

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

LOTERÍA DE BOGOTÁ – LB

“EVALUAR LOS RECURSOS GENERADOS EN LA EXPLOTACIÓN DEL CHANCE O APUESTAS PERMANENTES, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN No. 068 DE 2016 Y LAS RENTAS QUE POR LEY DEBEN TRASLADARSE A LA SALUD PARA LAS VIGENCIAS 2019 Y 2020”

CÓDIGO DE AUDITORÍA 70

Período Auditado Vigencias 2019 y 2020

PAD 2021

DIRECCIÓN FISCALIZACIÓN SECTORIAL HACIENDA

Bogotá D.C., febrero 2021



“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Andrés Castro Franco
Contralor de Bogotá D.C.

Patricia Duque Cruz
Contralora Auxiliar

Yuly Paola Manosalva Caro
Directora Fiscalización Sectorial Hacienda

Ómar Hernando Garzón Sánchez
Asesor

Equipo de Auditoría

Wilman Enrique Navarro Mejía

Gerente 039 - 01

Cardenio Valencia Chaverra

Profesional Especializado 222-07

Yany Quintero Trujillo

Profesional Especializado 222-05

Martha Patricia Onatra González

Profesional Universitario 219-03

Ana María Velásquez Mahecha

Profesional Universitario 219-01

Jorge Iván Cabra Uribe

Profesional Universitario 219-01

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	8
2.1.	ALCANCE DE AUDITORÍA	8
2.2.	MUESTRA DE AUDITORÍA	8
2.3.	GESTIÓN CONTRACTUAL	13
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	13
3.1.	CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO.....	13
3.1.1.	Evaluación de la Gestión del Riesgo – Vigencia 2019	14
3.1.2.	Evaluación y Seguimiento	16
3.2.	SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	17
3.3.	NORMATIVIDAD APLICABLE	18
3.4.	COMPORTAMIENTO DE LAS VENTAS.....	21
3.4.1.	Pagos Gastos de Administración y Premios Caducos	22
3.5.	RENTABILIDAD MÍNIMA	23
3.5.1.	Hallazgo administrativo por no aplicar las multas pactadas en la cláusula décimo tercera del Contrato de Concesión No. 068 de 2016, ante el incumplimiento en el pago por concepto de rentabilidad mínima para la vigencia 2019 por parte del Grupo Empresarial en Línea S.A.....	25
3.5.2.	Rentabilidad Mínima Vigencia 2020.....	41
3.5.3.	Impacto Rentabilidad Mínima	43
3.6.	IVA CAUSADO Y GENERADO	43
4.	OTROS RESULTADOS	45

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	46
---	-----------

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora
LUZ MARY CÁRDENAS HERRERA
Gerente General
Lotería de Bogotá
Carrera 32A No. 26-14
Código Postal 111321
Bogotá D. C.

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Lotería de Bogotá, vigencia 2018, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la ejecución del contrato de concesión No. 68 de 2016, operación del juego de apuestas permanentes o chance.

Es responsabilidad de la Lotería de Bogotá el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

Como resultado de la presente auditoría, la Contraloría de Bogotá D.C., analizó la gestión adelantada en las políticas, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, y teniendo en cuenta que la ejecución del contrato de concesión No. 068/16, en las vigencias 2019-2020, presentó diferencias en el tema de la rentabilidad mínima, toda vez que el Concesionario la reconoció tomando como base la Ley 1955/19 y es claro que a la luz del contrato, la norma vigente es la Ley 1393/10.

Por este motivo se configura un hallazgo administrativo con el fin de efectuar seguimiento al Concesionario a través de la Lotería de Bogotá, teniendo en cuenta que están en riesgo partidas que afectan a la salud y su materialización depende de las actuaciones que a futuro se realicen.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto del hallazgo comunicado en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria 036 de 2019, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas del hallazgo, el cual deberá mantenerse

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

Atentamente,



YULY PAOLA MANOSALVA CARO
Directora Fiscalización Sectorial Hacienda

Revisó: Wilman Enrique Navarro Mejía – Gerente 039-01.
Elaboró: Equipo Auditor.

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

2.1. ALCANCE DE AUDITORÍA

La Auditoría de Desempeño Código 70, evaluó los recursos generados en la ejecución del Contrato de Concesión No. 068 de 2016 *“Para la operación del juego de apuestas permanentes o chance en los territorios del Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, celebrado entre la Lotería de Bogotá y el “Grupo Empresarial en Línea S. A.”*; las rentas que por ley deben trasladarse a la Salud, los valores reportados por la Lotería de Bogotá, así como el impacto en el sector Salud del Distrito Capital para las vigencias 2019 y 2020, teniendo en cuenta la coyuntura de la emergencia sanitaria generada por la pandemia para la última vigencia del análisis.

Para desarrollar la presente Auditoría, se consideraron los siguientes aspectos:

- Normatividad aplicable para el juego de apuestas permanentes o chance en el Distrito Capital.
- Determinación de la muestra de Auditoría con base en el Contrato de Concesión No. 068 de 2016, vigencias 2019 y 2020.
- Realizar los comparativos de la rentabilidad mínima de la vigencia 2018 vs 2019 y 2019 vs 2020.
- Comparativo del comportamiento de las ventas de chance de los años 2018 frente a 2019 y 2019 frente a 2020, según lo reportado por el Concesionario y la Lotería de Bogotá.
- Evaluar las acciones de mejora suscritas por el sujeto de control en el Plan de Mejoramiento.
- Verificar los montos pagados por el concesionario vs los reportados por la Lotería de Bogotá.
- Evaluar el control fiscal interno en las áreas evaluadas.
- Otros aspectos relevantes que determine el equipo auditor.

2.2. MUESTRA DE AUDITORÍA

Con el fin de adelantar el análisis planteado en el alcance de la auditoría y una vez revisada la información solicitada, tanto a la Lotería de Bogotá como al Concesionario Grupo Empresarial en Línea S. A., para la totalidad de las vigencias 2019 y 2020, se procedió a seleccionar la muestra de auditoría con base en los

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

registros de apuestas allegados por el concesionario correspondientes a los periodos comprendidos entre enero y diciembre de ambas vigencias.

Se verificaron mes a mes los pagos presentados por el Grupo Empresarial en Línea S. A., frente a los soportes mensualizados allegados por la Lotería de Bogotá, en donde se pudo establecer la veracidad de los aportes realizados, como resultado del análisis anteriormente descrito se obtuvo la información presentada en los siguientes cuadros:

Cuadro 1
TOTAL DE VENTAS – CANTIDAD DE REGISTROS DE APUESTAS DE CHANCE
VIGENCIA 2019

Cifras en pesos

Mes	Ventas sin IVA	IVA	Derechos Explotación (12% sobre las ventas antes de IVA)	Gastos Administración (1% sobre los derechos de explotación)	Cantidad de Formularios
Enero	\$ 35.522.483.067	\$ 6.749.271.783	\$ 4.262.697.968	\$ 42.626.980	19.319.499
Febrero	\$ 35.047.405.673	\$ 6.659.007.078	\$ 4.205.688.681	\$ 42.056.887	19.033.014
Marzo	\$ 37.840.930.756	\$ 7.189.776.844	\$ 4.540.911.691	\$ 45.409.117	20.399.944
Abril	\$ 35.802.884.706	\$ 6.802.548.094	\$ 4.296.346.165	\$ 42.963.462	19.377.347
Mayo	\$ 38.418.233.992	\$ 7.299.464.458	\$ 4.610.188.079	\$ 46.101.881	20.603.519
Junio	\$ 35.345.971.050	\$ 6.715.734.500	\$ 4.241.516.526	\$ 42.415.165	18.767.349
Julio	\$ 38.959.127.311	\$ 7.402.234.189	\$ 4.675.095.277	\$ 46.750.953	20.759.047
Agosto	\$ 39.287.426.050	\$ 7.464.610.950	\$ 4.714.491.126	\$ 47.144.911	20.537.382
Septiembre	\$ 37.510.474.454	\$ 7.126.990.146	\$ 4.501.256.934	\$ 45.012.569	19.729.644
Octubre	\$ 38.768.812.059	\$ 7.366.074.291	\$ 4.652.257.447	\$ 46.522.574	20.314.155
Noviembre	\$ 37.635.145.084	\$ 7.150.677.566	\$ 4.516.217.410	\$ 45.162.174	19.476.628
Diciembre	\$ 42.802.345.546	\$ 8.132.445.654	\$ 5.136.281.466	\$ 51.362.815	21.681.421
Total Declarado	\$ 452.941.239.748	\$ 86.058.835.552	\$ 54.352.948.770	\$ 543.529.488	239.998.949

Fuente: Información Lotería de Bogotá y Grupo Empresarial en Línea S.A.

Cuadro 2
TOTAL DE VENTAS – CANTIDAD DE REGISTROS DE APUESTAS DE CHANCE
VIGENCIA 2020

Cifras en pesos

Mes	Ventas sin IVA	IVA	Derechos Explotación (12% sobre las ventas antes de IVA)	Gastos Administración (1% sobre los derechos de explotación)	Cantidad de Formularios
Enero	\$ 37.239.963.361	\$ 7.075.593.039	\$ 4.468.795.603	\$ 44.687.956	19.404.444

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Mes	Ventas sin IVA	IVA	Derechos Explotación (12% sobre las ventas antes de IVA)	Gastos Administración (1% sobre los derechos de explotación)	Cantidad de Formularios
Febrero	\$ 37.631.438.025	\$ 7.149.973.225	\$ 4.515.772.563	\$ 45.157.726	19.486.629
Marzo	\$ 23.496.162.353	\$ 4.464.270.847	\$ 2.819.539.482	\$ 28.195.395	12.216.953
Abril (*)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0
Mayo	\$ 15.264.072.269	\$ 2.900.173.731	\$ 1.831.688.672	\$ 18.316.887	8.153.813
Junio	\$ 25.874.845.000	\$ 4.916.220.550	\$ 3.104.981.400	\$ 31.049.814	13.416.787
Julio	\$ 31.058.891.681	\$ 5.901.189.419	\$ 3.727.067.002	\$ 37.270.670	15.880.856
Agosto	\$ 32.189.918.319	\$ 6.116.084.481	\$ 3.862.790.198	\$ 38.627.902	16.391.124
Septiembre	\$ 34.144.604.286	\$ 6.487.474.814	\$ 4.097.352.514	\$ 40.973.525	17.374.787
Octubre	\$ 36.981.969.202	\$ 7.026.574.148	\$ 4.437.836.304	\$ 44.378.363	18.708.431
Noviembre	\$ 34.265.607.732	\$ 6.510.465.469	\$ 4.111.872.928	\$ 41.118.729	17.210.482
Diciembre	\$ 40.330.749.958	\$ 7.662.842.492	\$ 4.839.689.995	\$ 48.396.900	19.729.113
Total Declarado	\$ 348.478.222.186	\$ 66.210.862.215	\$ 41.817.386.662	\$ 418.173.867	177.973.419

Fuente: Información Lotería de Bogotá y Grupo Empresarial en Línea S.A.

(*) El contrato de concesión estuvo suspendido por un periodo de 34 días comprendidos entre el 28 de marzo de 2020 y el 30 de abril de 2020 a causa de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Fuente: información suministrada por Grupo Empresarial en Línea S. A. y la Lotería de Bogotá

Posteriormente, con base en la información entregada por la Lotería de Bogotá, se realizó una primera selección de los días con mayor venta de los meses de enero y diciembre de las vigencias 2019 y 2020, teniendo en cuenta las diferentes modalidades del juego de Chance.

