopolio o las autoridades departamentales, distritales o municipales, según el caso.

La declaración y el pago deberán realizarse dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente a su recaudo, y contendrá la liquidación de los derechos de explotación causados en el mes inmediatamente anterior.

La declaración se presentará en los formularios que para el efecto determine el reglamento, expedido por el Gobierno Nacional.

Las declaraciones de derechos de explotación y gastos de administración de los juegos de suerte y azar presentadas sin pago total, no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare."

En relación con la liquidación de los Derechos de Explotación para el caso de los juegos operados por internet, es necesario mencionar que la liquidación debe realizarse con base en lo previsto en el artículo 5 del Acuerdo 04 de 2016, que reglamenta y señala expresamente que la liquidación debe hacerse por cada tipo de juego, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 5: DERECHOS DE EXPLOTACIÓN. Los derechos de explotación que deben transferir quienes operen juegos por internet equivaldrán al 15% de los ingresos brutos menos los premios pagados por cada tipo de juego (...)" (Subrayado fuera de texto)
A su vez, el parágrafo cuarto del artículo 7, de la misma norma estipula:

"En el caso que el resultado de la declaración, liquidación y pago de los derechos de explotación y gastos de administración de la tarifa del 15% de los ingresos netos sea negativa el valor para todos los efectos debe ser cero (0) (...)" (Subrayado fuera de texto)

Así la cosas, es importante precisar que, para realizar la liquidación de los Derechos de Explotación, se debe diferenciar cada uno de los tipos de juego y proceder a aplicar las reglas previstas en el reglamento, el cual no indica que se deba totalizar los ingresos netos de todos los tipos de juego, como se realizó en el ejercicio presentado por la CGR en la observación No. 10.

Ahora bien, de acuerdo con el Manual de liquidación sugerida, declaración y pago de Derechos de Explotación y Gastos Administrativos de juegos operados por internet, la Gerencia Financiera procede a realizar la consolidación de la información diaria reportada por el operador, en el formato reporte ventas online TRD 100-500-10-4-122, la cual es allegada bajo exclusiva responsabilidad del operador, para efectos de realizar los procesos de recaudo de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración.

De igual manera, cabe resaltar que el resultado del proceso de declaración y liquidación de los Derechos de Explotación es aceptado por el operador al momento de generarse los recibos de pago; quien de esta manera confirma que la liquidación sugerida por Coljuegos, corresponde con la realidad económica de la operación.

En este punto es pertinente precisar que la liquidación sugerida hecha por la administración no constituye un acto administrativo que cree, modifique o extinga una situación jurídica particular, máxime cuando ya existe jurisprudencia que así lo acredita, pues tal y como se le plasmó en el acto recurrido, este aspecto fue revisado por el Consejo de Estado a través de sentencia 20327 del 9 de julio de 2015, C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez, indicando:

“(…) Así mismo, es menester aclarar que la liquidación sugerida no es un acto administrativo que contenga la manifestación de la voluntad de la Administración tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular y, en esa medida no se puede predicar la transgresión del principio de confianza legítima.

Por el contrario, en el sub-lite el perfeccionamiento de la relación jurídica que constituye la obligación tributaria, nace del contribuyente, mediante la presentación de su declaración tributaria, pues es éste quien conoce de primera mano la existencia del hecho gravado que la origina y lo pone en conocimiento de la Administración al cumplir la obligación formal”.

Ahora bien, una vez se verifica el pago de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración, la Gerencia de Seguimiento Contractual, de acuerdo con lo establecido en el “Instructivo Supervisión Contractual de Juegos Operados por Internet” versión 3, con vigencia al 4 de abril de 2019, al evidenciar diferencias presentadas en los reportes OPT del Sistema de Inspección y los valores declarados en el formato de la Gerencia Financiera, procede a requerir a los operadores, en cumplimiento de la actividad 5.5, la cual consagra:

“5.5. DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN

(…) 5.5.2. Verificar en el sistema de inspección el valor pagado

Se debe verificar mensualmente el valor pagado por el operador frente al valor reportado en los archivos OPT (cuenta de operador completa).

¿El valor es menor o igual al pagado? SI: Actividad 5.12 NO: Requerimiento

Responsable: Profesional 1 de la Gerencia de Seguimiento Contractual

Documento: Requerimiento (…)

A continuación, se relaciona el listado de las actuaciones de la Gerencia de Seguimiento Contractual, correspondiente al seguimiento de las diferencias evidenciadas en el marco del ejercicio de las funciones de fiscalización, para cada uno de los operadores mencionados en (...) del informe de la CGR:

(...)

En virtud de lo anterior, es claro que Coljuegos hace seguimiento a las diferencias que se presentan entre los distintos reportes de información que realizan los operadores y cuando se evidencia que se han pagado menores valores a los que corresponden, procede con el inicio de las actuaciones administrativas tendientes a que se paguen los Derechos de Explotación y Gastos de Administración dejados de pagar.

En este punto, es necesario mencionar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, Coljuegos puede iniciar las actuaciones administrativas sancionatorias por inexactitud en el pago de Derechos de Explotación y Gastos de Administración, lo cual se realizará con el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011. La norma en cita señala:

“ARTICULO 44. SANCIONES POR EVASION DE LOS DERECHOS DE EXPLOTACION. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010. (...)

c) Cuando detecten que los concesionarios o personas autorizadas omiten o incluyen información en su liquidación privada de los derechos de explotación de las cuales se origine el pago de un menor valor por concepto de los mismos, proferirá liquidación de revisión y en la misma impondrá sanción por inexactitud equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar determinado por la administración y el declarado por el concesionario o autorizado. (...)”

Al revisar la norma que otorga competencia a la entidad se verifica que el inciso 7 del citado artículo 44 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, no regula el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria ni tiene prevista la consecuencia jurídica de la pérdida de competencia por el paso del tiempo, con lo cual la previsión temporal que allí se consagra se considera meramente programática, según el amplio detalle que se expuso en la respuesta a la observación No.1.

En consideración a la ausencia total de regulación de los fenómenos jurídicos de caducidad y pérdida de competencia en la norma especial citada, es evidente que se debe aplicar lo previsto expresamente en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que indica:

“ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. (...)

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”. (Subrayas propias)

(...) En este sentido, si se tiene en cuenta que las revisiones corresponden a los periodos de liquidación de septiembre a noviembre de 2018, el término de caducidad de la facultad sancionatoria se cumpliría en noviembre de 2021, siempre que la conducta evidenciada no haya sido continuada en el tiempo, lo cual es poco probable si se tiene en cuenta que los

contratos de concesión están en ejecución y que el pago de Derechos de Explotación se revisa en cada mensualidad.

Es de mencionar que Colombia fue el primer país de América Latina en regular los juegos operados por internet, por lo que no existe un referente normativo o fuentes de información que permitan utilizar procesos análogos para realizar los actos de seguimiento de esta modalidad de juego, que tiene un gran componente de uso de tecnología de la información e inició operación apenas en julio de 2017, por lo que el seguimiento y fiscalización de la entidad se ha construido en un proceso de aprendizaje continuo que se encuentra en desarrollo, sin que ello quiera decir que no se estén cumpliendo las funciones que legalmente le han sido atribuidas. (...)

Análisis de la respuesta

Coljuegos enuncia en los primeros párrafos de su respuesta la normativa que impone a los operadores la obligación de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente, entre las que menciona; *“el artículo 41 de la Ley 643 de 2001, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1430 de 2010”* y el artículo 5 y 7 del Acuerdo 04 de 2016 citando que este acuerdo: *“reglamenta y señala expresamente que la liquidación debe hacerse por cada tipo de juego (...)”*, del artículo 5 del mismo Acuerdo subraya lo siguiente: **DERECHOS DE EXPLOTACIÓN**. Los derechos de explotación que deben transferir quienes operen juegos por internet equivaldrán al 15% de los ingresos brutos menos los premios pagados por cada tipo de juego (...). (Subrayado fuera de texto)

Y en relación con la normativa citada, expresa lo siguiente: *“(...) es importante precisar que, para realizar la liquidación de los Derechos de Explotación, se debe diferenciar cada uno de los tipos de juego y proceder a aplicar las reglas previstas en el reglamento, el cual no indica que se deba totalizar los ingresos netos de todos los tipos de juego, como se realizó en el ejercicio presentado por la CGR (...)”* (La negrita y el subrayado es nuestro).

De acuerdo con la respuesta, Coljuegos manifiesta que la CGR totalizó los ingresos netos de todos los tipos de juego, para realizar la liquidación de los derechos de explotación, lo cual no corresponde con el procedimiento realizado por la CGR y soportado en el archivo en Excel entregado como soporte, en el que se evidencia que la liquidación de D.E. y G.A., se realizó por tipo de juego acorde al Acuerdo 04 de 2016 y como lo reitera la entidad.

Por otra parte, se revisaron los documentos adjuntos a la respuesta, pero en ninguno se evidencia información que señale error en los cálculos realizados por la CGR, y que permita confrontar las cifras, toda vez que se le suministro a Coljuegos los valores encontrados por tipo de juego en los archivos OPT, del modelo de datos utilizados como base para el cálculo de los D.E. y G.A., incluyendo la formulación y operaciones realizadas para obtener las diferencias.

Posteriormente, Coljuegos manifiesta: *“de acuerdo con el Manual de liquidación sugerida, declaración y pago de Derechos de Explotación y Gastos Administrativos de juegos operados por internet, la Gerencia Financiera procede a realizar la consolidación de la*

*información diaria reportada por el operador, en **el formato reporte ventas online TRD 100-500-10-4-122**, la cual es allegada bajo exclusiva responsabilidad del operador, para efectos de realizar los procesos de recaudo de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración "*

Nótese que el formato "**reporte ventas online TRD 100-500-10-4-122**" que de acuerdo a lo descrito en éste párrafo debe entregar el operador para "*efectos de realizar los procesos de recaudo de los Derechos de Explotación y Gastos de Administración*" no corresponde a ninguno de los reportes establecidos en el modelo de datos reglamentado en el Acuerdo No. 04 de 2016, y tampoco se encuentra dentro del clausulado del contrato. (la negrita subrayada es nuestra)

Lo anterior, denota que Coljuegos requiere informes adicionales a los regulados porque presenta deficiencias en el seguimiento a la información que remiten los operadores de juegos online, a través de los reportes establecidos en el modelo de datos, lo que confirma lo manifestado por la CGR que las diferencias tienen como una de sus causas "*deficiencias en el seguimiento que realiza la Gerencia de Seguimiento Contractual sobre la información que reportan los operadores de juegos on-line a Coljuegos*" y por ende "*inexactitud en el registro de los valores utilizados por la Gerencia Financiera como base para el cálculo de la liquidación de los DE y GA*", segunda causa identificada por la CGR.

Acto seguido, Coljuegos precisa: "*cabe resaltar que el resultado del proceso de declaración y liquidación de los Derechos de Explotación es aceptado por el operador al momento de generarse los recibos de pago; quien de esta manera confirma que la liquidación sugerida por Coljuegos, corresponde con la realidad económica de la operación. (...) la liquidación sugerida hecha por la administración no constituye un acto administrativo que cree, modifique o extinga una situación jurídica particular (...)*". Luego se relaciona el listado de las actuaciones de la Gerencia de Seguimiento Contractual, correspondientes al seguimiento de las diferencias evidenciadas en el marco del ejercicio de las funciones de fiscalización, las cuales fueron allegadas a la respuesta.

No obstante, una vez revisados los 37 requerimientos anexos (véase la siguiente tabla) a la respuesta por Coljuegos, se evidencia que solo en 6 incluyen requerimientos a los concesionarios de juegos operados por internet que coinciden con diferencias encontradas en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2018, observados por la CGR, otorgando plazo para explicar las diferencia, so pena del inicio de un proceso de incumplimiento contractual.



