

MEMORANDO No. 000199

PARA: DIRECTORES SECCIONALES DE IMPUESTOS, DIRECTORES SECCIONALES DE IMPUESTOS Y ADUANAS, JEFES DE DIVISION DE GESTION DE FISCALIZACION Y JEFES DE GESTION DE LIQUIDACION

DE: SUBDIRECCION DE GESTION DE FISCALIZACION TRIBUTARIA

ASUNTO: Lineamiento de Auditoria para el desarrollo del Programa de Control a Empresas Administradoras de Servicios -EAS- a la Primera Infancia

FECHA: Bogotá, D.C. 30 JUN 2017

El presente documento va dirigido a servir de guía en el desarrollo del Programa de Control de Obligaciones Formales a las Empresas Administradoras de Servicios a la Primera a la Infancia EAS, que celebraron contratos de aporte<sup>1</sup> con el ICBF.

Las EAS -Entidades Administradoras de Servicios a la Primera Infancia- son una modalidad de las entidades sin ánimo de lucro -ESAL- encargadas de suministrar con calidad y oportunidad, alimentos a la población infantil, en el marco de la atención integral a la primera infancia en el país.

A propósito de lo anterior, el tema es altamente sensible por la importancia del servicio que ofrecen y por el alto volumen de ingresos manejados.

Este programa dirigido a las entidades Administradoras de Servicios a la Primera Infancia - EAS, ha sido desarrollado por la Coordinación de Programas de Control y Facilitación de la Subdirección de Gestión de análisis Operacional, con base en los contratos de aporte reportados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el 2015, y tiene por objeto establecer y controlar el cumplimiento de las obligaciones formales relacionadas con el impuesto de renta, retención en la fuente y presentación de información exógena.

En desarrollo del control se debe tener en cuenta los lineamientos de Auditoria y el Manual de Lineamientos de Fiscalización, que dan origen a los estándares y procedimientos operativos del proceso de Fiscalización y Liquidación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

  
LUIS BILL CÉSPEDES GARCÍA  
Subdirector de Gestión de Fiscalización Tributaria

30 JUN 2017

<sup>1</sup>-Contrato estatal regulado por las normas del Estatuto General de la Contratación Pública -ley 80 de 1993-, y cuya posibilidad de celebración se encuentra consagrada en el numeral 9 del artículo 21 de ley 7 de 1979 y el Decreto 2388 de 1979. En efecto, se trata de una clase de convención atípica encaminada a que el ICBF -en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos- suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo.

100

100

100

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia CODIGO OF 2015

SUBDIRECCION DE GESTION DE FISCALIZACION TRIBUTARIA			
Lineamiento de Auditoria No.		Versión No.	Fecha 27 de junio de 2017
Programa de Control	Control a EAS- Omisos Renta, Ingresos y Patrimonio, Retención en la Fuente, Información Exógena Año Gravable 2015	Renta Ingresos y Patrimonio Exógena	CODIGO OF

OBJETIVO

El Programa de control a efectuarse de acuerdo con el presente lineamiento, tiene como objetivo establecer el cumplimiento de las obligaciones formales por el año gravable 2015, relacionadas con la presentación de los impuestos de renta e ingresos y patrimonio, las declaraciones de retención en la fuente y la presentación de la información exógena, por parte de las Empresas Administradoras de Servicios, encargadas de suministrar alimentos a la población infantil.

1. ASPECTOS GENERALES Y LEGALES

Las Empresas Administradoras de Servicios a la Primera Infancia, son entidades reguladas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, que deben cumplir con altos estándares de calidad, capacidad técnica, administrativa, operativa y ética, y así garantizar que todos los niños y niñas accedan con oportunidad y pertinencia a un servicio de calidad.

El ICBF las vincula al programa mediante “contratos de aporte”, una clase de contratos especiales, puesto que su naturaleza no es la de contratos administrativos, ya que no corresponde a la enumeración prevista en la Ley 80 de 1993 “Estatuto de Contratación”, la cual tiene por objeto regular los correspondientes a las entidades estatales, entre las que se encuentran los establecimientos públicos; sin embargo, se enmarcan en el texto de los artículos 32 y 40 de esta ley a cuyo régimen se sujetan.