La muestra definitiva la constituyeron los días 1º de enero de las dos vigencias en estudio y los días 28 de diciembre de 2019 y 26 de diciembre de 2020, como se describe a continuación:

Cuadro 3
MUESTRA DE AUDITORÍA DEFINITIVA

Cifras en pesos

FECHA	MODALIDAD								CANTIDAD FORMULARIOS	Suma Total
	CASI CASI	CHANCE	DOBLE VIA	ESCALERA	MAXICHANCE	PAGA MILLONARIO	SUPER CHANCE	TODOS PONEN		
1/01/2019	81.000	107.082.050	20.900	6.000	21.803.300	25.969.200	47.812.050	7.200	96.054	202.781.700
1/01/2020		204.536.100				33.375.000			107.175	237.911.100
28/12/2019		1.098.104.750			754.726.500	248.952.000	400.349.300		1.002.565	2.502.132.550
26/12/2020		870.007.350			662.485.500	237.885.000	359.753.200		833.420	2.130.131.050

Fuente: información suministrada por Grupo Empresarial en Línea S. A. y la Lotería de Bogotá.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Por el alto número de formularios vendidos en los días escogidos en la muestra, se solicitó información al concesionario en la Visita Administrativa No. 1, realizada el día 27 de enero de 2021, sobre los formularios ganadores por cada día de las vigencias seleccionadas, estableciendo un mínimo de envío físico de 50 formularios ganadores que hubieran reclamado el premio hasta la fecha 26 de enero de 2021.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Cuadro 4 - REGISTROS DE LOS DÍAS SELECCIONADOS

No.	VIGENCIA 2019		VIGENCIA 2020	
	Enero 1	Diciembre 28	Enero 1	Diciembre 26
1	Z16J31600	V20R96420	C21D 0071317	Z1ND16991
2	X16L20890	Y20Q 0046227	Y20Z19199	E24V69959
3	S16K72395	20SM0096230	B21C46973	E24J97283
4	19RD30022	Y20G0018729	W20U45897	F24L51496
5	W16U83239	F20R 0056043	B21V89043	I24A98064
6	T16N16448	20VQ13777	B21V 0089044	C23Y95875
7	Z16H67882	20VQ13776	X20C90484	Z1KX30827
8	19QU32615	B21R18036	X20C90483	J24R24555
9	B17M3091	A21L43941	E21U79385	H24Z65593
10	19RC70143	Y20Y63117	E21I35577	B24S70517
11	Y16Y76333	B21P0040126	20UB57586	K23H70412
12	B17E85990	B21D0082318	D21Z50856	Z1MS89517
13	V16N69772	A21S0067442	20UB57587	H24U419
14	19RF8474	20ST79525	F21J51301	T23R7071
15	A17E13354	Y20Y33107	B21L83999	H24Q32113
16	19QZ86475	B21J23238	D21U 0084092	K24I84923
17	D17M67085	B21J23236	20TY49370	K24I88129
18	Z16L10129	B21J23237	C21Y 1257	Z23R67889
19	B17N14083	B21J 0023239	D21C38398	B24K74621
20	190010010G33517	Y20P0000126	20TM93609	H24F29602
21	Y16U99372	C21T15839	20RB46230	Z23H95287
22	19SL76989	U20P0015841	F21K5759	B24J87279
23	C17C69240	B21V45736	F21K 0005734	Z1JV11238
24	X16K70992	20SU83307	C21S69670	Z1OD29884
25	B17Y58770	Y20C2119	U20B85996	Z1OD29883
26	Z16H67737	Y20S0044852	N19X79678	E24L67272
27	B17T98720	A21W 0085890	A21H79286	C24T32846
28	C17O90749	V20S 0089742	A21O80302	I24B11356
29	Y16D49904	C21B822111	C21N37243	K23H70405
30	Y16I4902	X20R29014	G21A32517	H24T11238
31	X16F72129	20IB0021636	B21X79669	G24T1711
32	B17A71082	Z20W86437	W20V 0010039	G24X59378
33	19PS99547	C21R 0016600	W20F82859	C24N16415
34	D17Z48507	X20H 0008173	X20E 0021998	Z1TP82400
35	Y16S86010	U20L 0091980	20UM88284	G24B35323
36	19RD29100	A21N12645	R20W77845	E24A29487
37	D17Z30627	D21F0027194	F21O 0099870	Z1OD29882
38	B17C84931	X20L 0067578	X20C33873	X23Y 19245
39	W16U26848	Y20Q81612	Y20W23983	J24J11663
40	A17B54029	C21O 0007976	A21O 0080300	Z1OQ43786
41	Y16Y76343	B21P40127	W20C97655	Z1EX68597
42	V16F12418	A21D0072262	Y20O 0036181	E24Q68805
43	A17K97976	D21J71175	D21N 0043431	Y23U30215
44	A17Z7035	E21S0078900	C21Q27807	Z22Z92548
45	C17Q93835	D21J 0071174	C21P 0057422	K24Z85505
46	18PT66150	X20X0053824	A21X 0022352	J24N39360
47	Y16J43925	X20X0053823	V20T72744	I24B05912
48	19MV3736	B21A 0002449	E21W 0065648	F24V20347
49	19PY13600	20UQ 0031034	W20L 0075024	G24A58377
50	19PG65332	A21T 0097231	W20T0014446	I24O07915

Fuente: Lotería de Bogotá

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

2.3. GESTIÓN CONTRACTUAL

Se toma como muestra el Contrato de Concesión No. 068 de 2016 con objeto: *“otorgamiento de la CONCESIÓN para la operación del juego de apuestas permanentes o chance, a título de concesión, para que por cuenta y riesgo del CONCESIONARIO, éste ejecute directamente el juego de apuestas permanentes o chance en los Territorios del Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, bajo el control, fiscalización y supervisión de la Lotería de Bogotá”*, el cual fue adjudicado mediante Resolución No. 171 del 24 de noviembre de 2016 al Grupo Empresarial en Línea S.A., por un valor de \$300.517.095.730 y término de ejecución de cinco años.

Para la presente auditoría se revisó la ejecución contractual de las vigencias 2019 y 2020 a la luz de la normatividad aplicable.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Con el fin de conceptuar sobre la efectividad y calidad del Sistema de Control Interno durante la vigencia 2019, en el Proceso de *“Control y fiscalización y explotación del juego de Apuestas permanentes o Chance. A título de Concesión”*. Se tuvieron en cuenta los roles de las Oficinas de Control Interno definidos en el artículo 17 del Decreto 648 de 2017, los cuales se relacionan a continuación:

1. Liderazgo Estratégico,
2. Enfoque hacia la Prevención,
3. Evaluación de la Gestión del Riesgo,
4. Evaluación y Seguimiento,
5. Relación con Entes Externos.

Con base en lo anterior se tomaron en cuenta dos (2) roles por ser una auditoría de Desempeño, ya que la totalidad de los roles se evalúan en la auditoría de Regularidad.

3.1.1. Evaluación de la Gestión del Riesgo – Vigencia 2019

Cuadro 5
MAPA DE RIEGOS DEL PROCESO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES O CHANCE

Proceso	Clase	Causas	Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Impacto	Valor del Riesgo	Control				
Explotación de JSA	GESTIÓN	1. Rigidez del marco normativo vigente. 2. Desconocimiento legal y normativo por parte del Sector	RG-9	Disminución de solicitudes de promocionales y rifas	1. Disminución de los ingresos a la Lotería y transferencias al sector salud.	Probable	4	Mayor	4	ALTA	16	Seguimiento permanente al cumplimiento en la proyección de ingresos. Seguimiento permanente al
Explotación de JSA	CORRUPCIÓN	1. Falta de claridad, coherencia y objetividad de los	RC-15	Contrato de coesión para operar el chance con	1. Demandas al proceso licitatorio. 2. Procesos disciplinarios	Probable	4	Catastrófico	5	ALTA	20	Revisión de los estudios, documentos previos y prepliegos.
Explotación de JSA	CORRUPCIÓN	1. Ausencia de rigoridad en los controles de los requisitos	RC-14	Autorización de promocionales y rifas con incumplimiento de	1. Demandas al proceso. 2. Procesos disciplinarios, fiscales y penales.	Posible	3	Mayor	4	MEDIA	12	Revisión y validación de los documentos suministrados por
Explotación de JSA	GESTIÓN	1. Errores en el cálculo de los	RG-16	Incumplimiento en la entrega de	1. Procesos disciplinarios, fiscales y	Posible	3	Mayor	4	MEDIA	12	visitas a las instalaciones del impresor para
Explotación de JSA	GESTIÓN	1. Desactualización del plan de contingencia del proceso	RG-44	Fallas en la realización de los sorteos autorizados de apuestas	1. Retrazos en la realización del sorteo. 2. Afectación de la	Posible	3	Moderado	3	MEDIA	9	Elaboración, revisión y actualización del plan de contingencia

Fuente: Oficina Control Interno – Mapa de Riesgos Institucional

Como se muestra en el cuadro, para este proceso se formularon tres riesgos de Gestión y dos de Corrupción. En el rol de evaluación de la Gestión del Riesgo, la Unidad de Control Interno (en adelante U.C.I.), realizó seguimiento a la política y al mapa de riesgos del proceso en mención, asesorando en su diseño, definición de controles que permitan minimizar, eliminar, controlar o prevenir los riesgos; igualmente, realizó seguimiento de cada uno de los riesgos detectados, tanto de Gestión como de Corrupción, así mismo, contribuyó evaluando cada uno de los controles previamente diseñados.

En cuanto a riesgos de gestión se determinó:

- Disminución de solicitudes de promocionales y rifas.
- Incumplimiento en la entrega de formularios para la operación del chance.
- Fallas en la realización de los sorteos autorizados de apuestas permanentes.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Riesgos de corrupción:

- Contrato de concesión para operar el chance con incumplimiento de requisitos, con el fin de beneficiar a un tercero.
- Autorización de promocionales y rifas con incumplimiento de requisitos, con el fin de beneficiar a un tercero

Para los anteriores riesgos, la entidad tiene establecidas sus causas, riesgo, consecuencias, probabilidad de ocurrencia, impacto valor y plan de tratamiento. Es de anotar, que para la vigencia 2019, se incluyeron los mismos riesgos que a 31 de diciembre de 2020, los cuales no se materializaron en ninguna de las vigencias auditadas.

Así mismo, a junio 30 de 2020, la matriz contempla las siguientes acciones:

1. Actualizar e implementar actividades periódicas encaminadas a sensibilizar a los gestores de promocionales y rifas, sobre el marco normativo aplicable. Así mismo se debe crear una instancia o lineamiento Institucional que permita crear estas prácticas de sensibilización y socialización como un control permanente en la gestión del riesgo.
2. Documentar y actualizar el procedimiento de licitación, con el fin fortalecer y mejorar la descripción metodológica de todos los controles (Qué se revisa y verifica, criterios de aceptación y rechazo, lineamientos de revisión para disminuir posibles focos de corrupción).
3. Desarrollar e implementar una mejora en el aplicativo de promocionales para que la revisión por parte de los funcionarios de la Lotería y los diferentes requerimientos al solicitante queden operados y registrados dentro del sistema o aplicativo.
4. Definir y documentar los lineamientos que definen la manera en que se revisa y actualiza el plan de contingencia en Apuestas Permanentes.

