



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS
NACIONALES - DIAN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN

Contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás
Universidades Estatales de Colombia
2014 a 30 de junio de 2022

CGR-CDGPIF No. 30 de 2022
Diciembre de 2022

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS
NACIONALES - DIAN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN-**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Julio César Alberto Cárdenas Uribe
Contralor Delegado para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Andrey Geovanny Rodríguez León
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Javier Alex Hurtado Malagón
Líder de Auditoría	Astrid Bibiana Palacios Tobón
Equipo Auditor	Miguel Antonio Peña Carrillo Nidia Carolina Peña Sánchez Doris Yackeline Cárdenas Correales María José Ochoa Palacio Sara Juliette Acuña Contreras Sandra Ivonne Gavilán Sarmiento Edwin Mauricio Betancur Montañez German Diaz Rodríguez Javier Montoya Ortiz Alba Liliana Lemus Rodríguez José Luis Hernández Jaimes

TABLA DE CONTENIDO

CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO	6
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	6
1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	7
1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	7
1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	7
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	8
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO	11
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS	12
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	12
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	16
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	16
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	17
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	40
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	88
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	110
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	146
3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.....	146

88111

Bogotá D.C.

Doctor

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministro de Educación Nacional

Ministerio de Educación Nacional - MEN

Calle 43 No. 57 –14 CAN

mordonez@mieducacion.gov.co

Bogotá

Doctor

LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

Director General

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Carrera 8 No. 6C – 38, Edificio San Agustín

ecastiblanco1@dian.gov.co

mzapatab@dian.gov.co

ocolmenaresm@dian.gov.co

Bogotá

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica nro.022 de 2018¹, la Contraloría General de la República - CGR realizó auditoría de cumplimiento a la gestión fiscal adelantada en la administración y cobro coactivo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, girados al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia con corte a 30 de junio de 2022.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables al recaudo, administración, distribución, fiscalización y cobro coactivo de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, girados al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado “*Principios fundamentales de auditoría*” y las directrices impartidas en la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas

¹ Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la **Resolución** Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017.

Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, así como el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la DIAN, al MEN y a los agentes retenedores.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo Proceso Auditor – APA - establecido para tal efecto y en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó en la DIAN a nivel nacional y en el MEN. El período auditado tuvo como fecha de corte 30 de junio de 2022 y abarcó desde la administración hasta el cobro coactivo de la contribución de la estampilla en el período comprendido entre 2014 a 2022.

La auditoría se adelantó por los medios virtuales con los que cuenta la DIAN, el MEN y la CGR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la DIAN, al MEN y a los agentes retenedores involucrados, dentro del desarrollo de la auditoría, garantizando el derecho de contradicción, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Realizar Auditoría de Cumplimiento al Ministerio de Educación Nacional MEN y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, con el fin de evaluar la gestión fiscal adelantada en la administración y cobro coactivo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, girados al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia con corte a 30 de junio de 2022.

Objetivos Específicos

1. Emitir un concepto respecto de cada sujeto de control conforme a sus competencias sobre la gestión fiscal de los recursos administrados por el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, y el cobro coactivo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, en el marco de la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1075 de 2015, con corte a 30 de junio de 2022.
2. Evaluar el cumplimiento en las actividades de identificación, dirección, administración y distribución de los recursos que hacen parte del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), conforme las citadas disposiciones legales y reglamentarias, así como, con los manuales internos de procedimiento que rigen la materia.

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

³ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

3. Verificar el cumplimiento de las acciones de fiscalización a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para el cobro coactivo de los recursos por Estampilla ProUniversidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, de acuerdo con lo establecido en el marco legal y reglamentario que rige la materia.
4. Evaluar el control fiscal interno del asunto objeto de auditoría
5. Atender las solicitudes ciudadanas, alertas e insumos en relación con el objeto de la auditoría asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
6. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los asuntos objeto de la presente actuación.

1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO

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

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de las actividades realizadas por el MEN relacionadas con: identificación, supervisión, verificación y distribución del recaudo de la contribución parafiscal “*estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales*” creada por la Ley 1697 de 20 de diciembre 2013, la cual tiene destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales.

El recaudo de la contribución parafiscal es administrado por el Fondo de Universidades Estatales creado por el artículo 10 de la Ley 1697 de 2013 como “*una cuenta especial, sin personería jurídica con destinación específica, administrado por el MEN y con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística*”. Adicionalmente, el fondo se encarga de la distribución de los recursos a las universidades estatales.

Así mismo, la auditoría incluyó la verificación de la gestión adelantada por la DIAN como sujeto activo de la obligación tributaria en las actividades de fiscalización y cobro coactivo de los procesos por concepto de Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales sobre el señalado recaudo.

El alcance del proceso auditor se definió con atención a la metodología de auditoría de cumplimiento, bajo los lineamientos determinados por la CGR. Para este ejercicio se contó con el insumo de contratos identificados a través de analítica de datos realizado por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata- DIARI con una base inicial de 17815 contratos por 73 billones⁴, ejercicio que fue depurado por el equipo auditor teniendo en cuenta los objetos de los contratos de obra y conexos para la determinación de la muestra de entidades y contratos objeto de evaluación.

En desarrollo del mismo se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

- Que no exista un ingreso efectivo del recaudo o que el mismo no corresponda con los valores establecidos en la Ley 1697 de 2013, por debilidades en la identificación de la totalidad de los

⁴ El resultado recibido por la DIARI es un ejercicio preliminar que requiere depuración, toda vez que se evidenciaron contratos que no son de obra, pero contienen ésta palabra, así mismo, se encuentran algunos convenios interadministrativos que no son sujetos de retención.

agentes retenedores, así como de los contratos de obra y conexos por parte del MEN para el recaudo de la contribución pro – estampilla.

- Supervisión extemporánea por parte del Grupo de Recaudo del MEN para la verificación del ingreso, por no tener control de la información soporte de los recursos registrados por los agentes retenedores, ni retroalimentación de los expedientes remitidos a la DIAN.
- Reprocesos por pagos duplicados o que exceden el valor de los contratos o por aplicación errada de la tarifa de contribución cuando ocurren adiciones a contratos, por ausencia de validaciones para el ingreso de la información en el aplicativo RIEL.
- Inconsistencia en la distribución de recursos a las Universidades, por errores en la formulación y/o cálculos que se realizan en el ejercicio de ponderación de los graduados por nivel de formación y transferencia parcializadas de la totalidad de los recursos recaudados.
- Registros contables y presupuestales del Fondo con inconsistencias, por el inadecuado uso de las cuentas de acuerdo con el procedimiento definido por la CGN.
- Prescripción en la determinación de las obligaciones por concepto de la contribución parafiscal de la estampilla, durante la etapa de fiscalización por parte de la DIAN, por inconsistencias en la investigación y gestión del expediente o por retrasos en la remisión de la información de parte del MEN.
- Obligaciones exigibles no gestionadas dentro del término de la Ley y los procedimientos implementados por la DIAN, por demora en el envío de los títulos ejecutivos para el cobro por parte de las áreas correspondientes o debilidades en la verificación de los actos administrativos expedidos.

El enfoque de auditoría se basó en pruebas sustantivas de detalle y de controles para los asuntos evaluados, mediante verificación de expedientes digitalizados, reuniones virtuales con funcionarios de diferentes áreas de la DIAN y el MEN.

1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Teniendo en cuenta que no existe Plan de Mejoramiento resultado de auditorías anteriores, no fue objeto de verificación en el desarrollo de esta auditoría.

1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno es **INEFICIENTE** con un puntaje de 2,487, como resultado de las inconsistencias identificadas en la matriz de seguimiento y control a los procesos de fiscalización adelantados por la DIAN. Así mismo, deficiencias en el registro y seguimiento de los expedientes contentivos de las obligaciones sujetas a cobro por parte de la DIAN en la herramienta OBLIGA.

De otra parte, se presentan deficiencias en el proceso de identificación, seguimiento y supervisión del recaudo de la contribución parafiscal de la estampilla por parte del MEN. Así mismo, se identificaron debilidades en el control interno contable para la depuración de saldos y en el registro de capital e intereses recaudados.

1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la actuación a la administración, fiscalización y cobro de la contribución parafiscal de la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia no se recibieron solicitudes ciudadanas, relacionadas con la materia a auditar.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

CONCEPTO DIAN

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normativa aplicable a los procesos de fiscalización y cobro coactivo adelantados por la DIAN, por las obligaciones por concepto de contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, no resulta conforme en todos los aspectos significativos frente a los criterios aplicados, razón por la cual se emite un concepto de **INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO**.

El anterior concepto se fundamenta en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren a las siguientes deficiencias identificadas:

- Deficiencias en la fiscalización del recaudo de la contribución por parte de la DIAN, por cuanto se evidenció que algunos agentes retenedores no efectuaron la retención de manera oportuna y en consecuencia prescribieron las acciones de fiscalización y cobro coactivo.
- Debilidades en el proceso de fiscalización por cuanto la DIAN no verificó las liquidaciones remitidas por el MEN, donde utilizó más de una tarifa para realizar el cálculo del valor presunto por trasladar, aun cuando contaba con información amplia y suficiente para identificar el valor de cada uno de los contratos sujetos de retención, lo que conllevó a un menor valor determinado en las resoluciones proferidas por este concepto.
- Falta de coordinación interinstitucional con el MEN, que conlleve al cumplimiento de las funciones asignadas por la ley a la DIAN, como sujeto activo de la relación tributaria que garantice el efectivo recaudo de la contribución parafiscal proestampilla.

CONCEPTO MEN

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normativa aplicable en la DIAN y el MEN a la administración, fiscalización y cobro coactivo de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, girados al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, en el periodo auditado, no resulta conforme en todos los aspectos significativos frente a los criterios aplicados, razón por la cual se emite un concepto de **INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO**; en los términos del numeral 3.3.5.2.2 de la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR.

El anterior concepto se fundamenta en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren a las siguientes deficiencias identificadas:

- Deficiencias en la supervisión del recaudo de la contribución por parte del MEN, por cuanto se evidenció que algunos agentes retenedores no efectuaron la retención de manera oportuna y en consecuencia no se remitió la información a la DIAN y prescribieron las acciones de fiscalización y cobro.
- Inconsistencias en la aplicación de las tarifas definidas en la Ley 1697 por parte de los agentes retenedores, quienes aplicaron la tarifa de la contribución parafiscal proestampilla de manera errada sin que el MEN ejerciera la oportuna verificación de las liquidaciones y pagos, lo que conllevó a un menor recaudo de recursos para distribuir a las Universidades Estatales.
- Debilidades en el manejo y verificación de la información remitida por los agentes retenedores por parte del MEN, debido a que se evidenció que se utilizó más de una tarifa para realizar el cálculo del valor presunto por trasladar, aun cuando el MEN, contaba con información amplia y suficiente para identificar el valor de cada uno de los contratos sujetos de retención.

- Extralimitación de funciones por parte del MEN, por cuanto emitió un concepto en materia tributaria, generando una disminución del recaudo de la contribución parafiscal.
- El Sistema RIEL⁵ no se encuentra diseñado y ajustado para realizar la correcta liquidación y Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla que dispuso la Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021, lo que genera que se realicen liquidaciones erradas por parte de los agentes retenedores que hagan uso de ella.
- Falta de coordinación interinstitucional con la DIAN, que conlleve al cumplimiento de las funciones asignadas por la ley al MEN, como administrador del Fondo de las universidades Estatales, que permita garantizar el efectivo recaudo de la contribución parafiscal proestampilla.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó dieciséis (16) hallazgos de los cuales diez (10) con incidencia fiscal por \$44.583.230.443 y diez (10) con presunta incidencia disciplinaria

Tabla No. 1.
Resumen hallazgos

Cifras en pesos ctes (\$)

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	D	F	Valor
1	Ecopetrol	Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios por parte del agente retenedor ECOPETROL S.A., que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos suscritos en las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017		X	X	1.049.851.413
2	Transelca S.A.	Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios por parte del agente retenedor TRANSELCA S.A. que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos de obra o conexos suscritos		X	X	147.677.883
3	Electrocaquetá	Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios por parte del agente retenedor ELECTROCAQUETÁ que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos suscritos en las vigencias 2014, 2015 y 2016		X	X	574.394.984
4	Electrohuila	Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios por parte del agente retenedor ELECTRO HUILA que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos suscritos en las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2016.		X	X	180.547.799
5	ENTerritorio	Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios por parte del agente retenedor ENTerritorio .		X	X	170.035.216,13
6	MEN - Colpensiones	Recursos dejados de retener por parte del agente retenedor Colpensiones, por concepto emitido por el MEN prescribiendo la acción de cobro.		X	X	82.658.782
7	MEN – DIAN Caso No.1 Banco Agrario Caso No. 2 Ejercito Caso No. 3 FDN Caso No. 4 Cormagdalena Caso No. 5 DNP	Recursos dejados de retener por parte de ocho (8) agentes retenedores, por concepto de la contribución estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, y que no fueron reportados por el MEN a la DIAN para su respectiva determinación, por lo cual operó la prescripción de la acción de cobro.		X	X	10.706.743.758

⁵ RIEL: aplicativo administrado por el MEN para el reporte de información, estampilla y liquidación.

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	D	F	Valor
	Caso No. 6 Ecopetrol Caso No. 7 UNGR Caso No. 8 Indumil					
8	MEN – DIAN	El agente retenedor INVIAS realizó la retención y traslado de la contribución sin aplicar la tarifa que correspondía a la base gravable del contrato, sin que el MEN revisara y trasladara a la DIAN. En otro caso Aeronáutica Civil no efectuó la retención en una adición, el MEN informó a la DIAN y la DIAN no efectuó el proceso de fiscalización prescribiendo la acción de cobro.		X	X	49.419.686
9	MEN	El Sistema RIEL ⁶ no se encuentra diseñado y ajustado para realizar la correcta liquidación y Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla que dispuso la Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021, así como que no cuenta con los controles necesarios para evitar errores como: pagos duplicados, mayores valores pagados con relación al valor del contrato e impedir la inclusión de fechas posteriores a la actual.	X			
10	DIAN-MEN	Se refiere a que el MEN determinó el valor dejado de retener por parte de Ecopetrol con NIT.899.999.068 por concepto de contribución “Estampilla” utilizando diferentes tarifas para un mismo contrato y la DIAN profirió resolución de determinación sin revisar la liquidación en el proceso de fiscalización		X	X	31.601.841.818
11	DIAN-MEN	Deficiente gestión de la DIAN en su función de fiscalización y cobro coactivo, frente a la verificación de los recursos cancelados por parte del agente retenedor Transelca con NIT 802.007.669, que no cubrían la totalidad de los intereses y la contribución estampilla que además, fueron validados y certificados por el MEN.		X	X	20.059.104
12	MEN	Deficiencias en las actividades de saneamiento contable permanente y sostenible, de los saldos por identificar a lo largo del tiempo al no contar con un procedimiento definido para este fin.	X			
13	MEN	Registro contable del recaudo de la contribución de la estampilla, que no diferencian lo que corresponde a capital de los pagos por intereses moratorios, contraviniendo lo establecido en el procedimiento para tal fin por la Contaduría General de la Nación.	X			-
14	MEN	Deficiencias en el seguimiento y control por parte del MEN a la retención y traslado de los recursos originados por la contribución de la estampilla sobre algunos agentes retenedores	X			
15	DIAN	Deficiencias en la calidad de la información que hace parte del seguimiento que realiza la DIAN al proceso de fiscalización sobre la contribución parafiscal “Estampilla”, el cual se realiza de forma manual y presenta inconsistencias en los informes presentados por las diferentes Direcciones Seccionales.	X			

⁶ RIEL: aplicativo administrado por el MEN para el reporte de información, estampilla y liquidación.

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	D	F	Valor
16	DIAN	Deficiencias evidenciadas en el registro de obligaciones del proceso de cobranza por parte de la DIAN en la herramienta tecnológica para inicio del proceso de cobro de las obligaciones.	X			
		Totales				\$44.583.230.443

Fuente: CGR

Elaboró: Equipo auditor

1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

La DIAN, el MEN y los agentes retenedores involucrados, deben elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de éste. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI-, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co, claudial.vargas@contraloria.gov.co y proceda según lo determinado en la Resolución Organizacional 042 del 25 de agosto de 2020.

Atentamente,



JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE
Contralor Delegado para el sector Gestión
Pública e Instituciones Financieras



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y
Deporte

Aprobó: Comité de Evaluación Intersectorial, Acta 09 de 2022

Revisó: María Cristina Quintero Q, Directora de Vigilancia Fiscal

Javier Alex Hurtado Malagón, Supervisor



Elaboró: Astrid Bibiana Palacios Tobón – Líder de Auditoría

Equipo auditor:

Miguel Antonio Peña Carrillo
Nidia Carolina Peña Sánchez
Doris Yackeline Cárdenas Correales
María José Ochoa Palacio
Sara Juliette Acuña Contreras
Sandra Ivonne Gavilán Sarmiento
Edwin Mauricio Betancur Montañez
German Diaz Rodríguez
Javier Montoya Ortiz
Alba Liliana Lemus Rodríguez
José Luis Hernández Jaimes

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos determinados para evaluar el recaudo, administración, distribución, fiscalización y cobro coactivo de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, fueron:

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Emitir un concepto respecto de cada sujeto de control conforme a sus competencias sobre la gestión fiscal de los recursos administrados por el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, y el cobro coactivo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, en el marco de la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1075 de 2015, con corte a 30 de junio de 2022.
2. Evaluar el cumplimiento en las actividades de identificación, dirección, administración y distribución de los recursos que hacen parte del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), conforme las citadas disposiciones legales y reglamentarias, así como, con los manuales internos de procedimiento que rigen la materia.
3. Verificar el cumplimiento de las acciones de fiscalización a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para el cobro coactivo de los recursos por Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, de acuerdo con lo establecido en el marco legal y reglamentario que rige la materia.
4. Evaluar el control fiscal interno del asunto objeto de auditoría
5. Atender las solicitudes ciudadanas, alertas e insumos en relación con el objeto de la auditoría asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
6. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los asuntos objeto de la presente actuación.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Dentro del alcance de la Auditoría de Cumplimiento, se determinaron los siguientes criterios legales generales aplicables al recaudo, administración, fiscalización y cobro coactivo de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, girados al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia con corte a 30 de junio de 2022

Tabla No. 2.
Criterios de auditoría

CONSTITUCIÓN, LEYES Y DECRETOS	
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 209. Función administrativa
Ley 6 de 1992	<i>"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".</i> Artículo 112. Facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales.

Ley 80 de 1993	<p>“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.</p> <p>Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos</p> <p>Artículo 32. De los Contratos Estatales – Numeral 1: contratos de obra – Parágrafo</p>
Ley 489 de 1998	<p>“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>Artículo 30. Principios de la función administración.</p> <p>Artículo 40. Finalidades de la Función Administrativa.</p>
Ley 1066 de 2006	<p>“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.</p>
Ley 1437 de 2011	<p>“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.</p> <p>Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo.</p>
Ley 1697 de 2013	<p>Totalidad de la norma vigente. “Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”.</p>
Ley 1873 de 2017	<p>“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018”.</p> <p>Artículo 122. Los gastos en que incurra el Ministerio de Educación Nacional para la realización de las actividades de control, seguimiento y cobro de valores adeudados, para adelantar el proceso de verificación y recaudo de la contribución parafiscal prevista en la Ley 1697 de 2013, se realizarán con cargo a los recursos depositados en el Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, para lo cual se harán los correspondientes registros presupuestales”</p>
Ley 1940 de 2018	<p>“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019”.</p> <p>Artículo 97. Los gastos en que incurra el Ministerio de Educación Nacional.</p>
Ley 2008 de 2019	<p>“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020”.</p> <p>Artículo 75. Los gastos en que incurra el Ministerio de Educación Nacional.</p>
Ley 2063 de 2020	<p>“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021”.</p> <p>Artículo 69. Los gastos en que incurra el Ministerio de Educación Nacional.</p>
Ley 2159 de 2021	<p>“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022”.</p> <p>Artículo 66. Los gastos en que incurra el Ministerio de Educación Nacional.</p>
Decreto Ley 624 de 1989	<p>“Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.</p> <p>Artículo 684. Facultades de fiscalización e investigación.</p> <p>Artículo 817. Término de prescripción de la acción de cobro</p> <p>Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción</p> <p>Artículo 823. Procedimiento administrativo coactivo</p> <p>Artículo 825. Competencia territorial</p>
Decreto 2503 de 1987	<p>“Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales”.</p> <p>Artículo 100. Procedimiento administrativo coactivo</p>
Decreto 1050 de 2014	<p>Totalidad del decreto vigente. “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p>
Decreto 1075 de 2015	<p>“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.</p> <p>Artículo 2.5.4.1.1.1. Naturaleza jurídica</p> <p>Artículo 2.5.4.1.1.2. Objetivos del fondo</p> <p>Artículo 2.5.4.1.1.3. Origen y destino de los recursos.</p> <p>Artículo 2.5.4.1.1.4. Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia</p> <p>Artículo 2.5.4.1.1.5. Ejecución de los recursos</p> <p>Artículo 2.5.4.1.2.1. Del hecho generador</p> <p>Artículo 2.5.4.1.2.2 De la retención de la contribución</p>

	<p>Artículo 2.5.4.1.2.3 <i>Publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.</i></p> <p>Artículo 2.5.4.1.2.4. <i>Suministro de información por parte de las universidades estatales.</i></p> <p>Artículo 2.5.4.1.2 5. <i>De la distribución de los recursos entre las universidades estatales de Colombia</i></p> <p>Artículo 2.5.4.1.2.6. <i>Cobro coactivo</i></p>
RESOLUCIONES, CIRCULARES Y MEMORANDOS	
Resolución 09662 de 2016	Totalidad de la Resolución vigente. “Por la cual se establece el procedimiento para las devoluciones de los mayores valores retenidos o valores que no correspondan a la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013.” Emitida por el MEN.
Resolución 19270 de 2018	Totalidad de la Resolución vigente. “Por la cual se delega a función prevista en el literal b) del artículo 110 de la Ley 1697 de 2013 y se deroga la Resolución 3281 de 2015”. Emitida por el MEN.
Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021	“Por la cual se calcula la equivalencia en UVT de cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, relacionados con el sector educación y que actualmente están denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual vigente (smmlv)”. Emitida por el MEN. Artículo 6. Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla pro-universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.
Memorando 316 de 16 de noviembre de 2018	Verificación y control de la contribución pro-estampilla universidad nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. Emitido por la DIAN.
Memorando 106 de 25 de junio de 2020	Lineamiento de auditoría para verificación y control de la contribución parafiscal pro-estampilla universidad nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. Emitido por la DIAN.
JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS ALTAS CORTES – CRITERIOS ORIENTADORES	
Sentencia de unificación 25000-23-37-000-2014-00721-01 -Consejo de Estado Hecho generador / contribución de los contratos de obra pública.	
Concepto 2229 de 2015 del Consejo de Estado. Aplicación de la Ley 1697 de 2013. Estampilla Pro-Universidad Nacional y universidades estatales.	
Concepto 2324 de 12 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sujeto activo de la contribución parafiscal Estampilla-Proceso de Cobro coactivo-Actos Administrativos.	
Concepto 189 de 2017 de la Contraloría General de la República. Proceso de Cobro Coactivo. Calidad de gestor fiscal. Servidores públicos con función de cobro coactivo.	
Concepto 2386 de 2018 del Consejo de Estado. Los contratos de prestación de servicios de mantenimiento por arreglos locativos sobre bienes inmuebles son contratos de obra y por tanto deben estar gravados con la contribución “Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”.	
CONCEPTOS VINCULANTES	
Concepto 0585 de 2020 de la Dirección General de Impuestos y Aduana de Colombia - DIAN. Concepto General Unificado de conformidad con los artículos 19 y 38 del Decreto número 4048 de 2008, en concordancia con el artículo 7° de la Resolución número 204 de 2014, se avoca el conocimiento para expedir el presente concepto General Unificado Estampilla Pro-Universidad Nacional.	
MANUALES, PROCEDIMIENTOS E INSTRUCTIVOS	
Manual de Usuario Agente Retenedor – Reporte de Información Estampilla y Liquidación -RIEL del MEN. Código: GF-MA-02 Versión: 01. Rige a partir de su publicación en el SIG. RIEL es el sistema donde los agentes retenedores registran la información referente a los contratos que fueron objeto de retención y los traslados realizados al Fondo de Universidades Estatales de Colombia	
Manual Capturador Obligaciones OBLIGA-DIAN. Manual de aplicativo, del Proceso Administración de la Cartera, Coordinación de Administración de Aplicativos de Impuestos Subdirección de Recaudo- Dirección de Gestión de Impuestos. Memorando 307 de 10 de noviembre de 2015 de asunto Lineamientos ejecución migración de expedientes de SISCOBRA Candado a SIPAC se pone a disposición de las Direcciones Seccionales el aplicativo OBLIGA para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.1.6 Control de obligaciones no creadas en SIPAC.	
Procedimiento de administración y fiscalización de ingresos - GF-PR-01 (MEN)	
Procedimiento PR-FL-0220 (DIAN) Investigación de obligaciones tributarias, sustanciales y formales- Versión 5, 6, 7 y 8 vigentes desde el 8 de mayo de 2018	