Tabla 17. Relación de requerimientos anexos a la respuesta

No.	Contrato Concesionario	Cant. Requerimientos Anexos	Nos. de los Requerimientos	Corresponde a los meses observados
1	C1422	8	20185100544341, 20184300232052, 20185101011351, 20184300352262, 20185101250851, 20195100222031, 20195100304361, 20195100790461	Ninguno
2	C1444	2	20185101017201, 20195100256861	Ninguno
3	C1453	5	20185101053431, 20195100074651, 20195100083751, 20195100262581, 20195100739841	1
4	C1454	3	20185100473111, 20185101250841, 20195100790501	1
5	C1470	5	20185100473581, 20185101004671, 20195100074641, 20195100294211, 20195100305561	1
6	C1486	7	20185101063501, 20195100074731, 20192300122742, 20195100110651, 20195100296361, 20195100336261, 20195100415021	1
7	C1517	7	20185100473771, 20195100078781, 20194300143832, 20195100341341, 20195100378661, 20195100790451, 20195100241781	2
Total		37		

Fuente: Coljuegos -Requerimientos anexos a la respuesta

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, la entidad en su respuesta cita la siguiente regulación: "(...) es necesario mencionar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, Coljuegos puede iniciar las actuaciones administrativas sancionatorias por inexactitud en el pago de DE y GA, lo cual se realizará con el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011".

Además, cita el artículo 52 de esta última norma sobre la caducidad y los 3 años que tienen las autoridades para imponer sanciones, en razón a que Coljuegos aún ésta en tiempo para emprender las acciones que permitan recuperar los dineros correspondientes a D.E., y G.A., por inexactitudes en la liquidación e imponer las sanciones que se deriven de los mismos.

Hallazgo No. 13 Seguimiento Juegos Promocionales

Decreto 1451 de 2015 "Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos)":

(...) **Artículo 11. Vicepresidencia Operaciones.** La Vicepresidencia de operaciones cumplirá las siguientes funciones: (...)

6. Adelantar las acciones de fiscalización, discusión, cobro, sanción y todas las demás relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los autorizados y de los contratos de operación de juegos de suerte y azar. (...)"



Decreto 2104 de 2016, el cual modifica el Decreto 106 de 2015 reglamentación de juegos promocionales.

"(...)

Artículo. 2.7.4.10. "Plazo para la entrega de premios. De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 643 de 2001, los premios promocionales deben entregarse en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha del sorteo. Los operadores deben garantizar la aleatoriedad del juego de suerte y azar promocional, en las condiciones autorizadas por las Entidades Administradoras del Monopolio.

De la realización del sorteo y de la entrega de premios, debe dejarse acta o constancia escrita, las cuales serán enviadas a Coljuegos o la Sociedad de Capital Público Departamental SCPD según corresponda, dentro de los diez (10) y treinta (30) días siguientes a la fecha en que se surtan, respectivamente".

Resolución 201712000255140 del 29 de septiembre de 2017 "Por la cual se establecen los requisitos para la operación del juego de suerte y azar en la modalidad de promocionales", establece:

"Artículo 11. Documentos para el seguimiento a la gestión y fiscalización: (...) Para premios no reclamados operara la prescripción extintiva del derecho y se requerirá certificación suscrita por el representante legal y revisor fiscal o contador del operador en la cual relacione los mismos. El plazo será dentro de los 5 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de que trata el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010.

Artículo 12. Consignación de premios sobre los cuales haya operado prescripción extintiva del derecho o caducidad judicial. Cuando en el marco del juego promocional, haya ocurrido alguno de los supuestos señalados en el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, la persona autorizada deberá consignar a Coljuegos el valor del premio consignado en el plan de premios, en la cuenta bancaria que se disponga para tal efecto.

Artículo 13. Autorización de nuevos juegos promocionales. La manifestación expresa por parte de Coljuegos de la recepción completa de la documentación de que trata el artículo 11, será requisito para la autorización de nuevos juegos promocionales en los casos en que se cumpla un (1) año a partir de la fecha de sorteo, en los casos en que no se evidencie la entrega de la totalidad de los premios, el operador debe manifestar que ha realizado de manera eficiente las gestiones para notificar al ganador y entregar el premio".

GCT-RE-01 Políticas macro proceso gestión contractual – Versión 4 vigente desde el 30 de mayo de 2017:

"(...) 3. SEGUIMIENTO A LOS AUTORIZADOS PARA OPERAR JUEGOS PROMOCIONALES.

- *El seguimiento de los juegos promocionales autorizados por Coljuegos se orientará a verificar el cumplimiento de los términos de la autorización, la entrega del plan de premios y el pago de los premios que no quedaron en poder del público o que no fueron reclamados por los ganadores a favor de la salud.*
- *Se realizará seguimiento al 100% de los juegos promocionales autorizados a través de auditoría documental, que consiste en la revisión de los documentos de los juegos autorizados que aporten los operadores y tendrá el siguiente tratamiento: (...)*



Documento/tema	Acción	Término
Certificación de premios no entregados	Si hay premios no entregados: <u>Elaborar requerimiento al operador para que proceda al pago del valor de los premios no entregados</u>	Máximo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la recepción de la documentación o al vencimiento del término del artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, respecto del último sorteo
Comprobante de pago de premios no entregados	Si el pago corresponde al valor de los premios no entregados: <u>Elaborar oficio de paz y salvo respecto del envío de documentación para el cierre del juego promocional. En caso contrario requerirlo nuevamente.</u>	Quince (15) días calendario siguientes al recibo de la información"
En caso de evidenciar que presuntamente incumplió con los términos de autorización del juego promocional	Elaborar oficio de requerimiento al operador del juego promocional para que presente las explicaciones respectivas. Elaborar oficio de remisión a la Superintendencia de industria y comercio para que adelante las acciones de inspección y vigilancia que le competen.	Quince (15) días calendario siguientes a que se cuente con la evidencia del presunto incumplimiento.

GCT-MP-01 Macroproceso de la Gestión Contractual de Coljuegos, tiene como objetivo, "Controlar el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales de los operadores de juegos de suerte y azar, para asegurar los recursos de la salud que dicha operación se derive".

GCT-MA-07 Manual de Seguimiento de Juegos Promocionales y Rifas de Coljuegos Versión 2 del 24 de noviembre de 2017. Establece dentro de las actividades a cargo de la Gerencia de Seguimiento Contractual:

"(...) 3. Revisar información del juego promocional allegada por el operador e identificar tipo de documentación, tipificar TRD correspondiente y/o dar visto bueno en el Portal Operador. Si - cumple con lo exigido por la resolución de juegos promocionales o rifas vigente al momento de la autorización - Generar oficio de completitud de la documentación. No - Se genera requerimiento al operador de la documentación faltante o de las inconsistencias evidenciadas de conformidad con el instructivo Revisión documentos soporte juegos promocionales o supervisión contractual juegos rifas.

(...)

7. Revisar premios que opera prescripción extintiva del derecho a reclamarlos. Revisar premios que opera prescripción extintiva del derecho a reclamarlos, que puede ser por la alerta del sistema SIICOL y/o revisión manual en la base de datos Promocionales de los premios sorteados en que opero la prescripción extintiva del derecho de conformidad con el instructivo revisión documentos soportes juegos promocionales".

8. Expedir en la plataforma C-INNOVA recibo premios prescritos. Expedir en la plataforma SIICOL recibo por concepto de cobro de premios prescritos de conformidad con el instructivo revisión documentos soportes juegos promocionales o supervisión contractual juegos rifas.

9. Generar requerimiento cobro de premios prescritos. Generar oficio informativo de salida del cobro de premios prescritos anexando el recibo para realizar de pago de conformidad con el instructivo revisión documentos soportes juegos promocionales. (...)"

De la verificación a los documentos relacionados con las autorizaciones que otorga Coljuegos para la realización de juegos promocionales a nivel nacional, a la muestra seleccionada se encontraron debilidades en la remisión de los soportes de la



realización de sorteos y actas de entregas de premios, por parte de los operadores para la respectiva legalización.

Así mismo, se evidencian deficiencias en los mecanismos de supervisión y de control interno diseñados e implementados por Coljuegos a: las actas de sorteo, actas de entrega de premios, certificado de premios no entregados, expedición del respectivo paz y salvo y cierre del promocional, en los siguientes casos:

Tabla 18. Juegos Promocionales

No.	Resolución juego promocional
1	20171200000634 del 17/01/2017
2	20171200002674 del 03/02/2017
3	20171200007774 del 21/04/2017
4	20171200009814 del 12/05/2017
5	20171200016034 del 12/06/2017
6	20171200014634 del 4/07/2017
7	20171200017384 del 24/07/2017
8	20171200018134 del 31/07/2017
9	20171200025734 del 4/10/2017
10	20171200029964 del 26/10/2017
11	20171200018714 del 4/8/2017
12	20171200034774 del 14/11/2017
13	20181200001634 del 26/01/2018
14	20181200002684 del 5/02/2017
15	20181200005074 del 19/02/2018
16	20181200005104 del 19/02/2018
17	20181200005664 del 23/02/2018
18	20181200008284 del 28/02/2018
19	20181200009264 del 08/03/2018
20	20181200011794 del 27/03/2018
21	20181200011814 del 28/03/2018
22	20181200012894 del 11/04/2018
23	20181200014854 del 23/04/2018
24	20181200015364 del 27/04/2018

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, demuestra debilidades en el seguimiento, control y supervisión de las autorizaciones que otorga Coljuegos para el desarrollo de juegos promocionales durante las vigencias 2017 a Septiembre 2019, al no tener en cuenta términos y lineamientos definidos en la Resolución que establece los requisitos para esta modalidad de JSA y en el Manual de Seguimiento de Juegos Promocionales y Rifas; no se verifica de forma oportuna los soportes del cumplimiento de requisitos para el cierre de los promocionales, o la determinación y cobro de los premios no reclamados.

En consecuencia, los juegos promocionales anteriormente relacionados, presentan deficiencias en su cierre o se encuentran sin cerrar, por tanto, no existe la certeza sobre la realización del sorteo y la entrega de premios, lo que afecta el recaudo por concepto de premios caducos y su respectiva transferencia a la salud.

Respuesta de Coljuegos

(...) Coljuegos realiza el seguimiento de los juegos promocionales con un enfoque persuasivo y cuando verifica un incumplimiento a los términos de la autorización, imposibilita



al operador para realizar nuevas actividades mientras subsista en la situación de incumplimiento, porque, para esta modalidad de juego, el seguimiento a la gestión de los autorizados se escapa del ámbito sancionatorio del estado.

Ahora bien frente a las disposiciones normativas citadas por la CGR, queda claro que el Decreto 1068 de 2015 regula de manera expresa los plazos que tiene el autorizado para la entrega de las actas o constancias de la realización del sorteo y la entrega de premios, los cuales se recogieron en la Resolución que establece los requisitos para la autorización de las actividades promocionales, acto en el cual se estableció con claridad cuáles eran los soportes que se debían entregar, de acuerdo con el monto de los premios.

Para efectuar un control efectivo a los juegos promocionales, la entidad ha establecido una imposibilidad de realizar nuevas actividades promocionales al operador, cuando se evidencie la falta de oportunidad en la entrega de los soportes correspondientes a las realizaciones de los sorteos y entrega de premios, en los plazos previstos en el Decreto 1068 de 2015, esto es, 10 días siguientes a la fecha en que se surte el sorteo correspondiente y 30 días siguientes a la entrega de los premios, la cual se verifica en cada solicitud de autorización.

Este mecanismo diseñado por la Entidad, permite asegurar que un operador de juego promocional que no ha entregado la información correspondiente, no pueda ser autorizado para la realización de nuevas actividades promocionales, hasta tanto entregue la documentación, lo que obliga a los operadores al suministro de la información para hacer el seguimiento de estos juegos y los persuade para realizar el pago de los premios que no han quedado en poder del público, pues de haberse cumplido el plazo previsto en el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, se exige a los operadores que procedan con el pago de los premios dejados de entregar, cuando a ello hay lugar.