Una vez realizado el seguimiento a las acciones se encontró que las mismas se cumplieron, lo cual se evidenció en la información allegada por la Entidad al equipo auditor.

3.1.2. Evaluación y Seguimiento

De acuerdo con el nuevo modelo de auditorías basada en riesgos, la U.C.I., realizó auditorías internas y efectuó el seguimiento, como resultado de estas auditorías se formularon cinco (5) observaciones, tomando las que representaban un impacto negativo mayor y un riesgo alto, la cuales fueron comunicadas a la Dirección, para que, a través de la Subgerencia General y la Unidad de Apuestas y Control de Juegos, se implementara el respectivo Plan de Mejora, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
AUDITORÍA REALIZADA AL PROCESO DE CONTROL, FISCALIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES O CHANCE
VIGENCIA 2019

No. Observación Formulada	Criterio	Calificación	Plan de Mejoramiento
1. Observación: Deficiencias estructurales – caracterización de procesos y sus procedimientos, indicadores, identificación de riesgos y diseño de controles.	Resolución 002 del 13 de julio de 2018 “Por medio de la cual se ajusta el Manual de Procesos y Procedimientos de la Lotería de Bogotá”.	Mayor	El área responsable formuló el plan de mejoramiento, respecto del cual se adelantó la respectiva revisión metodológica por parte de la OCI y fue devuelto al área para su ajuste.
2. Observación: Inconsistencias en el diseño del procedimiento, control y seguimiento juegos de suerte y azar, metodología de las visitas de fiscalización.	Artículos 43 y 44 Ley 643 de 200; artículos 47 a 52 Ley 1437 de 2011 CPACA.	Mayor	El área responsable formuló el plan de mejoramiento, respecto del cual se adelantó la respectiva revisión metodológica por parte de la OCI y fue devuelto al área para su ajuste.
3.Observación: Deficiencias en el desarrollo de Auditorías Internas en cumplimiento del Numeral 6.4 del anexo técnico - Contrato de Concesión 068 de 2016.	Criterio: numeral 6.4. del Anexo del contrato 068 de 2016.	Mayor	El área responsable formuló el plan de mejoramiento, respecto del cual se adelantó la respectiva revisión metodológica por parte de la OCI y fue devuelto al área para su ajuste.
4. Observación: Deficiencia en la proyección y ejecución del presupuesto del rubro de juego ilegal, y en la documentación de un plan de acción e inversiones para el mismo.	Criterio: Ley 643 de 2001 Ley 1393 de 2010 Decreto 10368 de 2015 Ley 1393 de 2010.	Mayor	El área responsable formuló el plan de mejoramiento, respecto del cual se adelantó la respectiva revisión metodológica por parte de la OCI y fue devuelto al área para su ajuste.
5.Observación: deficiencias Procedimiento Control y Seguimiento a la Operación de Rifas Juegos Promocionales Calificación: Mayor	Ley 643 de 2001, Ley 1393 de 2010, Decreto 1068 de 2015. Ley1437 DE 2011, CPACA	Calificación: Mayor	Plan de Mejoramiento: El área responsable formuló el plan de mejoramiento, respecto del cual se adelantó la respectiva revisión metodológica por parte de la OCI y fue devuelto al área para su ajuste.

Fuente: Oficina de C.I – Informe final de Auditoría. 2019

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Durante la vigencia 2019, la Lotería de Bogotá se vio afectada en este proceso por el cambio de la normatividad, lo cual afectó directamente su Misión Institucional como se describe a continuación: *“Somos una empresa dedicada a la explotación de juegos de suerte y azar, enfocada en nuestros clientes, mejorando continuamente el sistema integrado de gestión, con el fin de contribuir a la generación de recursos para la salud pública”*, disminuyendo con este cambio normativo los recursos para la salud, tal como se muestra en este informe.

Cabe señalar que, para la vigencia 2020, no se auditó el Sistema de Control Interno, debido a que el sujeto de control entregará esta información con la rendición de la cuenta anual, tal como lo establece la Resolución Reglamentaria 023 de 2016, bajo la cual se estipula como término máximo, el décimo primer día hábil del mes de febrero, que para el año 2021 es el 15 de febrero de 2021, fecha en la cual finaliza la fase de ejecución de la presente auditoría.

Conclusión:

Evaluado el sistema de control interno, en el proceso Misional *“Control y fiscalización y explotación del juego de Apuestas permanentes o Chance. A título de Concesión”*, con respecto a la Unidad de Control Interno – UCI, la cual es indispensable dentro del sistema, en sus diferentes actuaciones, de asesor evaluador, integrador y dinamizador, se pudo establecer que ésta cumplió con sus funciones; dentro de las que podríamos citar: la entrega del informe ejecutivo anual de gestión realizada en la vigencia 2019, ejecución de auditorías Internas, realización del seguimiento a la formulación del Plan de Mejoramiento y acompañamiento a la entidad en la formulación del mapa de riesgos, así como, en el establecimiento de los controles, efectuando el respectivo seguimiento. Cabe anotar que, durante la vigencia evaluada no se materializó ninguno de los riesgos, contribuyendo de esta manera a promover la eficiencia del uso de los recursos y una gestión efectiva en la entidad.

3.2. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

De conformidad con los lineamientos previstos en la Resolución Reglamentaria 036 del 20 de septiembre de 2019, se llevó a cabo el seguimiento y evaluación al Plan de Mejoramiento adoptado por la Lotería de Bogotá, donde se estableció la existencia de un (1) hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, concerniente a la ejecución del Contrato de Concesión No. 068 de 2016, para el

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

cual se formularon dos (2) acciones con vencimiento a 31 de diciembre de 2020. Dicho hallazgo se estableció bajo los siguientes términos:

“3.3.5.1.1. *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de control y supervisión en las transferencias realizadas al FFDS con respecto al porcentaje del 17,5%, establecido legalmente frente al girado en la vigencia 2018.”*

En cuanto a las acciones correctivas, se contemplan:

1. *“Conocer oportunamente los cambios en el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar y verificar su comunicación al concesionario y si son aplicables, según lo establecido en el art 38 de la Ley 153 de 1.887, relacionado con las leyes vigentes incorporadas al contrato al momento de su celebración.”*
2. *“Establecer los controles para la efectiva aplicación de las normas vigentes al momento de realizar la liquidación de las transferencias, según la vigencia y aspectos que contemplen las nuevas normas, y si son aplicables según lo establecido en el art 38 de la ley 153 de 1.887, relacionado con las leyes vigentes incorporadas al contrato al momento de su celebración.”*

Con base a la evaluación realizada por este Órgano de Control y mediante la verificación de los soportes entregados por la Oficina de Control Interno mediante comunicación con radicado **No. 2-2021-33 del 15 de enero de 2021, se evidencia que en agosto de 2020, se actualizó el “Normograma” de la entidad, permitiéndole obtener un marco jurídico actualizado de la normatividad** vigente y aplicable al monopolio rentístico de juegos de azar.

En consecuencia, mediante la aplicación de pruebas de auditoría a las diferentes acciones adelantadas por la Entidad, se determina que, a la fecha, **la Lotería de Bogotá cumplió dentro de los términos establecidos en el Plan de Mejoramiento, en forma eficaz y efectiva con la aplicación de las acciones planteadas, toda vez que se realizaron los ajustes necesarios que subsanaron el hallazgo planteado por este órgano de control calificándose las acciones como CUMPLIDAS EFECTIVAS.**

3.3. NORMATIVIDAD APLICABLE

Los monopolios rentísticos se encuentran autorizados en el ordenamiento jurídico colombiano, en virtud del artículo 336 de la Constitución Política de 1991, bajo la condición de obtener una finalidad de interés público o social, Con base en lo anterior, se promulgó la Ley 643 de 2001, con el fin de regular el monopolio rentístico

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

de juegos de suerte y azar, el cual es definido en el artículo 1 como *“la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos (...)”*.

En concordancia con el artículo 336 de la Constitución, el literal a) del artículo 3 de la Ley ibídem, estableció en lo referente a los principios que rigen la explotación, administración, fiscalización y control de este tipo de juegos: *“a) Finalidad social prevalente. Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones prestacionales y pensionales;”*.

Ahora bien, en lo relacionado con el juego de apuestas permanentes o chance, el artículo 21 lo define como:

“(...) una modalidad de juego de suerte y azar en la cual el jugador, en formulario oficial, en forma manual o sistematizada, indica el valor de su apuesta y escoge un número de no más de cuatro (4) cifras, de manera que si su número coincide, según las reglas predeterminadas, con el resultado del premio mayor de la lotería o juego autorizado para el efecto, gana un premio en dinero, de acuerdo con un plan de premios predefinido y autorizado por el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario.”

Por su parte, el artículo 22 estipula que su explotación corresponde a los departamentos y al Distrito Capital, los cuales pueden realizarlo directamente, o a través de terceros seleccionados mediante licitación pública y por un plazo de cinco (5) años. Así mismo, y aunado al principio de finalidad social prevalente, en el párrafo del referido artículo se determinó:

“PARÁGRAFO. Para los efectos de la presente ley los ingresos provenientes de juegos de apuestas permanentes de Bogotá y Cundinamarca continuarán distribuyéndose en un setenta por ciento (70%) para el Fondo Financiero de Salud de Bogotá y el treinta por ciento (30%) para el Fondo Departamental de Salud de Cundinamarca, descontados los gastos administrativos de la explotación.”

En los casos en que la explotación del juego de chance o apuestas permanentes es otorgada a un tercero, el artículo 23 establece que el concesionario pagará *“mensualmente a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos.”* Así mismo, el artículo 24 inicialmente modificado por el artículo 23 de la Ley 1393 de 2010, bajo el cual se pactó el contrato, establece una rentabilidad mínima en los siguientes términos:

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

“La rentabilidad mínima será igual a la mayor cifra entre el promedio anual de los ingresos brutos obtenidos por la venta del juego de apuestas permanentes o chance durante los cuatro (4) años anteriores a la apertura del proceso licitatorio y la sumatoria de esos ingresos brutos en el año inmediatamente anterior a la apertura del proceso licitatorio, más un porcentaje de crecimiento año a año que será igual al índice de precios al consumidor. Para determinar el promedio o la sumatoria a que se refiere el presente inciso, se acudirá a los datos que arroje la conectividad en línea y tiempo real o, hasta tanto se tengan esos datos, a los que tengan las distintas entidades territoriales y la Superintendencia Nacional de Salud.”

Cabe resaltar que dicho artículo fue modificado durante 2019 por el artículo 60 de la Ley 1955, determinando que:

“La rentabilidad mínima anual del juego de chance para cada concesionario, será el valor pagado por concepto de derechos de explotación en el año inmediatamente anterior, para lo cual, la única referencia son los ingresos brutos del juego.”

En lo referente a la destinación de las rentas del monopolio al sector salud, el artículo 42 establece que los recursos obtenidos de la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar, serán destinados específicamente a contratar con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas, la prestación de los servicios de salud a la población vinculada o para la vinculación al régimen subsidiado.