Procedimiento PR-FL-0221 (DIAN) Determinación oficial de impuestos. Versión 1, 2 y 3 Vigentes desde 07 de julio de 2014 hasta 27 de diciembre de 2018.
Procedimiento PR-FL-0222 (DIAN) Imposición de sanciones tributarias. Versión 3, 4 y 5 vigentes desde 08 de noviembre de 2017.
Procedimiento PR -COT-0465 (DIAN) Investigación y determinación de tributos e imposición de sanciones Versión 1. Vigente desde 15 de diciembre de 2021.
Procedimiento CT-CA-0086 (DIAN). Lineamientos para la gestión de la cartera y orientaciones metodológicas para el establecimiento de cargas de trabajo. Versión 2. Año 2018.
Procedimiento contable para el registro de “la estampilla Pro universidad nacional de Colombia y demás Universidades estatales de Colombia” en los sistemas de información nacionales (SIIF Nación y SPGR) 30 de marzo de 2020-Contaduría General de la Nación. Versión 1 que derogó el promulgado el 30 de abril de 2015 a causa del cambio de la normatividad contable por convergencia emitido por la Contaduría General de la Nación.
Procedimiento contable para el registro de la “Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia”, en el Sistemas Integrado de Información Nacionales (SIIF NACIÓN) promulgado el 30 abril de 2015
Procedimiento PR-COT-0269. (DIAN). Inicio del cobro en sede administrativa. Proceso de cumplimiento de obligaciones tributarias. Versión 1 y 2. Año 2021
Procedimiento PR-CA-0270 (DIAN). Mandamiento de pago. Proceso administración de cartera. Versión 2 y 3 vigentes desde 29 de julio de 2016
Procedimiento PR- COT-0272 (DIAN). Facilidades de pago. Proceso cumplimiento de obligaciones tributarias. Versión 6. Año 2021.
Procedimiento PR-CA-0276 (DIAN). Normalización de saldos de CCC. Versión 2. Vigente desde el 29 de julio de 2016.
Procedimiento PR-CA-0319 (DIAN). Entrega de bienes secuestrados. Versión 1. Vigente desde 31 e diciembre de 2018.
Procedimiento PR-CA-0326 (DIAN). Investigación de bienes. Proceso administración de cartera. Versión 1-2. Vigentes desde 29 de julio de 2016.
Procedimiento PR-CA-0327 (DIAN). Decretar medidas cautelares. Proceso administración de cartera. Versión 1-2-3. Vigentes desde el 29 de julio de 2016.
Procedimiento PR-CA-0328 (DIAN). Certificación de obligaciones. Versión 1-2-3. Vigentes desde 29 de julio de 2016
Procedimiento PR-CA-0330 (DIAN). Extinción de obligaciones. Versión 1-2. Vigentes desde el 19 de octubre de 2015
Procedimiento PR-CA-0345 (DIAN). Levantamiento de medidas cautelares. Proceso administración de cartera. Versión 1. Año 2018
Procedimiento PR-CA-0346 (DIAN). Persuasivo penalizable por omisión del agente retenedor, autorretenedor o recaudador. Proceso administración de cartera. Versión 1-2-3. Vigentes desde 29 de julio de 2016.
Procedimiento PR-FL-0375 (DIAN). Gestión denuncias de fiscalización. Versión 1. Vigente desde el 17 de febrero de 2017.
Procedimiento PR-GM-0382 (DIAN). Control extensivo de obligaciones. Versión 1. Vigente desde el 02 de octubre de 2017.
Procedimiento PR-CA-0388 (DIAN). Secuestro de bienes. Versión 1. Vigente desde el 22 de diciembre de 2017.
Procedimiento PR-CA-0389 (DIAN). Avalúo de bienes. Versión 1. Vigente desde el 14 de enero de 2019
Procedimiento PR-CA 0391 (DIAN). Remate de bienes. Versión 1. Vigente desde 14 de enero de 2019 (Reemplaza y deroga Procedimiento PR-CA-0271 cobro Coactivo-Ejecución de bienes del deudor en todo lo relacionado con el remate de bienes)
Procedimiento PR-FL-0417 (DIAN). Acciones de control. Versión 1. Vigente desde 27 de noviembre de 2018
Procedimiento PR-CA-0430 (DIAN). Liquidación forzosa administrativa. Versión 1. Vigente desde 18 de diciembre de 2019.
Procedimiento PR-FL-0432 (DIAN). Liquidación provisional. Versión 1. Vigente desde el 17 de abril de 2020.
Procedimiento PR -COT-0465 (DIAN) Investigación y determinación de tributos e imposición de sanciones Versión 1. Vigente desde 15 de diciembre de 2021.
Instructivo para la transferencia electrónica (PSE) en el portal del banco agrario “estampilla pro-Universidad nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia

Fuente: MEN – DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoría se pudo verificar que, con corte a 30 de junio de 2022, en la gestión del proceso de administración, fiscalización y cobro de la contribución de la estampilla se evidenciaron deficiencias en la determinación, recaudo y fiscalización de la contribución; así como inoportuna verificación por parte del MEN de las tarifas aplicadas por los agentes retenedores y debilidades en los procesos de fiscalización por parte de la DIAN.

Por otra parte, se observó que el MEN se extralimitó en sus funciones como administrador del Fondo de Universidades Estatales, toda vez que en el año 2017 profirió concepto a COLPENSIONES en materia tributaria, sobre el ámbito de aplicación de la Ley 1697 de 2013.

En cuanto al proceso de fiscalización, conforme a lo establecido en el artículo 717 del Estatuto Tributario, la DIAN cuenta con un periodo de cinco años, contados a partir de la fecha en que el agente retenedor tenía que cumplir con la obligación de trasladar los recursos al Fondo. La CGR evidenció que, el inicio de dicho proceso depende de los insumos que el MEN remite en su rol de administrador del Fondo, no obstante, la DIAN como sujeto activo de la obligación tributaria no ha definido procedimientos que le permitan obtener información directa de los agentes retenedores y teniendo en cuenta que el MEN tiene un rezago en la remisión de información, el tiempo para la determinación de la obligación con el que cuenta la DIAN se reduce, aumentando el riesgo de prescripción de la acción de cobro.

Aunado a lo anterior, se evidenció falta de coordinación interinstitucional entre el MEN y la DIAN, que conlleve al cumplimiento de las funciones asignadas por la ley a cada una de estas entidades, con el fin de garantizar el efectivo recaudo de la contribución parafiscal proestampilla.

Se evidenció que los actos administrativos de determinación emitidos como resultado del proceso de fiscalización y liquidación desarrollados por la DIAN, a algunos agentes retenedores, una vez agotado el recurso de reconsideración, se encuentran en discusión ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante Acciones de Nulidad y restablecimiento del Derecho, suspendiendo de esta forma el proceso de cobro coactivo que adelanta el titular de la acción tributaria, en este caso la DIAN. Por lo tanto, recursos determinados por \$785.366.972.296 no han sido pagados, ni trasladados al Fondo de Universidades administrados por el MEN. Cabe anotar que, si los fallos son adversos a los agentes retenedores los mismos, se verán obligados a pagar las sumas adeudadas más los respectivos intereses moratorios.

De otro lado, se estableció pérdida de recursos por el reconocimiento de intereses moratorios por parte de algunos agentes retenedores, al haber liquidado y cancelado la retención por concepto de estampilla, después de vencido el término semestral definido en la Ley 1697 de 2013, para trasladar los recursos al Fondo de la Universidades Estatales.

Así mismo, se determinaron deficiencias en el proceso de identificación y en el seguimiento y control de los expedientes de fiscalización y cobranzas a través de las herramientas definidas para tal fin. Igualmente, debilidades en el Sistema RIEL ya que no se encuentra diseñado y ajustado para realizar la correcta liquidación y Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla que dispuso la Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Emitir un concepto respecto de cada sujeto de control conforme a sus competencias sobre la gestión fiscal de los recursos administrados por el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, y el cobro coactivo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, en el marco de la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1075 de 2015, con corte a 30 de junio de 2022

Para la emisión del concepto se tiene en cuenta los resultados obtenidos en la ejecución de los procedimientos definidos y la materialización de los riesgos asociados al objetivo específico No. 2 para el manejo del Fondo por parte del MEN y el objetivo específico No. 3 para la gestión de fiscalización y cobro coactivo realizado por la DIAN sobre la contribución de la estampilla.

A través del desarrollo del proceso auditor se evidenció la falta de coordinación interinstitucional entre el MEN y la DIAN, afectando el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas por la ley y como consecuencia se materializó el riesgo de pérdida de recursos. Así mismo, se observó que cada entidad actúa de manera independiente, sin tener en cuenta que, a pesar de cumplir funciones diferentes, tienen responsabilidad compartida sobre el objetivo principal que es el de velar por el efectivo recaudo de la contribución parafiscal de la estampilla.

De la verificación efectuada a las actividades adelantadas por la DIAN se identificaron situaciones relacionadas con la prescripción de la acción de fiscalización y cobro coactivo, por cuanto se evidenció que algunos agentes retenedores no efectuaron la retención de manera oportuna y no se adelantó el proceso de fiscalización

Así mismo, se evidenciaron debilidades en el proceso de fiscalización por cuanto la DIAN no verificó las liquidaciones remitidas por el MEN, donde utilizó más de una tarifa para realizar el cálculo del valor presunto por trasladar, lo que conllevó a un menor valor determinado en las resoluciones proferidas por este concepto.

Del examen realizado a los procedimientos de identificación, determinación y recaudo de la contribución adelantados por el MEN, se evidenció que algunos agentes retenedores no efectuaron la retención de manera oportuna y en consecuencia no se remitió la información a la DIAN y prescribieron las acciones de fiscalización y cobro.

Por otra parte, se detectaron inconsistencias en la aplicación de las tarifas definidas en la Ley 1697 por parte de los agentes retenedores, quienes aplicaron la tarifa de la contribución parafiscal proestampilla de manera errada sin que el MEN ejerciera la oportuna verificación de las liquidaciones y pagos, lo que conllevó a un menor recaudo de recursos para distribuir a las Universidades Estatales.

Así mismo, se observó que el MEN se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, por cuanto emitió un concepto en materia tributaria, generando una disminución del recaudo de la contribución parafiscal.

HALLAZGOS 1 a 5. INTERESES MORATORIOS ESTAMPILLA AGENTES RETENEDORES (F) (D)

Pago por concepto de intereses moratorios, debido a que algunos agentes retenedores no realizaron el recaudo y traslado de la contribución *“Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”*, de manera oportuna en contravención de las siguientes normas:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 indica:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

La Ley 489 de 1998⁷, en su Artículo 3, reza:

“Artículo 3°. Principios de la función administración. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4°. Finalidades de la Función Administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”

El Decreto Ley 624 de 1989. “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, en sus artículos 375 y 376, dispone:

“**Artículo 375. Efectuar la retención.** Están obligados a efectuar la retención o percepción del tributo, los agentes de retención que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar dicha retención o percepción.

Artículo 376. Consignar lo retenido. Las personas o entidades obligadas a hacer la retención, deberán consignar el valor retenido en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto señale el Gobierno Nacional. A su vez, el artículo 370 del E.T. establece que los agentes que no efectúen la retención deberán responder por las sumas que se dejaron de retener, así como también de las sanciones que ello implique:

Artículo 370. Los Agentes que no efectúen la retención, son responsables con el contribuyente. No realizada la retención o percepción, el agente responderá por la suma que está obligado a retener o

⁷ “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

percibir, sin perjuicio de su derecho de reembolso contra el contribuyente, cuando aquél satisfaga la obligación. Las sanciones o multas impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad.”

La Ley 1697 de 2013 “*Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*”. En su artículo 5 sobre el hecho generador señala:

“Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecutela obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. *Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.*” (subrayado y negrillas fuera de texto original)

Sobre el recaudo esta normativa en su artículo 9 indica:

“Artículo 9. Causación. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8° de la presente ley.”

Por su parte el Decreto 1050 de 2014 “*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, sobre la retención de la contribución indica:

“Artículo 7°. De la Retención de la Contribución. (...) Los jefes de las oficinas pagadoras de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados sin situación de fondos o con recursos propios, y los jefes de las oficinas pagadoras de las demás entidades del orden nacional que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con recursos propios; son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada.(...)”

Analizada la información remitida por la DIAN, sobre el recaudo realizado con ocasión de los procesos de cobro coactivo, de la información recibida relacionada con el pago de la estampilla, el equipo auditor estableció que algunos agentes retenedores realizaron pago por concepto de intereses moratorios al no recaudar y trasladar la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, como se detalla a continuación:

HALLAZGO No. 1. INTERESES MORATORIOS ECOPETROL NIT 899.999.068-1 (F) (D)

Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios en la vigencia 2019 por \$1.049.851.413, por parte del agente retenedor ECOPETROL S.A. con NIT 899.999.068-1, que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos de obra y conexos suscritos en vigencias anteriores:

Tabla No. 3.
Pagos intereses estampilla Ecopetrol

Cifras en pesos ctes (\$)

Fecha	Numero de Operación	Capital pagado	Intereses Moratorios	Total
02/01/2019	99509786	993.736.555	1.049.851.413	2.043.587.970

Fuente: DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, analizados los soportes en relación con las retenciones y traslados adelantados por la entidad enunciada anteriormente, considera la CGR que el pago realizado por concepto de intereses moratorios por \$1.049.851.413 sobre los aportes de la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son constitutivos de daño al patrimonio público.

HALLAZGO No. 2. INTERESES MORATORIOS TRANSELCA NIT 802.007.669 (F) (D)

Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios en la vigencia 2019 por \$147.677.883, por parte del agente retenedor TRANSELCA con NIT 802.007.669-8, que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos de obra o conexos suscritos, como se detalla a continuación:

Tabla No. 4.
Pagos intereses estampilla Transelca S.A

Cifras en pesos ctes(\$)

Fecha	Numero de Operación	Capital pagado	Intereses Moratorios	Total
20/04/2019	Transferencias vía cebra y ACH en el banco de Occidente	134.616.952	23.964.583	158.581.535
20/04/2019		0	123.713.300	123.713.300
		134.616.952	147.677.883	282.294.835

Fuente: DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, analizados los soportes en relación con las retenciones y traslados adelantados por la entidad enunciada anteriormente, considera la CGR que el pago realizado por concepto de intereses moratorios por \$147.677.883 sobre los aportes de la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son constitutivos de daño al patrimonio público.

HALLAZGO No. 3. INTERESES MORATORIOS ELECTROCAQUETÁ NIT 891.190.127 (F) (D)

Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios en las vigencias 2019 y 2020 por \$574.394.984, por parte del agente retenedor Electrocaquetá con NIT 891.190.127-3, que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos suscritos en vigencias anteriores.

Tabla No. 5.
Pagos intereses estampilla Electrocaqueta

Cifras en pesos ctes (\$)

Fecha	Comprobante Pago	Capital pagado	Intereses Moratorios	Total
10/07/2019	201902448	679.701.022	218.312.876	898.013.898
10/01/2020	201902448	304.047.044	46.982.055	351.029.099
5/03/2020	202000596	540.254.527	309.100.053	849.354.580
Totales		1.524.002.593	574.394.984	2.098.397.577

Fuente: DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, analizados los soportes en relación de las retenciones y traslados adelantados por la entidad enunciada anteriormente, considera la CGR que el pago realizado por concepto de intereses moratorios por \$574.394.984 sobre los aportes de la contribución pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son constitutivos de daño al patrimonio público.

HALLAZGO No. 4. INTERESES MORATORIOS ELECTROHUILA NIT 891.180.001 (F) (D)

Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios en las vigencias 2018 a 2022 por \$180.547.799, por parte del agente retenedor Electrohuila con NIT 891.180.001-1, que corresponden a retenciones por la contribución de la estampilla de contratos suscritos en vigencias anteriores

Tabla No. 6.
Pagos intereses estampilla Electrohuila

Cifras en pesos ctes (\$)

Fecha	Comprobante Pago	Intereses moratorios
17/02/2021	20210200231	163.185.000
3/12/2021	20211200024	727.040
3/12/2021	20211200025	986.107
25/08/2021	20210800404	9.891.658
27/12/2021	20210200270	165.000
25/08/2021	20210800405	386.274
10/01/2018	20180100079	137.832
29/07/2022	20220700911	5.068.888
Totales		180.547.799

Fuente: DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, analizados los soportes en relación con las retenciones y traslados adelantados por la entidad enunciada anteriormente, considera la CGR que el pago realizado por concepto de intereses moratorios por \$ 180.547.799 sobre los aportes de la contribución pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son constitutivos de daño al patrimonio público.

HALLAZGO No. 5. INTERESES MORATORIOS ENTERRITORIO NIT 899-999-316-1 (F) (D)

Analizada la información remitida por el MEN en el detalle planillas, el equipo auditor estableció que se realizaron pagos por concepto de intereses moratorios por no recaudar la contribución pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, como se detalla a continuación:

Pagos efectuados por concepto de intereses moratorios por parte del agente retenedor con NIT 899-999-316-1 por \$170.035.216,13 tomado de las planillas oficializadas remitidas al MEN, así:

Tabla No. 7.
Pagos intereses estampilla Enterritorio

Cifras en pesos ctes. (\$)

Fecha	Comprobante Pago	Intereses moratorios
25/10/2019	13162	1.235.351
30/12/2020	24943	555.008

Fecha	Comprobante Pago	Intereses moratorios
30/12/2020	24944	5.324.251
30/12/2020	24945	4.454.283
30/12/2020	24946	10.201.787
30/12/2020	24947	33.410.231
30/12/2020	24948	14.117.641
30/12/2020	24949	51.732.748
30/12/2020	24950	10.770.726
30/12/2020	24951	4.098.375
30/12/2020	24952	43.086
30/12/2020	24953	83.302
11/08/2021	28086	8.480.079
15/10/2021	28087	4.820.558
24/12/2021	28833	12.988.403
22/02/2021	28844	612.547
22/02/2021	29114	7.104.228
22/02/2021	29115	2.612
Total		170.035.216

Fuente: DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Ahora bien, analizados los soportes en relación con las retenciones y traslados adelantados, considera la CGR, que el pago realizado por concepto de intereses moratorios por \$170.035.216 sobre los aportes de la contribución pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son constitutivos de un daño al patrimonio público.

Lo anterior quiere decir, que las entidades del orden nacional a las cuales les correspondía el recaudo y traslado de los recursos de la contribución fueron omisivas al no realizar de manera oportuna las retenciones y respectivos traslados al MEN lo cual ocasionó el pago de intereses y sanciones.

Es así como los hechos descritos, al igual que las actuaciones de los funcionarios sobre los cuales recaía la obligación de realizar el respectivo recaudo, se enmarcan en lo preceptuado por el Consejo de Estado, y acogido mediante diferentes conceptos por parte de la CGR, como el concepto CGR-OJ-162-2021:

"En consecuencia, la evaluación de la gestión fiscal que realiza la Contraloría General de la República y las contralorías del nivel territorial, busca asegurar que los recursos y bienes que la ley asigna a las entidades y organismos públicos en todos los niveles y órdenes se apliquen oportuna y adecuadamente al cumplimiento de sus cometidos específicos.

Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio.

En términos generales el daño patrimonial se presenta cuando "la agresión golpea un interés que hace parte del patrimonio o un bien patrimonial o afecta al patrimonio, por disminución del activo o por incremento del pasivo. En materia de responsabilidad fiscal, esto no es diferente, ya que el daño aparece cuando se produce una lesión, menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos de una entidad u órgano público, por una gestión antieconómica,

ineficaz, ineficiente e inoportuna de quienes tienen a su cargo la gestión fiscal. (Artículo 6° de la Ley 610 de 2000).

Por último, considera esta Sala, que el pago de sumas por concepto de intereses de mora, sanciones o multas entre entidades u organismos públicos originados en la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, no puede calificarse contable, ni presupuestalmente como una mera transferencia de recursos, sino como un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones de dicho gestor fiscal. En consecuencia, tiene razón un sector de la doctrina cuando afirma que en estos casos no puede hablarse simplemente de que el dinero público pasa de un bolsillo a otro de la misma persona".⁸

Acorde con lo anterior, considera la CGR que se presentó daño al patrimonio público representado en el pago de los intereses moratorios producto de las omisiones en el pago y recaudo como lo establece la Ley 1697 de 2013, artículo 9° "CAUSACIÓN. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla", así:

Tabla No. 8.
Resumen Pagos intereses
Cifras en pesos ctes (\$)

NIT	RAZON SOCIAL	VALOR
899.999.068-1	Ecopetrol	1.049.851.413
802.007.669-8	Transelca	147.677.883
891.190.127	Electrocaquetá	574.394.984
891.180.001-1	Electrohuila	180.547.799
899-999-316-1	Enterritorio	170.035.216
TOTAL		2.122.507.295

Fuente: DIAN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las sumas de los hallazgos 1 a 5 ascienden a la cuantía de \$2.122.507.295 por omisión de los funcionarios encargados de realizar las respectivas retenciones, al no aplicar la norma correspondiente, que derivó en gestión antieconómica por parte de las citadas entidades y daño al patrimonio público.

El presente hallazgo tiene incidencia fiscal por valor de los intereses moratorios pagados al Fondo de la Universidades Públicas, en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000⁹ modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, así como posible incidencia disciplinaria de acuerdo a lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002¹⁰.

Respuestas de los agentes retenedores

⁸ Ibidem

⁹ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: "Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".

¹⁰ Ley derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019. La entrada en vigencia de la presente Ley fue prorrogada hasta el 1 de julio de 2021 (artículo 140, Ley 1955 del 25/05/2019). A su vez modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual señaló que: "Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas"

HALLAZGO No. 1. ECOPETROL S.A. NIT 899.999.068 (F) (D)

Mediante correo electrónico recibido el 29 de noviembre de 2022, el agente retenedor responde en los siguientes términos:

“Desde la expedición de la Ley 1697 de 2013 y con base en sus antecedentes legislativos, Ecopetrol S.A (en adelante “Ecopetrol o la “Compañía”), dio respuesta a todas y cada una de las comunicaciones, solicitudes y requerimientos enviados por el Ministerio de Educación Nacional, envió la relación de los contratos suscritos por Ecopetrol para que dicha entidad pudiese efectuar la fiscalización correspondiente, siempre advirtiendo que, la Compañía no realizaba el hecho generador de la “Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, pues no suscribía “Contratos de Obra Pública”, sino que sus contratos correspondían a la categoría contractual de los “Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos”, y todos los necesarios para el desarrollo de esta actividad. Estos última (SIC) categoría contractual, está exceptuada de la aplicación de la Ley 80 de 1993.

- La Compañía sostuvo diferentes reuniones presenciales con el Ministerio de Educación Nacional, con el ánimo de esclarecer la aplicación de este tributo para Ecopetrol.

- Como resultado de estas conversaciones, en diciembre del 2018, el Ministerio de Educación liquidó oficialmente la “Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” Esta liquidación fue pagada de manera oportuna por parte de Ecopetrol, quien, en su calidad de agente retenedor, continuó practicando la retención en la fuente para este tributo, aplicando el mismo criterio atrás señalado.

- El criterio según el cual los contratos que suscribía Ecopetrol no estaban sujetos a la “Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, encuentra fundamento en la interpretación oficial vigente para esa fecha. Este criterio estaba avalado por: (i) un precedente jurisprudencial compuesto por seis (6) sentencias del Consejo de Estado y más de cuarenta (40) fallos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, (ii) un precedente administrativo de la DIAN que incluía doctrina oficial y Resoluciones que revocaban actos administrativos y, (iii) decisiones de la Contraloría General que cerraron investigaciones de responsabilidad fiscal. Todas estas sentencias y actuaciones administrativas concluían que los contratos que suscribía Ecopetrol eran “Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos” y no “Contratos de Obra Pública”.

- Esta posición oficial se puso en conocimiento de la Contraloría General de la República en varias ocasiones, entre otras, en respuesta oficial del 10 de mayo de 2016, de asunto “Recaudo Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia”, en donde se expusieron todos los argumentos jurídicos que soportaban el actuar de Ecopetrol, entidad con quien también sostuvimos reuniones presenciales en las que expusimos los argumentos jurídicos ya mencionados.

- El criterio expuesto en líneas anteriores fue modificado a partir de la Sentencia de Unificación (SU) 22473, proferida por el Consejo de Estado el 25 de febrero de 2020, en la que se dispusieron nuevas reglas de interpretación a los contratos que suscribe Ecopetrol. Con esta decisión, el Consejo de Estado concluyó que los contratos de obra suscritos por Ecopetrol se debían considerar “Contratos de Obra Pública”, independientemente de que la Compañía los suscribiera en cumplimiento de las obligaciones propias de los “Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos”.

- *Ecopetrol siempre ha sido respetuoso de las decisiones administrativas y judiciales que emanan de las distintas autoridades. En razón a ello, antes de la sentencia de unificación, Ecopetrol se circunscribió a dar fiel cumplimiento a las decisiones emanadas de las autoridades administrativas (la DIAN al resolver los recursos de reconsideración y al proferir doctrina oficial y, la Contraloría General de la República al resolver procesos de responsabilidad fiscal) y judiciales, respetando la interpretación y aplicación que de las normas eran efectuadas por dichas autoridades, considerando el carácter vinculante de esas decisiones conforme con el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011.*

- *Del mismo modo, Ecopetrol acató la nueva interpretación que emanó de la Sentencia de Unificación (SU) 22473 proferida por el Consejo de Estado el 25 de febrero de 2020, y comenzó a aplicar la retención por concepto de la Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, a los contratos suscritos por Ecopetrol desde esa fecha.*

Para las vigencias comprendidas entre 2014 y 2020 y con base en lo expuesto, se concluye que Ecopetrol atendió su obligación como agente retenedor, pues para esas vigencias se presentó el fenómeno jurídico-tributario según el cual había una no sujeción o no realización del hecho generador de la Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, para los “Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos”, y como consecuencia de ello, no existía la obligación de retener este tributo, pues el mismo no se causaba.

Luego del pago realizado por Ecopetrol se adelantaron todas las gestiones administrativas y judiciales necesarias para la recuperación de las sumas liquidadas por el Ministerio de Educación Nacional (incluyendo los intereses), como se detallará en el siguiente acápite.”

(...)”