Las EAS -Entidades Administradoras de Servicios a la Primera Infancia- son una modalidad de las entidades sin ánimo de lucro –ESAL.

Marco Normativo

Sin perjuicio de las normas que rigen el proceso tributario, se recomiendan especialmente tener en cuenta las siguientes Normas Estatuto Tributario:

Artículo 19 del E.T. Contribuyentes del régimen tributario especial.

“Los contribuyentes de este régimen tributario especial se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme al régimen tributario especial contemplado en el Título VI del ET, y hacen parte del mismo:

1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto, para lo cual deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Que el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social;
- b) Que dichas actividades sean de interés general, y
- c) Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social.

(...)”

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia  
CODIGO OF 2015

Artículo 19-1. Retención en la Fuente sobre Rendimientos Financieros a cargo de Contribuyentes del Régimen Tributario Especial

*"Los contribuyentes del Régimen Tributario Especial de que trata el artículo 19 del presente Estatuto, están sujetos a retención en la fuente de acuerdo con las normas vigentes, sobre los ingresos por rendimientos financieros que perciban durante el respectivo ejercicio gravable.*

*(...)"*

Artículo 591. Quienes deben presentar declaración de renta y complementarios.

*"Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable de 1987 y siguientes, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto, con excepción de los enumerados en el artículo siguiente.*

Artículo 592. Quienes no están obligados a declarar.

*(...)"*

*"No están obligados a presentar declaración de renta y complementarios:*

*Los contribuyentes personas naturales y sucesiones ilíquidas que no sean responsables del impuesto a las ventas, que en el respectivo año o período gravable hayan obtenido ingresos brutos inferiores a 1.400 UVT y que el patrimonio bruto en el último día del año o período gravable no exceda de 4.500 UVT.*

*(...)"*

Artículo 23. Entidades No Contribuyentes Declarantes.

*"No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholísticos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio. Las entidades de que trata el presente artículo deberán garantizar la transparencia en la gestión de sus recursos y en el desarrollo de su actividad. La DIAN podrá ejercer fiscalización sobre estas entidades y solicitar la información que considere pertinente para esos efectos.*

*(...)"*

Contribuyentes que deben presentar información exógena de carácter tributario:

*"(...)"*

- ✓ Las personas o empresas que elaboren facturas, Los grupos económicos y empresariales.
- ✓ Personas jurídicas y asimiladas y demás entidades públicas o privadas
- ✓ Grandes contribuyentes, Entidades de derecho público, Consorcios y Uniones Temporales, Comunidades organizadas

*(...)"*

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia  
CODIGO OF 2015

Sujetos obligados a presentar información exógena por el año gravable 2015

**"4. INFORMACION QUE DEBE SER REPORTADA ANUALMENTE**

(...)

b) Las personas jurídicas, sociedades y asimiladas y demás entidades públicas y privadas obligadas a presentar declaración del Impuesto sobre la Renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, que en el año gravable 2013 hayan obtenido ingresos brutos superiores a cien millones de pesos (\$100.000.000).

c) Todas las entidades de derecho público, los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos mutuos de inversión, Fondos de inversión colectiva, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, los fondos de empleados, las comunidades organizadas y las demás personas naturales y jurídicas y asimiladas, sucesiones ilíquidas y sociedades de hecho que efectúen retenciones y autorretenciones en la fuente, a título del Impuesto sobre la Renta, impuestos sobre las ventas (IVA), Timbre e Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), independientemente del monto de los ingresos obtenidos.

e) Las personas o entidades que actuaron como mandatarios o contratistas, durante el año gravable 2015, en relación con las actividades ejecutadas en desarrollo de cada uno de los contratos de mandato o de administración delegada.

Normatividad relacionada con las EAS.