Por su parte, el artículo 43 determina en lo correspondiente a las facultades de fiscalización sobre derechos de explotación, que las entidades públicas administradoras del monopolio gozan de amplias facultades de fiscalización para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del concesionario, dentro de las cuales se encuentran:

“a) Verificar la exactitud de las liquidaciones de los derechos de explotación presentadas por los concesionarios o autorizados; b) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos u omisiones que causen evasión de los derechos de explotación; c) Citar o requerir a los concesionarios o autorizados para que rindan informes o contesten interrogatorios; d) Exigir del concesionario, autorizado, o de terceros, la presentación de documentos que registren sus operaciones. Todos están obligados a llevar libros de contabilidad; e) Ordenar la exhibición y examen parcial de libros, comprobantes y documentos, tanto del concesionario o autorizado, como de terceros, legalmente

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

obligados a llevar contabilidad; f) Efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta fiscalización y oportuna liquidación y pago de los derechos de explotación.”

Por último, es importante resaltar lo estipulado en el artículo 54 que cita: “Los recursos del monopolio son públicos y están sujetos a control fiscal, el cual será ejercido por el órgano de control que vigile al administrador del monopolio, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia”.

De conformidad con la naturaleza jurídica de la Lotería de Bogotá, le son aplicables también las normas contenidas en la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios y la Ley 1474 de 2011, entre otros.¹

3.4. COMPORTAMIENTO DE LAS VENTAS

Cuadro 7
COMPARATIVO DE VENTAS 2018 A 2020

Cifras en pesos

MES	TOTAL VENTAS 2018	TOTAL VENTAS 2019	VARIACIÓN 2018 A 2019	TOTAL VENTAS 2020	VARIACIÓN 2019 A 2020
ENERO	41.316.466.200	42.271.754.850	955.288.650	44.315.556.400	2.043.801.550
FEBRERO	40.804.415.950	41.706.412.750	901.996.800	44.781.411.250	3.074.998.500
MARZO	42.022.556.750	45.030.707.600	3.008.150.850	27.960.433.200	-17.070.274.400
ABRIL	41.165.962.650	42.605.432.800	1.439.470.150	0	-42.605.432.800
MAYO	42.114.729.850	45.717.698.450	3.602.968.600	18.164.246.000	-27.553.452.450
JUNIO	40.021.611.100	42.061.705.550	2.040.094.450	30.791.065.550	-11.270.640.000
JULIO	41.367.142.050	46.361.361.500	4.994.219.450	36.960.081.100	-9.401.280.400
AGOSTO	42.881.677.550	46.752.037.000	3.870.359.450	38.306.002.800	-8.446.034.200
SEPTIEMBRE	42.615.136.550	44.637.464.600	2.022.328.050	40.632.079.100	-4.005.385.500
OCTUBRE	44.343.919.350	46.134.886.350	1.790.967.000	44.008.543.350	-2.126.343.000
NOVIEMBRE	42.851.307.700	44.785.822.650	1.934.514.950	40.776.073.201	-4.009.749.449
DICIEMBRE	49.041.167.050	50.934.791.200	1.893.624.150	47.993.592.450	-2.941.198.750
TOTALES	510.546.092.750	539.000.075.300	28.453.982.550	414.689.084.401	-124.310.990.899

Fuente: Información Lotería de Bogotá y Grupo Empresarial en Línea S.A.

La información de las ventas de la operación del juego de apuestas permanentes o chance en los territorios del Distrito Capital, reportadas por el concesionario Grupo Empresarial en Línea S.A y la Lotería de Bogotá, se detalla en el siguiente cuadro.

Como podemos observar, al comparar las ventas de la vigencia 2019 con respecto

¹ Contrato de Concesión No. 068/16

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

a la vigencia 2018, se presenta un incremento de \$28.453.982.550 que representa el 5,57%, así mismo, vemos que de 2019 a 2020 se registra una disminución de \$124.310.990.899 que corresponden al 23,06%, lo cual obedece principalmente a la declaración de emergencia sanitaria, con ocasión a la pandemia por la que atraviesa el país y que ha afectado a los diferentes renglones de la economía.

3.4.1. Pagos Gastos de Administración y Premios Caducos

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 de la cláusula séptima del Contrato de Concesión, el Grupo Empresarial en Línea S.A. transfirió a la Lotería de Bogotá por estos conceptos durante las vigencias 2019 y 2020, los valores que se relacionan a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 8
PAGOS CONCECIONARIO A LOTERÍA DE BOGOTÁ
VIGENCIAS 2019 Y 2020

Cifras en pesos

Mes	2019			2020		
	Gastos de administración	Premios caducos	Total	Gastos de administración	Premios caducos	Total
Enero	42.626.980	205.974.256	248.601.236	44.687.957	188.822.853	233.510.810
Febrero	42.056.887	178.696.009	220.752.896	45.157.726	205.355.904	250.513.630
Marzo	45.409.117	183.206.069	228.615.186	28.195.395	201.964.764	230.160.159
Abril	42.963.462	135.514.367	178.477.829	0	0	0
Mayo	46.101.881	185.531.678	231.633.559	18.316.887	0	18.316.887
Junio	42.415.165	160.530.930	202.946.095	31.049.814	0	31.049.814
Julio	46.750.953	138.195.579	184.946.532	37.270.671	0	37.270.671
Agosto	47.144.911	202.908.704	250.053.615	38.627.902	0	38.627.902
Septiembre	45.012.570	196.403.022	241.415.592	40.973.525	126.401.321	167.374.846
Octubre	46.522.575	185.141.215	231.663.790	44.378.363	191.304.565	235.682.928
Noviembre	45.162.174	163.091.005	208.253.179	41.118.729	164.338.041	205.456.770
Diciembre	51.362.815	201.631.518	252.994.333	48.396.900	178.393.391	226.790.291
Total mensual	543.529.490	2.136.824.352	2.680.353.842	418.173.869	1.256.580.839	1.674.754.708
Rendimientos financieros		14.831.196	14.831.196		7.761.914	14.831.196
Totales	543.529.490	2.151.655.548	2.695.185.038	418.173.869	1.264.342.753	1.689.585.904

Fuente: Información Grupo Empresarial en Línea S.A.

Como puede apreciarse, los recursos transferidos por el concesionario a la Lotería de Bogotá por concepto de gastos de administración y premios caducos, disminuyeron en \$1.005.599.134 para la vigencia 2020 con respecto a 2019, que

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

representan el 37,31%. Lo anterior, como consecuencia de la disminución en las ventas registradas en el 2020, como se mencionó en el párrafo precedente.

Así mismo, durante la vigencia 2019 con respecto a la vigencia 2018, se presentó un incremento en las transferencias por premios caducos, al pasar de \$2.014.149.506 a \$2.151.655.548, es decir, \$137.506.042 que representa el 6,83%.

En cuanto a los gastos de administración, durante 2018 el concesionario pagó \$514.836.395, mientras en 2019, canceló \$543.529.490, lo cual reflejó un aumento de \$28.693.095, que corresponde al 5,57%.

3.5. RENTABILIDAD MÍNIMA

La rentabilidad mínima se entiende como el mínimo de ingresos brutos por concepto de ventas del juego de “chance” que debe generar el operador cada año durante la vigencia del respectivo contrato, de manera que se mantengan las ventas y se garantice su crecimiento como arbitrio rentístico para la salud.

Para efectos de la proyección de la rentabilidad mínima, se requiere que las entidades concedentes, con base en lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1393 de 2010, tengan como soporte las pautas enunciadas por Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

Así las cosas, de conformidad con el concepto emitido por dicho órgano, el procedimiento para aplicar esta metodología es el siguiente:

“Así pues, el procedimiento para calcular la rentabilidad mínima de los contratos de concesión para operar el juego de apuestas permanentes busca conforme a lo dispuesto en la ley, que se procure el crecimiento de las ventas y, por lo tanto, de los recursos que se producen como arbitrio rentístico para la salud, los cuales se deben pagar mensualmente, o que como mínimo se garantice que estos recursos se sostendrán en el tiempo, gracias al sostenimiento de las ventas. Por lo tanto, el cálculo comprende las siguientes actividades:

- a) Determinar exactamente la fecha del acto de apertura del proceso licitatorio por medio del cual se firmó el contrato de concesión por parte de la entidad administradora del monopolio, que estaba en ejecución a la entrada en vigencia de la Ley 1393 de 2010, es decir, el día 12 de julio de 2010.*

- b) Establecer el valor de los ingresos brutos obtenidos por la venta del juego de apuestas permanentes o chance durante los cuatro (4) años anteriores a la apertura del proceso licitatorio, para lo cual se tendrán en cuenta los ingresos brutos de operación declarados de conformidad con el formulario de declaración y pago, en cada uno de los cuarenta y ocho (48) meses anteriores al mes de apertura del proceso licitatorio.*

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

- c) *Para poder hacer comparables estos ingresos brutos es necesario que los mismos se reflejen a valores constantes, por lo tanto, se debe actualizar el valor de cada uno de los cuarenta y ocho (48) meses mencionados en el literal “b”, a la fecha del acto de apertura del proceso licitatorio por medio del cual se firmó el contrato de concesión. Esto es, se debe llevar cada uno de estos valores a pesos de la fecha del acto de apertura del proceso licitatorio, para hacerlos comparables.*
- d) *Calcular el valor promedio anual (año corrido) de los ingresos brutos del juego para el periodo de cuatro años, es decir, teniendo en cuenta el valor de cada uno de los cuarenta y ocho (48) meses actualizados a valores constantes, valores del literal “c”.*
- e) *Determinar el valor de los ingresos brutos del último año, últimos doce (12) meses anteriores al mes de apertura del proceso licitatorio.*
- f) *Para poder comparar los ingresos brutos referidos en el literal “e” es necesario que se reflejen en valores constantes, por lo tanto, se debe actualizar el valor de cada uno de los doce (12) meses mencionados en el literal “e”, a la fecha del acto de apertura del proceso licitatorio por medio del cual se firmó el contrato de concesión.*
- g) *Comparar el valor promedio de los ingresos brutos del juego obtenido en el literal “d”, con el obtenido en el literal “f” y elegir el mayor entre estos dos valores.*
- h) *Al valor elegido, aplicarle un porcentaje de crecimiento igual al índice mensual de precios al consumidor calculado por el DANE, desde la fecha del acto de apertura del proceso licitatorio hasta la fecha de inicio del contrato de concesión, este sería el valor base anual sobre el que se inicia el cálculo de rentabilidad mínima del contrato de concesión. Este valor que se convierte en la rentabilidad mínima anual del primer año del contrato de concesión, sirve como referencia para calcular la rentabilidad mínima mensual, por lo tanto, este valor debe dividirse por doce (12), para obtener el valor a ser declarado y pagado mensualmente por concepto de rentabilidad mínima, durante el primer año del contrato de concesión.*
- i) *Sobre el valor base del literal “h”, es decir, el valor base anual sobre el que se inicia el cálculo de rentabilidad mínima del contrato de concesión, se debe ajustar año a año aplicando un porcentaje de crecimiento igual al índice acumulado de precios al consumidor calculado por el DANE, del año inmediatamente anterior (año corrido), para mantenerlo en términos reales, y así se obtiene la rentabilidad mínima del contrato de concesión que deberá garantizarse año a año, a efectos de que durante la vigencia del contrato se procure el crecimiento de las ventas y por lo tanto de los recursos que se producen como arbitrio rentístico para la salud, o que como mínimo se garantice que estos recursos se sostendrán en el tiempo. En conclusión, en los contratos de concesión debe hacerse alusión tanto a la rentabilidad mínima anual como a la mensual, ya que la primera sirve de referencia para el cálculo de la rentabilidad mensual que debe ser la que se utiliza para efectos de la liquidación, declaración y pago de los montos mensuales.”*

Adicionalmente, el artículo 24 de la Ley 643 de 2001 establece que será causal de terminación unilateral de los contratos de concesión el incumplimiento, por parte de los concesionarios, del pago de la rentabilidad mínima, la cual estará definida en los pliegos de condiciones, sin que el uso de tal potestad excepcional le dé derecho a

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

una indemnización o compensación al concesionario incumplido.