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con lo anterior, considera la CGR, que la respuesta dada por Ecopetrol sobre la discusión e interpretación de la aplicación de la retención en los contratos que suscribe no desvirtúa los hechos establecidos en el presente hallazgo, puesto que la Ley 1697 de 2013 estableció con claridad el hecho generador. Además, la discusión sobre la obligación del pago corresponde al contratista y no al agente retenedor que al ser una entidad del orden nacional y contar con componentes de obra en sus contratos le correspondía efectuar la retención para no causar daño patrimonial al estado.

Sobre la Sentencia de Unificación mencionada en la respuesta considera la CGR, que la misma no viene a lugar, puesto que ésta se pronuncia sobre la Ley 1106 de 2006, la cual unifico criterios sobre una contribución diferente: “Artículo 6^o¹¹. De la contribución de los contratos de obra pública o

¹¹ “Artículo 6°. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones.

Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.”

concesión de obra pública y otras concesiones”. Esta contribución hace referencia a otro tributo, por lo que, no sería aplicable pues parte de una interpretación analógica¹², la cual no tendría un vacío o norma que suplir.

Acorde con lo anterior, no es viable para la CGR hacer extensivas las interpretaciones que ha realizado el Consejo de Estado, sobre una contribución que se encuentra reglamentada íntegramente en el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 y cuya finalidad, también difiere de la establecida en la Ley 1697 de 2013.

Cabe aclarar que, si Ecopetrol no se encontraba conforme con las resoluciones emitidas por la DIAN en las cuales le impusieron el pago de intereses, contaba con la oportunidad para presentar recursos ante ésta, así como ante la jurisdicción. sobre lo anterior Ecopetrol no remitió soportes.

Ahora bien, Ecopetrol remitió soportes de pagos y retenciones realizadas a contratistas, empero, los mismos no guardan relación con los contratos objeto del pago de los intereses determinados por el MEN, motivo por el cual el monto del presente hallazgo se mantiene tal como fue presentado a la entidad.

Así las cosas, en el actual régimen jurídico y conforme la Sentencia de Unificación, Ecopetrol si era responsable- y en esa medida asumió el pago de intereses moratorios, generándose un detrimento en cuantía de \$1.049.851.413.

Considerando lo anterior, no se cuenta con los elementos que desvirtúen lo comunicado, razón por la cual. se mantiene el hallazgo con incidencia fiscal por el valor de los intereses moratorios pagados al Fondo de la Universidades Públicas, en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000¹³ modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, así como posible incidencia disciplinaria de acuerdo a lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002¹⁴.

¹² Sobre este tema se pronunció el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“2.4 La analogía. Norberto Bobbio define la analogía como “aquella operación realizada por los intérpretes del derecho (juristas y jueces en particular) mediante la cual se atribuye a un caso o a una materia que no encuentra una reglamentación expresa en el ordenamiento jurídico, la misma

disciplina prevista por el legislador para un caso o para una materia semejantes”¹ (Bobbio, Norberto. *Novissimo Digesto Italiano*, I, Utet, Turín, 1957 p. 602.)

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 8º de la ley 153 de 1887 consigna que “Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”.

Desde el punto de vista de la lógica, la analogía se da cuando al poner dos términos en relación de semejanza entre sí, se extiende a uno el predicado del otro. Es, por consiguiente, un razonamiento que procede de lo particular a lo particular, a lo cual algunos lógicos modernos llaman “inducción imperfecta”.

La jurisprudencia afirma que el argumento de analogía supone tres condiciones: a) Que no exista ley expresamente aplicable al caso controvertido; b) Que la especie legislada sea semejante a la especie carente de norma, y c) Que exista la misma razón para aplicar a la última el precepto estatuido respecto de la primera (“ubi eadem ratio, ibi eadem iuris dispositio”).¹ (Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. César Hoyos Salazar, radicado 874, 16 de octubre de 1996)

¹³ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: “Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.

¹⁴ Ley derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019. La entrada en vigencia de la presente Ley fue prorrogada hasta el 1 de julio de 2021 (artículo 140, Ley 1955 del 25/05/2019). A su vez modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual señaló que: “Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma,

HALLAZGO No. 2. TRANSELCA S.A. ESP NIT 802.007.669 (F) (D)

Mediante oficio 002777-02-2022 del 30 de noviembre de 2022 el agente retenedor responde en los siguientes términos:

“De la naturaleza y régimen jurídico especiales de TRANSELCA:

1. TRANSELCA es una Empresa de Servicios Públicos (ESP) Mixta, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, descentralizada por servicios, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público y de carácter comercial, que se encuentra sometida al Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios. En virtud de dicho régimen, todos sus actos y contratos se rigen por el derecho privado, como lo establece el artículo 31 de la Ley 142 de 1994.

2. De igual manera, TRANSELCA tiene una naturaleza jurídica especial, como claramente lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C736 de 2007, (...)

5. TRANSELCA no está sujeta al régimen de contratación estatal dado que, el artículo 93 de la ley 1474 de 2011 señala que “...Las empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con Participación mayoritaria del Estado superior al (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional (...).”

(...)

9. Se trata de una interpretación jurídica plausible, sustentada, y que se ha aplicado desde 1994 en el sector de los servicios públicos, y con base en la cual TRANSELCA consideró que sus contratos, que se rigen por derecho privado, que no están regidos por el artículo 32 de la Ley 80 de 1994 (que es el que define el contrato de obra pública), y que no están destinados al uso de los ciudadanos materializando obligaciones misionales de la administración pública, no eran contratos de obra pública.

10. Por lo anterior, los contratos que celebra TRANSELCA S.A. E.S.P con particulares no pueden ser calificados como “contratos de obra pública ni conexos de obra” en los términos del artículo 32 de la ley 80 de 1993, sino como contratos de obra material regidos por el derecho privado y por ello no gravados porque quedaron, por voluntad del legislador, por fuera de la definición del hecho gravado.

11. Aunado a lo anterior, y debido a que TRANSELCA no consolida presupuesto de la Nación (...) lo que refuerza entonces su régimen y naturaleza jurídicas especiales y la no aplicación del tributo establecido en la Ley 1697 de 2013, como se pasa a desarrollar.

Del análisis del caso concreto, bajo la naturaleza y régimen jurídico especiales de TRANSELCA:

1. Desde la promulgación de la Ley 1697 el 20 de diciembre de 2013, la sociedad emprendió un intercambio activo de comunicaciones con el Ministerio de Educación Nacional, en las que se

entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas”

expusieron los argumentos por los cuales la sociedad no debería practicar la retención sobre los contratos de obra que suscribe, toda vez que:

El hecho generador de la Ley 1697 de 2013 consiste en gravar los contratos establecidos en el numeral 2 artículo 32 de la Ley 80 de 1993, celebrados por las entidades del orden nacional definidas en el artículo 2° de la misma Ley, sujetos en su régimen de contratación al Estatuto de Contratación Pública y, en el escenario de las sociedades de economía mixta o empresas industriales y comerciales del Estado, siempre y cuando consoliden sus recursos del Presupuesto General de la Nación. (...)

Si bien el Decreto Reglamentario 1050 de 2014 establece dos condiciones para determinar cuáles son los contratos que están gravados por la Ley, estas condiciones no son cumplidas por TRANSELCA, debido a que ella no celebra contratos de obra pública, como se demostró en los párrafos anteriores. Además, la condición consistente en que la entidad que celebra el contrato de obra pública sea una de aquellas definidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 independientemente de su régimen contractual no puede cumplirse, toda vez que es imposible desligar a la Ley 80 de 1993 del régimen público, o pretender extenderlo a las entidades que están bajo el régimen privado, siendo una clara extralimitación legal del Decreto 1050 de 2014, y menos cuando el Parágrafo del Artículo Quinto de la Ley 1697 de 2013 aclara que el hecho generador de la Estampilla únicamente se extiende para entidades de economía mixta o empresas industriales y comerciales del Estado cuando ejecuten recursos del presupuesto público, característica que no cumple TRANSELCA.

(...)

TRANSELCA es una empresa cuyo mayor accionista es Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA) y es por tanto filial de dicha sociedad. En este sentido, y en pos de ahondar en la debida diligencia, a través de ISA se solicitó concepto jurídico a la firma especializada en Derecho Tributario QUIÑONES CRUZ ABOGADOS, quienes luego de analizar en detalle las normas aplicables, consideraron que la Estampilla en mención no era aplicable a empresas de servicios públicos mixtas como TRANSELCA e ISA, en atención a su naturaleza jurídica y las normas que aplican a los contratos celebrados por estas empresas.

Se resalta de dicho concepto, las siguientes conclusiones de relevante importancia para el asunto que nos ocupa:

“ii) El hecho generador de la Ley 1697 de 2013 consiste en los contratos establecidos en el numeral 2 artículo 32 de la Ley 80 de 1993, celebrados por las entidades del orden nacional definidas en el artículo 2 de la misma Ley, sujetos en su régimen de contratación al Estatuto de Contratación Pública y, en el caso de las sociedades de economía mixta.

(...) vi) El Decreto Reglamentario de la Ley 1697 de 2013 establece dos condiciones para determinar cuáles son los contratos que están gravados por la Ley. Estas condiciones no son cumplidas por Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. debido a que ella no celebra contratos de obra pública. Además, la condición consistente en que la entidad que celebra el contrato de obra pública sea una de ellas definidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 independientemente de su régimen contractual, no puede cumplirse toda vez que es imposible desligar a la Ley 80 de 1993 del régimen público pretender extenderlo a las entidades que están bajo el régimen privado y menos cuando el parágrafo del artículo quinto de la ley 1697 aclara que el hecho generador de la Estampilla únicamente se extiende para entidades de economía mixta o empresas industriales y comerciales y empresas industriales y comerciales del Estado, que consoliden sus recursos del Presupuesto General de la Nación.”

Con la presente se remite copia íntegra del concepto rendido por la firma QUIÑONES CRUZ ABOGADOS, que demuestra que los administradores de TRANSELCA no solo hicieron un análisis

juicioso y riguroso del tema, sino que se acudió a una firma especializada en materia tributaria para que ahondara en los análisis en cuestión, demostrando así que se actuó con diligencia y cuidado en el análisis realizado.

Ante estos cuestionamientos propuestos, así como aquellos que propusieron otras entidades del Estado, el Ministerio de Educación Nacional, representado por la entonces Ministra de Educación, elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, resultado de la cual, la Sala competente emitió el concepto No. 11001-03-06-000-2014-00223-00 del 7 de diciembre de 2015, el cual se hizo público en el mes de febrero de 2016 y en el cual el Consejo de Estado conceptuó que las Empresas de Servicios Públicos Mixtas debían retener la Estampilla. Esta solicitud de concepto demuestra que el análisis de la norma no era pacífico para el Ministerio ni para las empresas con régimen y naturaleza especial.

TRANSELCA manifestó de manera reiterada al Ministerio que no comparte el análisis que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el sentido que:

El Consejo de Estado no realizó un análisis detallado de la naturaleza del tributo, la Ley creó la Estampilla como una “contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales.”

Desde sus antecedentes, se puede confirmar que el hecho gravable que originaría el tributo serían los contratos de obra pública, que suscriban entidades de nivel nacional, involucrando únicamente a un sector específico de la economía (el sector constructor de planta física y readecuación de espacios universitarios), pero a su turno, dicho sector se beneficia de tal gravamen, pues los rubros recaudados se destinarán solamente a la ejecución de obras encaminadas a la mejora y fortalecimiento de la infraestructura universitaria. Esta inspiración teleológica no puede hacerse extensivo a otros sectores que proveen obras de otro tipo, como ocurre en el caso de la sociedad que represento.

(...)

El Consejo de Estado omitió pronunciarse frente a lo señalado en el Parágrafo del artículo 5 de la ley 1697 de 2013, en el sentido que ordena que queden “incluidos”; es decir, extiende la regla general a los contratos suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, cuando el contrato en cuestión se ejecuta con dineros del presupuesto nacional. Obviamente, si estas empresas estuvieran incluidas actualmente en la lista del artículo 2° de la Ley 80 de 1993 este parágrafo resultaría innecesario e incomprensible, porque todos los contratos estarían gravados, sin importar el tipo de empresa descentralizada ni la fuente de financiación.

Como una interpretación que no considere el efecto útil de las normas debe rechazarse en sana lógica, se entiende que la norma extensiva quiso abarcar a los contratos de las empresas que estaban excluidas sólo en el evento de que el contrato de obra que éstas estuvieran suscribiendo se ejecutara con recursos trasladados del Presupuesto Nacional, evento infrecuente pero posible en nuestro ordenamiento. Por tanto, si TRANSELCA sólo ejecuta contratos con recursos propios y nunca ejecuta contratos con recursos del Presupuesto General de la Nación, no encaja en la hipótesis especial y se encuentra excluida del ámbito del gravamen.

Pese a las observaciones expuestas, y aún bajo el entendido que no se suscriben contratos de obra pública, en TRANSELCA se acató el concepto del Consejo de Estado a partir de su expedición y por ende el recaudo de la Estampilla se inició en el año 2016; sin embargo, frente a las vigencias anteriores (2014-2015) en TRANSELCA se insistió que, ante la incertidumbre en la interpretación de la norma, que exigió elevar a consulta, no podía ser trasladada la carga al “agente recaudador” sobre el tributo en cuestión.

No obstante, el Ministerio de Educación Nacional consideró que TRANSELCA tenía valores pendientes por transferir por vigencias anteriores a la expedición del concepto del Consejo de Estado y en consecuencia, procedió a remitir a la DIAN la información de los presuntos valores adeudados con el fin de que dicha entidad iniciase el cobro de dicha obligación.

Como consecuencia del traslado mencionado en el numeral anterior, la DIAN procedió a emitir requerimientos ordinarios, mediante los cuales solicitó información detallada de los pagos realizados a los contratistas y copia de los documentos soporte. Posteriormente, la entidad notificó a TRANSELCA liquidaciones oficiales mediante las cuales se determinó el valor de la Estampilla.

En las liquidaciones presuntas de la DIAN, esta entidad pretendió estimar la estampilla sobre la totalidad del valor los contratos con componente de obra de TRANSELCA, sin identificar que se trataba de contratos de objetos compuestos que incluían además de la obra civil otras prestaciones como suministros y servicios. Sobre estos dos últimos conceptos no recaía el hecho generador y por tanto debía acotarse el alcance en la liquidación sugerida por la DIAN.

ISA y sus Empresas, agotando la debida diligencia en la discusión de este tributo, a través de la firma Lewin y Wills coadyuvaron la demanda de inconstitucionalidad que se presentó en contra de los artículos 2,3,4,5,6,8,10,11 y 12 de la Ley 1697 de 2013, con el fin de que se declarase la inconstitucionalidad de dichas normas. Sin embargo, esta demanda fue resuelta de manera desfavorable por parte de la Corte Constitucional, quien mediante sentencia C-221/19 consideró que las normas demandadas eran exequibles, a excepción de una expresión contenida en el inciso 1y el Parágrafo 1 del artículo 4 que fue declarada exequible condicionada.

En el año 2019, en atención a la invitación que las Entidades Estatales recibieron por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para conciliar procesos precaver litigios que se estuviesen gestando entre ellas, en ISA y sus empresas se identificó la oportunidad de acercarse al Ministerio de Educación Nacional para llegar a un acuerdo que permitiera delimitar el alcance y la gravabilidad de la estampilla sobre los contratos de obra y conexos, además de sanear las contingencias que se tenían de las vigencias anteriores a 2016.

En el marco de dicha iniciativa se realizaron mesas de trabajo entre el Ministerio de Educación Nacional e Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. y sus filiales (dentro de las cuales se encuentra TRANSELCA), con el fin de revisar la verificación de presuntos saldos por trasladados por concepto de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades estatales de Colombia. En dichas sesiones se procedió a revisar en detalle cada uno de los contratos que presentaban presuntos saldos pendientes por trasladar, se discutió también la aplicabilidad o no de la estampilla a cada uno de esos contratos, cómo debía aplicarse la base gravable en cada caso particular y finalmente se consolidó el archivo digital de aquellos contratos sobre los cuales se realizaría el pago de la mencionada Estampilla.

Estas mesas de trabajo fueron necesarias, teniendo en cuenta la multiplicidad, atipicidad y complejidad de la contratación en el sector de la infraestructura de servicios públicos.

En este mismo documento ISA y sus filiales se comprometieron a realizar el pago de los valores correspondientes a la Estampilla que habían sido discutidos y revisados en detalle con el Ministerio de Educación.

La anterior gestión fue relevante debido a que se logró precisar y tener certeza frente al alcance de la base gravable de los contratos suscritos por ISA y sus filiales.

Como resultado de la discusión y revisión detallada que tuvo lugar con el Ministerio de Educación Nacional, y con el fin de evitar el inicio de procesos de cobro coactivo que implicasen medidas cautelares y eventuales costas, se procedió a realizar el pago correspondiente a los valores de Estampilla causados por vigencias previas a la emisión del concepto del Consejo de Estado. Como consecuencia de dichos pagos el Ministerio de Educación Nacional procedió a informar a la DIAN sobre este hecho.

A pesar de lo anterior, la DIAN alcanzó a emitir mandamiento de pago por algunas de las liquidaciones oficiales que había expedido anteriormente. Ante este hecho, TRANSELCA presentó excepción de pago efectivo y solicitó el archivo de las actuaciones.

Teniendo en cuenta los pagos realizados y la confirmación que sobre estos pagos remitió el Ministerio de Educación Nacional, la DIAN decidió ordenar el archivo de todas las actuaciones en curso por esta causa, incluyendo aquellos procesos en etapa de determinación y los que se encontraban en cobro coactivo.

Como se puede observar de los hechos y antecedentes expuestos, en relación con la condición de agente retenedor de entidades con la naturaleza de TRANSELCA, esto es empresa de servicios públicas mixta, no existió una interpretación pacífica de la aplicación de la Ley 1697 de 2013 y los Decretos 1050 de 2014 y 1075 de 2015. En función de esa incertidumbre, y actuando siempre en protección del mayor interés de la sociedad, se desplegó una actividad absolutamente diligente, para dilucidar con toda certeza la condición de agente retenedor de la entidad.

Múltiples consultas a especialistas tributarios, reuniones con el Ministerio de Educación Nacional e incluso el ejercicio de acciones legales, que finalmente aclararon el alcance de la ley y los decretos en comento.

El pago de intereses, objeto de la observación, es entonces resultado de un periodo durante el cual no existía certeza absoluta de la condición de agente retenedor de TRANSELCA. Toda la actividad desplegada no se puede de ninguna manera calificar como culposa o dolosa, todo lo contrario, se realizó la debida diligencia, para proceder con absoluta claridad de esta manera evitar reclamaciones legales de terceros contratistas por aplicar retenciones cuya legalidad era cuestionada.”

Análisis de la respuesta

Transelca argumenta que su régimen de contratación la exime de la responsabilidad como agente retenedor de la contribución, no obstante, el artículo 5 del decreto 1050 de 2014 es claro cuando menciona “2. Ser suscritos por las entidades del orden nacional, definidas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, independientemente de su régimen contractual.”. (subrayado fuera de texto)

Así mismo indica que no celebra contratos de obra pública y que por tal razón no debe realizar la retención de la contribución, sin embargo, la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1050 de 2014, señalan que los contratos sometidos a la retención corresponden a contratos de obra y conexos, sin especificar que sean de obra pública.

En este mismo orden de ideas, no resulta oportuno haber realizado el pago de la Contribución solo a partir de tener conocimiento del Concepto No. 11001-03-06-000-2014-00223-00 emitido por el Consejo de Estado el 7 de diciembre de 2015 y no a partir del 20 de diciembre de 2013 entrada en vigencia de la ley 1697 de 2013, toda vez, que no existía ninguna excepción o decisión de fondo que dirimiera las diferencias generadas.

Respecto del análisis de Transelca, es pertinente aclarar que en ningún momento la norma tuvo en cuenta el régimen de contratación aplicable por las entidades, sobre lo cual el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

“Él hecho generador del tributo está conformado por los contratos de obra y conexos que suscriban las entidades públicas del orden nacional y no se plantea ninguna excepción relacionada con las circunstancias de que se ejecuten o no recursos del Presupuesto General de la Nación o que se apliquen o no reglas de derecho privado.”¹⁵

De ser válido, el análisis de Transelca la norma no habría incluido a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado ni a las de Economía mixta, puesto que el régimen contractual de las mismas no es el régimen de contratación pública.

Es decir, el legislador al momento de formular la contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, decidió que la contribución aplicaba para todas las entidades públicas del orden nacional, independientemente de su régimen contractual.

En consecuencia, el pago de intereses surgió del incumplimiento de las funciones del agente retenedor, lo cual, se traduce en una gestión inoportuna, toda vez que el recaudo y traslado de los recursos no se hicieron dentro los términos señalados en la Ley 1697 de 2013 y decreto 1050 de 2014.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene con incidencia fiscal por \$147.677.883, que corresponde valor de los intereses moratorios pagados al Fondo de las Universidades Públicas, en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000¹⁶ modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, así como posible multa disciplinaria de acuerdo a lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002¹⁷.

HALLAZGO No. 3. ELECTROCAQUETÁ S.A. ESP NIT 891.190.127 (F) (D)

Electrocaquetá S.A ESP dio respuesta a la observación mediante oficio No GF-2022 del 28 de noviembre de 2022, en los siguientes términos:

“Que el día 10 de julio de 2019 se realizó pago de intereses estampilla según comprobante de egreso No. 201902448 por el valor total de \$218.312.876 mcte.

Que el día 10 de enero de 2020 se realizó pago de intereses estampilla según comprobante de egreso No. 202000004 por el valor total de \$46.982.055 mcte.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, Conjuez Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, 7 de diciembre de 2015. radicación 2229

¹⁶ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *“Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

¹⁷ Ley derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019. La entrada en vigencia de la presente Ley fue prorrogada hasta el 1 de julio de 2021 (artículo 140, Ley 1955 del 25/05/2019). A su vez modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual señaló que: *“Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas”*

Que el día 5 de marzo de 2020 se realizó pago de intereses estampilla según comprobante de egreso No. 202000956 por el valor total de \$309.100.053 mcte.

Ahora bien, es necesario resaltar que la *Electrificadora del Caquetá S.A. ESP*, procedió a realizar las cuentas de cobro a los contratistas por la suma de **QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTE Y TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$574.393.984)** como se detalla en la tabla nro. 1 así:

Tabla No. 1
 Relación de las Cuentas de Cobro por Contratista

N.I. (#)	NOMBRE	Vr. INT MORATORIO
7544889	(...)	\$ 24.810.681
14237276	(...)	\$ 3.069.033
15901013	(...)	\$ 1.232.599
16186204	(...)	\$ 3.614.524
17652320	(...)	\$ 456.472
91240896	(...)	\$ 2.701.556
900303199	(...)	\$ 7.181.745
900427417	(...)	\$ 303.478.247
900639972	(...)	\$ 798.794
900757016	(...)	\$ 4.843.366
900758228	(...)	\$ 1.492.165
900763513	(...)	\$ 2.081.889
900946054	(...)	\$ 121.872.636
900957795	(...)	\$ 24.704.579
901033996	(...)	\$ 24.393.293
901034001	(...)	\$ 8.895.783
901034420	(...)	\$ 38.767.622
Total general		\$ 574.394.984

En virtud de lo anterior, me permito remitir los documentos soportes con el fin de detallar las respectivas retenciones realizadas a los contratistas por concepto de estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades, así:

- Soportes de ingreso y cruces contables donde se evidencia el pago de las obligaciones de las cuentas por cobrar constituidas a los contratistas entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 (archivo digital: soporte documentos contraloría).

Finalmente queda pendiente por realizar el pago por la suma de **DIECINUEVE MILLONES CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (19.053.272)**, los cuales están siendo objeto de gestión de cobro por parte de la *Electrificadora de Caquetá S.A. ESP*, al contratista tal como se evidencia en el oficio con radicado No. 2022-2-6786 (se adjunta soporte).

Una vez se efeteúe el pago por parte del contratista a la *Electrificadora de Caquetá S.A. ESP*, se procederá a remitir los soportes al Supervisor de auditoría de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión pública e Institucional Financiera.

Con todo, lo expuesto anteriormente se reafirma que no existe mérito para aperturar proceso de responsabilidad Fiscal, toda vez que la entidad realizó las deducciones correspondientes a la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades, de las vigencias 2014, 2015 y 2016.

En espera de haber cumplido con su requerimiento, quedamos a su disposición para aclaración o complementación de la misma”

Análisis de la respuesta

Verificados los documentos aportados, se determinó que los mismos no constituyen prueba suficiente para comprobar que Electrocaquetá recuperó los recursos pagados por concepto de intereses moratorios pagados al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, toda vez que, para algunos casos, adjunta notas contables en las cuales se encuentran cruces de cuentas por cobrar entre varios terceros.

Por otra parte, aunque se adjunta formato denominado “REGISTRO OTROS INGRESOS”, en el cual relaciona pagos realizados por algunos contratistas, no fue factible determinar si los recursos allí consignados corresponden efectivamente al pago de los intereses relacionados en la tabla 1 de la respuesta, toda vez que los valores no coinciden y no se adjunta documento adicional que permita realizar la validación de esta información.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene con incidencia fiscal por valor de los intereses moratorios pagados al Fondo de las Universidades Públicas, en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000¹⁸ modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, así como posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002¹⁹.

HALLAZGO No. 4. ELECTROHUILA S.A. ESP NIT 891.180.001 (F) (D)

Electrificadora del Huila S.A ESP dio respuesta a la observación mediante oficio No 01-SGAL-029689-S2022 del 29 de noviembre de 2022.

“(…) La naturaleza jurídica de la Electrificadora del Huila S.A- E.S.P es la de la Empresa de Servicios Públicos Mixta, en los términos de la Ley 142 de 1994.

Que el Artículo 5º del Decreto 111 del 15 de enero de 1996 por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 confirmando el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación” establece que las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades.

¹⁸ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: “Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.