Adicionalmente y como complemento del seguimiento realizado por la Gerencia de Seguimiento Contractual de Coljuegos, se tiene implementado a través del Portal del Operador el acceso a la plataforma SIICOL, en la cual cada sociedad de manera directa puede hacer la validación de la información que le compete frente a cada resolución y correlativamente frente a cada juego promocional autorizado, de tal forma que las empresas pueden conocer de primera mano si tienen documentación pendiente de entrega.

Bajo el marco expuesto, en el proceso de calidad de gestión contractual se definió el tratamiento para el seguimiento de la documentación que aportan los operadores de juegos promocionales, dejando una previsión que establece que se debe realizar un requerimiento al operador para que, si a ello hay lugar, proceda al pago del valor de los premios no entregados, en un plazo máximo de 30 días calendario siguientes a la recepción de la documentación o al vencimiento del término del artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, respecto del último sorteo.

(...) En efecto, en aquellos eventos en que ha transcurrido más de un (1) año, contado a partir de la fecha de realización del último sorteo autorizado, sin que se haya acreditado la realización de la actividad y la entrega del plan de premios, Coljuegos requiere al autorizado informando los datos básicos del juego, su vigencia, las fechas de sorteo, los soportes faltantes y/o inconformidades que presenta el juego promocional y los valores de los premios que aparentemente han sido dejados de entregar al público, informando que de llegar a ser procedente, deberá consignarlos de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010.



Con relación a la muestra seleccionada por la CGR correspondiente a la vigencia 2017 y 2018, es preciso señalar que la CGR pudo constatar de primera mano y a través del reporte de información solicitada, que cada uno de los juegos promocionales fue objeto de seguimiento por parte de la gerencia, lo cual se evidencia en la remisión de soportes por parte de los operadores y las revisiones de los mismos por parte de la entidad, así como en el requerimiento realizado por la gerencia de cara al cierre del juego promocional, según el siguiente detalle: (...)”

Análisis de la respuesta

La respuesta de Coljuegos menciona que su gestión para los juegos promocionales corresponde a un enfoque persuasivo y al identificar un incumplimiento a los términos de la autorización, bloquea al operador para realizar nuevas actividades, teniendo en cuenta que, para esta modalidad de juego, “el seguimiento a la gestión de los autorizados se escapa del ámbito sancionatorio del estado”. No obstante, siendo esta entidad la que ejerce el monopolio de juegos de suerte y azar, no se evidencia una gestión persuasiva efectiva, en los casos de la muestra seleccionada.

A continuación, la entidad se refiere al tratamiento interno establecido para realizar el seguimiento a los operadores de juegos promocionales, en cuanto al término definido para realizar requerimiento a los operadores. Lo observado por la CGR se realiza con base en la verificación de los expedientes entregados por Coljuegos y se encontraron varios casos³¹ que no cumplen con el término de los 30 días definido en el instructivo de seguimiento, para la legalización de los sorteos.

Finalmente, adjuntan tabla resumen, requerimientos a los operadores, respuestas de Coljuegos, el último oficio enviado por Coljuegos sin fecha y el estado actual en que se encuentra el operador - Cerrado o bloqueado, ante la reiteración de los soportes por parte de la CGR, allegaron copias de los requerimientos de Coljuegos a los operadores los cuales se relacionan y las fechas en la siguiente tabla:

Tabla 19. Requerimientos de Coljuegos a los Operadores

No.	Resolución juego promocional	Fechas Requerimientos de Coljuegos y Comentario CGR
1	20171200000634 del 17/01/2017	15/11/2017- 15/08/2018- 14/06/2018- 9/04/2018-24/05/2019, se entregaron los premios, pero no se allegaron las actas de realización de los sorteos
2	20171200002674 del 03/02/2017	15/11/2017 – 9/04/2018- 24/05/2019. Se recibieron soportes desde febrero de 2017 y solo se validaron hasta 2019, para generar un nuevo requerimiento en septiembre de 2019
3	20171200016034 del 12/06/2017	24/5/2019 No se realizaron requerimientos durante la vigencia 2018
4	20171200014634 del 4/07/2017	15/11/2018- 24/5/2019- 15/7/2019 Solo un requerimiento. Certificado de la contadora del operador mencionando que se entregaron todos los premios, pero no firmado por el representante legal.
5	20171200017384 del 24/07/2017	24/5/2019 El operador remite soportes de realización de la

31 Resoluciones No. 20171200002984, 20171200003994, 20171200005374, 20171200005414, 20171200006544 y 20171200016034 tomadas de la muestra de promocionales



No.	Resolución juego promocional	Fechas Requerimientos de Coljuegos y Comentario CGR
		actividad el 15 de febrero de 2018 y solo hasta mayo de 2019 Coljuegos solicita aportar los documentos completos, ya que solo se ha recibido las actas de sorteo
6	20171200018134 del 31/07/2017	12/2/2018- 24/5/2019 Requerimiento en mayo de 2019 sin pronunciarse sobre los soportes remitidos por el operador, como si estuviera pendiente todo
7	20171200025734 del 4/10/2017	9/4/2018- 24/5/2019 Falta certificación del representante legal y el contador, para validar que premios no fueron entregados. Continúa en seguimiento.
8	20171200029964 del 26/10/2017	15/11/2017- 23/4/2018- 24/5/2019 Soportes recibidos en diciembre de 2017 sin verificar, nuevo requerimiento en mayo de 2019
9	20171200018714 del 4/8/2017	2/05/2018- 24/5/2019 No se relacionan requerimientos, ni paz y salvo, el operador tiene otro promocional
10	20171200034774 del 14/11/2017	24/5/2019 - Existe diferencia en dos certificaciones de entrega de premios (No. 20185100990591 agosto de 2018) y cerró sin que exista la respuesta a la solicitud de explicación.
11	20181200001634 del 26/01/2018	3/10/2018- 25/10/2019 Solo un requerimiento en 2019
12	20181200002684 del 5/02/2017	9/4/2018- 9/10/2018- 18/10/2018 No se ha realizado seguimiento en 2019
13	20181200005074 del 19/02/2018	9/4/2018- 31/5/2018- 30/8/2018 No se ha realizado seguimiento en 2019
14	20181200005104 del 19/02/2018	9/4/2018- 20/5/2018 No se ha realizado seguimiento en 2019
15	20181200005664 del 23/02/2018	21/11/2019 No se realizó seguimiento en 2018 y solo se requirió por la observación de la CGR
16	20181200008284 del 28/02/2018	16/7/2018 No se ha realizado seguimiento en 2019
17	20181200009264 del 08/03/2018	15/5/2018- 23/8/2018 No se ha realizado seguimiento en 2019
18	20181200011794 del 27/03/2018	21/11/2019 No se realizó seguimiento en 2018 y solo se requirió por la observación de la CGR
19	20181200011814 del 28/03/2018	21/11/2019 No se realizó seguimiento en 2018 y solo se requirió por la observación de la CGR
20	20181200012894 del 11/04/2018	24/10/2019 No se realizó seguimiento en 2018 y solo se requirió por la información requerida por la CGR
21	20181200014854 del 23/04/2018	15/7/2019- 22/11/2019 No se realizó seguimiento en 2018 y solo se requirió por la observación de la CGR
22	20181200015364 del 27/04/2018	15/4/2019- 22/11/2019 No se realizó seguimiento en 2018 y solo se requirió por la observación de la CGR

Fuente: Respuesta de Coljuegos correo del 22 de noviembre de 2019

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Resolución No. 20171200007774 del 21 de abril de 2017 promocional que se reporta como cerrado y a paz y salvo, se observa diferencia en dos certificaciones de entrega de premios (No. 20185100990591 agosto de 2018) la entidad no dio respuesta a la solicitud de explicación.

Resolución No. 20171200009814 del 12 de mayo de 2017, cuenta con paz y salvo y se reportó en la base de promocionales en seguimiento, pero se encontraba en estado de cerrada y a paz y salvo.

En 22 resoluciones hay debilidades en el seguimiento a los juegos promocionales, toda vez que en algunos casos los requerimientos a los operadores se hicieron con ocasión de la observación de la CGR; no se observa gestión tendiente a lograr el cumplimiento en la entrega de los premios de los juegos promocionales cuyas autorizaciones datan del año 2017 y 2018, lo cual se traduce en incumplimiento de las Políticas Macro Proceso Gestión Contractual GCT-RE-01 – Versión 4 vigente desde el 30 de mayo de 2017, que es específico en cuanto a los términos para entrega de premios y remisión de los comprobantes de premios no entregados, y el



artículo 12³² de la Ley 1393 de 2010, es claro en cuanto al cobro de premios y la destinación los no reclamados.

De igual manera, el Decreto 2104 de 2016, el cual modifica el Decreto 106 de 2015 reglamentación de juegos promocionales, en el Artículo. 2.7.4.10, precisa que la entrega de premios promocionales, se debe hacer en un plazo no mayor 30 días calendario, contados a partir de la fecha del sorteo, y las actas del sorteo y entrega del premio se deben enviar a Coljuegos dentro de los 10 días siguientes a la fecha del sorteo; normas que no se han observado, ni allegan en la respuesta prueba del cumplimiento de las obligaciones a cargo del operador que permitan el cierre de los juegos promocionales de los años 2017 y 2018 de la relación de la observación.

En mérito de lo anterior, se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 14 Recaudo premios caducos

Ley 1393 del 12 de julio de 2010. *“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.*

(...) **ARTÍCULO 12. COBRO DE PREMIOS Y DESTINACIÓN DE PREMIOS NO RECLAMADOS.** *En todos los juegos de suerte y azar, el ganador debe presentar el documento de juego al operador para su cobro, en un término máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de realización del sorteo; vencido ese término opera la prescripción extintiva del derecho. El término de prescripción se interrumpe con la sola presentación del documento ganador al operador.*

Presentado oportunamente el documento de juego para su pago, si este no es pagado por el responsable dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la presentación del documento del juego ganador, el apostador podrá reclamar judicialmente el pago del mismo mediante el proceso verbal de mayor y menor cuantía, indicado en el Capítulo I del Título XXIII del Código de Procedimiento Civil. La reclamación de premios por toda clase de juegos tendrá una caducidad judicial de un (1) año, contado a partir de la fecha de presentación del

32 Ley 1393/2010 **ARTÍCULO 12. COBRO DE PREMIOS Y DESTINACIÓN DE PREMIOS NO RECLAMADOS.** *En todos los juegos de suerte y azar, el ganador debe presentar el documento de juego al operador para su cobro, en un término máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de realización del sorteo; vencido ese término opera la prescripción extintiva del derecho. El término de prescripción se interrumpe con la sola presentación del documento ganador al operador.*

Presentado oportunamente el documento de juego para su pago, si este no es pagado por el responsable dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la presentación del documento de juego ganador, el apostador podrá reclamar judicialmente el pago del mismo mediante el proceso verbal de mayor y menor cuantía, indicado en el Capítulo I del Título XXIII del Código de Procedimiento Civil. La reclamación de premios por toda clase de juegos tendrá una caducidad judicial de un (1) año, contado a partir de la fecha de presentación del documento de juego para su pago, término que se interrumpe con la interposición de la correspondiente demanda.

Ocurrida la prescripción extintiva del derecho a la caducidad judicial sin que se haga efectivo el cobro de los premios, el setenta y cinco por ciento (75%) de los recursos que constituyen esos premios se destinará a la unificación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en los respectivos Departamentos y Distritos, recursos que harán parte del Plan Financiero de que trata el artículo 32 de la presente ley. El 25% restante corresponderá al juego respectivo y será usado en el control del juego ilegal.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 - Código Postal 111071 - PBX 518 7000
cgr@contraloria.gov.co www.contraloria.gov.co Bogotá, D. C., Colombia

documento de juego para su pago, término que se interrumpe con la interposición de la correspondiente demanda.

Ocurrida la prescripción extintiva del derecho a la caducidad judicial sin que se haga efectivo el cobro de los premios, el setenta y cinco por ciento (75%) de los recursos que constituyen esos premios se destinará a la unificación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en los respectivos Departamentos y Distritos, recursos que harán parte del Plan Financiero de que trata el artículo 32 de la presente ley. El 25% restante corresponderá al juego respectivo y será usado en el control del juego ilegal. (...)"