Ahora bien, para la vigencia 2019, la Rentabilidad Mínima fue modificada por la Ley 1955 del 2019, en su artículo 60, que a la letra dice:

“PLAN DE PREMIOS Y RENTABILIDAD MÍNIMA ANUAL. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

ARTÍCULO 24. PLAN DE PREMIOS Y RENTABILIDAD MÍNIMA ANUAL. El Gobierno nacional fijará la estructura del plan de premios del juego de apuestas permanentes o chance que regirá en todo el país. La rentabilidad mínima anual del juego de chance para cada concesionario, será el valor pagado por concepto de derechos de explotación en el año inmediatamente anterior, para lo cual, la única referencia son los ingresos brutos del juego.

Para los pliegos de condiciones, la legalización y la tasación de las garantías anuales de los contratos de concesión, el valor contractual será el 12% de los ingresos brutos del juego de chance de los últimos 5 años. La garantía de cumplimiento se constituirá por los concesionarios, por períodos sucesivos de un (1) año durante la vigencia de los contratos de concesión, con base en el valor del contrato por cada año, con la obligación de obtener la correspondiente prórroga con anticipación al vencimiento de la garantía en la etapa respectiva.

Cuando el monto de los derechos de explotación, de un año, resulte inferior al valor absoluto pagado durante el año inmediatamente anterior, el concesionario estará obligado al pago de la diferencia a título de compensación contractual.

No habrá lugar a conceptos, ni actos administrativos que varíen los derechos de explotación, la rentabilidad mínima ni el valor de los contratos.”

3.5.1. Hallazgo administrativo por no aplicar las multas pactadas en la cláusula décimo tercera del Contrato de Concesión No. 068 de 2016, ante el incumplimiento en el pago por concepto de rentabilidad mínima para la vigencia 2019 por parte del Grupo Empresarial en Línea S.A.

Mediante el Contrato de Concesión No. 068 de 2016 la Lotería de Bogotá otorgó en concesión por el término de cinco (5) años, la operación de juegos de chance o apuestas permanentes al Grupo Empresarial en Línea S.A. en los territorios del Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, dicho contrato se pactó en los siguientes términos:

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

ETAPA PRECONTRACTUAL	
LICITACION PÚBLICA No. 01 de 2016	Oferta única de la firma GRUPO EMPRESARIAL EN LÍNEA S.A.
Adjudicación: Resolución número 171 del 24 de noviembre de 2016, se adjudicó la LICITACIÓN PÚBLICA No. 01 de 2016.	Comité Asesor Evaluador de LA LOTERÍA DE BOGOTÁ, presentó informe de evaluación y recomendó adjudicar el contrato a la firma GRUPO EMPRESARIAL EN LÍNEA S.A.
ETAPA CONTRACTUAL	
CONTRATO No. 68 de 2016	Suscrito el 28/11/2016
Acta de inicio	23/12/2016.
Objeto	CLÁUSULA PRIMERA: El objeto del presente contrato lo constituye el otorgamiento de la CONCESIÓN para la operación del juego de apuestas permanentes o chance, a título de concesión, para que por cuenta y riesgo del CONCESIONARIO, éste ejecute directamente el juego de apuestas permanentes o chance en los Territorios del Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, bajo el control, fiscalización y supervisión de la Lotería de Bogotá.
Valor	CLÁUSULA SEGUNDA: Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1393 de 2010, el concesionario GRUPO EMPRESARIAL EN LÍNEA S.A, debe pagar mensualmente a la LOTERÍA DE BOGOTÁ, el doce por ciento (12%) sobre los ingresos brutos, a título de derechos de explotación con destino a la salud y anualmente, como mínimo el valor que por concepto de derechos de explotación estén pactados en la presente cláusula. El valor de la rentabilidad mínima de cada anualidad iniciando desde el 1º de enero del año 2017, deberá ser ajustado dentro de los 10 primeros días del mes de enero de cada vigencia, con el IPC resultante de la diferencia entre el IPC proyectado y el IPC anual certificado por el DANE para cada vigencia. Así mismo, el concesionario se obliga a cancelar mensualmente a la LOTERÍA DE BOGOTÁ por concepto de GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, el 1% del valor de derechos de explotación cancelados.
Forma de pago de los derechos de explotación y gastos de administración	CLÁUSULA TERCERA: En los primeros 5 días hábiles de cada mes, el CONCESIONARIO deberá presentar la Declaración de ingresos del periodo mensual anterior, así como la autoliquidación mensual de los Derechos de Explotación, los Gastos de Administración correspondientes y el pago de los

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

	<p>Gastos de Administración, se hará de conformidad con lo normado en la Ley 643 de 2001.</p> <p>El anticipo del primer pago corresponderá a la suma de TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CUARENTA Y UN MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$3.479.041.187), equivalente al 75% de los ingresos brutos esperados conforme a lo previsto contractualmente, y se efectuará en la cuenta especial dispuesta por LA LOTERÍA DE BOGOTÁ, lo deberá realizar el Concesionario por concepto de Derechos de Explotación dentro de los 5 días hábiles siguientes al inicio de ejecución del contrato.</p>
Término	<p>CLÁUSULA CUARTA: El término del presente contrato será de cinco (5) años, contados a partir del primero (1) de enero de 2017 hasta el treinta y uno (31) de diciembre del año 2021.</p>
Condiciones generales de la concesión:	<p>CLÁUSULA SEXTA: EL CONCESIONARIO; será el responsable para todos los efectos por la operación del juego de apuestas permanentes y por el estricto cumplimiento de los elementos y características esenciales del juego, especialmente en materia de administración de formularios oficiales y pago de premios.</p> <p>EL CONCESIONARIO pagará a la ENTIDAD CONCEDENTE el valor que se cause por el costo de impresión de los formularios del Juego de Apuestas Permanentes, más un porcentaje adicional previsto como costos operativos de la entidad del 3% del valor de los formularios.</p>
Obligaciones del concesionario:	<p>CLÁUSULA SÉPTIMA: Las establecidas en el pliego de condiciones y definidas en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, la Ley 643/2001, en armonía con las demás normas que regulan la materia.</p> <p>Pagar según corresponda, los derechos de explotación y gastos de administración – Ley 1393 / de 2010.</p> <p>Pagar los premios conforme al plan vigente establecido por el Gobierno Nacional.</p> <p>Facilitar a la CONCEDENTE por sí o por intermedio de terceros autorizados, el auditaje, control y fiscalización, de conformidad con las facultades conferidas por el artículo 43 de la Ley 643 de 2001.</p>

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

	<p>Asumir el riesgo del éxito o fracaso de la operación del Juego de Apuestas Permanentes, en razón de que obra por su cuenta y riesgo.</p> <p>Constituir la Garantía única de cumplimiento.</p>
Prohibición de cesión	<p>CLÁUSULA NOVENA: El contrato no podrá ser cedido en todo o en parte por EL CONCESIONARIO.</p>
Obligaciones de la entidad concedente.- Lotería de Bogotá:	<p>CLÁUSULA DÉCIMA: Suministrar al CONCESIONARIO el Manual de Identidad Corporativa de la Lotería de Bogotá.</p> <p>Ejercer sobre el CONCESIONARIO todos los controles y la fiscalización que considere necesarios para lograr la ejecución eficiente del contrato de concesión 2017-2021.</p> <p>Llevar el registro de la numeración y serie de los formularios que la Lotería de Bogotá entregue al CONCESIONARIO y demás elementos de juego.</p> <p>Imponer al CONCESIONARIO las multas y sanciones a que haya lugar.</p>
Funciones de la concedente:	<p>CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: La Lotería de Bogotá, dentro de las facultades señaladas en las Leyes 643 de 2001 y 1393 de 2010, Decreto 1068 de 2015 y demás normas que lo reglamentan o complementan y/o modifican, tendrán las siguientes funciones, entre otras:</p> <p>2. Velar por el cumplimiento de las obligaciones del contrato de conformidad con el contenido del mismo.</p> <p>5. Ejercer la supervisión y auditorías para el control y vigilancia del contrato durante su ejecución, según los mecanismos que considere adecuados.</p>
Multas	<p>CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: En caso de mora o de incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales a cargo del concesionario, se impondrán las siguientes multas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.</p> <p>Multas sucesivas del 1% del valor total del contrato, sin que la sumatoria de las multas supere el 10% de dicho valor, so pena de aplicación de la cláusula penal y las contempladas en la Ley 1474 de 2011.</p>
Supervisión y auditoría	<p>CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: La Lotería de Bogotá ejercerá la supervisión integral y técnica sobre la ejecución del contrato a través de la Subgerencia General de la Lotería de Bogotá, la cual contará con personal de apoyo conforme a lo dispuesto en el Inciso 3 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.</p>

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

	El CONCESIONARIO deberá facilitar la supervisión y auditoría que adelante el concedente para asegurar la seguridad de la información, la gestión del servicio y la continuidad del negocio.
Garantías.	CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA: Póliza No. 400003813, expedida por la Nacional de Seguros S.A, el 29/11/2016, con amparos en: Cumplimiento equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, con vigencia término del contrato y seis (6) meses más, convenio de pagos de primas.
Perfeccionamiento y ejecución	CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA: Se perfeccionó con la firma de las partes y para su ejecución no requiere de la expedición del registro presupuestal, toda vez que no causa erogación presupuestal a la entidad, se requiere la aprobación de la garantía única por parte de la entidad y la suscripción del acta de iniciación.
Estado	En ejecución
Vigencia auditada	2019 y 2020

En lo referente a la rentabilidad mínima pactada en la cláusula segunda, el párrafo primero de la misma incluye la tabla de los valores proyectados a cancelar en cada año de la concesión, los cuales debían ser ajustados una vez el DANE certificara el IPC para cada vigencia, los valores establecidos fueron:

Cuadro No. 9
RENTABILIDAD PROYECTADA CONTRATO No. 068/16

Cifras en pesos

Año	IPC Proyectado	Rentabilidad mínima proyectada	Derechos de explotación	Gastos de administración	Total anual contrato
2017	4,60%	\$459.279.364.596	\$55.113.523.752	\$551.135.238	\$55.664.658.989
2018	3,70%	\$480.408.215.367	\$57.648.745.844	\$576.487.458	\$58.225.233.303
2019	3,0%	\$498.181.245.336	\$59.781.749.440	\$597.817.494	\$60.379.566.935
2020	3,0%	\$513.126.682.696	\$61.575.201.924	\$615.752.019	\$62.190.953.943
2021	3,0%	\$528.520.483.177	\$63.422.457.981	\$634.224.580	\$64.056.682.561
Total		\$2.479.513.991.172	\$297.541.678.941	\$2.975.416.789	\$300.517.095.730

Fuente: Lotería de Bogotá.