¹⁹ Ley derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019. La entrada en vigencia de la presente Ley fue prorrogada hasta el 1 de julio de 2021 (artículo 140, Ley 1955 del 25/05/2019). A su vez modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual señaló que: “Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas”

La participación accionaria de la Nación en la Electrificadora del Huila S.A ESP, asciende al 83.050% razón por la cual no le aplican las normas del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, la Electrificadora del Huila S.A ESP, como entidad no hace parte del Presupuesto General de la Nación y por el contrario tiene autonomía financiera y presupuestal.

De igual forma el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1967 de 2013 dice que se incluyen los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación, condición que no se cumple en los contratos relacionados toda vez que los mismos se ejecutaron con recursos propios.

No obstante haberse manifestado lo anterior, el Ministerio de Educación remitió a la DIAN para que ejerciera la acción de cobro y a través de mandamientos de pago conmino a la Electrificadora del Huila S.A E.S. P a pagar intereses liquidados conforme las normas tributarias.

En este punto es pertinente manifestara que los intereses que se causaron y pagaron fueron girados a favor de la DIRECCION DEL TESORO NACIONAL, DTN, es decir se giraron a nombre de la Nación cuando se entidad recaudadora fue beneficiara al girarse a la DTN. (...)"

Análisis de la Respuesta

Electrohuila en su respuesta manifiesta que de acuerdo a su naturaleza jurídica es una empresa de servicios públicos mixta según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. Además de señalar que no le aplican las normas de presupuesto nacional, argumento que no es de recibo por la CGR, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-736 de 2007²⁰, en el entendido que las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen una naturaleza jurídica y un régimen propio, y aquellas que tengan cualquier porcentaje de participación pública deben ser consideradas entidades descentralizadas que conforman la rama ejecutiva del poder público.

Además, del sustento que, mediante distintos conceptos emitidos por el Consejo de Estado a través de su Sala de consulta y Servicio Civil, entre estos, el concepto No 2324 de 2017, cuando señala:

"(...)El artículo 2 de la Ley 80 de 1993 cuando señala como entidad estatal a las" entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria(se refiere a que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%) cualquiera sea la denominación que ellas adopten, está indicando que para que sea considerada entidad estatal siempre se requiere que la participación del Estado sea superior al 50 % no importa la denominación , naturales y régimen jurídico o general.

²⁰ (...) Nótese cómo una empresa de servicios públicos privada es aquella que mayoritariamente pertenece a particulares, lo cual, a contrario sensu, significa que minoritariamente pertenece al Estado o a sus entidades. Y que una empresa de servicios públicos mixta es aquella en la cual el capital público es igual o superior al cincuenta por ciento (50%), lo cual significa que minoritariamente pertenece a particulares. Así las cosas, una y otra se conforman con aporte de capital público, por lo cual su exclusión de la estructura de la Rama Ejecutiva y de la categoría jurídica denominada -entidades descentralizadas resulta constitucionalmente cuestionable, toda vez que implica, a su vez, la exclusión de las consecuencias jurídicas derivadas de tal naturaleza jurídica, dispuestas expresamente por la Constitución.

No obstante, la Corte observa que una interpretación armónica del literal d) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, junto con el literal g) de la misma norma, permiten entender que la voluntad legislativa no fue excluir a las empresas de servicios públicos mixtas o privadas de la pertenencia a la Rama Ejecutiva del poder público. Ciertamente, el texto completo del numeral 2° del artículo 38 es del siguiente tenor:

Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades (...)(...)d) **Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios**:(...)(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

En consecuencia, solo las empresas de servicios públicos en las que la participación de la nación sea superior al 50 % son consideradas entidades estatales para efecto de la retener los dineros correspondientes a la contribución parafiscal regulada por la Ley 1697 de 2013. Quedan excluidas por lo tanto las empresas de servicios públicos domiciliarios que tengan una participación accionaria de la nación igual o inferior al 50% (...)"

Por lo tanto, no se considera excepción dicha naturaleza jurídica citada por la entidad, para efectos de realizar la retención de la estampilla objeto de análisis, encontrándose obligada a dar atención a lo dispuesto en la Ley 1697 de 2013, en calidad de agente retenedor de dicha contribución.

*"Él hecho generador del tributo está conformado por los contratos de obra y conexos que suscriban las entidades públicas del orden nacional y no se plantea ninguna excepción relacionada con las circunstancias de que se ejecuten o no recursos del Presupuesto General de la Nación o que se apliquen o no reglas de derecho privado."*²¹

Cabe señalar, que en ningún momento la norma establece el porcentaje de participación del Estado o el régimen que regula a las entidades públicas del orden nacional. Es decir, el legislador al momento de formular la contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, decidió que la contribución aplicaba para todas las entidades públicas del orden nacional, independientemente de su régimen contractual y las cuales incluyen las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las de Economía mixta.

En el mismo sentido, reconoce la misma Electrificadora del Huila S.A en apartes de su respuesta haber girado el pago de intereses *"En este punto es pertinente manifestara que los intereses que se causaron y pagaron fueron girados a favor de la DIRECCION DEL TESORO NACIONAL, DTN, es decir se giraron a nombre de la Nación"*

Así mismo, tal como se manifestó dentro de las relaciones contractuales en calidad de entidad contratante de los sujetos pasivos (contratistas) de la estructura dispuesta en la contribución estampilla²² a los que efectuó la retención de manera extemporánea, se reitera el actuar en su propio comportamiento que ha llevado a esta empresa mixta de servicios públicos, a la exigencia del pago de la contribución, y en consecuencia a la generación de intereses moratorios a cargo de sus propios contratistas, constituyendo para tal fin cuentas por cobrar a nombre de estos últimos entre 2018 a 2022, a los que además remitió oficio solicitando el reembolso con plazo hasta el 15 de julio de 2022.

En consecuencia, de acuerdo a las obligaciones tributarias asumidas por esta entidad, se reitera el daño económico al erario público, al no retener y trasladar en los plazos concedidos por la Ley 1697 de 2013 los recursos de la contribución estampilla pro universidades, que derivo en el pago de interés moratorios. Con lo cual se evidencia una desatención a las normas que regulan el citado tributo, además de la inaplicación de los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, en especial el principio de celeridad, eficacia y el de economía, a los que debió dar cumplimiento en el desarrollo de estas actividades.

HALLAZGO No. 5. ENTERRITORIO NIT 899-999-316-1 (F) (D)

ENTerritorio presenta su respuesta a través del oficio con Radicado No. 20223100220001 del 28 de noviembre de 2022 de la siguiente manera:

²¹ *Ibidem*

²² Ley 1697 de 2013 – **Artículo 6°. Sujeto pasivo.** *El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior."*

“(…) es preciso señalar que, si bien la entidad ha reconocido y pagado los intereses moratorios allí relacionados, es preciso considerar que la Estampilla Prouniversidad Nacional y demás Universidades fue creada por la Ley 1697 de 2013, en la cual se estableció que el hecho generador corresponde a la suscripción de contratos de obra y conexos por parte de entidades del orden nacional.

Con la entrada en vigor de dicha norma, la Entidad empezó a realizar la correspondiente retención de acuerdo con las tarifas señaladas en la normativa y ha procedido a su correspondiente traslado al MEN en los plazos previstos en la norma. No obstante, lo anterior, a falta de una normativa clara y oportuna que estableciera el tratamiento particular para este tipo de Tributos, el Consejo de Estado emitió una serie de pronunciamientos en los que interpretó y dio alcance a la forma de liquidar esta estampilla.

Por lo tanto, a raíz de los pronunciamientos del Consejo de Estado, la Entidad ha realizado los correspondientes ajustes a la liquidación de esta Estampilla.

Respecto del hecho generador de la estampilla, la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado mediante el concepto 2386 del 5 de septiembre de 2018 C.P. Édgar González López, señaló que las condiciones para la configuración del hecho generador son precisamente la celebración de contratos de obra en cualquier modalidad o pago, sus adiciones o contratos conexos y que dichos contratos sean celebrados con entidades de orden nacional, sin que señalar que los contratos de suministro estaba incluidos en el hecho generador de la estampilla. No obstante, lo anterior, la DIAN y el MEN a través de diferentes fiscalizaciones han apoyado la tesis contraria del Consejo de Estado considerando que los contratos de suministro también están sujetos a retención de Estampilla. Por lo tanto, la Entidad ha interpuesto los correspondientes recursos con el fin de velar por los recursos públicos.

Adicionalmente, mediante el mismo concepto el Consejo de Estado amplió considerablemente la definición de los contratos de obra incluso de manera más amplia que lo establecido en la ley 80 de 1993. En ese sentido, el Consejo de Estado a partir de dicha sentencia consideró que para efectos de la Estampilla cualquier obra material realizada sobre bienes inmuebles, incluso de manera superficial era considerado un contrato de obra.

Así las cosas, la Entidad ha hecho los esfuerzos por ajustarse a las nuevas definiciones que ha establecido el Consejo de Estado con el tiempo, no obstante, como es posible avizorar, este ha sido un tema controvertido y poco claro desde el punto de vista normativo, que ha sido objeto de constante interpretación extensiva por parte del Consejo de Estado.

Respecto de la tarifa de este tributo, el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013 define tres tarifas a aplicar por la contribución de la Estampilla ProUniversidad de acuerdo con el valor total del contrato, en la medida que se van suscribiendo novedades contractuales estas entran a influir en la determinación la tarifa a aplicar desde el momento de la adición o reducción en adelante.

La Entidad aplicaba la retención teniendo en cuenta la tarifa aplicable al contrato en el momento de realizar el respectivo desembolso, y si posteriormente se suscribía una novedad contractual que modificara la tarifa del contrato, esta nueva tarifa se aplicaba a los desembolsos radicados de ahí en adelante, es decir aplicando el cambio de tarifa de manera prospectiva a los desembolsos que se tramitaran desde la suscripción de la novedad contractual que generó el cambio de tarifa.

Ahora bien, solo hasta diciembre del año 2017, es decir, cuatro años después de la entrada en vigor de la Ley 1697 de 2013, el Consejo de Estado emitió la interpretación contenida en el Concepto 2324 del 12 de diciembre, en donde señaló que; cuando producto de una adición cambie la tarifa aplicable

de un contrato sujeto a la contribución, dicho cambio de tarifa deberá aplicarse a todos los pagos realizados al contrato, es decir, de forma retroactiva a los pagos que ya habían sido tramitados y de los cuales la entidad ya había transferido al MEN la contribución retenida. En algunos casos cuando se conoció dicho pronunciamiento incluso se evidenció que había contratos liquidados sin la aplicación de esta interpretación, lo cual hacía mucho más complicado la gestión de cobro de la contribución al sujeto pasivo, sin embargo, ENTerritorio en atención a los diferentes requerimientos recibidos por parte del MEN y de la DIAN hizo el traslado de los recursos correspondientes e inició las acciones de cobro pertinentes con el fin de evitar que se incrementaran los intereses moratorios de la contribución.

Así las cosas, la entidad ha ajustado la aplicación de la retención de la Estampilla conforme a los pronunciamientos del Consejo de Estado, ya que antes de los mismos no existía claridad del alcance de la Estampilla, razón por la cual la entidad no practicó la retención en algunos de los contratos, lo que ha derivado el pago de los intereses moratorios correspondientes en los diferentes procesos de fiscalización de este tributo.

Entre las medidas adoptadas por el Grupo de Contabilidad para mitigar el riesgo de error en la liquidación de la contribución, siempre que se va a registrar un desembolso de un contrato de obra o conexo se revisa si existe estampilla pendiente por descontar o si debe ajustarse la tarifa con la que se encuentra gravada el contrato con el fin de aplicar el ajuste en el desembolso a registrar, asimismo cada semestre un profesional del grupo de impuestos revisa y prepara la información para la transmisión y pago al MEN y en caso de detectar ajustes también de registran de manera preliminar a la transmisión de la información definitiva.

Es pertinente indicar que los valores no retenidos en los años 2014 a 2017, que dieron lugar al pago de intereses moratorios provienen de la falta de reglamentación oportuna en el manejo de la contribución, y no por omisiones, ni por conducta dolosa, para lo cual se han establecido mecanismos de control y seguimiento con el fin de mitigar el riesgo de incurrir en el pago de intereses moratorios en virtud de las obligaciones que como agente de retención de la contribución debe cumplir ENTerritorio.

Como se demuestra en la información que ENTerritorio suministró a la Contraloría, hemos adoptado los mecanismos de control y seguimiento en observancia de la normatividad aplicable para atender oportunamente el pago de la contribución de la que trata la Ley 1697 de 2013.

Una vez indicado lo anterior, es importante precisar que por concepto de intereses moratorios de la contribución por estampilla pro universidad nacional y demás universidades estatales de Colombia, ENTerritorio ha transferido al MEN un valor de \$176.996.503 en las siguientes fechas:

Fecha	Valor	Soporte
25/10/2019	\$ 1.235.351	Pago 25-10-2019 Vigencia 2014
30/12/2022	\$ 134.993.644	pago 30-12-2020 Vigencias 2014 a 2019
22/02/2021	\$ 12.965.990	Pago 22-02-2021 Vigencias 2015 y 2016
11/08/2022	\$ 368.638	Pago 11-08-2021 Vigencia 2016-I
11/08/2022	\$ 186.984	Pago 11-08-2021 Vigencia 2016-II
15/10/2021	\$ 13.359.682	Pago 15-10-2021 Vigencia 2018
24/12/2021	\$ 13.641.704	Pago 24-12-2021 Vigencia 2016 y 2017
12/04/2022	\$ 244.510	Pago 12-04-2022 Vigencia 2017 y 2018
Total	\$ 176.996.503	

(...)"

Análisis de la respuesta:

ENTerritorio señala en su respuesta que por *“falta de una normativa clara y oportuna que estableciera el tratamiento particular para este tipo de Tributos”* no dio cabal cumplimiento al recaudo de la contribución parafiscal Pro Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia toda vez que se tenía incertidumbre sobre la base para el recaudo en las situaciones de modificaciones del valor del contrato, situación aclarada por el Consejo de Estado en el Concepto 2324 del 12 de diciembre, en donde señaló que; *cuando producto de una adición cambie la tarifa aplicable de un contrato sujeto a la contribución, dicho cambio de tarifa deberá aplicarse a todos los pagos realizados al contrato, es decir, de forma retroactiva a los pagos que ya habían sido tramitados”*.

Adicionalmente, indica ENTerritorio que el pago de intereses moratorios se originó por la falta de reglamentación oportuna en el manejo de la contribución, y no por omisiones, ni por conducta dolosa de su parte. Explicación suministrada, que no exime a esta entidad, de la falta de aplicación de mecanismos de control y seguimiento para evitar el pago de intereses en virtud de las obligaciones que como agente de retención de la contribución debía cumplir.

Por lo expuesto, una vez analizada la comunicación remitida por ENTerritorio y cotejado los soportes allegados con esta, no es de recibo lo argumentado en su escrito de respuesta, en donde reconoce inicialmente el no haber efectuado la retención a sus contratistas, que debía llevarse a cabo en atención a la normatividad existente al momento de la ocurrencia del hecho generador señalado en el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013, omitiendo para este efecto el cumplimiento legal de dicha disposición. Situación que posteriormente, y derivado del reconocimiento de esta omisión, llevo a esta entidad a adelantar el cobro de lo dejado de recaudar, permitiéndole obtener un mínimo porcentaje de los recursos no retenidos.

Además, ENTerritorio contaba con los respectivos recursos y oportunidades de discutir ante el MEN las comunicaciones que establecían los valores presuntos objeto del presente hallazgo. Es decir que la DIAN estudio los argumentos esgrimidos por ENTerritorio, como sujeto activo de la relación jurídico tributaria, considerando que los mismos no relevaban a la entidad de las obligaciones como agente retenedor, motivo por el cual se realizó el respectivo cobro de intereses de la contribución *Pro Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*.

Cabe anotar, que, si ENTerritorio no se encontraba conforme, con las verificaciones adelantadas por el MEN, contaba con la oportunidad de controvertir las mismas y solicitar concepto a la DIAN como autoridad tributaria, empero la entidad no remitió soportes que permitan establecer este hecho.

Respecto de los pronunciamientos del Consejo de Estado, en los cuales se delimitaron y establecieron criterios, sobre la contribución *Pro Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*, para la CGR, no hay discusión sobre la naturaleza de las entidades que debían aplicar la retención, su régimen contractual o incluso si las modificaciones del valor de los contratos incidían en la tarifa de la contribución, pues estas situaciones se encuentran definidas en la Ley 1697 de 2013.

Las situaciones descritas derivaron en la deficiente gestión de las personas de las áreas comprometidas con la liquidación y efectivo recaudo de la contribución *Pro Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*, sobre los contratos de obra que desarrolla, sin el estricto cumplimiento de las formalidades dispuestas en la ya señalada Ley creadora de este tributo.

Por lo expuesto, se evidenció en ENTerritorio, el riesgo de permitir desde el ámbito de su competencia situaciones que atentan contra los intereses públicos y que estaba llamada a proteger, sin adoptar acciones claras o tangibles, o requerimientos de consulta para atender las inquietudes sobre los recaudos que debía realizar, asunto que no logró, y sin observarse la imposición de medidas efectivas para exigirle al contratista el debido acatamiento de las obligaciones tributarias, sin dar siquiera cumplimiento a las propias, desconociendo la reglamentación y procedimientos que desatendió.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con incidencia fiscal por \$170.035.216 el valor de los intereses moratorios pagados al Fondo de las Universidades Públicas, en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000²³ modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, así como posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002²⁴.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Evaluar el cumplimiento en las actividades de identificación, dirección, administración y distribución de los recursos que hacen parte del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), conforme las citadas disposiciones legales y reglamentarias, así como, con los manuales internos de procedimiento que rigen la materia.

Para evaluar este objetivo se llevaron a cabo pruebas de auditoría que permitieran evidenciar el cumplimiento de las actividades adelantadas por el MEN en los procedimientos de identificación, validación en RIEL, registros contables y distribución. Para lo cual, se circularizó a 61 entidades del orden nacional, dentro de las cuales se encuentran entidades públicas, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado. Con el fin de obtener información de los contratos de obra y conexos suscritos entre el año 2014 y el 30 de junio de 2022.

Los resultados obtenidos se presentan a continuación:

3.3.1 Identificación del recaudo de la estampilla

A partir del proceso de circularización con las entidades del orden nacional que actúan como agentes retenedores de la contribución de la estampilla, el equipo auditor analizó las planillas diligenciadas y documentos allegados por las entidades seleccionadas. De esta forma, fueron verificados los soportes de retención y traslados al MEN de los recursos provenientes de la contribución, la información obtenida se cruzó con las bases de datos de SIIF, SECOP, RIEL y Fiscalización de la DIAN.

En este contexto se evidenciaron inconsistencias como diferencias en el pago de la contribución, omisiones por parte de las entidades en la certificación y aplicación de la retención, así como

²³ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: "*Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías*".

²⁴ Ley derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019. La entrada en vigencia de la presente Ley fue prorrogada hasta el 1 de julio de 2021 (artículo 140, Ley 1955 del 25/05/2019). A su vez modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual señaló que: "*Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas*".

deficiencias en el seguimiento y control oportuno por parte del Ministerio en la identificación y la debida gestión de trámite de fiscalización ante la Dian.

HALLAZGO No 6 - RECAUDO CONTRIBUCIÓN ESTAMPILLA AGENTE RETENEDOR COLPENSIONES NIT 900.336.004-7 (F)(D)

Recursos dejados de retener por parte del agente retenedor Colpensiones con NIT 900.336.004-7, por concepto de la contribución estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, y que no fueron reportados por el MEN a la DIAN para su respectivo cobro por \$82.658.782, prescribiendo la acción de cobro sobre estos recursos.

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

El Decreto Ley 624 de 1989. “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, en su artículo 717, “Liquidación de Aforo”, dispone:

“Agotado el procedimiento previsto en los artículos 643, 715 y 716, la Administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado.”

La Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”. En su artículo 5 sobre el hecho generador señala:

“Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2o de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

PARÁGRAFO. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.” (subrayado y negrillas fuera de texto original)

Sobre el recaudo esta normativa en su artículo 9 indica:

“Artículo 9. Causación. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8o de la presente ley.”

Frente a las labores del MEN en su artículo 11 estipula entre otras, la siguiente:

“(…) Artículo 11. Dirección y Administración del Fondo. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:

(...) b) *Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla. (...)*

Por su parte el Decreto 1050 de 2014. “*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, sobre la retención de la contribución indica:

Artículo 4º. *Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia. Determina que estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus funciones:*

(...) 2. *Supervisar que ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.*

Artículo 7º. De la Retención de la Contribución. (...) *Los jefes de las oficinas pagadoras de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados sin situación de fondos o con recursos propios, y los jefes de las oficinas pagadoras de las demás entidades del orden nacional que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con recursos propios; son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada.(...)*”

Sobre las funciones a cargo de la DIAN, el Decreto 1742 de 2020 –“*Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*” dispone en su artículo 3, numeral 14 entre otras, que:

“(...) **Artículo 3. Funciones Generales.** *Corresponde a la DIAN ejercer las siguientes funciones (...)*14. *Actuar como autoridad doctrinaria en la interpretación de las normas en materia tributaria, aduanera y de control cambiario, en lo de competencia de la DIAN y en la generación de estadística en las mismas materias. (...)*”

Mediante Concepto 2324 de 2017 del Consejo de Estado se establece: “(...) *El Ministerio de Educación Nacional debe velar porque los recursos ingresen efectivamente al Fondo. Si esto no sucede, debe informar al acreedor de la obligación tributaria (DIAN) para que, en ejercicio de su función de fiscalización, esta entidad inicie los trámites pertinentes para el cobro de dichos recursos, previa la elaboración de la liquidación del tributo con los intereses generados.*

Toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, sin perjuicio de las demás pruebas obtenidas dentro de la investigación que lleve a cabo para tal fin.(...)”

El Procedimiento de Administración y Fiscalización De Ingresos – Ministerio de Educación Nacional - Código: GF-PR-01 Versión: 05. En la descripción del procedimiento “*Verificación de la correcta retención y oportuno traslado de la contribución parafiscal - Ley 1697 de 2013*”, determina en el numeral 6, “*Análisis de respuesta entidad obligada: (...) Si la entidad obligada responde a la comunicación externa enviada por el MEN sobre la verificación de la efectiva retención estampilla Pro UNAL y demás Universidades, que no hay lugar a la retención o que la hizo en debida forma, el Grupo de Recaudo procederá a dar respuesta al analizar la información soporte allegada, si da a lugar, y expondrá los argumentos de derecho, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y los*

lineamientos e interpretación jurídica realizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de la Ley 1697 de 2013 y decreto único reglamentario 1075 de 2015. Esta actividad se realizará por única vez.

Si la DIAN no ha realizado interpretación jurídica frente a los argumentos realizados por la Entidad Obligada, el Grupo Recaudo procederá a realizarle la consulta a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Una vez el Ministerio de Educación Nacional obtenga los lineamientos e interpretación jurídica por parte de la DIAN, procederá a dar respuesta exponiendo los argumentos de derecho a la Entidad Obligada.

En la respuesta da esa comunicación, el MEN debería tomar una posición sobre el caso particular, reiterando si es del caso, el valor que presuntamente se ha dejado de trasladar al Fondo, y que podrá, como agente retenedor acudir ante la DIAN como acreedor y sujeto activo de la contribución en virtud de la Ley.

Prevía reiteración realizada por el MEN o redirección a DIAN para respuesta de argumentos jurídicos, el Grupo Recaudo iterará la imputación de pagos con base a los documentos soportes allegados por la Entidad Obligada.”

A través de requerimiento 2022EE0155446 del 08 de septiembre de 2022 dirigido al agente retenedor con NIT 900.336.004-7, la CGR solicitó suministrar información relacionada sobre los contratos de obra y conexos, suscritos desde el 2014 a 2020, con las condiciones del hecho generador de la retención de la contribución de la que habla la Ley 1697 de 2013. Solicitud a la cual dio respuesta la entidad mediante comunicado No 2022_13053994 del 19 de septiembre de 2022, “(...) *Conforme lo solicitado, se remite en formato Excel la relación de contratos de obra y conexos, suscritos entre el 20 de diciembre de 2013 y el 30 de junio de 2022, de acuerdo con la plantilla allegada. (...)*”

El archivo en formato Excel contiene la relación de 43 contratos de obra y conexos, suscritos entre el 20 de diciembre de 2013 y el 30 de junio de 2022, en la cual se constató que no obra ningún registro de liquidación de la contribución.

Señala el agente retenedor con NIT 900.336.004-7 en su respuesta que no le asiste la obligación de efectuar la retención al pago de la contribución creada por la Ley 1697 de 2013, justificada en: “(...) *En relación con la retención en la fuente por concepto de Estampilla Pro-UNAL y demás Universidades, de manera atenta se señala que los contratos de obra pública y los contratos conexos que celebra Colpensiones, no están sujetos a la contribución creada por la Ley 1697 de 2013. Lo anterior, con fundamento en lo manifestado por la Subdirección de Gestión Financiera del Ministerio de Educación Nacional en respuesta al radicado 2017ER00005032 de 2017, el cual se adjunta (...)*

“La financiación de los gastos de administración, donde se incluyen los contratos de obra, sus adicionales en dinero y conexos, provienen, entre otras fuentes (comisiones por prestación de servicios, pago de nómina de los EMPOS y pago de nómina de metales preciosos del chocó y los rendimientos financieros) del 1,09% de las cotizaciones de los afiliados, recurso que no integran el Presupuesto General de la Nación...”

“Los gastos operativos de Colpensiones se cubren en general con un porcentaje de la renta parafiscal que administra, la cual no tiene el carácter de “recursos propios” ni hacen parte del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual los contratos de obra pública que celebre y sus adiciones de valor, así como los contratos conexos a los de obra, no están sujetos a la contribución creada por la Ley 1697 de 2013, ni en consecuencia, a la aplicación del sistema de retención en la fuente reglamentado por el artículo 7°. Del decreto 1050 de 2014...”