Ley 7 Artículo 21 numeral 9

Ley 80 de 1993 artículos 32 y 40

Decreto 1738 de 1998

Decreto 4660 de 2007

Decreto 2243 de 2015

Resolución 7172 de 2015 – Ley Contratación ICBF

Resolución 000220 de 2015

Sentencia Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 2 de diciembre de 1996 -CONTRATO DE APOORTE ESTATAL – NATURALEZA JURIDICA

Constitución Política Artículo 20

Oficio DIAN – 007523 de 2017

**2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La Dirección de Gestión de Fiscalización efectuó diligencias de Registro a las Empresas Administradoras de Servicios a la Primera Infancia en Riohacha y Valledupar, estableciendo incumplimiento de obligaciones formales, inconsistencias en la determinación del beneficio o excedente neto y realización de operaciones con posibles proveedores ficticios.

En consideración a lo anterior y teniendo en cuenta la clase de contratos que desarrollan estas entidades; como es el de suministro de alimentos a la población infantil en donde se maneja un alto volumen de ingresos del Estado, resulta oportuno efectuar un Programa de Control.

**3. CRITERIOS DE SELECCIÓN**

Para el presente programa de control se establecen tres criterios de selección orientados a determinar el incumplimiento de obligaciones formales por parte de las EAS:

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia  
CODIGO OF 2015

Criterio 1: Omisos declarantes de renta o de ingresos y patrimonio. Con base en la información del RUT se identificaron los obligados que tienen registradas las responsabilidades 4, 5 o 6<sup>2</sup> y no presentaron declaración de renta o de ingresos y patrimonio por el año gravable 2015.

Criterio 2: Omisos en la presentación de información exógena. Con base en la información del RUT se identificaron los obligados que tienen registrada la responsabilidad 14<sup>3</sup> y no presentaron información exógena por el año gravable 2015.

Criterio 3: Posibles omisos declarantes de retención en la fuente. Con base en la información exógena de pagos realizados como informante (Formato 1001) e ingresos reportados por terceros como informado (Formato 1007), se identificaron los obligados que tienen registro de transacciones y no presentaron declaraciones de retención en la fuente durante el año gravable 2015. Este indicador puede implicar la presencia en la transacción de proveedores ficticios, además de los posibles efectos penales por la no consignación al Estado de los valores retenidos.

#### **4. ACTIVIDADES A DESARROLLAR EN EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN PREVIAS AL INICIO DE LAS INVESTIGACIONES.**

Teniendo en cuenta lo prescrito en el "Mapa de Procesos", para las investigaciones de obligaciones tributarias sustanciales y formales PR-FL-0220, para el proceso de Fiscalización y Liquidación se debe realizar el siguiente procedimiento.

##### **4.1 RECIBIR DOCUMENTOS QUE DAN ORIGEN A LA ACCIÓN DE FISCALIZACIÓN**

Para iniciar la ejecución del presente programa en el nivel local, el jefe de División debe verificar que se hayan recibido los siguientes documentos:

- a. Listado de seleccionados enviados por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria a la respectiva seccional.
- b. Lineamiento de auditoría.
- c. Documento de los Criterios de Selección del Programa

##### **4.2 ANALIZAR CASOS Y DEPURAR SELECCIONADOS:**

Para esta acción se debe tener en cuenta que:

Los casos remitidos han sido seleccionados a partir de la información del ICBF relacionada con los Contratos de Aporte celebrados con las EAS a la Primera Infancia, pagados para el año 2015 y una vez analizados los diferentes criterios, presentan Omisión en las responsabilidades de Renta y Complementarios Régimen Especial, Renta y Complementarios Régimen Ordinario, Declaración de Retención en la Fuente, Declaración de Ingresos y Patrimonio e Información de Exógena.

<sup>2</sup> Responsabilidad 4: impuesto de renta y complementario régimen especial, Responsabilidad 5: impuesto de renta y complementario régimen ordinario, Responsabilidad 6: Ingresos y patrimonio.

<sup>3</sup> Responsabilidad 14: Informante de exógena.