La Resolución No. 201712000255140 del 19 de septiembre de 2017 "Por la cual se establecen los requisitos para la operación del juego de suerte y azar en la modalidad de promocionales", señala:

"(...) Artículo 11. (...) Para premios no reclamados operara la prescripción extintiva del derecho y se requerirá certificación suscrita por el representante legal y revisor fiscal o contador del operador en la cual relacione los mismos. El plazo será dentro de los 5 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de que trata el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010.

Artículo 12. Consignación de premios sobre los cuales haya operado prescripción extintiva del derecho o caducidad judicial. Cuando en el marco del juego promocional, haya ocurrido alguno de los supuestos señalados en el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, la persona autorizada deberá consignar a Coljuegos el valor del premio consignado en el plan de premios, en la cuenta bancaria que se disponga para tal efecto. (...)"

ARF-RE-10 Política Contable de Cuentas por Cobrar y Deterioro, versión 1, vigente desde el 29 de diciembre de 2017:

"(...) 2. ALCANCE (...) Representan un derecho a recibir efectivo u otro activo financiero en el futuro. En consecuencia, incluye entre otras: a) Ingresos No tributarios Rentas del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar que incluyen:

- Gastos de Administración
- Multas
- Sanciones
- Intereses
- Premios Caducos"

(...)

"5.1. RECONOCIMIENTO

(...) Coljuegos en el reconocimiento de las cuentas por cobrar debe aplicar el principio de causación o devengo que de acuerdo con el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la información Financiera el cual contempla que los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo".

(...)

Los derechos de explotación y los intereses sobre los mismos se reconocerán como un ingreso recibido para terceros en el momento en el cual se reciban por parte del operador y hasta tanto se realice la transferencia de estos recursos de acuerdo con la normatividad vigente.

En el caso de los intereses por mora, el reconocimiento procederá siempre que previa evaluación de las circunstancias, se evidencie que se cumple con las siguientes condiciones:

- a) Se tiene control sobre el derecho.

- b) Exista la probabilidad de que fluyan beneficios futuros representados en este caso en flujos de recursos financieros y,
- c) Se tenga una medición fiable en los mismos.

Si no se cumplen la totalidad de condiciones anteriores, el reconocimiento de intereses moratorios se realizará en cuentas de orden como un activo contingente y cuando la totalidad de las condiciones se cumplan, se procederá con su reconocimiento como una cuenta por cobrar.”

GCT-RE-01 Políticas macroproceso gestión contractual de Coljuegos, versión 4, vigente desde el 30 de mayo de 2017:

“(…) 3. SEGUIMIENTO A LOS AUTORIZADOS PARA OPERAR JUEGOS PROMOCIONALES.

- El seguimiento de los juegos promocionales autorizados por Coljuegos se orientará a verificar el cumplimiento de los términos de la autorización, la entrega del plan de premios y el pago de los premios que no quedaron en poder del público o que no fueron reclamados por los ganadores a favor de la salud.
- Se realizará seguimiento al 100% de los juegos promocionales autorizados a través de auditoría documental, que consiste en la revisión de los documentos de los juegos autorizados que aporten los operadores y tendrá el siguiente tratamiento: (…)

Documento/tema	Acción	Término
Certificación de premios no entregados	Si hay premios no entregados: <u>Elaborar requerimiento al operador para que proceda al pago del valor de los premios no entregados</u>	Máximo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la recepción de la documentación o al vencimiento del término del artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, respecto del último sorteo
Comprobante de pago de premios no entregados	Si el pago corresponde al valor de los premios no entregados: <u>Elaborar oficio de paz y salvo respecto del envío de documentación para el cierre del juego promocional.</u> En caso contrario requerirlo nuevamente.	Quince (15) días calendario siguientes al recibo de la información”

De la información de los premios caducos recaudados de los juegos promocionales durante la vigencia 2017 y 2018 reportada por Coljuegos, en el archivo “PREMIOS CADUCOS 2017-2018”, se calcula el tiempo que Coljuegos tarda en recaudar el valor de los premios. Para el cálculo se cuentan 45 días después de la prescripción extinta aplicando las políticas de gestión contractual, se estima el cálculo de los intereses que se dejaron de cobrar³³.

Se tiene como resultado un total de 63 premios que no quedaron en poder del público, se recaudaron de forma extemporánea y contablemente el registro es de caja, es decir al momento del recaudo y adicionalmente no se establecieron los intereses de mora y su registro contable.

33 Decreto 1068 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” Capítulo 5. (Art.11 Decreto 3535 de 2005) ARTÍCULO 2.7.2.5.9. Intereses moratorios. De conformidad con los artículos 1º y 4º del Decreto Ley 1281 de 2002 o las normas que los modifiquen o adicionen, los intereses moratorios que se causen por el incumplimiento de los plazos para el pago y giro de los derechos de explotación que deben efectuar los concesionarios a las entidades concedentes y estas al sector salud, se liquidarán por cada día calendario de retardo en el pago, a la tasa de interés moratorio prevista para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.



Así mismo, se verificó en la "BASE DE DATOS JUEGOS PROMOCIONALES 2014 A 2019.xls" en seguimiento, los premios sin entregar identificados por Coljuegos a través de requerimientos realizados a los operadores y se encuentran premios caducos sin recaudar.

La situación descrita, evidencia falta de políticas, directrices, procedimientos y lineamientos, para el reconocimiento del hecho económico de premios caducos identificados, clasificados, medidos y registrados, a partir del seguimiento a las resoluciones de autorización de premios y rifas promocionales expedidas por Coljuegos, para el reconocimiento, valuación, incorporación y revelación de todos los conceptos que se originan en los juegos de suerte y azar.

Lo anterior ocasiona que el recaudo, distribución y transferencia se realice de forma extemporánea del 75% de los recursos destinados a favor de la salud de entidades territoriales y ADRES³⁴ y el 25% para el control de operaciones ilegales a cargo de Coljuegos.

Respuesta de Coljuegos

"(...) Al respecto se presentan las consideraciones que permiten concluir que Coljuegos no tiene la facultad de realizar el cobro de intereses moratorios sobre el valor de los premios no reclamados o entregados, ni cuenta con un procedimiento previsto en las normas que regulan el monopolio, para la constitución en mora de los operadores de juegos promocionales.

De manera preliminar, es importante mencionar que la Ley 643 de 2001 se expidió en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 336 de la Constitución Política, que, entre otras cosas, señala:

"ARTICULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. (...) La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

***Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. (...)"** (Subrayas fuera de texto)*

Es por lo anterior, que el artículo 60 de la Ley del régimen propio prevé la exclusividad y prevalencia de dicha Ley, señalando expresamente que allí se encuentra regulada integralmente la actividad monopolizada, así:

"ARTICULO 60. EXCLUSIVIDAD Y PREVALENCIA DEL REGIMEN PROPIO. Las disposiciones del régimen propio que contiene esta ley regulan general e integralmente la

34 Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

actividad monopolística y tienen prevalencia, en el campo específico de su regulación, sobre las demás leyes, sin perjuicio de la aplicación del régimen tributario vigente.

(...) Ahora bien, los juegos promocionales se encuentran definidos en el artículo 31 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos: "ARTICULO 31. JUEGOS PROMOCIONALES. Son las modalidades de juegos de suerte y azar organizados y operados con fines de publicidad o promoción de bienes o servicios, establecimientos, empresas o entidades, en los cuales se ofrece un premio al público, sin que para acceder al juego se pague directamente. (...) Todos los premios de una promoción deben quedar en poder del público."

En este sentido, es claro que, desde la fijación del régimen propio del monopolio, el legislador previó que los premios de los juegos promocionales deben quedar en poder del público. No obstante, solo hasta la expedición de la Ley 1393 de 2010, por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones, se definió la destinación de dichos premios, así:

"ARTÍCULO 12. COBRO DE PREMIOS Y DESTINACIÓN DE PREMIOS NO RECLAMADOS. En todos los juegos de suerte y azar, el ganador debe presentar el documento de juego al operador para su cobro, en un término máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de realización del sorteo; vencido ese término opera la prescripción extintiva del derecho. El término de prescripción se interrumpe con la sola presentación del documento ganador al operador.

(...) Nótese que en el artículo 12 de la Ley 1393, el legislador previó un plazo perentorio de un año para que los ganadores de los premios presenten el documento de juego al operador, frente al cual también previó la consecuencia jurídica por la inactividad del jugador, señalando que sobre ese premio opera la prescripción extintiva del derecho, es decir que, por el paso del tiempo, el jugador pierde el derecho de reclamar el premio. En la norma, también se reguló el fenómeno jurídico de la caducidad judicial, que quedó circunscrito a los eventos en los cuales haya presentación del tiquete por parte del ganador y el operador no se allane al pago del premio en los 30 días siguientes, para lo cual se previó que el ganador puede reclamar judicialmente el pago del premio en un plazo de un año, al cabo del cual opera la caducidad de la acción.

(...) De acuerdo con lo anterior, se verifica que la Ley del régimen propio, que regula integralmente la actividad monopolística, no previó un término en el cual el operador del juego promocional deba proceder con el pago de los premios, lo que significa que no hay un plazo legal claro y explícito que la entidad pueda determinar como fecha límite a partir de la cual el operador ha de considerarse incumplido.

Así mismo, se verifica que en la norma tampoco se estableció que sobre el valor de los premios se pudiese hacer el cobro de intereses moratorios ni contiene un procedimiento que pueda aplicar la entidad para constituir en mora al operador del juego promocional, lo cual resulta indispensable para realizar este cobro, que, sin tener sustento normativo, resulta improcedente, en aplicación al principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas.



Adicionalmente, es necesario reiterar que el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010 contiene la regulación de dos fenómenos jurídicos distintos, la prescripción del derecho a cobrar los premios, que podría alegarla el operador cuando se presenta un jugador a reclamar un premio después del plazo previsto en la Ley; y la caducidad de la acción para reclamarlos por vía judicial, que puede ser decretada por el juez, incluso de manera oficiosa. No obstante, la declaración de la ocurrencia de estos fenómenos jurídicos es una función jurisdiccional, es decir que corresponde con exclusividad a los jueces de la República, por lo que al no existir procedimiento en la Ley que habilite a Coljuegos para ello, las actuaciones de la entidad se enmarcan en el ámbito del seguimiento a la actividad promocional y la consecuencia jurídica del incumplimiento no es otra más que la imposibilidad de realizar nuevas actividades, mientras subsista en la situación de incumplimiento.

En este punto, es de precisar que la Ley del monopolio no prevé un régimen sancionatorio para estos incumplimientos, pues las únicas conductas tipificadas en la Ley 643 de 2001 son la omisión e inexactitud en el pago de derechos de explotación, conforme lo previsto en el artículo 44 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 20 de la Ley 1393 de 2010, siendo que las demás conductas en que puedan incurrir los operadores de juegos promocionales se escapan del ámbito sancionatorio del estado.

Tratándose de las consecuencias jurídicas aplicables ante un incumplimiento por parte de los autorizados cabe señalar que tal vacío legal no puede ser suplido por una disposición normativa de inferior jerarquía, en observancia de los principios de legalidad y tipicidad que orientan el desarrollo de la función administrativa. Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que les permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Conviene precisar que, si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración”. (Subrayas fuera de texto)

Es de recordar que la actuación de los funcionarios que componen la administración pública está supeditada a la Constitución y a las Leyes. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquellas. Esta noción está consagrada en la Carta política de la siguiente forma: (...) “Considera, entonces, esta Corporación oportuno pronunciarse acerca de la denominada “cláusula general de competencia”, la cual establece que el funcionario público únicamente puede hacer aquello que le está expresamente permitido.”

(...) De lo expuesto en la providencia antes citada queda claro que Coljuegos no se encuentra facultado para establecer mutuo propio las consecuencias jurídicas derivadas del no pago de un premio por parte de un operador de promocionales, ya que tal aspecto tiene reserva legal, de ahí que el cobro que debe adelantar la Entidad se limita exclusivamente al ámbito persuasivo, hecho que se ha cumplido a cabalidad. (...)”