Igualmente cita "...el cambio de naturaleza jurídica, de empresa industrial y comercial del estado a empresa industrial y comercial del estado organizada como entidad financiera de carácter especial vinculada al Ministerio de Trabajo, según Decreto 4121 de 2011".

(...) El artículo 135 de la Ley 100 de 1993, los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen del orden nacional."

Aunado a lo anterior, el agente retenedor con NIT 900.336.004-7 adjunta respuesta emitida por la Subdirección de Recaudo del MEN a consulta presentada mediante radicado 2017ER005032 del 16 de enero de 2017, estableciendo la no procedencia de la aplicación de la contribución indicada en la Ley 1697 de 2013 para los contratos de obra, conexos y adiciones que celebró, en los siguientes términos:

"De todo lo anterior, se puede concluir que los recursos que integran el Sistema Pensional son de las instituciones de la seguridad social, entendido como un fondo común de naturaleza pública, NO de la Nación, y que no podrán ser destinados a otros fines.

Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, al tener una destinación específica no pueden ser sometidos a ningún tipo de impuesto, tasas, estampillas etc. Y, aun así, se tiene que los traslados realizados por la Nación dentro de los rubros del Presupuesto General de la Nación, no son destinados a gastos operacionales, ya que los gastos operativos de Colpensiones se cubren en general, con un porcentaje de la renta parafiscal que administra, los cuales no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual los contratos de obra pública que celebre y sus adiciones de valor, así como los contratos conexos a los de obra, no están sujetos a la contribución creada por la Ley 1697 de 2013.

Por lo anterior, no es procedente aplicar la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013, a los contratos de obra, conexos y adiciones que celebre Colpensiones."

De acuerdo a lo anterior, una vez verificada la información del aplicativo RIEL (Reporte de Información de Estampilla y Liquidación)²⁵, sistema dispuesto por el MEN para el registro, seguimiento y control de los recursos recaudados en el marco de la contribución parafiscal de estampilla pro Unal y demás universidades estatales de Colombia, y de acuerdo a la circularización efectuada, se evidenció que en efecto el agente retenedor NIT 900.336.004-7, no reportó pagos originados por retención de la contribución pro - estampilla, sobre los contratos de obra y conexos que como contratante suscribió y ejecutó desde 20 de diciembre de 2013 hasta el 30 de junio de 2022, como se detalla a continuación:

1. Para 16 contratos suscritos entre la vigencia 2018 y 2020, el agente retenedor identificado con NIT 900.336.004-7 no realizó la retención de la estampilla y el traslado de los recursos del Fondo de Universidades Estatales y se dejaron de percibir recursos por \$68.550.299.

²⁵ El sistema tiene como propósito ayudar al registro, seguimiento y control de los traslados efectuados por las entidades obligadas del pago de la contribución parafiscal de Estampilla Pro UNAL y demás Universidades Estatales de Colombia, teniendo diferentes funcionalidades como el reporte de contratos, generación de liquidación de pago, imputación de ingresos y generación de reportes de los contratos objeto de pago de la contribución parafiscal creada por la Ley 1697 de 2013.

Tabla No. 9.
Relación contratos suscritos y valores a retener Contribución NIT 900.336.004-7
 Cifras en pesos ctes (\$)

Nro. contrato	Fecha de Suscripción del contrato	NIT - Proveedor y/o Contratista	Vlr Final Contrato con adiciones Sin IVA	% Retención contribución	Valor liquidado CGR sin retener
12	23/01/2018	830007379	657.608.380	0,50%	3.288.042
38	13/04/2018	901170483	575.000.000	0,50%	2.875.000
39	18/04/2018	52147488	61.424.117	0,50%	307.121
41	04/05/2018	900386034	682.244.381	0,50%	3.411.222
42	04/05/2018	830007379	1.741.725.583	1%	17.417.256
43	04/05/2018	901179898	41.041.359	0,50%	205.207
122	23/11/2018	860505201	1.194.307.491	0,50%	5.971.537
Aceptación Oferta 108	06/12/2018	52147488	71.687.775	0,50%	358.439
123	05/09/2019	830087848	177.897.571	0,50%	889.488
145	15/10/2019	860505201	650.253.631	0,50%	3.251.268
157	15/11/2019	900372215	1.902.275.730	1%	19.022.757
165	26/11/2019	890115120	133.602.503	0,50%	668.013
Aceptación Oferta 76	26/11/2019	900207074	74.773.333	0,50%	373.867
62	23/07/2020	900139747	736.789.219	0,50%	3.683.946
63	23/07/2020	901395136	1.299.602.771	0,50%	6.498.014
Aceptación Oferta 42	11/08/2020	52147488	65.824.624	0,50%	329.123
					68.550.299

Fuente: Circularización Estampilla

Elaboro: Equipo Auditor CGR

En los 16 contratos relacionados, el MEN no realizó la efectiva supervisión y control sobre el recaudo y traslado de los recursos de la estampilla al Fondo de las Universidades Estatales por \$68.550.299.

- Para 27 contratos suscritos entre la vigencia 2014 y 2017, el agente retenedor identificado con NIT 900.336.004-7 no realizó la liquidación de la contribución ni los traslados de los pagos respectivos al MEN y se dejaron de percibir recursos por \$82.658.782.

Tabla No. 10.
Relación contratos suscritos y valores a retener Contribución NIT 900.336.004-7
 Cifras en pesos ctes (\$)

Nro.	Fecha de	NIT - Proveedor	Vlr Final	% Retención	Valor
39	07/05/2014	830007379	32.613.961	0,50%	163.070
74	14/08/2014	860010451	2.835.137.357	1%	28.351.374
102	10/10/2014	830038225	1.285.097.804	1%	12.850.978
104	16/10/2014	17147055	113.350.643	0,50%	566.753
110	11/11/2014	830136187	127.866.379	0,50%	639.332
6	20/01/2015	860505201	1.235.915.695	0,50%	6.179.578
8	22/01/2015	17147055	103.404.386	0,50%	517.022
21	18/02/2015	830036296	1.176.531.961	0,50%	5.882.660
23	20/02/2015	805021192	102.999.000	0,50%	514.995
80	01/06/2015	800251181	423.018.622	0,50%	2.115.093
82	03/06/2015	900211268	286.190.534	0,50%	1.430.953
157	27/08/2015	800173768	177.294.118	0,50%	886.471
181	07/10/2015	860505201	564.601.551	0,50%	2.823.008
192	20/11/2015	860505201	958.610.982	0,50%	4.793.055
193	25/11/2015	830036940	300.515.500	0,50%	1.502.578
201	02/12/2015	900411653	75.891.947	0,50%	379.460
209	16/12/2015	830036940	236.699.577	0,50%	1.183.498

Nro.	Fecha de	NIT - Proveedor	Vlr Final	% Retención	Valor
219	22/12/2015	830038225	935.239.424	0,50%	4.676.197
Aceptación Oferta 172	31/07/2015	9528037	30.400.000	0,50%	152.000
089	21/09/2016	830007379	82.714.286	0,50%	413.571
109	01/12/2016	830038225	303.142.877	0,50%	1.515.714
Aceptación Oferta 022	25/02/2016	900411653	17.738.036	0,50%	88.690
Aceptación Oferta 124	21/10/2016	800109273	48.207.840	0,50%	241.039
71	15/03/2017	830007379	188.460.696	0,50%	942.303
147	11/08/2017	830007379	176.968.556	0,50%	884.843
148	16/08/2017	900207074	374.087.861	0,50%	1.870.439
170	26/09/2017	800109273	218.821.549	0,50%	1.094.108
				Total	82.658.782

Fuente: Circularización Estampilla -2022

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En los 27 contratos relacionados ya transcurrieron los cinco (5) años con los que se cuenta la DIAN para realizar el proceso de fiscalización y determinación de la obligación por \$82.658.782 antes de que prescribiera la acción de cobro, por lo que puede afirmarse que el MEN contribuye al daño con ocasión del mismo, como quiera que emitió un concepto sin la atribución correspondiente, bajo el cual Colpensiones se respaldó. De esta forma, la DIAN²⁶ como sujeto activo en dicha contribución no fue informada por el MEN para efectuar el proceso de cobro coactivo y restituir los recursos al patrimonio público en atención a su propio procedimiento, lo que generó detrimento en la cuantía señalada.

En tal sentido, la CGR no obtuvo evidencia sobre las competencias que le asisten al MEN para adelantar actuaciones como autoridad doctrinal tributaria nacional que le permitiera conceptuar, respecto de la retención de la contribución parafiscal establecida mediante la Ley 1697 de 2013, o en lo relacionado con asuntos tributarios²⁷. Toda vez que conforme lo establece la Ley 223 de 1995 en su artículo 263²⁸, así como lo definido en el artículo 1 del Decreto 4048 de 2008 dentro de las

²⁶ La Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1697_2013.html

(...) ARTÍCULO 7o. SUJETO ACTIVO. Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6o de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley (...)

²⁷ Sobre las funciones de la DIAN el DECRETO 4048 DE 2008 (Decreto derogado por el artículo 84 del Decreto 1742 de 2020) en su artículo 3, establecía que:

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES GENERALES. <Decreto derogado por el artículo 84 del Decreto 1742 de 2020> Corresponde a la DIAN ejercer las siguientes funciones

(...)11. <Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 1292 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Interpretar y actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia de impuestos nacionales, aduanera, y de control cambiario por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones. (...)

A su vez el Decreto 1742 DE 2020 –“Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” dispone en su artículo 3, numeral 14 entre otras, que:

(...) ARTÍCULO 3. FUNCIONES GENERALES. Corresponde a la DIAN ejercer las siguientes funciones (...)14. **Actuar como autoridad doctrinaria en la interpretación de las normas en materia tributaria**, aduanera y de control cambiario, en lo de competencia de la DIAN y en la generación de estadística en las mismas materias. (...)(negritas y subrayas fuera de texto original)

²⁸ Derogada por la Ley 1943 de 2018 “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 113 que establece “los conceptos emitidos por la dirección de gestión jurídica o la subdirección de gestión de normativa y doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituyen interpretación oficial para los empleados públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas

competencias de la DIAN se encuentra: “actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios, en relación con los asuntos de su competencia”.

Igualmente, en el párrafo del artículo 20 de este Decreto señala que: “Los conceptos emitidos por la Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina de la Dirección de Gestión Jurídica sobre la interpretación y aplicación de las leyes tributarias, (...) en asuntos de competencia de la Entidad, que sean publicados, constituyen interpretación oficial para los empleados públicos de la DIAN y por ende de su obligatoria observancia.”

Así las cosas, la CGR observa incumplimiento por parte de Colpensiones del deber legal a la regulación de la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1050 de 2014, la cual está definida para la retención de la contribución en los contratos de obra suscritos con recursos propios o del presupuesto nacional, omitiendo un deber funcional, respaldándose para estos efectos en un concepto emitido por el MEN, sobre las características y condiciones de un tributo cuyas condiciones se encuentran fundadas en la Ley creadora del mismo.

Por lo tanto, pese a que el MEN tiene a su cargo obligaciones orientadas a identificar los pagos de la contribución y a velar porque los recursos ingresaran al Fondo de Universidades que administra, tal como lo señala el artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, no tomó las medidas tendientes para obtener el efectivo recaudo de los mismos, al no reportar para este efecto a la DIAN de manera oportuna la omisión de la retención de la contribución sobre los contratos de obra celebrados por el agente retenedor con NIT 900.336.004-7, que de acuerdo al hecho generador por concepto de la contribución estampilla “Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” son sujetos de retención de dicho tributo, para que a su vez se desplegaran las labores de fiscalización y cobro, para obtener el correspondiente recaudo de los señalados recursos.

En consecuencia, de lo expuesto, la CGR evidencia que la omisión del pago de la contribución estampilla Universidad Nacional y demás universidades estatales, se originó debido a que la Subdirección de Gestión Financiera – Grupo de Recaudo del MEN no adoptó actividades efectivas dentro del ámbito de su competencia de supervisión, al no velar por el efectivo recaudo de los recursos por la contribución ya referida y al incumplimiento al deber legal que le asiste al agente retenedor, así como no informar al acreedor de la obligación DIAN, para que en ejercicio de sus funciones inicie los trámites de fiscalización pertinentes. Además, se presenta por debilidades en el proceso de identificación, recaudo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, al no lograr el recaudo y posterior distribución de los recursos de la contribución parafiscal de la Ley 1697 de 2013, cuya destinación específica se orienta a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria.²⁹

De igual forma, deficiencias en el control y seguimiento a la retención como en el giro de los recursos originados por la contribución objeto de análisis, al no definir acciones tendientes al fortalecimiento de controles, metodologías y procedimientos que mitiguen el riesgo de pérdida de recursos correspondientes a obligaciones prescritas por \$82.658.782.

Nacionales; por lo tanto, tendrán carácter obligatorio para los mismos. Los contribuyentes podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en la ley.

²⁹ Ley 1697 de 2013 (...) ARTÍCULO 4o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país. (...)

El presente hallazgo tiene incidencia fiscal en cuantía de \$82.658.782 en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³⁰ modificado por el artículo 126 del Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria en virtud del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 modificada por el artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Respuesta del MEN

Radicado 2022-EE-289340 del 29 de noviembre de 2022, se destaca aparte de la respuesta de la siguiente manera:

"(...) no puede hablarse de una "deficiente gestión de recaudo" o de no adopción de "actividades efectivas dentro del ámbito de su competencia de supervisión, al no velar por el efectivo recaudo de los recursos por la contribución ya referida y al incumplimiento al deber legal que le asiste al agente retenedor", como quiera que la fiscalización, determinación y cobro coactivo de la contribución en comento, es competencia de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (artículos 7 de la Ley 1697 de 2013 y 2.5.4.1.2.6. del Decreto 1075 de 2015), a partir de los elementos normativos de la estampilla creada por la Ley 1697 de 2013...

(...) Ahora bien, y con el propósito de abordar de manera puntual al agente de retención con NIT 900.336.004-7 respecto del cual se formula la observación No. 1, efectivamente mediante el radicado 2017-EE-029995 del 20 de febrero de 2017, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de una serie de presupuestos normativos, orientó a Colpensiones sobre la no procedencia de la aplicación de la contribución creada por la Ley 1697 de 2013 para los contratos de obra, conexos y adiciones que celebró, como resultado de un análisis de la naturaleza jurídica de dicha entidad. Esta postura del Ministerio de Educación Nacional obedeció a la ausencia de lineamientos o interpretación jurídica por parte de la UAE DIAN, como puede apreciarse en el oficio 38866 del 1 de julio de 2014, en el cual se atendió una consulta elevada precisamente por este ministerio, en el que la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN, expresó lo siguiente: "(...)"

Posteriormente la DIAN asume la posición de autoridad doctrinal frente a la contribución como tributo de su competencia, a partir del pronunciamiento del Consejo de Estado No. 2324 de 19 de diciembre de 2017, en el que se aclararon las competencias del Ministerio de Educación Nacional y de la DIAN, emitiendo con posterioridad algunos conceptos relacionados con la Estampilla, mismos que se encuentran revocados acorde con lo indicado en el Concepto General Unificado N° 100202208- 0585 de 2020: "(...) El presente concepto unificado recoge la doctrina proferida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN) hasta la fecha y revoca todos los conceptos y oficios expedidos relacionados con la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia (...)"

Respuesta de la DIAN

Mediante oficio No. 100202211-0983 del 29 de noviembre de 2022 la DIAN señala frente al hallazgo presentado:

"no corresponde a la DIAN emitir respuesta alguna sobre la misma".

³⁰ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: "Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".

Respuesta de Colpensiones

Mediante Radicado 2022_17021134 con fecha del 25 de noviembre de 2022, Colpensiones remite respuesta en los siguientes términos:

*“(…) Es importante señalar que la contribución parafiscal de la Ley 1697 de 2013 se causa mediante la retención que realizan las entidades contratantes al momento de realizar el pago o pagos al contratista, según lo previsto en el artículo 9 de la Ley 1697 de 2013. En este sentido, debe tenerse en consideración que quienes están obligados a realizar la retención son “los jefes de las oficinas pagadoras, o quien haga sus veces, **de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación**”, tal como se dispone en el artículo 7 del Decreto 1050 de 2014.¹² En este sentido debe señalarse que COLPENSIONES no puede realizar retenciones por no ser parte del Presupuesto General de la Nación¹³ y por tanto no tiene lugar la causación de la contribución parafiscal en los términos del artículo 9 de la Ley 1697 de 2013.*

En este orden de ideas, toda vez que ninguno de los contratos de obra, sus adiciones en dinero y los contratos conexos a los de obra que celebra Colpensiones en su condición de empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial se cubre con recursos del Presupuesto General de la Nación, es equivocado concluir que esta Administradora se encuentra sujeta a las regulaciones contenidas en la citada Ley 1697 de 2013.

Conforme a lo expuesto, se reitera que los pagos que realiza COLPENSIONES no están sujetos a la contribución parafiscal de la Ley 1697 de 2013 por cuanto la entidad no hace parte del Parte del Presupuesto General de la Nación ni ejecuta recursos pertenecientes al mismo¹⁴.”

(…)

“En conclusión, establecido que la contribución parafiscal de la Ley 1697 de 2013 se causa mediante la retención que realizan las entidades contratantes al momento de realizar el pago o pagos al contratista, producto de la suscripción de los contratos de obra, adicionales en dinero o conexos, y que en ese sentido debe tenerse en consideración que quienes están obligados a realizar la retención son los jefes de las oficinas pagadoras, o quien haga sus veces, de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, tal como se dispone en el artículo 7 del Decreto 1050 de 2014, Colpensiones, al no ser una entidad que integre el Presupuesto General de la Nación y al no cubrir los contratos de obra, adicionales en dinero o conexos con recursos de dicha naturaleza, no está facultada jurídicamente para realizar las retenciones correspondientes y por lo tanto, no tiene lugar la causación de la obligación.

En virtud de esta normativa, en enero de 2017 el Ministerio de Educación Nacional mediante comunicación radicado 2017-EE-029995 informó la no procedencia de aplicar la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013 de los contratos de obra, conexos y adiciones que celebre Colpensiones, considerando que el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que los recursos de seguridad social tienen destinación específica y no pueden ser sometidos a ningún tipo de impuesto, tasa, estampilla y adicionalmente a que los recursos con los que se financian los gastos operativos de la entidad se cubren con un porcentaje de la renta parafiscal que administra y que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.”

Análisis de la respuesta

El MEN señala que no se puede referir una deficiente gestión toda vez que “la fiscalización, determinación y cobro coactivo de la contribución en comento, es competencia de la DIAN”. Sin embargo, el MEN tiene a cargo el procedimiento de identificación y verificación del recaudo y emitió

un concepto para el cual no era competente, concepto en el que basa el agente retenedor para no efectuar las respectivas retenciones.

En el análisis de la respuesta Colpensiones manifiesta ser una entidad no sujeta a dar aplicación de la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013 por los contratos de obra, conexos y adiciones que celebre, respaldada para tal fin, entre otros, en comunicación mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional le informó la no procedencia de dicha normativa.

Es así, como inicialmente su escrito de respuesta Colpensiones presenta un recuento normativo para exponer su naturaleza jurídica y el de su régimen presupuestal, indicando que *“el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional no regula a las empresas industriales y comerciales del Estado, a las cuales se aplican las normas que expresamente las mencionen.”*

Aspecto que no es de recibo por la CGR, ya que en consonancia con la Ley 1697 de 2013, el hecho generador señalado en su artículo 5³¹, se hace extensivo a los contratos suscritos por entidades del orden nacional, que actúan como contratantes, sin exceptuarse el régimen jurídico aplicable en sus contratos, incluidas para tal efecto las empresas industriales y comerciales del Estado como lo es Colpensiones. Correspondiéndole a esta última, por lo tanto, el haber fungido como agente retenedor en el marco de la citada contribución *“Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”*, contrario a lo expuesto en su comunicado.

Además de lo anterior, los contratos objeto de la mencionada contribución, suscritos por Colpensiones, no son aquellos que se financian con recursos del sistema general de pensiones, y en general como lo dispone su objeto misional de los fondos administrados por esta, tal como lo reconoce en apartes de su respuesta, cuando señala que: *“la financiación de los contratos de obra, adiciones o conexos que ejecuta Colpensiones NO se obtiene a partir del presupuesto que transfiere la Nación a la Administradora. Su financiamiento (como se puntualizará adelante) proviene de la comisión que percibe Colpensiones como consecuencia de administrar dichos recursos parafiscales.”*

Finalmente, en relación con el soporte de excepción a la retención y traslado de recursos de esta contribución, sustentado en un concepto emitido por el MEN, así *“cuando su recaudador está manifestando clara y expresamente que no debe hacerlo como enfáticamente el Ministerio de Educación Nacional lo informó a Colpensiones mediante comunicación radicado 2017-EE-029995, de la no procedencia de aplicar la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013”*.

Lo cierto es que el citado Ministerio, no tiene atribuciones para actuar como autoridad en materia tributaria que le otorguen validez a los conceptos que en este aspecto presenta Colpensiones. Correspondiéndole a la DIAN, las funciones para desempeñarse como sujeto activo o acreedor de la contribución. Entidad tributaria, quien tiene además a su cargo funciones de emisión de conceptos en esta materia, pero de la cual no se obtuvo manifestación de consulta o requerimiento presentado por

³¹ Artículo 5°. Hecho generador. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Ley 80 de 1993 (...) ARTÍCULO 2.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles(...)

Colpensiones, quien tal como se ha expuesto era la llamada actuar como agente retenedor de los contratos de obra suscritos y sus conexos, según lo preceptúa la Ley 1697 de 2013.

Por otro lado, ante lo enunciado por Colpensiones en referencia a la respuesta emitida por el MEN que como *“recaudador dispuso la no realización de la retención”*, debe precisarse que lo expuesto por el MEN, no es correspondiente puesto que cita haber actuado por *“ausencia de doctrina de la UAE DIAN lo que dio lugar a no tener la certeza con relación al agente retenedor en cuestión, si le correspondía practicar o no la retención de la contribución parafiscal”*. Precisamente, el Ministerio se extralimitó en su competencia al no elevar la consulta a la DIAN, como sujeto activo de la relación tributaria y conforme a las funciones designadas por la Ley y no utilizó los mecanismos de acción conjunta en torno a la identificación y cobro de la retención de la contribución de la estampilla, demostrando así debilidades de coordinación interinstitucional en el manejo del recaudo de la misma.

Contrario a lo indicado por esta entidad, si existe doctrina para tal fin, se encontrándose el Concepto 2324 de 2017 y 2386 de 2018, emitidos por el Consejo de Estado, que han referido: *“(…) El Ministerio de Educación Nacional debe velar porque los recursos ingresen efectivamente al Fondo. Si esto no sucede, debe informar al acreedor de la obligación tributaria (DIAN) para que, en ejercicio de su función de fiscalización, esta entidad inicie los trámites pertinentes para el cobro de dichos recursos, previa la elaboración de la liquidación del tributo con los intereses generados. (…)”*

De igual forma, en el mismo concepto 2324 de 2017 en atención al concepto particular 2229 de 2008, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que basta con ser una entidad del orden nacional de aquellas señaladas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 para que se constituya uno de los elementos del hecho generador, cuando precisa que:

“No se planteó ninguna excepción relacionada con las circunstancias de que la entidad no aplique el régimen de contratación pública o que no ejecute recursos del Presupuesto General de la Nación... Quiere decir lo anterior que la naturaleza de entidad pública nacional no se afecta porque aplique o no normas contractuales de derecho privado o porque aplique o no la Ley 80 de 1993... Entonces, para predicar la aplicación del artículo 5 de la Ley 1697 de 2013, basta con ser una entidad nacional de aquellas enunciadas expresamente por el artículo anteriormente transcrito o que: i) se trate de una persona jurídica del orden nacional en la que exista participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que se adopte o sea un organismo o dependencia del Estado al que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

Ante lo expuesto, el argumento de las dos entidades, no resulta procedente con relación al hecho generador de la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013. Materia que según lo ha conceptualizado Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, así como los conceptos expedidos por la DIAN sobre el asunto, como lo es el Concepto General Unificado de 2020, emitido por la Dirección Jurídica de la DIAN, en el que cita:

(…)2.1. Entidades del orden nacional – Elemento subjetivo

En cuanto al elemento subjetivo del hecho generador del tributo, este se configura cuando se celebran contratos de obra y conexos por entidades públicas del orden nacional, definidas por el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, sin que exista un tratamiento diferencial, si se trata de entidades que están sometidas al régimen de contratación pública o aquellas que se rigen por normas de derecho privado.

*De igual manera, el tributo se genera en todo contrato de obra o conexos que efectúen entidades públicas nacionales, sin importar que se trate de la ejecución **de recursos del Presupuesto General de la Nación o rentas propias de cada establecimiento**. (Negrilla fuera de texto).*

Por lo expuesto, el hallazgo se mantiene con incidencia fiscal en cuantía de \$82.658.782 en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³² modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria en virtud del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 modificada por el artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

HALLAZGO No. 7. RETENCIÓN CONTRIBUCIÓN ESTAMPILLA ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL (F) (D)

Recursos dejados de retener por parte de algunos agentes retenedores, por concepto de la contribución estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, y que no fueron reportados por el MEN a la DIAN para su respectiva determinación y prescribió la acción de cobro en cuantía de \$10.706.743.758

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

La Ley 1697 de 2013 *“Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”*. En su artículo 5 sobre el hecho generador señala:

“Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2o de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

PARÁGRAFO. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.” (subrayado y negrillas fuera de texto original)

Sobre el recaudo esta normativa en su artículo 9 indica:

“ARTÍCULO 9. CAUSACIÓN. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8o de la presente ley.”