Nota: El IPC proyectado para el período septiembre – diciembre de 2016 fue del 1,2%

* La Rentabilidad Mínima debe ser ajustada anualmente con el IPC certificado por el DANE

** IPC proyectado por el Banco de la República.

Es de resaltar que las proyecciones de rentabilidad señaladas en dicha cláusula, se hicieron con base en el artículo 24 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 23 de la Ley 1393 de 2010, normatividad vigente al momento de suscripción del contrato, dicho artículo disponía:

“La rentabilidad mínima será igual a la mayor cifra entre el promedio anual de los ingresos brutos obtenidos por la venta del juego de apuestas permanentes o chance

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

durante los cuatro (4) años anteriores a la apertura del proceso licitatorio y la sumatoria de esos ingresos brutos en el año inmediatamente anterior a la apertura del proceso licitatorio, más un porcentaje de crecimiento año a año que será igual al índice de precios al consumidor. Para determinar el promedio o la sumatoria a que se refiere el presente inciso, se acudirá a los datos que arroje la conectividad en línea y tiempo real o, hasta tanto se tengan esos datos, a los que tengan las distintas entidades territoriales y la Superintendencia Nacional de Salud.”

Bajo la aplicación de la Ley 1393 de 2010, se habría obtenido ajustando el IPC proyectado al IPC certificado por el DANE, los siguientes valores como rentabilidad mínima para los años 2019 y 2020:

Cuadro No. 10
COMPARATIVO RENTABILIDAD MÍNIMA
AÑOS 2019-2020

Cifras en pesos

Año	IPC certificado DANE	Rentabilidad mínima	Derechos de explotación 12%	Gastos de administración 1%	Total anual contrato
2019	3,18%	\$489.610.692.470,00	\$58.753.283.096	\$587.532.831	\$59.340.815.927
2020	3,80%	\$508.215.898.784,00	\$60.985.907.854	\$609.859.079	\$61.595.766.933

Fuente: Lotería de Bogotá y Grupo Auditor.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que la rentabilidad mínima del año 2020 no es objeto de ésta observación, en razón a lo decretado en el artículo 5 del Decreto Legislativo 576 de 2020².

Ahora bien, el artículo 24 de la Ley 643 de 2001, fue modificado por segunda vez mediante el artículo 60 de la Ley 1955 del 2019, el cual estableció:

“La rentabilidad mínima anual del juego de chance para cada concesionario, será el valor pagado por concepto de derechos de explotación en el año inmediatamente anterior, para lo cual, la única referencia son los ingresos brutos del juego.”

² **Artículo 5.** *Inaplicación de compensaciones o pago de diferencias derivadas de la rentabilidad mínima o los ingresos brutos garantizados.* El año contractual que incluya meses del periodo comprendido entre marzo y diciembre de 2020 no se tendrá en cuenta para efectos de verificar el cumplimiento de acuerdos relacionados con rentabilidad mínima o ingresos brutos garantizados, que hayan sido pactados entre las entidades administradoras del monopolio y los operadores de Juegos de Suerte y Azar; en consecuencia, no operará la compensación contractual de que trata el artículo 60 de la Ley 1955 de 2019 o el pago de las diferencias que hayan sido pactadas en el contrato.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Dado lo anterior, el Grupo Empresarial en Línea S.A. a partir del año 2019, aplicó la modificación estipulada en la Ley 1955, argumentando mediante comunicación del día 30 de diciembre de 2019 que:

“(…) Con la entrada en vigor del artículo 60 de la Ley 1955 de 2019, la rentabilidad mínima para el juego de las apuestas permanentes o chance regirá desde su publicación en el Diario Oficial sin más razonamientos, ni dando lugar a interpretaciones distintas a las contenidas en la misma disposición legal. Tampoco es admisible ni viable que se realicen interpretaciones o se emitan conceptos y/o actos administrativos por parte de autoridad regulatoria o administrativa alguna. En este orden de ideas y debido a la estricta prohibición establecida en el artículo 60 de la Ley 1955 de 2019, en el sentido que ninguna autoridad o entidad pública puede conceputar, ni establecer vía acto administrativo cálculo para la liquidación de la metodología de la rentabilidad mínima, solicitamos se tenga en cuenta a partir del 26 de mayo de 2019, que el único mecanismo o metodología para calcular la rentabilidad mínima es el establecido en la Ley 1955 de 2019, esto es, “(…) La rentabilidad mínima anual del juego de chance para cada concesionario será el valor pagado por concepto de derechos de explotación en el año inmediatamente anterior, para lo cual, la única referencia son los ingresos brutos del juego. (…)”

Finalmente, con relación al Contrato de Concesión No. 068 de 2016, celebrado por las partes, en lo concerniente a las normas aplicables al contrato se indica:

*“(…) PRIMERA: Al presente contrato le son aplicables las normas contenidas en la Constitución Política de Colombia, en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), la Ley 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios, en la Ley 643 de 2001 "Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Juegos de Suerte y Azar, decreto 1350 de 2003, Decreto 4867 de 2008, Ley 1393 de 2010, Decreto Reglamentario 1082 de 2015, Acuerdo 294 de 2016, **las demás normas vigentes en la materia** y las señaladas en los estudios previos, el pliego de condiciones, adendas y la oferta.” (negrilla y subrayado fuera de texto)*

“(…) CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO. Son obligaciones del concesionario:

- 1. Las establecidas en el pliego de condiciones y definidas en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, la Ley de Régimen Propio de los Juegos de Suerte y Azar, así como las leyes, Decretos, acuerdos, circulares, resoluciones, etc., que regulan la materia y específicamente el juego de apuestas permanentes o chance, **las normas reglamentarias de dichos ordenamientos y los que los sustituyen o modifican**” (negrilla y subrayado fuera de texto) (…)”*

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

El énfasis realizado muestra que las partes, acorde con la ley aplicable y en especial a la exclusividad y prevalencia del régimen propio de los juegos de suerte y azar, pactaron someterse a las normas vigentes no sólo para la fecha de celebración del contrato, sino también para su ejecución.

Como consecuencia de lo expuesto, para el año 2019, el Concesionario reconoció a la Lotería de Bogotá, la siguiente rentabilidad mínima:

Cuadro No. 11
RENTABILIDAD MÍNIMA RECONOCIDA POR GELSA 2019

Cifras en pesos

Rentabilidad Mínima/Ingresos Brutos Vigencia 2019	Derechos Explotación - 12% sobre las ventas antes de IVA	Gastos Administración- 1% sobre los derechos de explotación	Total Pagado
\$452.941.239.748	\$54.352.948.770	\$543.529.488	\$54.896.478.258

Fuente: Gelsa S.A.

Como se evidencia, el valor efectivamente pagado por el Concesionario para el año 2019, como rentabilidad mínima, presenta una disminución importante frente a la que se habría obtenido si se hubiera aplicado la Ley 1393 de 2010, dicha diferencia se expone a continuación:

Cuadro No. 12
DIFERENCIA RENTABILIDAD
PACTADA VS PAGADA

Cifras en pesos

Rentabilidad mínima pactada vigencia 2019	Rentabilidad mínima reconocida por Gelsa S.A. -2019	Diferencia
\$59.340.815.927	\$54.896.478.258	\$4.444.337.669

Fuente: Lotería De Bogotá y Grupo Empresarial en Línea S.A.

La anterior situación descrita, denota un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del concesionario, lo que autorizaba a la Lotería de Bogotá a ejercer las facultades sancionatorias estipuladas tanto en el contrato, como en el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011. Sin embargo, de la evaluación realizada a la ejecución de la concesión, éste órgano de control no evidencia que las mismas hayan sido aplicadas.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

En cuanto al marco normativo aplicable a los hechos expuestos dentro de la presente observación, es importante examinar lo preceptuado por el legislador en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, el cual cita:

“En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. Exceptúense de esta disposición: 1o) Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y 2o) Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido.”(Negrilla fuera del texto).

En virtud de lo anterior, éste órgano de control no comparte lo argumentado por el Grupo Empresarial en Línea S.A., toda vez que si bien tanto la cláusula primera, como la cláusula séptima del Contrato de Concesión, hacen referencia a las normas reglamentarias sobre la materia y a aquellas que las modifican o sustituyen, éstas se entienden como aquéllas vigentes al momento de celebración del contrato, pues de lo contrario, se estaría transgrediendo el principio de irretroactividad de la Ley, el cual es explicado por el Consejo de Estado en Sentencia No. 16653 de 2009 Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO:

“(…)

3.2. Así las cosas, en materia de contratos imperan las reglas generales de la prohibición del efecto retroactivo y la supervivencia de la ley antigua.

En efecto, cuando Roubier concluyó que debía exceptuarse del efecto general e inmediato de la ley las consecuencias jurídicas no realizadas de los contratos regidos por normas precedentes, para aceptar que a los mismos continúa aplicándose la ley antigua, fundamentó esa supervivencia de la norma vigente al tiempo de la celebración de los contratos, en que en ellos, con excepción de las condiciones de validez y capacidad, existe un margen amplio de libertad de las partes para manifestar su voluntad en múltiples formas, para obtener los efectos jurídicos por ellos deseados, de suerte que constituyen un acto de previsión, en el que “[l]os contratantes, que vinculan a él sus intereses, saben que pueden esperar del juego de las cláusulas expresas del acto, o incluso de la ley. Es de evidente que la elección hecha por las partes sería inútil si una nueva ley, modificando las disposiciones del régimen en vigor el día en que el contrato fue concluido, viniese a echar por tierra sus previsiones...” (16).

En esta misma dirección, al comentar la jurisprudencia francesa Henri, León y Jean Mazeaud, señalan que ésta tiene por sentada la necesidad de “...distinguir entre las situaciones jurídicas no contractuales, que la nueva ley debe alcanzar

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

inmediatamente, de las situaciones contractuales incluso en curso, que no podrían ser modificadas sin perturbar injustamente el equilibrio del contrato con perjuicio de uno de los contratantes (...). Sin embargo, motivos imperiosos de orden público, pero solo ellos, pueden conducir a someter a la ley nueva efectos que normalmente no debía alcanzar...”(17)

A su turno, en nuestro orden jurídico, a la par de en qué la Constitución Política se garantizan los derechos adquiridos de acuerdo con la ley civil (art. 58 C.P.) con las excepciones en ella prescritas, noción dentro de la cual se comprenden los derechos que emanan de un contrato, en el artículo 38 de la 153 de 1887, se consagra la regla de que en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, excepto las concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos resultantes del mismo (procesales) y las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado, que se castigará con arreglo a la ley vigente bajo la cual se hubiere cometido.”

Así mismo la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-207 de 2019:

“(...) la aplicación retroactiva de la ley resulta extraña al ordenamiento constitucional, que dispone en general que ella solo entra a regir a partir de su puesta en vigencia, cobijando en adelante y por entero los fenómenos que se subsuman en sus supuestos jurídicos, en particular los contratos, en los que se entienden incorporadas las leyes vigentes al momento de su celebración. Esto implica también que las situaciones jurídicas consolidadas bajo el imperio de una ley se tornan intangibles frente a los cambios legales posteriores.”