Análisis de la respuesta

La CGR acepta las consideraciones expuestas por Coljuegos en cuanto a que la competencia no se encuentra establecida en la Ley del monopolio, así como no se prevé un régimen sancionatorio para los incumplimientos en la consignación correspondientes de los establecimientos, empresas o entidades que ofrecen al público premios o rifas, de los cuales haya operado la prescripción extintiva del derecho o la caducidad.

Con respecto al recaudo extemporáneo de los 63 premios que no quedaron en poder del público y que no realizan causación sino registro de contabilidad de caja, Coljuegos no se pronuncia.

Igualmente, menciona que realiza cobro persuasivo sobre los premios caducos, sin embargo, de ser efectiva esta gestión no se presentarían retrasos superiores a 3 años para el recaudo de los mismos y para los premios por recaudar, retrasos de hasta 2 años.

De otra parte, la Oficina de Control Interno de Coljuegos presentó informe de auditoría al Macro-proceso de Gestión Contractual el 13 de julio de 2017, en el cual recomienda; “Analizar las herramientas jurídicas procedentes, para lograr la efectividad de los cobros de premios en los que aplica la prescripción de que trata el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010”; recomendación que a la fecha no se ha tenido en cuenta.

3.5 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Evaluar el Control Fiscal Interno de los procesos de Coljuegos involucrados en el tema auditado y expresar un concepto.

El control fiscal interno se evaluó de forma transversal a la ejecución de los procedimientos de auditoría realizados. Entre otros, se evidenciaron debilidades en los controles de seguridad de la información del Anexo A. (A.8.1.1 Inventario de Activos y A.12.3.1 Respaldo de la información) de acuerdo a la norma NTC-ISO 27001-2013), adoptada por Coljuegos en su sistema de gestión, como se detalla en el siguiente hallazgo.

Hallazgo No. 15 Seguridad de la información

El Documento Maestro Del Sistema Integrado De Gestión – SINGE³⁵, dentro de sus enfoques normativos y legales, establece:

“(…) 3.1. ENFOQUES NORMATIVOS Y LEGALES

35 DOCUMENTO MAESTRO DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN – SINGE, Vigencia: 6/Feb/2018: “Este documento pretende presentar y sustentar de forma coherente y clara la estructura del sistema integrado de gestión – SINGE, adoptado por Coljuegos y como éste, da cumplimiento a los distintos requisitos de los enfoques normativos que lo conforman. (...)”

Con la adopción e implementación (Resolución 295 de 2013) del SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN – SINGE la Entidad pretende garantizar la unidad, eficiencia y optimización de recursos, el cual armoniza e integra los siguientes enfoques:

C. Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (ISO 27001).

3.2. ALCANCE DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN - SINGE.

(...) **Sistema de Gestión de Seguridad de la Información - SGSI**

Asegurar las necesidades, expectativas, principios y requisitos de la seguridad de la información en todos los procesos de la entidad, basados en el análisis y la gestión de riesgos de seguridad de la información incluido el contexto interno, externo de sus partes interesadas y en concordancia con la declaración de aplicabilidad vigente. (la negrita y el subrayado es nuestro)

Exclusiones: Ver Anexo 1" Documento de aplicabilidad para el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información".

Roles y Responsabilidades: Ver Anexo 2 "Roles y responsabilidades para la gestión de datos

(...) **Anexo 1: Documento de aplicabilidad para el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información** A través de este documento se expresan las decisiones de aplicabilidad en Coljuegos sobre los controles definidos de conformidad con la norma ISO 27001:2013, todo esto con base en el análisis de riesgos realizado en el marco del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. (...)”

El anexo 1 identifica los siguientes controles:

OBJETIVOS DE CONTROL Y CONTROLES. ANEXO A NTC-ISO/IEC 27001				Aplicable? (S/N)
Domínio	Númeral	Objetivo de Control	Control	
A.8 Gestión de Activos				
	8.1	Responsabilidad por los activos		
	8.1.1	Inventario de Activos		Si
	8.2	Clasificación de la Información		
	8.2.1	Clasificación de la información		Si
A.12 Seguridad en las Operaciones				
	12.1	Procedimientos Operacionales y responsabilidades		
	12.1.1	Procedimientos de operación documentados		Si
	12.3	Copias de respaldo		
	12.3.1	Respaldo de la información		Si

Tomado de Coljuegos – Sistema SINGE

En relación con los activos de información identificados por Coljuegos en 2018, se encuentra el sistema de inspección como un activo de información clasificándolo como crítico de alta disponibilidad, que debe protegerse de la pérdida de integridad e indisponibilidad, entre otros, como se evidencia en el siguiente cuadro parcial extraída de la base “Activos_información_2018”.



ACCESOS JUEGOS POR INTERNET	Sistema de inspeccion	Modelos definidos por la entidad para el acceso de la información de los juegos operados por internet para la Unidad Central de Juego y Sistema de inspección(	X		X	X	X	A	A
ACCESOS JUEGOS POR INTERNET	Sistema de inspeccion	Modelos definidos por la entidad para el acceso de la información de los juegos operados por internet para la Unidad Central de Juego y	X		X	X	X	A	A

Tomado de: Coljuegos – Sistema SINGE

En relación con el lugar donde queda almacenada la información:
El documento: **MODELO DE DATOS - JUEGOS OPERADOS POR INTERNET**, cita:
“(…) **3.1. CREACIÓN DE LOS ARCHIVOS**

EL operador debe grabar los registros y datos de forma sistemática en la periodicidad indicada a la Bodega de Datos. Los datos de montos deben ser enviados con dos decimales y con separación de miles. Estos datos son extraídos de la plataforma del juego del operador y ensamblados en una estructura XML de acuerdo a categorías predefinidas, encriptados asincrónicamente y depositados en un sistema de archivos comprimidos (ZIP) en la Bodega de Datos. (…)”

El 25 de septiembre de 2019 la CGR requirió mediante oficio No. AG8-49 - AC No. 15, la información de los archivos OPT correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2018 pertenecientes al contrato C-1502 entre otros, no obstante, la entidad no entregó los archivos requeridos.

El 21 de octubre de 2019 se solicitó aclaración a la entidad por la no entrega de dichos archivos, contesto lo siguiente:

*“(…) Conforme lo solicitado nos permitimos dar alcance y aclaración al requerimiento No. 15 CGR, (…) En lo referente a este punto, la Gerencia de Seguimiento Contractual informa que el contrato en mención fue caducado mediante resolución 20195000026214 del 4 de septiembre de 2019, expedida por la Vicepresidencia de Operaciones en uso de las facultades conferidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 17 del Decreto Ley 4142 de 2011, modificado por el Decreto 1551 del 2 de julio del 2015 y la Resolución No. 20181200037274 del 5 de octubre del 2018, Resolución No. 20192300000924 del 16 de enero de 2019.
Lo anterior, en razón al incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del operador, toda vez que no operó de conformidad con la ley, el reglamento del juego, requerimientos técnicos, modelo de datos y lo dispuesto en el contrato.
Así las cosas, la Gerencia no cuenta con la información solicitada respecto del contrato 1502, toda vez que a la fecha no se tiene conexión al sistema de inspección, donde reposan los reportes XML solicitados por parte de la Contraloría General de la República el 25 de*



septiembre de 2019 requerimiento AC. Coljuegos No 15, al no contar con un contrato vigente (...)"

El 23 de octubre de 2018 la CGR, preguntó vía correo electrónico, si se contaba con un "un repositorio propio de los once (11) tipos de archivos requeridos a los operadores de juegos por internet y entregados por los mismos, en desarrollo de los contratos" y se requiere el archivo OPT remitido en su momento por el operador del contrato 1502.". Ante lo cual Coljuegos informa: "se informa que la entidad no cuenta con un repositorio de los archivos, toda vez, que es obligación del Operador garantizar la disponibilidad, operatividad y conectividad de manera permanente en línea y tiempo real del Sistema de Inspección, de acuerdo a lo contemplado tanto en el contrato de concesión como en los Requerimientos Técnicos (...)"

Por otra parte, en la relación de pagos entregados por DE y GA, Coljuegos relacionó pagos correspondientes al contrato No. 1502 realizados por el operador en los meses de octubre, noviembre y diciembre, dónde se encuentran valores recaudados por DE y GA, por lo que se observa que el operador continuaba registrando información.

Tabla 20. Recaudo Contrato C1502					Cifras en pesos(\$)	
FECHA DE PAGO	Valor Recaudado D.E	Valor Recaudado GA	NIT	CONTATO	Tipo de depositante	OBSERVACION
24/10/2018	56.027.484	560.275	901068573	C1502	INTERNET	Cuota Mes
24/10/2018	497.340	4.973	901068573	C1502	INTERNET	INTERES
16/11/2018	6.878.496	68.785	901068573	C1502	INTERNET	Cuota Mes
14/12/2018	13.608.860	136.089	901068573	C1502	INTERNET	Cuota Mes

Fuente: Coljuegos

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De lo expuesto se procede concluir sobre los controles del anexo A:

A.12.3.1 no se cumple, pues se evidenció que la entidad no posee copias de respaldo de los archivos OPT en estructura XML que recibió en los meses de septiembre, octubre y noviembre del operador online contrato C1502.

A.8.1.1 El inventario de activos, se encuentra desactualizado toda vez, que el contrato C1502 se encontraba vigente en julio de 2018, y no se identifica dentro del inventario de activos, como lo detalla para los demás números de contratos.

Lo anterior, se genera por debilidades en la aplicación de los controles, de acuerdo a las mejores prácticas expuestas en la Norma NTC-ISO 27001:2013 afectando la disponibilidad de la información, pilar de la seguridad de la información, que para el caso de Coljuegos forma parte de la fuente con la cual desarrolla su labor diaria, y que debe estar disponible para su ejercicio de supervisión y control.

Respuesta de Coljuegos

"(...) Respecto de esta observación consideramos relevante aclarar que los Requerimientos Técnicos son de estricto cumplimiento para el operador, según el Acuerdo 04 de 2019 en su



artículo 51-1 "Documentos Técnicos De Obligatorio Cumplimiento Para La Operación", el cual establece:

Los documentos técnicos que hacen parte de la reglamentación de los juegos operados por internet y a los cuales se debe estricto cumplimiento, en su última versión disponible, corresponden a los siguientes:

- Requerimientos Técnicos de juegos operados por internet en Colombia.
- Modelos de Datos, Archivo guía XSD y Archivo Guía Referencia Diseño Modelo Dimensional Bodega de Datos de los Juegos Operados por Internet."

Teniendo en cuenta lo anterior, el operador es el responsable de asegurar y garantizar las condiciones de seguridad y acceso a todo el Sistema de Inspección, de forma que asegure la integridad y disponibilidad de la información generada y gestionada producto de la operación, de manera permanente, en línea y tiempo real, tal como lo establece el documento de Requerimientos Técnicos, cuyo objetivo es asegurar las condiciones de conectividad y el necesario respaldo de los datos, entre otros, para garantizar que Coljuegos pueda ejercer sus funciones de fiscalización, según lo establecido en:

"Capítulo I. Aspectos Generales

SISTEMA TÉCNICO DE JUEGO, Literal B establece:

(...) **B. Sistema de Inspección:** Conjunto de componentes destinados a registrar las operaciones y transacciones realizadas en el desarrollo de los juegos, con el objeto de garantizar a Coljuegos la posibilidad de mantener un control permanente sobre las actividades de juego del Operador. Debe estar ubicado físicamente en un datacenter mínimo TIER III en territorio colombiano y debe tener todas las condiciones de seguridad y conectividad para la captura de datos desde la Unidad Central de Juego y la consulta o extracción de información desde Coljuegos. Todas las actividades de gestión, operación, monitoreo y mantenimiento son responsabilidad del Operador." (Subrayado fuera de texto).