Frente a las labores del MEN en su artículo 11 estipula entre otras, la siguiente:

“ARTÍCULO 11. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL FONDO. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:

³² La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *“Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

(...) b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla. (...)

Por su parte el Decreto 1050 de 2014. *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones”,* sobre la retención de la contribución indica:

“Artículo 4º. Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia. Determina que estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus funciones:

“(...) 2. Supervisar que ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

Artículo 6º. *Del hecho generador. De conformidad con el artículo 5º de la Ley 1697 de 2013, los contratos gravados por la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son aquellos que cumplen con las siguientes dos (2) condiciones:*

1. Ser de aquellos denominados de Obra y sus adiciones en dinero, o tratarse de sus contratos conexos.

El contrato de obra es aquel celebrado para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Contratos conexos serán aquellos que tengan como objeto el diseño, operación y mantenimiento que versen sobre bienes inmuebles, además de los contratos de interventoría.

2. Ser suscritos por las entidades del orden nacional, definidas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, independientemente de su régimen contractual.”

Artículo 7º. De la Retención de la Contribución.

“(...) Los jefes de las oficinas pagadoras de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados sin situación de fondos o con recursos propios, y los jefes de las oficinas pagadoras de las demás entidades del orden nacional que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con recursos propios; son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada.(...)”

Mediante Concepto 2324 de 2017 del Consejo de Estado se establece: *“(...) El Ministerio de Educación Nacional debe velar porque los recursos ingresen efectivamente al Fondo. Si esto no sucede, debe informar al acreedor de la obligación tributaria (DIAN) para que, en ejercicio de su función de fiscalización, esta entidad inicie los trámites pertinentes para el cobro de dichos recursos, previa la elaboración de la liquidación del tributo con los intereses generados.*

Toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio

de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, sin perjuicio de las demás pruebas obtenidas dentro de la investigación que lleve a cabo para tal fin.(...)"

Del análisis realizado por el equipo auditor de la CGR a la información remitida por diferentes agentes retenedores de la contribución estampilla "Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia", se evidenciaron los contratos de obra y conexos, suscritos y ejecutados en el periodo 2014 a 2017, a los cuales el agente retenedor no efectuó la retención de la contribución y sobre los cuales no se adelantó proceso de fiscalización y cobro, en los siguientes casos:

Caso Nro. 1 - Agente retenedor Banco Agrario - NIT 800.037.800

Veintiséis (26) contratos de obra o conexos sin retención de estampilla por \$5.547.825

Tabla No. 11.
Contratos Sin Retención Estampilla NIT 800.037.800

Cifras en pesos ctes (\$)

NIT Agente Retenedor		800.037.800		
Contrato	Valor Contrato	Base Gravable (Pagos)	Tarifa Art8 Ley 1697	Valor Contribución
OSS13-438SU	4.005.000	3.905.000	0,5%	19.525
OSS13-444SU	2.727.768	2.727.768	0,5%	13.639
OSS13-507DG	67.431.057	67.431.057	0,5%	337.155
CON14-2CA	45.000.000	44.999.235	0,5%	224.996
OSS14-75CA	1.304.400	1.279.574	0,5%	6.398
OSS14-1555SA	3.200.000	3.200.000	0,5%	16.000
OSS14-1650SA	1.400.000	1.400.000	0,5%	7.000
OSS14-1606SA	7.500.000	7.500.000	0,5%	37.500
OSS14-1653SA	3.750.000	3.750.000	0,5%	18.750
OSS14-1700SA	1.305.000	1.305.000	0,5%	6.525
OSS14-1901SA	7.417.500	7.417.500	0,5%	37.088
OSS14-1697SA	1.870.000	1.870.000	0,5%	9.350
OSS14-1712SA	2.124.360	1.125.000	0,5%	5.625
OSS14-1723SA	4.380.000	4.380.000	0,5%	21.900
OSS14-1831SA	750.000	750.000	0,5%	3.750
OSS14-1846SA	847.000	847.000	0,5%	4.235
OSS14-1881SA	5.405.000	5.405.000	0,5%	27.025
OSS14-1898SA	300.000	300.000	0,5%	1.500
OSS14-1902SA	11.914.000	11.914.000	0,5%	59.570
OSS14-1911SA	4.061.500	4.061.500	0,5%	20.308
OSS14-1963SA	1.694.000	1.694.000	0,5%	8.470
OSS14-1964SA	1.938.100	1.938.100	0,5%	9.691
OSS14-2057BO	5.935.154	5.555.304	0,5%	27.777
CON14-174DG	267.550.000	267.550.000	0,5%	1.337.750
OSS15-48CA	10.726.594	10.723.600	0,5%	53.618
CON15-63DG	739.612.050	646.536.089	0,5%	3.232.680
Total				5.547.825

Fuente: Circularización BAC

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 2 - Agente retenedor Ejército Nacional - NIT 800.131.297

Un (1) contrato de obra o conexo sin retención y traslado por concepto de la contribución de estampilla por \$2.863.170.

Tabla No. 12.
Contratos Sin Retención Estampilla NIT 800.131.297

Cifras en pesos ctes (\$)

NIT Agente Retenedor		800.131.297			
Contrato	NIT contratista	Valor Contrato	Base Gravable (pagos)	Tarifa Art8 Ley 1697	Valor Contribución
475	830.147.136	572.633.915	572.633.915	0.5%	2.863.170
Total					2.863.170

Fuente: Circularización Ejército Nacional

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 3 – Agente retenedor Financiera de Desarrollo Nacional - FDN NIT 800.509.022

Un (1) contrato conexo con el objeto de "(...) la elaboración de los estudios técnicos y diseños para la protección marginal, estudio de impacto ambiental para la construcción de las obras y consulta previa a que haya lugar, para la ejecución del Proyecto, así como las validaciones que se requieran en desarrollo del mismo (...)" sin retención de estampilla por \$5.204.458.

Tabla No. 13.
Contratos Sin Retención Estampilla FDN - NIT 800.509.022

Cifras en pesos ctes (\$)

NIT Agente Retenedor		860.509.022			
Id Contrato	NIT Contratista	Valor Contrato	Base Gravable (Pagos)	Tarifa Art8 Ley 1697	Valor Contribución
031-2015	811.046.878	1.207.434.354	1.040.891.685	0.5%	5.204.458

Fuente: Circularización FDN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 4 – Agente retenedor Cormagdalena - NIT 829.000.127

Dos (2) contratos de obra o conexos donde el agente retenedor señala que no efectuó retención de estampilla por \$2.120.394,82. Así mismo, el contrato conexo "Interventoría técnica, económica, financiera, jurídica, administrativa, operativa, de riesgos, medio ambiental y socio predial del contrato de asociación público privada N° 001 de 2014 para el proyecto de "recuperación de la navegabilidad en el río magdalena", con acta de liquidación del 9 de octubre de 2020, no efectuó retención por \$129.566.822.

Tabla No. 14.
Contratos Sin Retención Estampilla Cormagdalena NIT 829.000.127

Cifras en pesos Cte (\$)

NIT AGENTE RETENEDOR		829.000.127			
ID CONTRATO	NIT DEL CONTRATISTA	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE (PAGOS)	TARIFA SEGÚN ART8 LEY 1697	VALOR CONTRIBUCION
026 de 2015	3.957.226	67.268.267.080	7.712.310.817	2%	129.566.822
0-0202-2016	S.I	301.200.000	301.200.000	0,5%	1.506.000
0-0226-2016	S.I	122.878.963	122.878.963	0.5%	614.395
Total					131.687.217

Fuente: Circularización Ejército Nacional

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 5 – Agente retenedor DNP- NIT 899.999.011

Un (1) contrato conexo con el objeto de "Estructurar Técnica, Legal Y Financieramente Un Proyecto Piloto Para La Nueva Infraestructura De Ese Hospital Departamental Juan Dominguez Romero Del Municipio De Soledad Atlántico, Para Las Etapas Diseño, Construcción, Dotación, Operación Y Mantenimiento De La Infraestructura, Incluyendo La Prestación De Servicios De Apoyos No Clínicos A Través Del Esquema De Asociación Público-Privada(App) Previsto En La Ley 1508 De 2012", con acta de liquidación del 14 de diciembre del 2016 fueron ejecutados recursos por \$445.148.185 y no se efectuó retención de estampilla por \$4.451.482.

Tabla No. 15.
Contratos Sin Retención Estampilla DNP - NIT 899.999.011

Cifras en pesos Ctes (\$)

NIT Agente Retenedor		DNP			
Contrato	NIT Del Contratista	Valor Contrato	Base Gravable (Pagos)	Tarifa Art8 Ley 1697	Valor Contribución
DNP-OR-062-15	860.522.381	1.473.200.000	445.148.185	1%	4.451.482

Fuente: Circularización DNP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 6 – Agente retenedor ECOPETROL - NIT 899.999.068

Veintitrés (23) contratos de obra o conexos sin retención por concepto de la contribución de estampilla por \$10.101.187.108

Tabla No. 16.
Contratos Sin Retención Estampilla Ecopetrol NIT 899.999.068-1

Cifras en pesos Ctes (\$)

Contrato	Fecha de Suscripción	Vlr Final Contrato con adiciones	Valor Total Pagos	% Tarifa Ley 1697	Valor Contribución
MA-0027816	02/07/2013	8.300.484.301,00	7.102.210.046,00	2	142.044.200
HAB-YUMA-2013-03	05/03/2014	54.327.238.354,00	54.327.238.354,00	2	1.086.544.767
8000000356	28/07/2014	13.421.088.974,00	12.312.657.465,00	2	246.253.149
8600822	13/07/2015	16.732.405.347,00	16.732.405.347,00	2	334.648.106
5212892	22/01/2014	9.176.757.323,00	9.176.757.323,00	2	183.535.146
3001842	29/06/2016	1.012.606.816,00	1.012.272.108,00	0,5	5.061.360
3000316	20/05/2016	1.015.009.271,00	1.015.009.271,00	0,5	5.075.046
3000291	21/06/2016	1.694.608.696,00	1.694.608.696,00	1	16.946.086
30004289	28/12/2016	7.257.061.452,00	7.257.061.452,00	2	145.141.229
3000883	27/06/2016	3.191.043.884,00	3.191.043.884,00	1	31.910.438
3008634	01/09/2017	1.761.945.510,00	1.761.945.510,00	1	17.619.455
3003468	24/11/2016	18.196.103.055,00	18.196.103.055,00	2	363.922.061
3005083	27/02/2017	964.003.152,00	964.003.152,00	0,5	4.820.015
3008386	18/08/2017	1.075.147.236,00	1.075.147.236,00	0,5	5.375.736
3008059	24/08/2017	2.951.480.070,00	2.951.480.070,00	1	29.514.800
3009260	03/10/2017	3.945.889.582,00	3.945.889.582,00	1	39.458.895
3006958	16/12/2019	60.552.274.565,00	60.552.274.565,00	2	1.211.045.491
8602456	14/09/2017	14.256.595.023,00	14.256.595.023,00	2	285.131.900
3002488	29/06/2016	59.311.212.376,00	59.311.212.376,00	2	1.186.224.247
3010893	04/12/2017	238.045.748.595,00	238.045.748.595,00	2	4.760.914.971
Total					10.101.187.108

Fuente: Circularización Ecopetrol

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 7 Agente retenedor Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo - UNGRD- NIT 900.478.966

Doce (12) contratos en estado liquidado o terminado de las vigencias 2014 a 2018, sobre los cuales el agente retenedor con NIT 900478966-6 no reporta retención por concepto de la retención de la estampilla.

Tabla No. 17.
Contratos liquidados sin retención Estampilla UNGRD– NIT 900.478.966-6

Cifras en pesos ctes (\$)

Contrato	NIT Contratista	Valor final del contrato con adiciones	Tarifa Ley 1697	Valor contribución
9677-04-663-2014	900797452	517.258.500	0,05%	2.586.292,50
9677-PPAL001-033-2016	900919419	7.382.112.511	2%	147.642.250,22
9677-PPAL001-038-2016	830140155	60.953.319	0,05%	304.766,60
9677-PPAL001-082-2016	890115165	910.685.802	0,05%	4.553.429,01
9677-PPAL001-087-2016	900923844	13.003.986.292	2%	260.079.725,84
9677-PPAL001-091-2016	800203342	2.895.857.958	1%	28.958.579,58
9677-PPAL001-481-2015	900218729	294.695.819	0,50%	1.473.479,10
9677-PPAL001-051-2015	900478966-6	110.928.333	0,50%	554.641,67
9677-PPAL001-188-2017	900478966-6	105.394.417	0,50%	526.972,09
9677-PPAL001-218-2018	900478966-6	108.497.655	0,50%	542.488,28
9677-PPAL001-301-2018	900478966-6	311.009.478	0,50%	1.555.047,39
Total				448.777.672,28

Fuente: Circularización UNGRD

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso Nro. 8 Agente retenedor Indumil – NIT 899.999.966

Nueve (9) contratos en estado liquidado, sobre los cuales el agente retenedor con NIT 899.999.966-6 no reporta retención por concepto de la contribución de la estampilla.

Tabla No. 18.
Contratos liquidados sin retención Estampilla Indumil NIT 899.999.966

Cifras en pesos ctes (\$)

Contrato	NIT	Valor final del contrato con adiciones	Tarifa Ley 1697	Valor contribución
100.030.482	830.142.953	4.837.362	0,50%	24.187
2-3-4-022/2014	830.142.953	20.565.540	0,50%	102.828
4-045/2014	800215466	28.703.614	0,50%	143.518
3-163/2014	800.215.466	195.400.000	0,50%	977.000
3-065/2014	830.078.903	224.980.000	0,50%	1.124.900
3-061/2014	51.978.434	32.321.250	0,50%	161.606
1-213/2014	79.732.096	429.228.186	0,50%	2.146.141
3-060/2014	800.122.460	412.561.504	0,50%	2.062.808
100030680/2014	79.909.677	56.367.600	0,50%	281.838
Total				7.024.826

Al respecto, la CGR observa incumplimiento a la regulación que la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1050 de 2014 han definido para la retención de los recursos originados por la contribución que le

correspondía realizar a los agentes retenedores, en los contratos de obra que suscribieron con recursos propios o del presupuesto nacional, omitiendo un deber funcional.

Por lo tanto, pese a que el MEN tiene a su cargo obligaciones orientadas a identificar los pagos de la contribución y a velar porque los recursos ingresaran al Fondo de Universidades que administra, tal como lo señala el artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, no tomó las medidas tendientes para obtener el efectivo recaudo de los mismos, al no reportar para este efecto a la DIAN de manera oportuna la omisión de la retención de la contribución sobre los contratos de obra citados, que de acuerdo al hecho generador por concepto de la contribución estampilla “*Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*” son sujetos de retención de dicho tributo, para que a su vez se desplegaran las labores de fiscalización y cobro, para obtener el correspondiente recaudo de los señalados recursos.

En consecuencia, de lo expuesto, la CGR evidencia que la omisión del pago de la contribución estampilla Universidad Nacional y demás universidades estatales, se originó debido a que la Subdirección de Gestión Financiera – Grupo de Recaudo del MEN no adoptó actividades efectivas dentro del ámbito de su competencia de supervisión, al no velar por el efectivo recaudo de los recursos por la contribución ya referida. Además, se presenta por debilidades en el proceso de identificación, recaudo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, que no logró el recaudo y posterior distribución de los recursos de la contribución parafiscal de la Ley 1697 de 2013, cuya destinación específica se orienta a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria³³.

Así mismo, el artículo 684 del Estatuto Tributario la DIAN otorga amplias facultades de fiscalización a la DIAN, no obstante, las mismas no fueron desplegadas en el ámbito de recaudo de la contribución parafiscal pro estampilla.

De igual forma, deficiencias en el control y seguimiento a la retención y giro de los recursos originados por la contribución objeto de análisis, así como en la implementación de acciones tendientes al fortalecimiento de controles, metodologías y procedimientos que mitiguen el riesgo de pérdida de recursos correspondientes a obligaciones prescritas por \$10.706.743.758

El presente hallazgo tiene incidencia fiscal en cuantía de \$10.706.743.758 en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³⁴ modificado por el artículo 126 del Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria al tenor de lo contemplado en la Ley 734 de 2002³⁵ artículos 34 y 35.

³³ Ley 1697 de 2013 (...) ARTÍCULO 4o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país. (...)

³⁴ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: “Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.

³⁵ Ley derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019. La entrada en vigencia de la presente Ley fue prorrogada hasta el 1 de julio de 2021 (artículo 140, Ley 1955 del 25/05/2019). A su vez modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual señaló que: “Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas”

Respuestas y análisis de respuestas

Respuesta de la DIAN

Respecto a la Observación No. 10 del comunicado de la Contraloría General de la República adjunto, se indica que el MEN frente a entidades como Banco Agrario, Ejército Nacional de Colombia, Financiera de Desarrollo Nacional, entre otras, *“tal como lo señala el artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, no tomó las medidas tendientes para obtener el efectivo recaudo de los mismos, al no reportar para este efecto a la DIAN de manera oportuna la omisión de la retención de la contribución sobre los contratos de obra citados, que de acuerdo al hecho generador por concepto de la contribución estampilla “Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” son sujetos de retención de dicho tributo, para que a su vez se desplegaran las labores de fiscalización y cobro, para obtener el correspondiente recaudo de los señalados recursos.”*, (Subrayado fuera de texto), de tal manera que la observación está dirigida al Ministerio de Educación Nacional (MEN), y en consecuencia no corresponde a la DIAN emitir respuesta alguna sobre la misma.

Análisis de la respuesta

La DIAN señala en su respuesta que no le corresponde pronunciarse al respecto. Sin embargo, como sujeto activo de la relación tributaria y teniendo en cuenta las amplias facultades de fiscalización asignadas a través del artículo 684 del Estatuto Tributario, para el caso de la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013, no se evidencia que la DIAN haga uso de las mismas, razón por la cual la CGR considera que con su omisión contribuye a la pérdida de recursos señalada en el hallazgo.

Caso Nro. 1 – Agente retenedor Banco Agrario

Respuesta de la entidad

El Banco agrario remite respuesta mediante oficio 563 de 24 de noviembre de 2022 en los siguientes términos:

“El Banco a continuación realiza el análisis de cada uno de los contratos que fueron objeto de revisión por parte del ente de control así:

3. *Un total de 11 contratos fueron suscritos antes del 5 de junio de 2014, es decir antes de la entrada en vigor del Decreto 1050 de 2014 y lo descrito en el artículo 6 de la Ley 1697 de 2013. Así las cosas, es claro que no se aplicó la retención acatando los principios de la aplicación de la ley que así mismo no era retroactiva en el tiempo.*

Los contratos que se encuentran en este periodo son los siguientes:

CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR CONTRATO
OSS13-438SU	ATENDER LAS REPARACIONES LOCATIVAS NECESARIAS EN LA OFICINA DE IBAGUÉ, ZONAL TOLIMA NORTE, SUR, CENTRO Y COB.	20/12/2013	4,005,000.00
OSS13-446SU	ATENDER LAS REPARACIONES LOCATIVAS NECESARIAS EN LA OFICINA DE GARZON – HUILA.	20/12/2013	6,617,052.00
OSS13-444SU	ATENDER EL RESANE, PINTURA INTERNA Y EXTERNA EN LA OFICINA DE IQUIRA – HUILA.	20/12/2013	2,727,768.00

OSS13-507DG	ATENDER ADECUACIONES MENORES EN UN NUEVO LOCAL PARA TRASLADAR LA OFICINA DE MUTATA POR INCENDIO EN LA OFICINA HABITUAL	24/12/2013	67,431,057.00
CON14-2CA	ATENDER ADECUACIONES MENORES PARA LAS OFICINAS DELA REGIONAL CAFETERA.	17/01/2014	45,000,000.00
CON14-1508SA	COMITE 05/2014.ADELANTAR LAS OBRAS CIVILES REQUERIDAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS ADECUACIONES MENORES NECESARIAS PARA LA FÁBRICA DE CRÉDITO EN EL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, REGIONAL SANTANDER, SEGUNDO Y SEXTO PISO DEL EDIFICIO REGIONAL, CALLE 35 NO 17 – 34, BUCARAMANGA, SANTANDER	22/05/2014	27,000,000.00
OSS14-1555SA	COMITE NO.001 -22/01/2014 RESANE Y PINTURA, INCLUYESEÑALIZACION, RESANE Y ESTUCADO DE LAS FISURAS, PINTURA FACHADA PRINCIPAL EN CORAZA, PINTURA INTERIOR OFICINA EN CORAZA, PINTURA ZOCALO COLOR GRIS, ASEO GENERAL AREAS INTERVENIDAS	18/02/2014	3,200,000.00
OSS14-1650SA	COMITE NO.001 -22/01/2014 MANTENIMIENTO, RESANES, PINTURA TOTAL DE PAREDES Y CAMBIO PARCIAL BALDOSAS	12/02/2014	1,400,000.00
OSS14-1606SA	PLOMERIA Y MANTENIMIENTO INSTALACIONES HIDROSANITARIAS	31/01/2014	7,500,000.00
OSS14-1653SA	COMITE NO.001 -22/01/2014 INSTALACION 20 MTL PORCELANATO, RESANE PAREDES CON PLASTIESTUCO, PINTURA GENERAL EXTERNA E INTERNA, PINTURA DE LAS VENTANAS DE HIERRO CON PINTURA ANTICORROSIVA Y PINTURA DE ACEITE GRIS	12/02/2014	3,750,000.00
OSS14-2057BO	REALIZACIÓN DE ADECUACIONES MENORES PARA EL INMUEBLE DONDE OPERA LA OFICINA DEL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA EN SAN JOSE DEL GUAVIARE GUAVIARE.ADECUACIONES MENORES COTIZADAS EN LAS QUE SE INCLUYE LA PINTURA GENERAL DEL INMUEBLE (437.71 M2) , PINTURA EPOXICA BLANCA PARA LAS LAMINAS LATERALES DEL CAJERO AUTOMATICO QUE SE VISUALIZAN AL INTERIOR DE LA OFICINA (21.01 M2) RESANE DE AGRIETAMIENTO DE MUROS INTERNOS Y EXTERNOS EN ARENA DE PEÑA Y ESTUCO (43.77 M2) ESMALTE SINTETICO SOBRE VENTANAS DE FACHADA TIPO REJA (9.49 M2, BARNISBRILLO SOBRE MURO A LA VISTA DE FACHADA (26.84 M2) Y AJUSTE DE VENTANAS DE ALUMINIO.	06/03/2014	5,935,154.00

El valor que corresponde a contratos que no son gravados con el tributo por la suscripción anterior a la fecha de vigencia de la Ley, es por la a de \$842.543.

(...)

4. 3. Con referencia a los 20 contratos restantes, consideramos que el Banco atendió debidamente la solicitud mediante comunicado No. 000499 del 7 de octubre del 2022, al remitir la información ubicada en los archivos de vieja data, sobre la cual no se ha encontrado evidencia o datos adicionales a reportar.

Respuesta del MEN

Mediante oficio 2022-EE-291570 del 30 de noviembre de 2022, el MEN remite respuesta en los siguientes términos:

“1. Mediante radicado No. 2016-EE-015172 con fecha 15 de febrero de 2016 (Ver Anexo 1 2016EE015172BAC), el Ministerio de Educación Nacional, solicita al Banco Agrario de Colombia el envío de información correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015.

2. A su vez, el Banco Agrario de Colombia, mediante radicado No. 2016-ER- 035520 con fecha 02 de marzo de 2016 (Ver Anexo2 2016ER035520 BAC), envía la información correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015, de la cual se evidenció lo siguiente:

- **Contratos OSS13-446SU, CON14-1508SA, OSS14-1711SA, OSS14-1722SA y OSS14-1724SA:** Para estos contratos el Banco Agrario de Colombia realizó transferencias al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, en el segundo semestre de 2014 según radicado 2016-ER-166795 (Ver anexo 3 2016ER166795BAC).
- **Contratos CON15-1517SA y OSS15-1689SA:** Para estos contratos el Banco Agrario de Colombia realizó transferencias al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia en el segundo semestre de 2015 según radicado 2016-ER-001504 (Ver anexo 4 2016ER001504 BAC).
- **Contrato OSS15-1906SA:** Para este contrato el Banco Agrario de Colombia realizó transferencias al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia en el primer semestre de 2016 según radicado 2016-ER-122396 (Ver anexo 5 2016ER122396BAC).
- **Contratos OSS13-438SU, OSS13-444SU, OSS13-507DG, CON14- 2CA, OSS14-75CA, OSS14-1555SA, OSS14-1650SA, OSS14- 1606SA, OSS14-1653SA, OSS14-1700SA, OSS14-1901SA, OSS14-1697SA, OSS14-1712SA, OSS14-1723SA, OSS14-1831SA, OSS14-1846SA, OSS14-1881SA, OSS14-1898SA, OSS14-1902SA, OSS14-1911SA, OSS14-1963SA, OSS14-1964SA, OSS14-2057BO y OSS15-48CA:** contratos que no fueron certificados por el Banco Agrario de Colombia, y sobre los mismos, a la fecha no se evidencian transferencias realizadas al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, razón por la cual el MEN no tuvo conocimiento de estos, situación por la cual no se adelantaron acciones de verificación. (Ver Anexo 1 2016EE015172 y Anexo 2 2016ER035520).
- **Contratos CON14-174DG y CON15-63DG:** La entidad certificó estos contratos según radicado 2016-ER-035520; sin embargo, en su momento, el Ministerio de Educación Nacional orientó respecto a la no procedencia de la contribución sobre los mismos, postura que obedeció a la ausencia que existía para el época, de lineamientos o interpretación jurídica por parte de la UAE DIAN, como puede apreciarse en el oficio 38866¹ del 1 de julio de 2014, en el cual se atendió una consulta elevada precisamente por este ministerio, en el que la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN, expresó lo siguiente:

“(…) Sin embargo, cabe advertir que la ley no ha otorgado la competencia a esta entidad para emitir doctrina general sobre contribuciones parafiscales con destinación específica como es el caso de la estampilla creada mediante la citada Ley 1697 de 2013.