En específico sobre los contratos estatales señaló:

“(...) Es por lo tanto evidente para esta Sala que la retroactividad de las normas en materia contractual es una excepción a la regla general, y que, si bien es una cuestión que hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador, en lo que atañe a la contratación pública, está sometida a los límites propios del interés general, que como ya se ha expuesto, constituyen el objetivo y guía de toda la normatividad en la materia. En consecuencia, una norma que pretenda aplicarse de forma retroactiva a los contratos celebrados por el Estado debe tener una justificación basada en el interés público y acorde con los postulados constitucionales que se relacionan con esta actividad.”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado expone que la aplicación retroactiva de la Ley en los contratos, es la excepción a las reglas generales de derecho, y que, por lo tanto, los casos en los que se permite, deben ser taxativos y estar estipulados expresamente en la ley, cuya justificación debe ser

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

la primacía del interés público respetando los derechos adquiridos en un determinado tiempo.

Dado lo anterior, es importante revisar el principio de prevalencia del interés general, el cual se encuentra consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, y que cita:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

En el mismo sentido, la Ley 643 de 2001 en su artículo 3 determinó:

“Principios que rigen la explotación, organización, administración, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar. La gestión de juegos de suerte y azar se realizará de acuerdo con los siguientes principios: a) Finalidad social prevalente. Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones prestacionales y pensionales; (...)”

Lo anterior permite concluir que, la modificación implementada por la Ley 1955 del 2019, señalada anteriormente, solo podría ser aplicada al Contrato de Concesión 068/16, si la misma velara por la prevalencia del interés general, no obstante, la disminución de los recursos públicos percibidos por la Lotería de Bogotá, evidencian que, por el contrario, la aceptación de su aplicación implicaría una pérdida importante para las rentas percibidas por el sector salud.

Aunado a lo anterior, es importante traer a colación lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 643 de 2001, sobre las facultades de fiscalización sobre derechos de explotación otorgadas a las entidades públicas administradoras del monopolio de juegos de suerte y azar para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios, las cuales son:

“a) Verificar la exactitud de las liquidaciones de los derechos de explotación presentadas por los concesionarios o autorizados; b) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos u omisiones que causen evasión de los derechos de explotación; c) Citar o requerir a los concesionarios o autorizados para que rindan informes o contesten interrogatorios; d) Exigir del concesionario, autorizado, o de terceros, la presentación de documentos que registren sus operaciones. Todos están obligados a llevar libros de

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

contabilidad; e) Ordenar la exhibición y examen parcial de libros, comprobantes y documentos, tanto del concesionario o autorizado, como de terceros, legalmente obligados a llevar contabilidad; f) Efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta fiscalización y oportuna liquidación y pago de los derechos de explotación.”

Así mismo, los numerales 5, 7 y 8 de la cláusula décimo séptima del Contrato de Concesión sobre facultades del supervisor, los cuales estipulan:

“5. Revisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y exigir la adopción de correctivos necesarios cuando alguna no se cumpla. (...) 7. Verificar si han ocurrido hechos constitutivos de incumplimiento, de conformidad con lo establecido en el contrato y adelantar el procedimiento para derivar las consecuencias en él previstas. 8. Recomendar la imposición de multas.”

En concordancia con lo anterior, lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre la obligación de las entidades públicas de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, entendiéndose que la supervisión *“consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato”*.

Ahora bien, respecto a la obligación de imponer multas al concesionario, la cláusula décimo tercera del contrato establece que de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011³, en los casos de mora o incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales a cargo del concesionario, se impondrán *“multas sucesivas del 1% del valor total del contrato, sin que la sumatoria de las multas supere el 10% de dicho valor, so pena de aplicación de la cláusula penal y las contempladas en la Ley 1474 de 2011.”*

Dicha cláusula se entiende pactada con el fin de obligar al concesionario a cumplir sus obligaciones, mediante la imposición de sanciones ante casos de incumplimiento parcial, permitiendo de esta forma, proteger el interés y los recursos públicos. En el mismo sentido, las facultades otorgadas al supervisor amplían sus funciones, con el fin de regular la aplicación de las multas.

³ 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. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento: (...)

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

De la evaluación realizada a la ejecución del Contrato de Concesión 068 de 2016, a la luz del marco normativo expuesto, se evidencia que se realizó una aplicación retroactiva al artículo 60 de la Ley 1955 de 2019 a la rentabilidad mínima pactada en el Contrato de Concesión, la cual es contraria a las disposiciones generales de derecho, más aún cuando la ley en comento no contiene ninguna disposición referente a su aplicación a los contratos de concesión de juegos de chances o apuestas permanentes suscritos con anterioridad a su promulgación.

Una vez presentado el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, correspondiente a la disminución del pago por concepto de rentabilidad mínima para la vigencia 2019, no se pudo evidenciar que la entidad haya ejercido las facultades sancionatorias que le fueron otorgadas por ley, con el fin de apremiar al Grupo Empresarial en Línea S.A. al pago del saldo restante, lo que puede generar un incumplimiento de las funciones de supervisión.

Como consecuencia de lo anterior, se puede observar un posible incumplimiento por parte del sujeto de control a los parámetros normativos establecidos por el artículo 24 de la Ley 643 de 2001, para la fiscalización de la rentabilidad mínima anual del juego de chance, así como de los artículos 83 y 86 de la Ley 1474 de 2011, sobre funciones y facultades del supervisor.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Mediante radicado 2-2021-158 de fecha 17 de febrero de 2021, la Lotería de Bogotá dio respuesta al informe preliminar en los siguientes términos:

“(…) Fundamentos de hecho:

1.22. El 17 de febrero de 2021, la Lotería de Bogotá requiere a la empresa Grupo Empresarial en Línea S.A., para que en el término de diez (10) siguientes a la fecha de recibo de la comunicación, realice el pago de la compensación contractual de que trata el artículo 24 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 23 de la Ley 1393 de 2010, norma vigente a la fecha de suscripción del contrato, junto con los gastos de administración y los intereses moratorios causados a la fecha del pago.

Fundamentos de derecho:

1.1. La Lotería de Bogotá, en el ejercicio de sus facultades de vigilancia, fiscalización, inspección y control derivadas de la relación contractual y establecidas en la Ley 643 de 2001 artículos 43 y 44, y la Ley 1474 de 2011 artículos del 83 al 86, requirió el 10 de febrero

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

de 2020 al concesionario, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las cláusulas segunda, tercera y séptima (numeral 2) del Contrato de Concesión No. 068 de 2016.

Concomitante a lo anterior, la Lotería de Bogotá elevó varias solicitudes de consulta ante Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría Jurídica Distrital, Ministerio de Salud, Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar con el fin de obtener certeza jurídica frente a la inaplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 1955, dada la disparidad en la interpretación que se presentaba con el contratista (concesionario) sobre el presunto incumplimiento como resultado de la aplicación de una disposición normativa compleja.

Teniendo en cuenta que, la respuesta dada por el órgano regulador de los juegos de suerte y azar del orden territorial, es decir, el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, indicó “(...) es claro que el Legislador estableció de forma expresa que no habrá lugar a conceptos, razón por la cual esta Secretaría Técnica y el CNJSA no se pueden pronunciar al respecto.”, se acentuó la preocupación de la Lotería frente a la determinación de la aplicación o no de la disposición normativa mencionada.

La ausencia de una línea jurídica definida sobre la aplicación de la disposición contenida en el artículo 60 de la Ley 1955 de 2019, conllevó a que la Lotería de Bogotá, no iniciara el proceso administrativo sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, teniendo cuenta, la gravedad de los efectos que de una posible declaratoria de incumplimiento se podrían derivar para la Lotería de Bogotá.

Sin embargo, teniendo en cuenta lo conceptuado por la secretaría Cabeza del Sector y la Secretaría Jurídica Distrital y especialmente el fallo del Juzgado Sesenta y Uno (61) Administrativo del Circuito de Bogotá, en la acción de cumplimiento, en torno a la imposibilidad de aplicar retroactivamente la Ley 1955 de 2019 al contrato de concesión que nos ocupa, la Lotería procedió a requerir el pago de los recursos no declarados y pagados de la vigencia 2019.

1.2. Es importante resaltar que la Lotería de Bogotá se encuentra dentro de los términos legales, para iniciar la actuación administrativa de declaratoria de incumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2020, que establece “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.”

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Por consiguiente, no se configura una omisión por parte de la Lotería de Bogotá frente al “ejercicio de las facultades sancionatorias que le fueron otorgadas por ley con el fin de apremiar al Grupo Empresarial en Línea S.A. al pago del saldo restante”.

1.3. En virtud de las evidencias presentadas y de los argumentos expuestos, se concluye que la Lotería de Bogotá ha realizado las actuaciones pertinentes para contar con el sustento suficiente para determinar la existencia del presunto incumplimiento, y, en consecuencia, proceder con la imposición de las sanciones a las que haya lugar para salvaguardar los recursos de la entidad y del sistema de salud.

Por lo anterior, amablemente reiteramos la solicitud de descartar la observación 3.3.4.1, dadas las consideraciones y argumentos presentados.”

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizados los argumentos esgrimidos por la Lotería de Bogotá en respuesta al Informe Preliminar, la cual fue allegada mediante radicado 2-2021-158, evidencia este órgano de control que la Lotería de Bogotá viene llevando a cabo una serie de actuaciones y consultas ante diferentes autoridades competentes en la materia, con el fin de salvaguardar los intereses del Distrito y obtener claridad sobre la aplicación retroactiva del artículo 60 de la Ley 1955 de 2019, normatividad a la que se acogió unilateralmente el concesionario Grupo Empresarial en Línea S.A., para cambiar los términos de rentabilidad mínima pactados en el Contrato de Concesión No. 068 de 2016.

Dentro de los fundamentos de derecho nombrados en la respuesta, se evidencia que el Grupo Empresarial en Línea S.A., interpuso acción de cumplimiento el 4 de diciembre de 2020 contra la Lotería de Bogotá, con el fin de obtener validación sobre la aplicación del artículo 60 de la Ley 1955 de 2019; ante lo cual el Juez Sesenta y Uno (61) Administrativo del Circuito de Bogotá por medio de decisión proferida bajo radicado 1001334306120200026700 de fecha 3 de febrero de 2021, negó la acción de cumplimiento invocada por el concesionario, en razón de que:

“(…) no se encuentran razones para establecer la aplicación de tal norma al acuerdo contractual No. 68 de 2016 al tratarse este de un contrato anterior a la expedición y entrada en vigencia de la norma que se pretende sea cumplida, por ende, sus efectos por regla general no se entiende que sean retroactivos.”

Así mismo, que con fecha 17 de febrero del presente año, la Lotería de Bogotá requirió al Concesionario Grupo Empresarial en Línea S.A., para que realice el pago

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

correspondiente a compensación contractual, así como a gastos de administración e intereses moratorios. Por último, la Lotería de Bogotá en su respuesta informa que a pesar de que a la fecha no ha impuesto ninguna sanción pecuniaria al Concesionario, aún se encuentra dentro de los términos otorgados por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 para hacer efectivas dichas cláusulas.

Respecto a este punto, cabe resaltar que el término aplicable para el caso en concreto, es el establecido en el numeral 2, literal j del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el cual cita:

“OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. *En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente. (...).”