Conforme a lo anterior, se reitera que es obligación del operador custodiar y conservar el back up de la operación del juego, ofreciendo una plataforma de alta disponibilidad para auditoría y control en línea por parte de Coljuegos, como a su vez se indica en los Requerimientos Técnicos de Juegos Operados por Internet en Colombia, el cual reza:

"Capítulo VI. Sistema de Inspección

(...)

4. Ubicación de la Bodega de Datos:

(...) El Operador debe asegurar que Coljuegos tiene acceso remoto seguro a la bodega de datos, utilizando redes seguras en canales dedicados para comunicarse con ésta. La ubicación física del servidor de bodega de datos de producción debe ser informada a Coljuegos en el Proyecto Técnico;(...)" (Subrayado Fuera de texto).

5. Conservación, respaldo y recuperación de la información de la bodega de datos

"La bodega de datos segura y los registros del Operador deberán conservarse durante la vigencia de la concesión, debiéndose establecer los sistemas de protección y respaldo que aseguren su integridad durante ese plazo.

El operador deberá asegurar el necesario respaldo (backup) de la totalidad de los datos de la Bodega de Datos dentro de un DRP (Disaster Recovery Plan) (...)" (Negrilla fuera de texto)

(...)

7. Acceso de Coljuegos:

"La bodega de Datos mantendrá los siguientes accesos permanentemente abiertos para el personal autorizado por Coljuegos: (...)"

8. Disponibilidad del Sistema de Inspección:

"Durante la operación del juego, el sistema de Inspección no puede presentar eventos de indisponibilidad por un periodo de tiempo que supere veinticuatro (24) horas seguidas...)"

Así mismo, se hace necesario indicar que en el contrato de concesión se encuentran establecidas como obligaciones contractuales, los siguientes numerales:

"20. Garantizar la disponibilidad y operatividad permanente de todos los componentes del sistema que posibilitan la operación del juego.

38. Permitir el acceso de usuarios técnicos autorizados por COLJUEGOS para efectos de control del Sistema Técnico del Juego cuando la entidad lo requiera.

51. Almacenar y registrar los datos de naturaleza monetaria en el Sistema de Inspección, en cumplimiento del condicionado establecido en el documento de Requerimientos Técnicos y de conformidad con el Modelo de Datos."

En virtud de lo anterior, es claro que Coljuegos previó que la responsabilidad del suministro de información y la construcción de los sistemas de respaldo son responsabilidad exclusiva del operador, quien debe cumplir con las obligaciones contractuales; en el caso expuesto en la observación es claro que el operador del contrato C1502 no cumplió con las obligaciones contractuales que le correspondían y por lo mismo se procedió a declarar la caducidad del contrato, es decir a terminar el contrato de concesión por el grave incumplimiento del mismo que afectó la ejecución y conllevó a su paralización, tal y como lo establece el artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

No obstante, lo anterior, Coljuegos en aras de fortalecer el proceso de seguimiento y fiscalización de los operadores, se encuentra gestionando el cargue de información en un repositorio centralizado, en el cual reposarán la totalidad de información de los archivos XML generados por los operadores online. Este repositorio se encuentra dispuesto en un centro de datos en nube privada, gestionado con la herramienta Cloudera Hadoop.

La plataforma permite la consolidación, integración y almacenamiento de la información de los operadores online, entiéndase como los elementos de los 11 tipos de archivos XML definidos en el documento de Modelo de Datos, permitiendo la disponibilidad de la información a la Gerencia de Seguimiento Contractual.

Como soporte de lo anterior se adjunta el documento de modelo de datos en su última versión y pantallazo del tablero donde puede visualizarse la construcción de indicadores a partir de un cargue inicial de información de los operadores (...)

Finalmente, es de reiterar que Colombia fue el primer país de América Latina en regular los juegos operados por internet, por lo que no existe un referente normativo o fuentes de información que permitan utilizar procesos análogos para realizar los actos de seguimiento de esta modalidad de juego, que tiene un gran componente de uso de tecnología de la información e inició operación apenas en julio de 2017, por lo que el seguimiento y fiscalización de la entidad se ha construido en un proceso de aprendizaje continuo que se encuentra en desarrollo, sin que ello quiera decir que no se estén cumpliendo las funciones que legalmente le han sido atribuidas."

Análisis de la respuesta

Coljuegos argumenta en su respuesta, que: "los Requerimientos Técnicos son de estricto cumplimiento para el operador, según el Acuerdo 04 de 2019 en su artículo 51-1 "Documentos Técnicos De Obligatorio Cumplimiento Para La Operación" y posteriormente, cita los requerimientos afirmando que el operador es el responsable de asegurar y garantizar las condiciones de seguridad y acceso al Sistema de Inspección:

Con relación a los “Requerimientos Técnicos de Juegos Operados por Internet en Colombia”, en su respuesta cita: (...) El Operador debe asegurar que Coljuegos tiene acceso remoto seguro a la bodega de datos (...)”. Y continúa con las obligaciones establecidas en el contrato de concesión, entre las que menciona los numerales siguientes:

“20. Garantizar la disponibilidad y operatividad permanente de todos los componentes del sistema que posibilitan la operación del juego.

38. Permitir el acceso de usuarios técnicos autorizados por COLJUEGOS para efectos de control del Sistema Técnico del Juego cuando la entidad lo requiera.

51. Almacenar y registrar los datos de naturaleza monetaria en el Sistema de Inspección, en cumplimiento del condicionado establecido en el documento de Requerimientos Técnicos y de conformidad con el Modelo de Datos.”

No obstante lo anterior, es claro que, aunque Coljuegos reglamentó y estableció Documentos Técnicos de Obligatorio Cumplimiento para la Operación de juegos operados por internet, así como un modelo de datos, que luego fueron incorporados al clausulado del contrato de Concesión C1502, estos no son suficientes para asegurar que cuente con la información que requiere para cumplir con sus funciones de fiscalización y vigilancia, lo que demuestra que los controles implementados presentan debilidades, permitiendo que se materialice el riesgo de “indisponibilidad de la información” para el activo “sistema de inspección”.

La debilidad de este control se confirma aún más, cuando menciona en su respuesta, lo siguiente: “(...) en aras de fortalecer el proceso de seguimiento y fiscalización de los operadores, se encuentra gestionando el cargue de información en un repositorio centralizado, en el cual reposarán la totalidad de información de los archivos XML generados por los operadores online”

Por otra parte, no presentan documentación que desvirtúe o precise, que, sí se llevó a cabo la actualización del inventario de activos, y demuestre que se identificó el sistema de inspección regulado por el contrato C1502, del mismo modo que identificó éste activo en otros contratos de juegos on-line.

Por la anteriormente expuesto, el hallazgo se mantiene en los mismos términos que se comunicó.

3.6 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

Coljuegos realizó actividades para la generación de espacios relacionados con la participación ciudadana con relación a la rendición de cuentas, pactos por la



legalidad, asistencia a eventos relacionados con el desarrollo del sector de JSA, entre otros.

Se evaluaron las acciones relacionadas con la contratación de un operador logístico para realizar los eventos para la campaña por la legalidad de los JSA y el reporte efectuado a través del SIRECI respecto de los recursos destinados a la participación ciudadana

Hallazgo No. 16 Planeación y ejecución recursos participación ciudadana

Decreto 1510 de 2013 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública: (...)

Artículo 4. *Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones.*

(...)

Artículo 6. *Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el Secop, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente. (...)*

Artículo 7. *Actualización del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia, en la forma y la oportunidad que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente. La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones cuando: (i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; (ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; (iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o (iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones." (Subrayado fuera de texto).*

CAD-MP-01 Macroproceso Contratación Administrativa de Coljuegos, versión 3, vigente desde el 29 de Diciembre de 2017, establece como una entrada el Plan Anual de Adquisiciones (PAA).

"Plan Anual de Adquisiciones (PAA) Objetivo: *Todas las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones (PAA), el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir o realizar durante el respectivo año".*

En el análisis realizado a los recursos destinados por Coljuegos para actividades de participación ciudadana en la vigencia 2018, se encontró que en la página web de Coljuegos se reporta el "PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES 31 DE ENERO DE 2018" de fecha 31 de enero de 2018 donde se incluye el ítem "CONTRATAR UN OPERADOR



LOGÍSTICO PARA REALIZAR LOS EVENTOS PARA LA CAMPAÑA POR LA LEGALIDAD DE LOS JSA, Y LOS DEMAS QUE REQUIERA COLJUEGOS, con valor estimado en la vigencia actual \$6.300.000”.

Por su parte, en el Secop el Plan de Adquisiciones con fecha de publicación 13 de enero de 2018, versión 14 y fecha de modificación 10 de enero de 2019, incluye el siguiente ítem: *“CONTRATAR UN OPERADOR LOGÍSTICO PARA REALIZAR LOS EVENTOS PARA LA CAMPAÑA POR LA LEGALIDAD DE LOS JSA, Y LOS DEMAS QUE REQUIERA COLJUEGOS”*, por valor de \$149.670.319, por lo que se evidencia que las cifras reportadas no son consistentes.

Así mismo, Coljuegos suscribió el contrato No. 079 del 21 de febrero de 2018 por valor de \$123.370.319, cuyo objeto es *“Contratar los servicios de un operador logístico para realizar los eventos, para la campaña para la legalidad de los juegos de suerte y azar, y los demás eventos internos y externos que sean requeridos por Coljuegos”* el cual tuvo una ejecución de \$36.420.460 correspondiente al 29.52% del total de recursos y un saldo liberado a 31 de diciembre de 2018 de \$86.949.859 que representa el 70.47%.

Coljuegos reporta en SIRECI acciones y recursos relacionados con la participación ciudadana en el año 2018 por \$14.000.000, que se relacionan con acciones de diálogo definidas para la Rendición de Cuentas. Según lo indicado en la comunicación No. 20194300328532, en el anexo del punto 1 denominado *“INFORMACIÓN PRESUPUESTO A CGR 2018.xls”* remitido a esta comisión en septiembre de 2018, el presupuesto de participación ciudadana para el año 2018 fue de \$79.083.480, lo que presenta una diferencia de \$65.083.480, que no fueron reportados en SIRECI.

Las anteriores situaciones evidencian debilidades en la planeación de recursos, ejecución y seguimiento de las acciones encaminadas a la participación ciudadana, así como deficiencias en la coordinación interna para efectuar los respectivos reportes de las acciones de participación ciudadana en la rendición de cuenta a la CGR.

Lo anterior trae como consecuencia, que los recursos destinados a la participación ciudadana no se utilicen de acuerdo a las estrategias planteadas por Coljuegos y se genere incumplimiento de los objetivos para los cuales fueron reservados, limitando los espacios de participación de la ciudadanía en el seguimiento y evaluación del accionar de Coljuegos. Las diferencias presentadas en el reporte de los recursos presupuestados y ejecutados para participación ciudadana, y lo reportado en el SIRECI afecta la consistencia y veracidad de la información rendida a la CGR.

Respuesta de Coljuegos

“(…) dando cumplimiento al objetivo estratégico de Coljuegos de promover el juego legal y responsable de los Juegos de Suerte y Azar (JSA), la Gerencia Administrativa de Coljuegos radicó la solicitud de estudio de mercado No. 20182300016853 del 25 de enero de 2018, en la cual, se requirió con urgencia y prontitud, la contratación del operador logístico para la

celebración del 12º Pacto por la Legalidad, que se realizó en la ciudad de Neiva (Huila), el pasado 31 de enero del 2018. En este caso, el proceso se celebró con el proveedor DREAMTEAM PUBLICIDAD SAS en forma directa (por ser de cuantía menor a 100 SMLMV), perfeccionado mediante la Orden de Servicios No.066 de 2018, por valor de \$6.300.000 impuestos incluidos y, cuyo plazo de ejecución fue de 15 días calendario, contados a partir del 26 de enero de 2018.