Al respecto, es importante señalar que de conformidad con lo establecido por el Decreto número 4048 de 2008, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales corresponde “administrar los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y comercio exterior, así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado”.

Así mismo, la norma en comento es precisa al determinar que a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le compete actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia, razón por la cual, **es claro que no le corresponde actuar como autoridad doctrinaria respecto de la contribución parafiscal con destinación específica creada mediante Ley 1697 de 2013.**

Si bien la Ley 1697 de 2013, estableció en su artículo 7o que la DIAN será el sujeto activo de la contribución parafiscal allí creada, es claro que el Decreto 1050 de 2014, delimitó en su artículo 11 la calidad de sujeto activo a la actividad de cobro del referido tributo.

En cambio, el mismo legislador estableció en cabeza del Ministerio de Educación Nacional la dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia; el traslado de los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales; la recepción de los informes de las universidades estatales sobre los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de los mismos y en general la labor de recaudo y administración de la referida contribución.

Lo precedente conduce a colegir razonadamente, que es al Ministerio de Educación Nacional y no a esta entidad, a quien compete actuar como autoridad doctrinaria nacional respecto de la contribución parafiscal con destinación específica establecida mediante Ley 1697 de 2013, razón por la cual es a ese ministerio a quien compete determinar el momento en que comenzó a ser obligatoria la aplicación, el recaudo y pago de la contribución parafiscal en comento. (...). (Subraya y negrilla fuera de texto original)

Acorde con lo expuesto y ante la ausencia de pronunciamiento por parte de la DIAN, el Ministerio de Educación Nacional emitía orientaciones a partir del ordenamiento jurídico vigente (...)

Análisis de la respuesta

Para todos los casos identificados en el presente hallazgo, la DIAN, indica en su respuesta que la observación se encuentra dirigida al MEN y que, por esta razón, no se pronuncia, omitiendo su responsabilidad como sujeto activo de la relación tributaria, toda vez que la DIAN cuenta con amplias facultades de fiscalización conforme a lo establecido en el artículo 684 del ET.

Por lo anterior la CGR considera que, con la omisión en el ejercicio de las facultades de fiscalización, la DIAN contribuye en la pérdida de recursos señalados en el hallazgo.

Caso Nro. 1 Agente retenedor Banco Agrario

El agente retenedor menciona que, en el listado remitido por la CGR, se encuentran contratos suscritos antes del 5 de junio de 2014 fecha en la cual entró en vigencia el decreto 1050 y que por tal razón no se encontraba en la obligación de realizar la retención pro estampilla. Argumento no aceptado por la CGR, toda vez que la ley que creó la contribución parafiscal de la estampilla fue sancionada el 20 de diciembre de 2013, fecha a partir de la cual debía acatarse por parte de las entidades obligadas a realizar la retención, entre las cuales se encuentra el Banco Agrario.

La ley en mención indicó los elementos de la contribución, como son: hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable y tarifa, por lo anterior, el agente retenedor debía cumplir con la obligación de retener y trasladar al MEN dichos recursos por los contratos suscritos entre el 20 de diciembre de 2013 y el 5 de junio de 2014.

Frente al resto de contratos de obra y conexos, el agente retenedor no suministra información que dé cuenta de haber cumplido con lo establecido en la mencionada ley.

Por su parte el MEN, menciona que algunos contratos no fueron certificados por el agente retenedor y que por tal razón no tuvo los mecanismos para realizar las verificaciones respectivas, aun cuando existen mecanismos adicionales para adelantar dicho proceso como es el SECOP. Adicionalmente menciona que, frente a contratos conexos, como son los de interventoría y ante la negativa de la DIAN a emitir doctrina al respecto, le indicó al agente que dichos contratos no se encontraban sometidos a la aplicación de la Ley 1697 de 2013, sobrepasando de esta manera sus funciones, toda vez que el MEN no es autoridad para emitir conceptos tributarios.

Por lo anterior el hallazgo se valida con incidencia fiscal en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³⁶ modificado por el artículo 126 del Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria en virtud del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 modificada por el artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Caso Nro. 2 – Agente retenedor Ejército Nacional

Respuesta del Ejército Nacional

El agente retenedor no remitió respuesta al respecto.

Respuesta del MEN

“(…) Respecto al Contrato 475, se informa que el mismo no se encuentra relacionado dentro de la Certificación de Contratos remitida por el Comando General de las Fuerzas Militares, mediante el oficio 2017-ER-091074 del 04/05/2017 (Anexo 2. Nit.830.039.549-4); por lo anterior no se tiene información de su suscripción para proceder con la verificación de la correcta retención y traslado de la contribución establecida en la Ley 1697/2013”

Análisis de respuesta

El MEN en su respuesta, menciona que el contrato no fue certificado por el agente retenedor y que por tal razón no tuvo los insumos para realizar las verificaciones respectivas, aun cuando existen fuentes de información adicionales para adelantar dicho proceso como es el SECOP. Lo anterior evidencia la falta de mecanismos de seguimiento y control frente al recaudo de dicha contribución.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe se valida con incidencia fiscal en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³⁷ modificado por el artículo 126 del Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria en virtud del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 modificada por el artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Caso Nro. 3 – Agente retenedor Financiera de Desarrollo Nacional - FDN

Respuesta de FDN

La Financiera de Desarrollo Nacional emite respuesta a través del oficio con Radicado No. 202210618761 del 25 de noviembre de 2022 en la cual expone:

³⁶ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *"Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".*

³⁷ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *"Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".*

“No obstante a que el mencionado contrato 031 de 2015 (en adelante el Contrato) fue liquidado el 26 de diciembre de 2016 (Anexo 1) y por tanto, los hechos sobre los que está indagando la Contraloría acaecieron hace más de cinco años, razón por la cual ya ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal de conformidad con el artículo 9 de la Ley 610 del 2000, nos permitimos por la presente manifestar a la Contraloría que la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. FDN, cumple de manera diligente con la obligación liquidar la estampilla a que hace referencia la Ley 1697 de 2013, para ello, cuando se identifica que un contrato se configura dentro de los supuesto del hecho generador de la norma (artículo 5 de la Ley 1697 de 2013), la FDN procede a efectuar las retenciones correspondientes a los contratistas en cada pago y las transfiere a la Dirección del Tesoro Nacional de manera semestral.

En relación con el Contrato, como se explicó en nuestra comunicación del 21 de octubre de 2022 con número de radicado 202210616751, no se identificó que el contrato se configurara dentro de la definición establecida para el hecho generador, ya que consistió en un contrato de consultoría que no tenía como propósito la ejecución de una obra, ya que el contratista debía tomar unos diseños que le fueron entregados (ya que habían sido elaborados previamente por otra firma) para el desarrollo del proyecto, esto se puede verificar revisando el numeral 1 del literal A de la Cláusula Segunda, y el numeral 1 del literal B de la misma Cláusula del Contrato (Anexo 2), razón por la cual no se efectuó la retención de la estampilla.

Sin embargo, aun cuando, en gracia de discusión se considerará que la estampilla fuera aplicable al Contrato, la obligación de pago ya habría prescrito en atención a:

a) la estampilla se causa en cada pago, b) el Contrato se ejecutó entre 2015 y 2016, c) el Contrato se liquidó el 20 de diciembre de 2016, d) con posterioridad a esa fecha no se realizó ningún pago y, e) la acción de cobro prescribe cinco (5) años a partir del momento de la exigibilidad (artículo 817 del Estatuto Tributario).

Por último, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, en atención a su observación, procederemos a hacer una revisión del procedimiento para la liquidación de la estampilla en orden a verificar si se requiere algún tipo de ajuste.”

Análisis de la respuesta

Para el contrato 031/2015 la FDN informa que no fue sujeto de deducciones por concepto de contribución parafiscal estampilla “Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, en atención, a que consistió en un contrato de consultoría que no tenía como propósito la ejecución de una obra, ya que el contratista debía tomar unos diseños que le fueron entregados para integrarlos a los resultados del estudio de impacto ambiental que debía realizar.

Es de anotar, el contrato se incluye como un conexo al contener en su objeto contractual la función de diseño y consultoría para una obra de acuerdo con lo establecido en la Ley 1697 de 2013 en su “Artículo 5°. Hecho generador. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2°”; es así como en su objeto contractual expresa: “CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO: Mediante tal suscripción de este Contrato, EL CONTRATISTA se obliga a prestar aquellos servicios profesionales necesarios para llevar a cabo, la elaboración de los estudios técnicos y diseños para la protección marginal, estudio de impacto ambiental para la construcción de las obras y consulta previa a que haya lugar, para la ejecución del Proyecto, así

como las validaciones que se requieran en desarrollo del mismo, de conformidad con los Términos de Referencia de la invitación pública y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA"

En este orden de ideas, la CGR no comparte la argumentación presentada por la entidad; y es enfática en que, si bien la acción de cobro por parte de la DIAN como sujeto activo de la obligación tributaria se encuentra prescrita, la acción fiscal que corresponde a la competencia de la CGR se encuentra vigente.

En estos términos el hallazgo se mantiene en los términos de responsabilidad del MEN en lo pertinente al contrato sin cancelación de la contribución parafiscal Pro Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia por parte de la FDN.

Caso Nro. 4 – Agente retenedor Cormagdalena

Respuesta de Cormagdalena

Cormagdalena mediante radicado 2022-300-3910 con fecha del 25 /11/2022 emite respuesta a la observación efectuada por la CGR, en la cual informa que: *“los contratos observados no cumplen con el hecho generador estipulado en el ARTÍCULO 5° de La Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, justificada además que en lo estipulado en el Concepto 2386 de 2018 del Consejo de Estado, así: “(...) no se encuentran obligados a pagar por la estampilla, toda vez que los mismos no tienen por objeto la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, ni son contratos conexos que tengan como objeto el diseño, operación y mantenimiento que versen sobre bienes inmuebles”.*

Respuesta del MEN

Mediante oficio del 30 de noviembre de 2022 el Ministerio de Educación presenta respuesta relacionada con el Contrato 026 de 2015, el cual fue certificado por CORMAGDALENA mediante radicado 2016-ER-036529 del 3 de marzo de 2016. Mediante radicado 2017-EE-103559 del 22 de junio del 2017, el MEN solicitó al agente retenedor informar el estado de ejecución y pagos realizados, solicitud que fue atendida por el agente retenedor mediante radicado 2017-ER-185553 del 30 de agosto 2017, informando que:

“...el objeto de este contrato es la interventoría al contrato de la APP, suscrito con NAVELENA S.A.S, de igual forma no se le ha realizado ningún pago, los recursos están en una fiducia esperando a que formalmente se liquide el contrato...”

A lo que el Ministerio se pronunció en varias comunicaciones: *2017-EE-176548 del 5 de octubre de 2017, por medio del radicado 2018-EE-047538 del 23 de marzo de 2018, y adicionalmente se solicitó copia del acta de liquidación del contrato en comento.*

“Respecto a la solicitud anterior, CORMAGDALENA mediante radicado 2018-ER-081179 de 13 de abril de 2018, informó que el acta de liquidación estaba en trámite, razón por la el Ministerio, mediante radicado 2018-EE-077869 del 23 de mayo de 2018, reiteró la necesidad de que remitieran copia del acta de liquidación una vez se formalizara.

No obstante, a partir de lo manifestado por CORMAGDALENA frente a que el Contrato 026-2015 no corresponde a hecho generador de la contribución que nos ocupa, y dado que el agente de retención no practicó traslados al Fondo Nacional de Universidades Estatales para el presente contrato, no se

adelantó verificación respecto del mismo por parte del MEN. En igual manera, se aclara que se procederá con el traslado a la DIAN de lo indicado, para lo de su competencia”.

Análisis de la respuesta

Analizada las respuestas y verificada la información del contrato en la base de datos SECOP, el contrato fue suscrito 13 de septiembre de 2014 entre CORMAGDALENA y NAVELENA SAS, como APP (Asociaciones Publico Privadas) 001 de 2014, cuyo objeto fue “*Contrato de Asociación Público Privada para el Proyecto de Recuperación de la Navegabilidad en el Río Magdalena*”, según el apéndice 2 del contrato incluye actividades y componentes de obras de encauzamiento y de dragado, para garantizar la navegabilidad en la Hidrovía del Río Magdalena.

De esta forma, el contrato N° 0-0026-2015, cuyo objeto es interventoría técnica, económica, financiera, jurídica, administrativa, operativa, de riesgos, medio ambiental y socio predial del contrato de asociación público privada N° 001 de 2014 para el proyecto de “recuperación de la navegabilidad en el Río Magdalena”, se suscribió entre Cormagdalena y Consorcio Magdalena el 15 de abril de 2015 por lo que corresponde a un contrato conexo.

Debido a que CORMAGDALENA mediante resolución 00078 del 23 de mayo de 2017, declaró el incumplimiento grave de las obligaciones y caducidad del contrato de APP N° 001 de 2014 suscrito con la sociedad NAVELENA S.A.S., este fue liquidado, por lo tanto, se procedió a la terminación y liquidación anticipada del contrato de interventoría 0-0026-2015.

El contrato 026 del 2015 fue observado por la CGR aun cuando se dio la liquidación del contrato 001 del 2014 sin ejecución de recursos, evidenciando en acta de liquidación del 9 de octubre del 2020 del contrato, una ejecución por \$7.712.310.817, del total del valor del contrato por \$67.268.267.021. Por lo que le aplica retención por concepto de la contribución de la estampilla, hecho sobre el cual el Ministerio de Educación no continuó la debida gestión de trámite de fiscalización ante la Dian iniciada en la vigencia 2018.

Por lo expuesto y contrario a lo manifestado por la entidad, el contrato 026 de 2015 de interventoría corresponde a un conexo del contrato 001 de 2014 que fue certificado por la entidad sin allegar la información, siendo sujeto de esta obligación.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe se valida con incidencia fiscal en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³⁸ modificado por el artículo 126 del Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria en virtud del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 modificada por el artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Caso Nro. 5 – Agente retenedor DNP

Respuesta del DNP

Mediante oficio con radicado 20226000825541 del 28 de noviembre de 2022 DNP, emite su respuesta en los siguientes términos:

³⁸ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: “*Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías*”.

“Respecto al descuento relacionado con la contribución parafiscal estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, este no se realizó teniendo en cuenta que los productos pactados y efectivamente pagados correspondían a una actividad de asistencia técnica, legal y financiera y no a un contrato de obra pública ni a contrato vinculado con el contrato de obra.

Entendiendo que: “...El contrato de obra es aquel celebrado para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Contratos conexos serán aquellos que tengan como objeto el diseño, operación y mantenimiento que versen sobre bienes inmuebles, además de los contratos de interventoría.”

Respuesta del MEN

“(...

Una vez revisada la información allegada por el Departamento Nacional de Planeación, como respuesta a la solicitud de información realizada por este Ministerio con el radicado 2016-EE-015248 del 15 de febrero de 2016, donde allega certificación de suscripción de los contratos de obra y conexos de obra suscritos durante la vigencia 2015, mediante el radicado 2016-ER-063120 del 14 de abril de 2016, se evidenció que este contrato no fue certificado, razón por la cual, al no contarse con conocimiento sobre la existencia del mismo, no se adelantaron acciones de verificación por parte de este ministerio.”

Análisis respuesta

En análisis de las respuestas, el contrato DNP-OR-062-15 es un contrato conexo que corresponde a tipo de consultoría en un proyecto de infraestructura, como lo demuestra su objeto y documentación soporte:

“Estructurar técnica, legal y financieramente un proyecto piloto para la nueva infraestructura de ESE Hospital Departamental Juan Domínguez Romero del municipio de Soledad Atlántico, para las etapas diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura, incluyendo la prestación de servicios de apoyos no clínicos a través del esquema de asociación público-privada(APP) previsto en la ley 1508 de 2012.

De acuerdo con los soportes verificados, el contrato desarrolla 6 productos en un proyecto piloto para la nueva infraestructura de la ESE citada, contrato que presentó 5 actas de suspensión en 2016 y acta de liquidación con fecha del 14 de diciembre de 2016 y soportes de pago por \$445.148.185, valor sobre el cual no se aplicó la correspondiente retención de la contribución de la estampilla sin la verificación por parte del MEN y trámite de fiscalización gestionado.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe se valida con incidencia fiscal en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000³⁹ modificado por el artículo 126 del Decreto ley 403 del 16 de marzo de 2020; y posible incidencia disciplinaria en virtud del

³⁹ La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *“Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

artículo 34 de la Ley 734 de 2002 modificada por el artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Caso Nro. 6 – Agente retenedor ECOPETROL

Respuesta de Ecopetrol

“Desde la expedición de la Ley 1697 de 2013 y con base en sus antecedentes legislativos, Ecopetrol S.A (en adelante “Ecopetrol o la “Compañía”), dio respuesta a todas y cada una de las comunicaciones, solicitudes y requerimientos enviados por el Ministerio de Educación Nacional, envió la relación de los contratos suscritos por Ecopetrol para que dicha entidad pudiese efectuar la fiscalización correspondiente, siempre advirtiendo que, la Compañía no realizaba el hecho generador de la “Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, pues no suscribía “Contratos de Obra Pública”, sino que sus contratos correspondían a la categoría contractual de los “Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos”, y todos los necesarios para el desarrollo de esta actividad. Esta última categoría contractual, está exceptuada de la aplicación de la Ley 80 de 1993.

- La Compañía sostuvo diferentes reuniones presenciales con el Ministerio de Educación Nacional, con el ánimo de esclarecer la aplicación de este tributo para Ecopetrol.

- Como resultado de estas conversaciones, en diciembre del 2018, el Ministerio de Educación liquidó oficialmente la “Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” Esta liquidación fue pagada de manera oportuna por parte de Ecopetrol, quien, en su calidad de agente retenedor, continuó practicando la retención en la fuente para este tributo, aplicando el mismo criterio atrás señalado.

- El criterio según el cual los contratos que suscribía Ecopetrol no estaban sujetos a la “Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, encuentra fundamento en la interpretación oficial vigente para esa fecha. Este criterio estaba avalado por: (i) un precedente jurisprudencial compuesto por seis (6) sentencias del Consejo de Estado y más de cuarenta (40) fallos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, (ii) un precedente administrativo de la DIAN que incluía doctrina oficial y Resoluciones que revocaban actos administrativos y, (iii) decisiones de la Contraloría General que cerraron investigaciones de responsabilidad fiscal. Todas estas sentencias y actuaciones administrativas concluían que los contratos que suscribía Ecopetrol eran “Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos” y no “Contratos de Obra Pública”.

- Esta posición oficial se puso en conocimiento de la Contraloría General de la República en varias ocasiones, entre otras, en respuesta oficial del 10 de mayo de 2016, de asunto “Recaudo Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia”, en donde se expusieron todos los argumentos jurídicos que soportaban el actuar de Ecopetrol, entidad con quien también sostuvimos reuniones presenciales en las que expusimos los argumentos jurídicos ya mencionados.

- El criterio expuesto en líneas anteriores fue modificado a partir de la Sentencia de Unificación (SU) 22473, proferida por el Consejo de Estado el 25 de febrero de 2020, en la que se dispusieron nuevas reglas de interpretación a los contratos que suscribe Ecopetrol. Con esta decisión, el Consejo de Estado concluyó que los contratos de obra suscritos por Ecopetrol se debían considerar “Contratos de Obra Pública”, independientemente de que la Compañía los suscribiera en cumplimiento de las obligaciones propias de los “Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos”.

- *Ecopetrol siempre ha sido respetuoso de las decisiones administrativas y judiciales que emanan de las distintas autoridades. En razón a ello, antes de la sentencia de unificación, Ecopetrol se circunscribió a dar fiel cumplimiento a las decisiones emanadas de las autoridades administrativas (la DIAN al resolver los recursos de reconsideración y al proferir doctrina oficial y, la Contraloría General de la República al resolver procesos de responsabilidad fiscal) y judiciales, respetando la interpretación y aplicación que de las normas eran efectuadas por dichas autoridades, considerando el carácter vinculante de esas decisiones conforme con el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011.*

- *Del mismo modo, Ecopetrol acató la nueva interpretación que emanó de la Sentencia de Unificación (SU) 22473 proferida por el Consejo de Estado el 25 de febrero de 2020, y comenzó a aplicar la retención por concepto de la Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, a los contratos suscritos por Ecopetrol desde esa fecha.*

- *Como consecuencia de esta nueva interpretación, la DIAN inició la revisión y fiscalización correspondiente, con base en el expediente que le envió el Ministerio de Educación Nacional. De esta fiscalización, la DIAN emitió Liquidaciones Oficiales por los períodos auditados por la Contraloría General en esta Observación, actos administrativos que se encuentran en discusión en vía gubernativa, y algunos incluso ya están en demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.*

*Para las vigencias comprendidas entre 2014 y 2020 y con base en lo expuesto, se concluye que Ecopetrol atendió su obligación como agente retenedor, pues para esas vigencias se presentó el fenómeno jurídico-tributario según el cual **había una no sujeción o no realización del hecho generador** de la Contribución Parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, para los “Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos”, y como consecuencia de ello, no existía la obligación de retener este tributo, pues el mismo no se causaba.*

(...)”

Análisis de la respuesta

Respecto del contrato MA-0027816 suscrito el 2 de julio de 2013, citado por parte de Ecopetrol, según lo cual la contribución no era predicable sobre el mismo porque el contrato fue suscrito antes de promulgarse la Ley 1697 de 2013 la cual contemplo la contribución, al respecto se cita el artículo 9 de la respectiva norma:

“Artículo 9°. Causación. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8° de la presente ley.”

Es así como para la comisión de auditoría ya se encontraba vigente la norma, al momento de realizar los pagos durante la vigencia 2014 al contrato MA-002816, sobre los cuales no se evidencia que se realizara retención alguna.

Ahora bien, sobre los contratos que Ecopetrol determina que no se pueden considerar contratos de obra pública o conexos a los contratos de obra pública, es pertinente señalar que la Ley 1679 de 2013, en ningún momento determinó que sean contratos de obra pública:

“Artículo 5°. Hecho generador. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad

de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación⁴⁰.

Dada la naturaleza jurídica de Ecopetrol, no podría predicarse que la Ley 1679 de 2013, contemplara a entidades como Ecopetrol, pues la misma no se encuentra cobijada por el Estatuto de la Contratación Pública. Para la CGR, es claro que la norma enuncia el concepto de obra, pero dicha definición no se circunscribe de manera categórica a la definición establecida en la Ley 80, por lo tanto, cobija un concepto más amplio y se predica de más contratos que los definidos solo en el Estatuto General de la Contratación.

De igual forma no es posible llegar a las mismas conclusiones de Ecopetrol, pues es de señalar que en ningún momento la Ley 1679 de 2013, contempla a las entidades del orden nacional como sujetos pasivos de la contribución:

“Artículo 6°. Sujeto pasivo. El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.”

Lo anterior, quiere decir que Ecopetrol nunca ha sido sujeto pasivo de la contribución, sin embargo, argumenta sobre los contratos de los cuales se debería aplicar la contribución, cuando la obligación que se establece frente a ésta entidad es simplemente retener las sumas en los porcentajes definidos en la Ley.

Caso Nro. 7 Agente retenedor Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo

Respuesta Fiduprevisora

Para dar respuesta a lo observado la UNGRD trasladó la comunicación de la CGR a la Fiduprevisora. Y ésta última presenta respuesta en calidad administradora, vocera y quien celebra los contratos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de gestión del riesgo de Desastres – FNGRD, cuyo fideicomitente es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, en los siguientes términos:

“Para el periodo comprendido entre 2014 y 2018, años base de la auditoría realizada, es importante tener en cuenta que la normatividad no señalaba taxativamente que el hecho generador recaída igualmente en los contratos suscritos por los Patrimonios autónomos que constituían las entidades de derecho público, lo anterior generó diferentes interpretaciones sobre la aplicabilidad de la retención, toda vez que no existe norma que clarifique o ratifique la calidad de entidad pública de los patrimonios autónomos, interpretación que aún no ha sido zanjada como se establece en concepto del Consejo de Estado con número de radicado 110010306000202200066 de junio de 2022 en el cual concluye lo siguiente:

“iii) El patrimonio autónomo no tiene la calidad de entidad estatal, en los términos del artículo 2º de la Ley 80 de 1993.

⁴⁰ Negrillas fuera del texto original

Al no configurarse el hecho generador, el patrimonio autónomo no tiene la obligación de retener el tributo. Asimismo, tampoco puede una entidad pública exigirle dicha retención.”

De otra parte, el Departamento Administrativo de Función Pública ha conceptuado en diferentes oportunidades sobre la naturaleza jurídica de los Patrimonios Autónomos constituidos por las entidades de derecho público siendo el último el Concepto 345671 de 2021 en el cual en un análisis jurisprudencial concluye lo siguiente:

“(…) los patrimonios autónomos no son entidades públicas, sino que, como lo señala la Corte Constitucional, se trata de un centro de imputación de derechos y obligaciones, de carácter temporal y diferente a la persona que le dio origen (fiduciante, fideicomitente o constitu-yente), quien lo administra (fiduciario) y quien habrá de recibirlo (fideicomisario o beneficiario).”

Así mismo se reciben comunicaciones expedidas por nuestros FIDEICOMITENTES estos sí con la calidad de entidades públicas, los cuales solicitan a la Fiduciaria como administradora evalué la calidad de los patrimonios autónomos por los argumentos anteriormente expuestos.