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia CODIGO OF 2015

Para la depuración de los contribuyentes remitidos se acepta como justificación lo siguiente:

- a. Que al contribuyente se le haya iniciado investigación por otro programa, previ6 al recibo de los seleccionados, caso en el cual, la informaci6n recibida debe ser entregada al funcionario que adelante la investigaci6n, para que incluya en su plan de auditoria la verificaci6n de los indicios que dieron origen a la selecci6n por este programa y realice las actividades aqu6 propuestas.
- b. Que existan circunstancias particulares que justifiquen su depuraci6n, situaci6n que deber6 quedar registrada en las actas de reuni6n del Nivel Directivo.

#### 5. REUNI6N DE NIVEL DIRECTIVO

Se expondr6n los casos analizados, para que sea 6ste quien decida la apertura o no de la investigaci6n, atendiendo las formalidades establecidas en el mapa de procesos e informando de las decisiones tomadas a la Subdirecci6n de gesti6n de Fiscalizaci6n Tributaria, mediante el envio de la copia del Acta suscrita.

Los casos no abiertos por el programa OF EAS -A LA Primera Infancia 2015 deben quedar registrados en el acta de la Reuni6n de Nivel Directivo que se realice, dejando constancia del n6mero del expediente abierto previamente por el mismo impuesto y periodo, y de los casos con circunstancias particulares.

#### 6. REPARTO DE LAS INVESTIGACIONES

Atendiendo el flujo de actividades se6aladas para el proceso de Fiscalizaci6n y Liquidaci6n, una vez se efect6e la reuni6n del Nivel Directivo y se determinen los contribuyentes a investigar, procede el reparto al GIT de la Divisi6n de Fiscalizaci6n correspondiente, para que se d6 inicio a las investigaciones, dejando constancia de las asignaciones en las planillas establecidas para el efecto.

#### 7. CRONOGRAMA DE EJECUCION DEL PROGRAMA

En el desarrollo del Programa de Control a Obligaciones Formales EAS- a LAE Primera Infancia, se propone atender el siguiente cronograma de ejecuci6n, salvo que se presente casos que ameriten alguna modificaci6n, para lo cual se deben llevar los registros que las justifiquen.

ACTIVIDADES	FECHA LIMITE
Envi6 de los seleccionados a las Direcciones Seccionales	30 de junio de 2017
Estudio y revisi6n de la normatividad y de los lineamientos aplicable al programa	4 al 7 de julio de 2017
Informe al Nivel Directivo de la Direcci6n Seccional y selecci6n final de los casos a investigar.	Presentar informe en la reuni6n m6s pr6xima a la fecha anterior, teniendo en cuenta la periodicidad de la Reuni6n de Nivel Directivo, sin que sobre pase de una semana
Envi6 a la Subdirecci6n de gesti6n de	En los siguientes tres d6as posteriores

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia  
CODIGO OF 2015

Fiscalización del Acta que contenga las decisiones adoptadas.	a la celebración de la reunión
Apertura de investigaciones y conformación de expedientes	4ª semana de julio de 2017

ACTIVIDADES	FECHA LIMITE
Oficios persuasivos - citaciones	30 de julio al 9 de agosto de 2017
Cierre estrategia persuasiva	3ª semana de agosto de 2017
Investigación, recolección de pruebas / análisis y decisión final	22 de agosto al 11 de agosto de 2017
Expedición y notificación de la actuación que da fin a la investigación. Emplazamientos por no Declarar	1ª semana de septiembre de 2017

## 8. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

El auditor debe tener presente que todo documento solicitado y/o toda prueba adelantada deberá seguir las formalidades, conceptos y lineamientos definidos en la normatividad tributaria, dejando la respectiva evidencia de la documentación allegada al expediente, la que al ser evaluada por el funcionario asignado, le permitirá definir si la información obtenida en la investigación le permite adelantar el proceso sancionatorio por incumplimiento de su deber formal de declarar o entregar información; como mínimo debe contener:

- ✓ Contrato de Aporte celebrado con el ICBF
- ✓ RUT
- ✓ Información Exógena
- ✓ Requerimiento Ordinario al tercero
- ✓ Respuestas a los Requerimientos

La Dirección Seccional procederá a contactar al contribuyente, informándole de la omisión de su obligación formal y los fundamentos legales y de hecho por los cuales fue seleccionado.