La anterior orden de servicios 066 de 2018, correspondiente a la línea contractual del PAA 2018, denominada: "CONTRATAR UN OPERADOR LOGÍSTICO PARA REALIZAR LOS EVENTOS PARA LA CAMPAÑA POR LA LEGALIDAD DE LOS JSA, Y LOS DEMÁS QUE REQUIERA COLJUEGOS", se realizó en enero de 2018, debido a que se encontraba en proceso de contratación mediante la modalidad de selección por Invitación Cerrada (Por ser cuantía superior a 100 SMLMV), un operador logístico para los eventos programados a nivel nacional para ejecutar la estrategia de prevención de la ilegalidad de los JSA para toda la vigencia 2018, y este proceso contractual por ser modalidad de selección de varios oferentes publicado en el SECOP 2, no se podía adjudicar, contratar y legalizar antes del 31 de enero de 2018. Era por ello, la necesidad de realizar el primer contrato antes del 31 de enero de 2018, con el fin de atender la cobertura del evento "12º Pacto por la Legalidad" efectuado en la ciudad de Neiva (Huila). Lo anterior, se encuentra justificado en la descripción de la necesidad en el estudio previo con radicado No. 20182300018133 del 25 de enero de 2018. (Se adjunta la solicitud de estudio de mercado, el estudio previo y la Orden de Servicios No.066 de 2018 (...)).

Posteriormente, y una vez efectuado el proceso de contratación mediante la modalidad de selección por Invitación Cerrada (Por ser cuantía superior a 100 SMLMV) a través del SECOP 2, se celebró el contrato No.079 de 2018 con el Señor (...), por valor de \$123.370.319 y un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, iniciando éste, el día 21 de febrero de 2018, cuyo objeto fue "CONTRATAR LOS SERVICIOS DE UN OPERADOR LOGÍSTICO PARA REALIZAR LOS EVENTOS PARA LA CAMPAÑA POR LA LEGALIDAD DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR, Y, LOS DEMÁS EVENTOS INTERNOS Y EXTERNOS QUE SEAN REQUERIDOS POR COLJUEGOS". (Se adjunta el contrato No.079 de 2018 con (...)).

Es importante señalar que, los dos (2) contratos hicieron parte de la línea en el Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia 2018 de Coljuegos, referente a "CONTRATAR UN OPERADOR LOGÍSTICO PARA REALIZAR LOS EVENTOS PARA LA CAMPAÑA POR LA LEGALIDAD DE LOS JSA, Y LOS DEMÁS QUE REQUIERA COLJUEGOS"; lo anterior, dada la necesidad de darle continuidad al servicio del operador logístico durante la vigencia 2018 para la Campaña de la Legalidad de los JSA y demás eventos requeridos por la entidad.

Por último, se resalta que la línea contractual incluida en el PAA 2018: "CONTRATAR UN OPERADOR LOGÍSTICO PARA REALIZAR LOS EVENTOS PARA LA CAMPAÑA POR LA LEGALIDAD DE LOS JSA, Y LOS DEMÁS QUE REQUIERA COLJUEGOS", que originaron los 2 contratos ya señalados, fue aprobada en el Comité de Contratación administrativa mediante Acta No. 01 del 12 de enero de 2018 (Se adjunta documento) y publicada en el SECOP 2, el día 13 de enero de 2019(SIC). Igualmente, es dable indicar que una línea contractual del PAA puede contener 2 o más contratos u órdenes de servicios, de acuerdo con las necesidades de servicio requeridas por la Entidad.

(...) Una vez revisado se constató que, en efecto, existe una diferencia entre la información reportada por la Gerencia de Relacionamento Comercial en el SIRECI cuenta anual consolidada 2018, con fecha de 28 de febrero de 2019 y la información reportada por la Oficina Asesora de Planeación mediante radicado 20191100244353 con fecha de 3 de septiembre de 2019.

Esta diferencia radica, en que la Gerencia de Relacionamento Comercial para el reporte SIRECI, solo tuvo en cuenta como actividades de participación ciudadana, la rendición pública de cuentas por un valor de \$14 millones en ejecución presupuestal. Por otro lado, la Oficina Asesora de Planeación reportó para dar respuesta a la solicitud de la CGR AC COLJUEGOS AG8-1-08, una ejecución presupuestal de \$79 millones, valor que fue establecido tomando como base el Plan de Participación Ciudadana 2018, publicado en página web de Coljuegos, desglosado en las siguientes actividades llevadas a cabo en 2018:

- 5 pactos por la legalidad realizados en Huila, Tolima, Sucre, Cali y Cauca.
- 3 ferias ciudadanas (Guajira, Necoclí, San Vicente del Caguan).
- Evento de rendición de cuentas realizado el 12 de diciembre en las instalaciones de Coljuegos.
- Quinta cumbre iberoamericana del juego, evento realizado en Medellín el 11 de mayo.

Por lo anterior y para subsanar estas inconsistencias en próximos reportes, la fuente de la información para los diferentes informes de ejecución presupuestal de participación ciudadana será la Oficina Asesora de Planeación."

Análisis de la respuesta

Coljuegos menciona respecto de las diferencias en los reportes del Plan Anual de Adquisiciones, las razones de urgencia de la contratación de un operador logístico para el mes de enero de 2018 por valor de \$6.300.000 reportado en el respectivo Plan. Posteriormente efectúa otro proceso de contratación relacionado con otro operador logístico con plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018 por \$123.370.319, menciona que estos dos contratos hicieron parte de la misma línea del PAA 2018. Respecto de la afirmación sobre (...) "una línea contractual del PAA puede contener 2 o más contratos u órdenes de servicios, de acuerdo con las necesidades de servicio requeridas por la Entidad.", la CGR no está cuestionando esta situación.

Lo anterior no desvirtúa lo observado por la CGR, por el contrario, confirma lo evidenciado respecto de las diferencias presentadas en los reportes del Plan Anual de Adquisiciones publicado en su página Web, frente a lo publicado en el SECOP en relación con los recursos destinados por Coljuegos para las actividades de participación ciudadana y que se relacionan con la contratación de este operador.

En cuanto a las diferencias presentadas frente a los recursos reportados en SIRECI, Coljuegos confirma la existencia de esta inconsistencia respecto de lo reportado por la Gerencia de Relacionamento Comercial en la cuenta anual consolidada 2018, rendida el 28 de enero de 2019 y lo reportado a la CGR el 3 de septiembre de 2019 por Oficina Asesora de Planeación. Acepta y confirma que para subsanar estas inconsistencias la fuente de información de participación ciudadana será la Oficina Asesora de Planeación.



Coljuegos no se pronuncia sobre lo evidenciado respecto de la baja ejecución del contrato 079 de 2018, por lo que se confirma lo observado.

Por lo anterior, se confirma como hallazgo.

3.7 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Determinar la efectividad del plan de mejoramiento en las actividades relacionadas con la materia a auditar.

Coljuegos realizó las actividades contempladas en el Plan de Mejoramiento relacionadas con la materia a auditar, sin embargo, persisten dos situaciones de incumplimiento, una relacionada con el Plan Estratégico Control a Operaciones Ilegales y otra relacionada con la Gestión de Control a Operaciones Ilegales.

De la evaluación de la efectividad de las acciones realizadas por Coljuegos para subsanar los seis (6) hallazgos identificados en las auditorías de las vigencias 2012, 2013 y 2014 relacionados con el asunto o materia a auditar y con fecha de cierre en 2015, se identificó lo siguiente:

Tabla 21. Evaluación Plan de Mejoramiento

No. y Vigencia	Nombre	# Acciones de Mejora	Fecha de vencimiento	Avance	Efectiva
H13/2012	Plan y operativos de control a la ilegalidad	3	12/01/2015	100%	SI
H14/2012	Actividades de fiscalización	2	12/01/2015	100%	SI
H15/2012	Conexión de Las Met`S	2	12/01/2015	100%	SI
H18/2012	Acuerdos de Pago	4	31/01/2015	100%	SI
H5/ 2013 - 2014	Plan Estratégico Control a las Operaciones Ilegales	3	31/12/2015	100%	NO
H6/ 2013 - 2014	Gestión Control Operaciones Ilegales	2	30/10/2015	100%	NO
	Totales	16	N/A	N/A	N/A

Fuente: SIRECI

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se establece una efectividad consolidada del (69%) dado que, de los 6 hallazgos analizados, 4 tuvieron acciones con una efectividad del 100% y 2 hallazgos tuvieron acciones que no se consideraron efectivas. Por lo anterior, Coljuegos debe replantear o ajustar los controles establecidos y redefinir acciones de mejora.

Respecto al Plan de Mejoramiento reportado con fecha de corte 31 de diciembre de 2018, comprende un hallazgo relacionado con los premios caducos y originado en solicitud ciudadana de la SNS³⁶, las acciones definidas fueron ajustadas en tiempo y se encuentran en ejecución con fecha de finalización para el 16 de marzo de 2020.

³⁶ Solicitud Ciudadana 2017-127894-8211-SE, 2018-134845-8211-IS,2018-134846-82111-IS y 2018-138223-82111-IS



3.8 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoria hasta la fase de ejecución.

Solicitud especial No. 2019-160936-82111-SE del 08 de julio de 2019

Se recibe denuncia relacionada con la Conectividad MET's, por posible detrimento de los recursos de la salud, por la vulnerabilidad del sistema establecido por Coljuegos, y la transmisión de la información de los contadores de las MET, para ser manipulado por los operadores de JSA localizados, con base en el cual se liquidan los D.E. y G.A., gastos de administración. Así como las gestiones que ha adelantado a efectos de sancionar, corregir o mitigar esas situaciones.

De acuerdo con la evaluación efectuada frente a la solicitud, se evidenció que la entrega de la información de las METS al SCO ocurre de forma automática en línea y tiempo real, el reporte consolidado de la información a Coljuegos es posterior con un periodo de corte, entrega diaria, la conectividad y transferencia de información ocurre como se encuentra regulada. Así mismo, no se evidenciaron sanciones por manipulación de las METS que derivaran en una indebida gestión fiscal. No obstante, la revisión de la vulnerabilidad del sistema establecido por Coljuegos se identificó incumplimiento en la implementación de los módulos de auditoría que derivó en un hallazgo administrativo.

Solicitud especial No 2019-167243-82111-SE del 25 de octubre de 2019

Denuncia por presuntos hechos de corrupción en Coljuegos relacionados con; *"procesos para declarar la caducidad de contratos que no cumplen con sus obligación evadiendo los pagos a COLJUEGOS a cambio como dicen los operadores de grandes sumas de dinero, pero parece todo legal, lo que no se dan cuenta los entes de control es que mientras tramitan estas caducidades la jurídica (...), permite que estos elementos de juego de suerte y azar ingresen a nuevos contratos como si fuera legal, es decir solo pierde la salud de los colombianos por esa evasión que ya supera los 200 mil millones de pesos".*

Respecto de las posibles irregularidades en el manejo de personal de Coljuegos, que narra la denunciante, la CGR mediante oficio radicado No. 2019EE0137916 del 29 de noviembre de 2019, da traslado a la PGN para lo de su competencia.

De lo investigado, contratos y documentos verificados para dar respuesta a la solicitud ciudadana, se originó un hallazgo relacionado con la extemporaneidad en el inicio de las acciones de cobro para los contratos declarados caducos.



ANEXOS

4.1 RECURSOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En cuanto al Presupuesto destinado para adelantar acciones de Participación ciudadana y las acciones reportadas por Coljuegos en SIRECI, en el marco del cumplimiento de la Ley 1757 de 2015 se encuentra:

- ✓ Decreto 2236 de diciembre 27 de 2017 *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*
- ✓ Resolución 0004 de diciembre 21 de 2017. *"Por la cual se aprueba el Presupuesto de Ingresos y Gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional, dedicadas a actividades no financieras, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018"*.