Por otra parte, y de acuerdo a lo expuesto por la Lotería de Bogotá en su respuesta, resulta pertinente mencionar que el límite temporal para compeler al contratista en el cumplimiento de sus obligaciones a través de un proceso de multa no ha fenecido, partiendo del pronunciamiento emitido en la Sentencia 45229 de 2020 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente María Adriana Marín, en el cuál se estableció:

“(...) El criterio unívoco de la Corporación ha sido entender que, en vigencia del Decreto ley 222 de 1983, las multas solo se pueden imponer durante la vigencia del contrato, esto es, dentro del plazo de ejecución pactado o acordado por las partes: (...).

(...) Las multas que la administración puede imponer a un contratista suyo tienen una finalidad específica: inducir el cumplimiento del contrato. Por eso la doctrina las incluye en las denominadas medidas coercitivas provisionales, por oposición a la medida coercitiva definitiva (caducidad o terminación) que sanciona no ya

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

incumplimientos parciales y salvables, sino incumplimientos graves que muestran que ya el contrato no podrá cumplirse.

Este poder exorbitante de imposición de multas tiene un límite temporal obvio: mientras esté vigente el contrato y la medida pueda producir el efecto deseado (el constreñimiento del contratista), ya que la medida no busca sancionar porque sí, sino sancionar para que el contratista que está incumpliendo se sienta compelido a cumplir.”

En el caso objeto de estudio, se puede apreciar que el plazo de ejecución del Contrato de Concesión No. 068 de 2016, se encuentra vigente, razón por la cual, la administración no ha perdido la competencia temporal para ejecutar la medida administrativa (proceso de multa). Ahora bien, una vez expuesta la justificación jurídica, este despacho considera tener presente que la Lotería de Bogotá, ha ejecutado medidas tendientes a obtener certeza y seguridad jurídica en la aplicación de la normatividad en el caso en concreto, hecho que permite retirar la incidencia disciplinaria, no obstante, teniendo en cuenta que al momento no se observan acciones relacionadas con la implementación de una medida conminatoria que hace parte de las facultades exorbitantes de la administración, se mantiene la incidencia administrativa.

De acuerdo con el análisis realizado a los argumentos presentados por la Lotería de Bogotá, se acepta parcialmente la respuesta de la entidad, configurándose un hallazgo administrativo por no aplicar las multas pactadas en la cláusula décimo tercera del Contrato de Concesión No. 068 de 2016, ante el incumplimiento en el pago por concepto de rentabilidad mínima para la vigencia 2019 por parte del Grupo Empresarial en Línea S.A.

3.5.2. Rentabilidad Mínima Vigencia 2020

Abordando la vigencia 2020, el Gobierno Nacional, emitió el Decreto Legislativo No. 576/20, en su artículo 5º., dice: “...como medida excepcional para evitar que las empresas operadoras del juego de apuestas permanentes o chance puedan entrar en eventos de insolvencia determinó que para las vigencias contractuales que contemplen meses comprendidos entre el periodo de marzo a diciembre de 2020, no tendrán aplicación de la compensación contractual contemplada en la ley 643 de 2001, en consecuencia para dichas vigencias solo deben pagar lo correspondiente al 12% de los ingresos brutos obtenidos por la operación del juego.”

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

En atención a dicha norma, el valor del contrato para el año 2020, se ve afectado en una reducción de las rentas que se esperaba fueran transferidas por la operación del juego para esta anualidad así:

Cuadro No. 13
RENTABILIDAD MÍNIMA VIGENCIA 2020
APLICANDO DECRETO 576/20

Cifras en pesos

Rentabilidad mínima estimada 2020	\$508.215.898.784
Ingresos brutos 2020	\$ 348.478.222.186
Diferencia ingresos brutos	\$159.737.676.598
Reducción derechos de explotación	\$19.168.521.192

Fuente: Lotería de Bogotá.

De esta manera, el comparativo de la Rentabilidad Mínima pactada en el Contrato de Concesión No. 068/16 y la reconocida por Grupo Empresarial en Línea S.A., para la vigencia 2020, en virtud del Decreto Legislativo No. 576/20, quedó así:

Cuadro No. 14
DIFERENCIA RENTABILIDAD MÍNIMA PACTADA
CONTRA LA AUTORIZADA POR EL DECRETO 576/20

Cifras en pesos

Año	IPC	Ingresos brutos/rentabilidad mínima	Derechos de explotación 12% sobre los ingresos brutos	Gastos de administración 1% de los derechos de explotación	Valor mínimo a pagar
2020	3.80%	\$508.215.898.784	\$60.985.907.854	\$609.859.079	\$61.595.766.933
2020 Aplicando Decreto 576/20	1.61. %	\$ 348.478.222.186	\$ 41.817.386.662	\$ 418.173.867	\$42.235.560.529

Fuente: Lotería de Bogotá y Análisis Equipo Auditor.

Como se puede apreciar, la rentabilidad mínima pactada en el Contrato de Concesión No. 068/16, tuvo una disminución considerable por valor de \$19.360.206404, en razón del Decreto Legislativo No. 576/20, expedido por el Gobierno Nacional.

Es importante señalar que la Lotería de Bogotá ha elevado a diferentes entidades, solicitudes de concepto de viabilidad jurídica, para el caso de la Ley 1955/19, en tanto si es procedente que sea aplicada en el Contrato de Concesión No. 068/16, en lo referente a la retroactividad.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

3.5.3. Impacto Rentabilidad Mínima

Como consecuencia de las inconsistencias en las transferencias por concepto de derechos de explotación y la crisis sanitaria, se vio afectado el sector de la salud, toda vez que los recursos para las vigencias 2019 y 2020, se disminuyeron en virtud de la Ley 1955/19 y del Decreto Legislativo No. 576/20, así:

Cuadro No. 15
DISMINUCIÓN RECURSOS
RENTABILIDAD MÍNIMA

Cifras en pesos

Vigencia	Valor pactado contrato 068/16	Valor real transferido	Diferencia
2019	\$59.340.815.927	\$54.896.478.258	\$4.444.337.669
2020	\$61.595.766.933	\$42.235.560.529	\$19.360.206.404
TOTAL			\$23.804.544.073

Fuente: Lotería de Bogotá.

3.6. IVA CAUSADO Y GENERADO

El impuesto al valor agregado (IVA) fue modificado a través de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en el artículo 184: “Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario el cual quedará así: **ARTÍCULO 468. TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.** La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%)”, para el caso de juegos de azar, “**ARTÍCULO 173. Modifíquese el artículo 420 del Estatuto Tributario el cual quedará así: ARTÍCULO 420. HECHOS SOBRE LOS QUE RECAE EL IMPUESTO.** El impuesto a las ventas se aplicará sobre: El impuesto a las ventas en los juegos de suerte y azar se causa en el momento de realización de la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego. Es responsable del impuesto el operador del juego. La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingos, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. En los juegos de suerte y azar se aplicará la tarifa general del impuesto sobre las ventas prevista en este estatuto. Son documentos equivalentes a la

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

factura en los juegos de suerte y azar, la boleta, el formulario, billete o documento que da derecho a participar en el juego. Cuando para participar en el juego no se requiera documento, se deberá expedir factura o documento equivalente. El valor del impuesto sobre las ventas a cargo del responsable no forma parte del valor de la apuesta. El impuesto generado por concepto de juegos de suerte y azar se afectará con impuestos descontables.”

Así las cosas, el IVA generado y el descontado por parte del Grupo Empresarial en Línea S.A., para las vigencias 2019 y 2020, se presenta de manera bimestral de la siguiente manera:

Cuadro No. 16
IVA GENERADO – IVA DECLARADO
VIGENCIA 2019 GELSA S.A.

Cifras en pesos

Año 2019	Ventas	Ingresos brutos	IVA bimestral	IVA declarado
Enero-febrero	\$83.978.167.600	\$70.569.888.739	\$13.408.278.861	\$13.456.478.000
Marzo-abril	\$87.636.140.400	\$73.643.815.462	\$13.992.324.938	\$14.038.627.000
Mayo-junio	\$87.779.404.000	\$73.764.205.042	\$14.015.198.958	\$14.066.294.000
Julio - agosto	\$93.086.398.500	\$78.246.553.361	\$14.866.845.139	\$14.913.408.000
Septiembre-octubre	\$90.772.350.950	\$76.279.286.513	\$14.493.064.437	\$14.535.927.000
Noviembre-diciembre	\$95.720.613.850	\$80.437.490.630	\$15.283.123.220	\$15.386.909.000
Total	\$538.973.075.300	\$452.941.239.747	\$86.058.835.553	\$86.397.643.000

Fuente: Lotería De Bogotá.

Cuadro No. 17
DIFERENCIA IVA GENERADO – IVA
DECLARADO VIGENCIA 2020

Cifras en pesos

Año 2020	Ventas	Ingresos brutos	IVA bimestral	IVA declarado
Enero – febrero	\$89.096.967.650	\$74.871.401.386	\$14.225.566.263	\$14.251.112.000
Marzo – abril	\$27.960.433.200	\$23.496.162.353	\$4.464.270.847	\$4.487.990.000
Mayo – junio	\$48.955.311.550	\$41.138.917.269	\$7.816.394.281	\$7.818.354.000
Julio – agosto	\$75.266.083.900	\$63.248.810.000	\$12.017.273.900	\$12.042.785.000
Septiembre – octubre	\$84.640.622.450	\$71.126.573.488	\$13.514.048.963	\$13.568.325.000
Noviembre – diciembre	\$88.769.665.650	\$74.596.357.690	\$14.173.307.960	\$14.198.839.000
Total	\$414.689.084.400	\$348.478.222.186	\$66.210.862.214	\$66.367.405.000

Fuente: Lotería de Bogotá.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

Como lo podemos apreciar en los cuadros enunciados anteriormente, se evidencia una diferencia para las dos vigencias, entre el IVA declarado contra el IVA generado, así:

Cuadro No. 18
DIFERENCIA IVA DECLARADO VS. IVA GENERADO
Cifras en pesos

Vigencia	IVA generado	IVA declarado	Diferencia
2019	\$86.058.835.553	\$86.397.643.000	\$338.807.447
2020	\$66.210.862.214	\$66.367.405.000	\$156.542.786

Fuente: Análisis Equipo Auditor.

Una vez analizadas estas diferencias, se procedió a preguntar a la Lotería de Bogotá, mediante correo electrónico de fecha 26 de enero de 2021, las razones de estas diferencias, para lo cual el ente oficial respondió: *“El IVA en la Declaración del Impuesto sobre las Ventas presentada por el concesionario ante la DIAN, Casilla 61 (Impuesto generado- En juegos de suerte y azar) es mayor que la reportada en el Registro Diario de Apuestas anexo a la Declaración de Derechos de Explotación y Gastos, debido a que en la Declaración del IVA se incluye el IVA de la operación de juego de suerte y azar, en la modalidad de rifas que han sido realizadas por el concesionario en el territorio de Cundinamarca y Bogotá y que han sido autorizadas por la Sociedad de Capital Público Departamental de Cundinamarca SOCAPUC LTDA "en liquidación" y que actualmente están siendo asumidas por la Lotería de Cundinamarca. Por lo anterior, la diferencia presentada corresponde al IVA por rifas. El IVA generado de las ventas reportadas por el concesionario son constituidas meramente por las apuestas permanentes o Chance.”*

4. OTROS RESULTADOS

No se contemplaron otros resultados en esta auditoría.

“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	1	N.A	3.5.1.
2. Disciplinarios	N.A.	N.A	N/A
3. Penales	N/A	N.A	N/A
4. Fiscales	N/A	N/A	N/A