En caso de no tener contacto directo con el contribuyente, se debe acudir a mecanismos tales como llamada telefónica, correo electrónico, correo físico.

### 8.1 Atención a los contribuyentes

Una vez contactados los contribuyentes, se deben atender, resolviendo y orientando las inquietudes a que haya lugar, evidenciando todo lo manifestado por éste en acta de presentación a la citación.

El proceso de esta etapa persuasiva termina cuando el contribuyente ha presentado la declaración y/o información exógena en debida forma, en caso de no haberlo hecho, debe haber presentado las pruebas que justifican y desvirtúan las razones de la selección, si fuera procedente.



Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia CODIGO OF 2015

Una vez terminada la etapa persuasiva, se inicia la investigación de los contribuyentes renuentes, se recopilan todas las pruebas en el expediente y se profiere el acto administrativo a que haya lugar, para lo cual el funcionario deberá:

Para los casos en que el contribuyente subsanó la omisión, realizar el informe correspondiente y reportar la gestión en el Gestor.

Para los contribuyentes que no subsanan o no responden, se continuará con el procedimiento tributario para determinar las bases que permitan aplicar la sanción correspondiente.

#### **9. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Del análisis de los hechos evidenciados y de las pruebas recaudadas, el auditor procederá a expedir (de ser procedente) el emplazamiento para declarar y/o el Pliego de Cargos por no enviar información exógena, sustentado en las pruebas que deben reposar en el expediente.

#### **10. EMPLAZAMIENTO PREVIO POR NO DECLARAR**

Al proferir el emplazamiento se debe tener en cuenta:

- La dirección de notificación
- Información exógena
- Copia Contratos con ICBF
- Pruebas y sustención de la sanción a proponer
- Remitir a la División de Gestión de Liquidación una vez se tenga el soporte de la notificación.

#### **11. EVALUACION DEL PROGRAMA**

La evaluación y seguimiento del programa se realizará a través de la "Matriz de seguimiento de programas y campañas de control -CTPCC" Memorando 38 del 10 de febrero de 2017.

La subdirección realizará seguimiento permanente de los avances de este programa a través de los informes de cargas de trabajo, informes SIE o verificaciones directas a las investigaciones que se estén adelantando, con el propósito de realizar los ajustes que se consideren pertinentes.

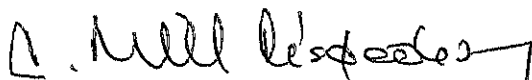
#### **12. REPORTE DE IRREGULARIDADES**

En cualquier etapa de la investigación, los funcionarios involucrados que identifiquen alguna situación o circunstancia que requiera una actuación de otra autoridad deberá:

- ✓ En relación con el Registro Único Tributario RUT del contribuyente investigado o de un tercero, hacer la respectiva solicitud, bien sea de inscripción, suspensión o actualización de oficio, utilizando el formato establecido para cada tipo de solicitud.
- ✓ Elaborar y enviar los reportes ROS de encontrarse mérito para ello.

Continuación del Memorando mediante el cual se imparten lineamientos para la ejecución del Programa EAS- Primera Infancia  
CODIGO OF 2015

- ✓ Reportar a la Fiscalía a través de Representación Externa, la existencia de software pirata o de algún otro hecho objeto de denuncia penal.
- ✓ Los demás a que haya lugar ante la autoridad competente.
- ✓ Dar aplicación a lo ordenado por esta Subdirección con el memorando 285 de agosto de 2014.



**LUIS BILL CESPEDES GARCÍA**  
Subdirector de Gestión de Fiscalización Tributaria

Elaboró: LUCY ESPERANZA ZEA ACOSTA  
Revisó: MARIA TERESA BECERRA