Tabla 22. Recursos Asignados a Coljuegos

Cifras en pesos \$

Concepto	Valor
INGRESOS CORRIENTES	\$ 585.084.100.210
RECURSOS DE CAPITAL	\$ 6.415.428.832
DISPONIBILIDAD INICIAL	\$ 113.113.201.767
TOTAL INGRESOS + DISPONIBILIDAD INICIAL	\$ 704.612.730.809
FUNCIONAMIENTO	\$ 582.110.077.189
DISPONIBILIDAD FINAL	\$ 122.502.653.620
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	\$ 704.612.730.809

Fuente: Resolución 0004 diciembre 21 de 2017.

Las actividades realizadas respecto de la participación ciudadana en el año 2018, se relacionan con: Rendición de cuentas, 5 pactos por la legalidad, asistencia a eventos relacionados con desarrollo de la industria del sector JSA, presentación declaratoria por transparencia en las apuestas deportivas, encuentros reguladores y agentes del sector JSA, y para fortalecer la lucha contra el lavado de activos y financiación del terrorismo, firma del acuerdo de voluntades, participación ciudadana y alianzas con otras entidades del Estado.

El objetivo del plan de participación ciudadana año 2018 de Coljuegos es: *"Dar a conocer a la ciudadanía en general y particularmente a los Grupos de Interés, los espacios de participación abiertos para ellos por parte de Coljuegos, con la finalidad de establecer escenarios adecuados para la interlocución, que les permita acceder a información de la Entidad, generando un dialogo de doble vía, que permita un trabajo mancomunado en beneficio del ejercicio de participación ciudadana"*. Cuenta con los mecanismos de participación a disposición de la ciudadanía, escenarios de participación ciudadana donde Coljuegos organizó eventos en el 2018 para facilitar estos espacios.

Sin embargo, no se identificaron en el Plan de Participación Ciudadana los recursos asignados para el desarrollo de las estrategias de participación, ni tampoco se identifica una partida específica en el presupuesto de Coljuegos, los recursos asignados a participación ciudadana se encuentran incluidos en el rubro de funcionamiento.

El contrato 079 de 018 cuyo objeto: *“Contratar los servicios de un operador logístico para realizar los eventos, para la campaña para la legalidad de los juegos de suerte y azar, y los demás eventos internos y externos que sean requeridos por Coljuegos”* por valor de \$123.370.319 presentó baja ejecución en el año 2018 que corresponde al 29.52% del valor del contrato, quedando un saldo sin ejecutar del 70.47%.

En cuanto al reporte de las actividades de participación ciudadana que realiza Coljuegos a través del SIRECI, no se reportaron todas las acciones que fueron presentadas durante el ejercicio del proceso auditor, razón por la cual se generó un hallazgo administrativo.



ANEXO No. 1
RELACIÓN DE DIFERENCIAS EN LIQUIDACIÓN DERECHOS DE EXPLOTACIÓN

NUC	DE	TARIFA_FIJA	TARIFA_VARIABLE	GA	LIQUIDA_TARIFA_FIJA	TIPO_APUESTA	DIFERENCIA
1000581216	213.938	7.131	81.789.976	2.139	213.938	1	81.576.038
1500493113	213.938	7.131	98.591.068	2.139	213.938	1	98.377.130
1000712971	213.938	7.131	54.782.624	2.139	213.938	1	54.568.686
1500493140	213.938	7.131	21.200.972	2.139	213.938	1	20.987.034
1500493015	320.907	10.697	315.572.664	3.209	320.907	3	315.251.757
1500493006	320.907	10.697	151.787.856	3.209	320.907	3	151.466.949
1500492830	320.907	10.697	150.323.704	3.209	320.907	3	150.002.797
1000712971	14.754	492	3.778.112	148	14.754	1	3.763.358
1000581216	14.754	492	5.640.688	148	14.754	1	5.625.934
1000315730	213.938	7.131	51.327.564	2.139	213.938	1	51.113.626
1000315730	14.754	492	3.539.832	148	14.754	1	3.525.078
1000122968	14.754	492	291.432	148	14.754	1	276.678
1000122968	213.938	7.131	4.225.764	2.139	213.938	1	4.011.826
1000051231	213.938	7.131	3.977.176	2.139	213.938	1	3.763.238
1000051231	14.754	492	274.288	148	14.754	1	259.534
1000118446	320.907	10.697	142.117.284	3.209	320.907	3	141.796.377
1000118446	22.132	738	9.801.192	221	22.132	3	9.779.060
1000386980	14.754	492	12.461.104	148	14.754	1	12.446.350
1000417775	213.938	7.131	55.615.736	2.139	213.938	1	55.401.798
1000417775	14.754	492	3.835.568	148	14.754	1	3.820.814
1000548159	213.938	7.131	122.603.068	2.139	213.938	1	122.389.130
1000548159	14.754	492	8.455.384	148	14.754	1	8.440.630
1000646650	320.907	10.697	46.525.976	3.209	320.907	3	46.205.069
1000646650	22.132	738	3.208.688	221	22.132	3	3.186.556
1000814238	320.907	10.697	119.123.068	3.209	320.907	3	118.802.161
1000814238	22.132	738	8.215.384	221	22.132	3	8.193.252
1000817159	14.754	492	6.335.656	148	14.754	1	6.320.902
1000875857	213.938	7.131	60.071.412	2.139	213.938	1	59.857.474
1001009124	22.132	738	17.225.536	221	22.132	3	17.203.404
1001146720	14.754	492	8.048.232	148	14.754	1	8.033.478
1001200934	320.907	10.697	1.936.736	3.209	320.907	3	1.615.829
1001200934	22.132	738	133.568	221	22.132	3	111.436
1001251940	213.938	7.131	206.477.564	2.139	213.938	1	206.263.626
1001405546	14.754	492	1.760.504	148	14.754	1	1.745.750
1001570217	14.754	492	2.311.384	148	14.754	1	2.296.630
1001570217	213.938	7.131	33.515.068	2.139	213.938	1	33.301.130
1002423351	14.754	492	13.174.616	148	14.754	1	13.159.862
1002423351	213.938	7.131	191.031.932	2.139	213.938	1	190.817.994

1002423360	213.938	7.131	192.634.008	2.139	213.938	1	192.420.070
1002423360	14.754	492	13.285.104	148	14.754	1	13.270.350
1500365776	14.754	492	3.437.032	148	14.754	1	3.422.278
1500365776	213.938	7.131	49.836.964	2.139	213.938	1	49.623.026
1500365785	14.754	492	1.131.432	148	14.754	1	1.116.678
1500365785	213.938	7.131	16.405.764	2.139	213.938	1	16.191.826
1500365794	213.938	7.131	80.888.772	2.139	213.938	1	80.674.834
1500365794	14.754	492	5.578.536	148	14.754	1	5.563.782
1500365801	213.938	7.131	93.245.904	2.139	213.938	1	93.031.966
1500365801	14.754	492	6.430.752	148	14.754	1	6.415.998
1500365810	213.938	7.131	122.902.464	2.139	213.938	1	122.688.526
1500365810	14.754	492	8.476.032	148	14.754	1	8.461.278
1500365829	14.754	492	2.430.048	148	14.754	1	2.415.294
1500365829	213.938	7.131	35.235.696	2.139	213.938	1	35.021.758
1500365909	213.938	7.131	40.317.192	2.139	213.938	1	40.103.254
1500365909	14.754	492	2.780.496	148	14.754	1	2.765.742
1500368053	213.938	7.131	4.786.392	2.139	213.938	1	4.572.454
1500368053	14.754	492	330.096	148	14.754	1	315.342
1500492803	320.907	10.697	110.433.392	3.209	320.907	3	110.112.485
1500492812	320.907	10.697	176.820.308	3.209	320.907	3	176.499.401
1500492858	320.907	10.697	291.173.456	3.209	320.907	3	290.852.549
1500492965	213.938	7.131	58.437.436	2.139	213.938	1	58.223.498
1500435291	14.754	492	3.236.912	148	14.754	1	3.222.158
1500493266	320.907	10.697	171.459.716	3.209	320.907	3	171.138.809
1001146720	213.938	7.131	116.699.364	2.139	213.938	1	116.485.426
1500492732	213.938	7.131	96.717.784	2.139	213.938	1	96.503.846
1000817159	213.938	7.131	91.867.012	2.139	213.938	1	91.653.074
1001468623	14.754	492	8.244.904	148	14.754	1	8.230.150
1500493373	213.938	7.131	208.896.048	2.139	213.938	1	208.682.110
1500366433	14.754	492	11.576.304	148	14.754	1	11.561.550
1001043779	213.938	7.131	104.930.468	2.139	213.938	1	104.716.530
1001468623	213.938	7.131	119.551.108	2.139	213.938	1	119.337.170
1001168520	14.754	492	4.457.144	148	14.754	1	4.442.390
1000051866	14.754	492	1.898.744	148	14.754	1	1.883.990
1000336284	213.938	7.131	12.014.236	2.139	213.938	1	11.800.298
1000386980	213.938	7.131	180.686.008	2.139	213.938	1	180.472.070
1500368508	14.754	492	1.474.288	148	14.754	1	1.459.534
1500368517	14.754	492	2.468.568	148	14.754	1	2.453.814
1500368526	14.754	492	377.144	148	14.754	1	362.390
1500368688	14.754	492	4.102.504	148	14.754	1	4.087.750
1500368688	213.938	7.131	59.486.308	2.139	213.938	1	59.272.370

1500368697	213.938	7.131	18.642.824	2.139	213.938	1	18.428.886
1500368697	14.754	492	1.285.712	148	14.754	1	1.270.958
1500368526	213.938	7.131	5.468.588	2.139	213.938	1	5.254.650
1500368517	213.938	7.131	35.794.236	2.139	213.938	1	35.580.298
1500368508	213.938	7.131	21.377.176	2.139	213.938	1	21.163.238
1500435291	213.938	7.131	46.935.224	2.139	213.938	1	46.721.286
1500368991	14.754	492	10.063.888	148	14.754	1	10.049.134
1500368991	213.938	7.131	145.926.376	2.139	213.938	1	145.712.438
1000051866	213.938	7.131	27.531.788	2.139	213.938	1	27.317.850
1002154173	213.938	7.131	3.927.412	2.139	213.938	1	3.713.474
1000642429	213.938	7.131	10.655.412	2.139	213.938	1	10.441.474
1000509563	213.938	7.131	12.919.036	2.139	213.938	1	12.705.098
1000115463	213.938	7.131	4.089.812	2.139	213.938	1	3.875.874
1000115463	14.754	492	282.056	148	14.754	1	267.302
1000227057	213.938	7.131	139.760.164	2.139	213.938	1	139.546.226
1000509563	14.754	492	890.968	148	14.754	1	876.214
1000641726	206.561	6.885	115.905.552	2.066	206.561	1	115.698.991
1000641726	14.754	492	8.278.968	148	14.754	1	8.264.214
1000642429	14.754	492	734.856	148	14.754	1	720.102
1001043779	14.754	492	7.236.584	148	14.754	1	7.221.830
1001168520	213.938	7.131	64.628.588	2.139	213.938	1	64.414.650
1001405546	213.938	7.131	25.527.308	2.139	213.938	1	25.313.370
1001410770	206.561	6.885	70.196.784	2.066	206.561	1	69.990.223
1001410770	14.754	492	5.014.056	148	14.754	1	4.999.302
1002154173	14.754	492	270.856	148	14.754	1	256.102
1500366433	213.938	7.131	167.856.408	2.139	213.938	1	167.642.470
1500493060	213.938	7.131	16.557.608	2.139	213.938	1	16.343.670
1500493079	213.938	7.131	145.836.128	2.139	213.938	1	145.622.190
1500493088	213.938	7.131	179.916.812	2.139	213.938	1	179.702.874
1002281497	14.754	492	12.653.832	148	14.754	1	12.639.078
1000116255	213.938	7.131	73.883.068	2.139	213.938	1	73.669.130
1000227057	14.754	492	9.638.632	148	14.754	1	9.623.878
1002281497	213.938	7.131	183.480.564	2.139	213.938	1	183.266.626
1000116255	14.754	492	5.095.384	148	14.754	1	5.080.630

Total Diferencia entre lo liquidado y lo realmente pagado 6.100.679.916