Conforme a lo anterior la Fiduciaria para dicho periodo y en razón a lo expuesto anteriormente, tenía como lineamiento no contemplar a los patrimonios autónomos como entidades públicas, lo anterior soportado en la falta de normatividad y en las definiciones de entidades Públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En análisis posteriores y ante la ambigüedad de la norma la Fiduciaria aplicando un principio conservador, soportado con conceptos tributarios de Asesores Externos opto por practicar las retenciones a todos los contratos suscritos por los Patrimonios autónomos de entidades públicas.”

Respuesta MEN

“Para los contratos para la UNGRD relacionados por el equipo auditor, se realizan las siguientes aclaraciones:

- *Para la vigencia 2014 se evidencia 1 contrato identificado por la CGR. (9677-04-663-2014). Al respecto mediante radicado 2018-EE-156445 de fecha 11 de octubre de 2018, el Ministerio de Educación Nacional solicitó la información de contratos correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015. (Ver anexo 1. 2018-EE-156445).*

(…)

Al respecto, mediante radicados 2018-EE-156445 de 11 de octubre de 2018 y 2017-EE-009831 de 11 de octubre de 2017 (Anexos carpeta 900.478.976-6 contratos vigencias 2015 y 2016) el Ministerio de Educación Nacional solicita la información de contratos de las vigencias 2015 y 2016, respectivamente.

La UNGRD dio respuesta a la solicitud mediante radicado 2019-ER-000429 de fecha 3 de marzo de 2019 (Anexo 3. 2019-ER-000429) adjuntando la certificación de contratos para las vigencias solicitadas, en la cual no se relacionan los contratos descritos en la tabla anterior, y por consiguiente, no han sido objeto de verificación por parte del MEN, debido a que no se tuvo conocimiento sobre los mismos.

- *Para la vigencia 2017, el equipo auditor identificó el Contrato No. 9677-PPAL001-188-2017, vigencia respecto de la cual el Ministerio de Educación Nacional solicitó la información respectiva mediante el radicado No. 2018-EE-053909 de 5 de abril de 2018 (Anexo 1. 2018-EE-053909). En*

respuesta a la solicitud, la UNGRD mediante el radicado No. 2018-ER-134067 de 08 de junio de 2018, informa sobre dicho contrato, sin embargo, en la comunicación no se detalla la información de la ejecución del mismo, ni se aportan soportes documentales relacionados (Anexo 2. 2018-ER-134067).

En este punto, conviene referir que el agente de retención es responsable de reportar al Ministerio de Educación Nacional la información correspondiente a los contratos respecto de los cuales realiza las retenciones y traslados al Fondo Nacional de Universidades Estatales.

- *Para la vigencia 2018, equipo auditor identificó los Contratos 9677-PPAL001-218-2018 y 9677-PPAL001-301-2018, vigencia respecto de la cual el Ministerio de Educación Nacional solicitó la información respectiva, mediante el radicado No. 2019-EE-003375 del 16 de enero de 2019, no obstante, la entidad hizo caso omiso a dicha solicitud. Por lo anterior fue remitido a la DIAN, para lo de su competencia, bajo radicado 2021-EE-386761 del 3 de diciembre de 2021.”*

Análisis de la respuesta

Una vez analizada la respuesta de Fiduprevisora, considera la CGR que esta se encuentra encaminada a justificar su omisión en el pago de la contribución pro Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, por la incertidumbre en la interpretación en la norma.

Es importante precisar lo expresado por el Consejo de Estado, con relación a las entidades nacionales que así apliquen derecho privado en su contratación, deben efectuar la retención por concepto de la contribución estampilla ordenada en la Ley 1697 de 2013, así mismo, afirma que siempre se consideró que el hecho generador del tributo serían los contratos de obra que suscriban las entidades públicas del orden nacional. No se planteó ninguna excepción relacionada con las circunstancias de que la entidad no aplique el régimen de contratación pública o que no ejecute recursos del Presupuesto General de la Nación.

En este mismo orden de ideas, no resulta oportuno que de análisis posteriores y por interpretaciones sobre la aplicabilidad de la retención no se haya realizado el pago de la contribución a partir del 20 de diciembre de 2013 entrada en vigor de la Ley 1697 de 2013.

En consecuencia, se evidencia que sobre los contratos citados en la tabla siguiente no se realizó la respectiva contribución, razón por la cual el hallazgo se ajusta retirando de la tabla los datos relacionados para los contratos Nos. 0-0202-2016 y 0-0226-2016 quedando para el NIT 900.478.966-6 riesgo de pérdida de recursos correspondientes a obligaciones prescritas por \$446.191.379,78, por lo demás el hallazgo se mantiene en los términos que se comunicó.

Revisadas las respuestas del MEN las cuales clasificó por vigencia de contratos y analizados los documentos soporte allegados, se concluye lo siguiente:

Para los nueve (9) contratos que se relacionan en la tabla siguiente, el MEN indica que no han sido gestionados en su respuesta, en los siguientes términos: ***“La UNGRD dio respuesta a la solicitud mediante radicado 2019-ER-000429 de fecha 3 de marzo de 2019 (Anexo 3. 2019-ER-000429) adjuntando la certificación de contratos para las vigencias solicitadas, en la cual no se relacionan los contratos descritos en la tabla anterior, y por consiguiente, no han sido objeto de verificación por parte del MEN, debido a que no se tuvo conocimiento sobre los mismos.”*** La negrita y el subrayado es nuestro.

En relación con el contrato Nro. 9677-PPAL001-188-2017 en la respuesta el MEN señala: “el Ministerio de Educación Nacional solicitó la información respectiva mediante el radicado No. 2018-EE-053909 de 5 de abril de 2018 (Anexo 1. 2018-EE-053909). En respuesta a la solicitud, la UNGRD mediante el radicado No. 2018-ER-134067 de 08 de junio de 2018, informa sobre dicho contrato, sin embargo, en la comunicación no se detalla la información de la ejecución del mismo, ni se aportan soportes documentales relacionados (...)”, su respuesta confirma que al no recibir información de ejecución en el oficio señalado el seguimiento por parte del MEN se detuvo, pese a que el MEN tiene a su cargo obligaciones orientadas a identificar los pagos de la contribución y a velar porque los recursos ingresaran al Fondo de Universidades que administra, tampoco se adelantó ante la DIAN el inicio del proceso de fiscalización y cobro, razones por las cuales para este contrato el hallazgo se mantiene al carecer de la respectiva contribución.

En relación con los Contratos 9677-PPAL001-218-2018 y 9677-PPAL001-301-2018, el MEN señala lo siguiente: “(...) el Ministerio de Educación Nacional solicitó la información respectiva, mediante el radicado No. 2019-EE-003375 del 16 de enero de 2019, no obstante, la entidad hizo caso omiso a dicha solicitud. Por lo anterior fue remitido a la DIAN, para lo de su competencia, bajo radicado 2021-EE-386761 del 3 de diciembre de 2021. ”, revisado el oficio con **Radicionado No. 2021-EE-386761** por parte de la CGR, se observa que **el MEN informa a la DIAN que** identificó valores presuntamente pendientes por transferir por concepto de dicha contribución y relaciona la siguiente tabla:

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NIT	ANEXO	VIGENCIA
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	900478966 -6	ANEXO 1	2018

Sin embargo, no se allega con la respuesta el Anexo 1 que se cita en dicho oficio, razón por la cual la CGR desconoce si los dos contratos mencionados hacen parte de la relación del Anexo remitido a la DIAN, y tampoco se identifican en las bases suministradas por la DIAN. En razón a lo expuesto queda evidenciado que sobre estos contratos no se ha recibido la correspondiente contribución Pro estampilla en los términos señalados en la Ley 1697 de 2013, por tanto, se mantiene el hallazgo.”

Caso Nro. 8 Agente retenedor Indumil

Respuesta Indumil

Indumil presenta respuesta mediante radicado 02.672.717 del 5 de diciembre de 2022 en los siguientes términos:

“En respuesta al radicado 2022EE0205935 (...) retención contribución estampilla entidades del orden nacional, con relación a los contratos liquidados por la Industria Militar, se informa que no se encontraron registros de dichas retenciones de estampilla de los contratos relacionados en la tabla No. 13 del comunicado en mención.”

Respuesta MEN

El MEN presenta su respuesta mediante oficio del 2 de diciembre de 2022.

“Indumil
(...)”

Mediante radicado No. 2016-EE-015339 de 15 de febrero de 2016 (Ver Anexo 1.2016-EE-015339), el Ministerio de Educación Nacional solicita a Industria Militar el envío de información correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015.

Mediante radicado No. 2016-ER-054994 de 29 de marzo de 2016 (Ver Anexo 2.2016-ER-054994), envía la información correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015, de la cual se pudo establecer lo siguiente:

(...)

Para los demás contratos relacionados en la Tabla No. 13 elaborada por el equipo auditor, se observó que no fueron certificados por el agente de retención, y sobre los mismos, a la fecha no se evidencian traslados de recursos al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, razón por la cual no se adelantaron acciones de verificación por parte de este ministerio. (Ver Anexos 1. 2016-EE-015339 y Anexo 2. 2016-ER-054994), teniendo en cuenta que corresponde al agente de retención, establecer las obligaciones tributarias a su cargo, y practicar las retenciones y traslados a que haya lugar en cumplimiento de dichas obligaciones.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con lo señalado por Indumil, sobre los contratos señalados no se realizó retención y se confirma lo observado por la CGR y se mantiene el hallazgo.

Por su parte, el MEN remite los oficios de requerimiento realizados a Indumil y señala que a la fecha no se evidencian traslados de recursos al Fondo Nacional de las Universidades Estatales.

HALLAZGO No.8. LIQUIDACIÓN RETENCIÓN CONTRIBUCIÓN ESTAMPILLA (F) (D)

El agente retenedor INVIAS realizó la retención y traslado de la contribución sin aplicar la tarifa que correspondía a la base gravable del contrato, sin que el MEN revisara y trasladara a la DIAN.

En otro caso Aeronáutica Civil no efectuó la retención en una adición, el MEN informó a la DIAN y la DIAN no efectuó el proceso de fiscalización, ocasionando pérdida de recursos por \$49.419.686.

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

La Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, en su artículo 8 expone:

“(…) Base gravable y tarifa. El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo. (...)

Artículo 9. Causación. *Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8o de la presente ley.”*

Por su parte el Decreto 1050 de 2014. *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, sobre la retención de la contribución indica:

“Artículo 4º. *Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia. Determina que estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus funciones:*

(...) 2. Supervisar que ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

Artículo 6º. *Del hecho generador. De conformidad con el artículo 5º de la Ley 1697 de 2013, los contratos gravados por la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son aquellos que cumplen con las siguientes dos (2) condiciones:*

1. Ser de aquellos denominados de Obra y sus adiciones en dinero, o tratarse de sus contratos conexos.

El contrato de obra es aquel celebrado para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Contratos conexos serán aquellos que tengan como objeto el diseño, operación y mantenimiento que versen sobre bienes inmuebles, además de los contratos de interventoría.

2. Ser suscritos por las entidades del orden nacional, definidas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, independientemente de su régimen contractual.”

Artículo 7º. De la Retención de la Contribución.

“(…) Los jefes de las oficinas pagadoras de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados sin situación de fondos o con recursos propios, y los jefes de las oficinas pagadoras de las demás entidades del orden nacional que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con recursos propios; son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada.(…)”

Mediante Concepto 2324 de 2017 del Consejo de Estado se establece: *“(…) El Ministerio de Educación Nacional debe velar porque los recursos ingresen efectivamente al Fondo. Si esto no sucede, debe informar al acreedor de la obligación tributaria (DIAN) para que, en ejercicio de su función de fiscalización, esta entidad inicie los trámites pertinentes para el cobro de dichos recursos, previa la elaboración de la liquidación del tributo con los intereses generados.*

Toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, sin perjuicio de las demás pruebas obtenidas dentro de la investigación que lleve a cabo para tal fin.(…)”

El Concepto General Unificado 100202208-0585 de la DIAN de 9 noviembre de 2020 señala:

“(...) De la norma trascrita se deduce que la base gravable es determinada por la ley con base en el valor de los contratos de obra y conexos. De modo que, el legislador no estableció concepto alguno para la depuración de la misma, razón por la cual, corresponde al valor pactado junto con sus adiciones, los que integran la base gravable de la estampilla. En síntesis, la base gravable corresponde el valor total del contrato de obra o conexo celebrado, y sobre este valor deberá proceder a aplicarse la respectiva tarifa(...)” (subrayado fuera de texto)

Del análisis realizado por el equipo auditor de la CGR a la información remitida por diferentes agentes retenedores de la contribución estampilla “Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” se evidenciaron los contratos de obra y conexos, suscritos y ejecutados en el periodo 2014 a 2017, a los cuales el agente retenedor efectuó una menor retención de la contribución y sobre los cuales no se adelantó proceso de fiscalización y cobro, en los siguientes casos:

Caso 1 Invias

Agente Retenedor INVIAS con NIT 800.215.807– Un (1) contrato de obra sobre el que efectuó el pago de la retención por menor valor en cuantía de \$40.985.779 y no se encontró en proceso de fiscalización en la DIAN.

Tabla No. 19.
Contrato con menor Retención Estampilla INVIAS NIT 800.215.807

Cifras en pesos ctes (\$)

INFORMACION MEN				CALCULO CGR			
Número de Contrato	NIT Contratista	Base Gravable	Valor Aporte	Base Gravable	Tarifa Ley 1697	Valor Contribución	Diferencia Aporte retención
4055-2013	900686298	3.502.572.774	52.547.914	4.676.684.628	2,00%	93.533.693	40.985.779

Fuente: MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Caso 2 Aeronáutica Civil

Agente Retenedor Aeronáutica Civil con NIT 899.999.059 – Un (1) contrato de obra o conexos donde el contribuyente no ha efectuado el pago de la retención por \$8.433.907 y no se encontró en proceso de fiscalización en la DIAN

Tabla No. 20.
Contrato con menor Retención Estampilla Aeronáutica Civil NIT 899.999.059

Cifras en pesos ctes (\$)

INFORMACION MEN					
Número de Contrato	NIT Contratista	Base Gravable	Valor Contribución	Valor Aporte	Diferencia Aporte retención
13000276-OK	900686754	22.999.823.544	459.996.471	451.562.564	8.433.907

Fuente: MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

En los casos identificados, la CGR observa incumplimiento a la regulación que la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1050 de 2014 han definido para la retención de los recursos originados por la contribución que le correspondía realizar a los agentes retenedores, en los contratos de obra que suscribieron con recursos propios o del presupuesto nacional, omitiendo un deber funcional.

Por lo tanto, pese a que el MEN tiene a su cargo obligaciones orientadas a identificar los pagos de la contribución y a velar porque los recursos ingresaran al Fondo de Universidades que administra, tal como lo señala el artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, no tomó las medidas tendientes para obtener el efectivo recaudo de los mismos, al no reportar para este efecto a la DIAN de manera oportuna la omisión de la retención de la contribución sobre los contratos de obra citados, que de acuerdo al hecho generador por concepto de la contribución estampilla “*Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*” son sujetos de retención de dicho tributo, para que a su vez se desplegaran las labores de fiscalización y cobro, para obtener el correspondiente recaudo de los señalados recursos, adicionalmente los agentes retenedores no están cumpliendo con su obligación legal.

En consecuencia, de lo expuesto, la CGR evidencia que la omisión del pago de la contribución estampilla Universidad Nacional y demás universidades estatales, se originó debido a que la Subdirección de Gestión Financiera – Grupo de Recaudo del MEN no adoptó actividades efectivas dentro del ámbito de su competencia de supervisión, al no velar por el efectivo recaudo de los recursos por la contribución ya referida. Además, se presenta por debilidades en el proceso de identificación, recaudo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, que no logró el recaudo y posterior distribución de los recursos de la contribución parafiscal de la Ley 1697 de 2013, cuya destinación específica se orienta a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria.⁴¹

De igual forma, deficiencias en el control y seguimiento a la retención y giro de los recursos originados por la contribución objeto de análisis, así como en la implementación de acciones tendientes al fortalecimiento de controles, metodologías y procedimientos que mitiguen el riesgo de pérdida de recursos correspondientes a obligaciones prescritas por \$49.419.686.

El presente hallazgo tiene incidencia fiscal en cuantía de \$49.419.686 en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000⁴² modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020; y con presunta incidencia disciplinaria en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Respuesta de la DIAN

La DIAN se pronuncia mediante oficio No. 100202211-0983 del 29 de noviembre de 2022, en los siguientes términos:

“(..)

Como se puede apreciar, las anteriores observaciones están dirigidas al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y, en consecuencia, la DIAN no es competente para pronunciarse al respecto.”

Análisis de la respuesta

⁴¹ Ley 1697 de 2013 (...) **ARTÍCULO 4o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS.** *Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país. (...)*

⁴² La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *"Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".*

La DIAN señala en su respuesta que no es competente para pronunciarse al respecto. Sin embargo, como sujeto activo de la relación tributaria y teniendo en cuenta las amplias facultades de fiscalización asignadas a través del artículo 684 del Estatuto Tributario, para el caso de la contribución establecida en la Ley 1697 de 2013, no se evidencia que la DIAN haga uso de las mismas, razón por la cual la CGR considera que con su omisión contribuye a la pérdida de recursos señalada en el hallazgo.

Respuesta Caso 1 INVIAS

Mediante memorando No SF 96403 del 29 de noviembre de 2022, INVIAS presenta su respuesta:

“Al respecto, se verificó con la coordinación del Grupo de Cuentas por Pagar el referido contrato, quienes realizaron validación con el aplicativo SIIF NACION, en relación con la ejecución presupuestal y deducciones practicadas al contrato No. 4055 de 2013, suscrito por el INVIAS y el consorcio ALIANZA JACO identificado con el número de NIT 900686298, antes mencionado.

A dicho contrato se le se le practicaron las deducciones correspondientes en favor del Ministerio de Educación Nacional Nit 899.9999.001, las cuales fueron debidamente consignadas en virtud de la contribución estampilla – ProUnal y otras Universidades por un valor total correspondiente a la suma de CINCUENTA Y DIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$52.547.914,00), liquidadas así:

Base de liquidación a la tarifa del 1%: \$ 4.098.575.714

Valor de las deducciones: \$ 40.985.757

Base de liquidación a la tarifa del 2%: \$ 578.106.914

Valor de las deducciones: \$ 11.562.138

Para una base total de liquidación de: \$ 4.676.684.628,00

Total deducción \$52.547.914,00

Así mismo se informa que el valor del contrato No. 4055 de 2013, fue de \$3.813.393.600 y valor total de este en la liquidación fue de \$5.443.393.600, mas las adiciones practicadas durante las vigencias 2015,2016 y 2017.

Se anexa para consulta de lo mencionado, la base de información correspondiente al contrato 4055-2013, por orden de pago presupuestal y fecha del valor de las deducciones practicadas y su correspondiente orden de pago.”

Respuesta del MEN

El MEN presenta respuesta sobre el caso de INVIAS en los siguientes términos:

“La información registrada por la CGR en la Tabla nro. 8 referente al Valor de la Contribución (columna No. 4 del apartado INFORMACION MEN), difiere de la información que reposa en el MEN, debido a que la CGR no tuvo en cuenta que se trata del mismo contrato, que presentó ejecución en vigencias diferentes, y que en consecuencia, causó contribución para periodos diferentes; por lo tanto, no deben sumarse.

Ahora bien, sobre el cálculo realizado por el ente auditor en la columna No. 7 Valor Contribución, se infirió que realizó el ejercicio dando aplicación a una tarifa del 2%, cuando a este le correspondía una tarifa del 1%, basado en lo estipulado en el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013 teniendo en cuenta el rango en salarios mínimos, que, para este caso, según base gravable del contrato por valor de \$3.502.572.774, se encontraba en el rango de 2.001 a 6.000 smmlv, aplicando por consiguiente una tarifa del 1%, como se aprecia en el cuadro a continuación:

Igualmente, se informa al equipo auditor que el agente de retención realizó traslado de recursos al Fondo Nacional de Universidades Estatales por compensación SIIF Nación. (Ver formatos de registro recaudo. Carpeta 8. 800.215.807 INVIAS).

Análisis de la respuesta:

Invias señala en su respuesta que al contrato 4055 de 2013 se le realizaron las deducciones por estampilla por \$52.547.914,00 detallando la aplicación de dos tarifas diferentes sobre un mismo contrato. Sin embargo, a la base de liquidación inicial del contrato por \$4.098.575.714 le correspondía una tarifa del 2% y no del 1% como se liquidó por parte de esta entidad.

Por su parte el MEN señala que el referido contrato al ejecutarse en diferentes vigencias “*causó contribución para periodos diferentes; por lo tanto, no deben sumarse*”. Señala además, que la base gravable del contrato es por \$3.502.572.774 y según el rango de SMLV en el que se encuentra le corresponde una tarifa del 1% y no del 2%. Para la CGR, el contrato 4055 de 2013 nace con una tarifa y la misma es la que le corresponde aplicar a los pagos ejecutados en diferentes vigencias.

Adicionalmente, la CGR encuentra diferencia entre la base gravable del contrato identificado por el MEN y la señalada por INVIAS, sin que el administrador del Fondo de las Universidades Estatales haya validado a través del SECOP la ejecución de este contrato y su base real. Por lo que se confirma que se dejaron de retener recursos por \$40.985.779 sobre el contrato 4055 de 2013 liquidado el 19 de noviembre de 2018, sin que el MEN haya remitido a la DIAN para lo de su competencia.

Respuesta Caso 2 Aeronáutica Civil

Mediante radicado 2022214000041884 del 5 de diciembre de 2022, Aeronáutica señala:
“(…(Confrontados los presupuestos legales y jurisprudenciales anteriormente expuestos con las actuaciones desplegadas por los funcionarios de la Aeronáutica Civil (...), no se encuentran configurados los elementos para atribuir una responsabilidad fiscal, toda vez que no está demostrada la existencia de una conducta dolosa o gravemente culpable que haya derivado en daño patrimonial al Estado, ni mucho menos una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna que traiga como consecuencia una afectación patrimonial para la entidad.

Frente a los elementos de la Responsabilidad Disciplinaria, de conformidad con el régimen disciplinario aplicable a este caso en particular, la responsabilidad disciplinaria exige que se configuren contra la conducta la concurrencia de tres (3) elementos: Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

La no materialización de uno de tales presupuestos implica la no configuración de la presunta responsabilidad disciplinaria, toda vez que las gestiones realizadas van acorde al deber funcional que figura en cada una de estas operaciones financieras y fruto de adiciones y/o modificaciones contractuales se explicará más adelante el cómo terminan aclarando el panorama de las debidas gestiones adelantadas ante el hecho generados de la posible incidencia disciplinaria.
(…)

Ahora bien, desde el área competente, y con ánimo de completar la respuesta a la presente observación planteada por el Ente de Control desde el punto de vista técnico financiero, la Dirección Financiera Informa lo siguiente:

Se anexa Análisis de pagos realizados por la Aerocivil al Contrato No 13000276 OK Consorcio Desarrollo 68 identificado con Nit 900686754 con el siguiente objeto: Contratar las obras para el mejoramiento de las zonas de seguridad y la pista en la cabecera 7 y su conexión mediante

prolongación de la calle de rodaje Charlie del Aeropuerto de Palonegro de la ciudad de Bucaramanga - Santander. Se extrajo el resumen de pagos de los registros contables de la Entidad, evidenciándose que la diferencia de \$8.401.643 corresponde a la adición que se le efectuó al citado Contrato por valor de \$421.695.326.

*La Entidad cancelará dicha diferencia y le dará traslado a la Dirección Jurídica de la Aerocivil, para que ellos efectúen el respectivo cobro a los miembros del Consorcio Desarrollo 68.”
Se remite adjunto archivo en formato EXCEL denominado ANÁLISIS DE LOS PAGOS.”*

Respuesta del MEN

De acuerdo con el cuadro anterior, (...) lo que dio lugar a un valor presunto pendiente de traslado al Fondo Nacional de Universidades Estatales por parte del agente de retención por la suma de \$8.433.907, el cual fue informado a la DIAN mediante el comunicado número 2018-EE-105271, el cual se anexa a la presente comunicación.

Análisis de la respuesta

Aeronáutica señala que en lo observado por la CGR no se cumplen los presupuestos para la incidencia fiscal y disciplinaria. Sin embargo, no haber efectuado la retención por concepto de contribución de la estampilla sobre una adición de un contrato de obra que fue liquidado en 2016, configura una omisión a las disposiciones establecidas en la Ley 1697 de 2013 y un menoscabo al patrimonio público.

Además, en su respuesta confirma la diferencia identificada por la CGR, señalando que “cancelará dicha diferencia”. Por lo que el hallazgo se mantiene

Por su parte el MEN, señala que trasladó mediante oficio 2018-EE-105271 a la DIAN para lo de su competencia. Sin embargo, al verificar la base de datos de las investigaciones adelantadas por fiscalización para este agente retenedor no se encontró relacionado el citado contrato, por lo que se configura como responsable a la DIAN, toda vez que no efectuó el proceso de determinación y liquidación dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que el agente retenedor debía efectuar el traslado de los recursos retenidos por este concepto sobre el pago efectuado el 15 de septiembre de 2015.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con responsabilidad de Aeronáutica Civil y la DIAN.

3.3.2 Verificación y Registro del recaudo

Se verificó el registro contable en las cuentas correspondientes de acuerdo al procedimiento establecido para este asunto por parte de la Contaduría General de la Nación, en lo cual se evidencia la aplicación del mismo a través de la cuenta del pasivo 240722001 Estampilla recaudada a favor de UNAL y otras universidades estatales y del gasto 572080 Recaudos.

Sin embargo, se evidenciaron debilidades de control interno contable, relacionada con el registro del capital e intereses moratorios por tercero y con las actividades de depuración de saldos.

3.3.3 Proceso de Validación - Aplicativo RIEL

Se verificó que los contratos con adiciones cargados en el sistema RIEL, tengan aplicada la tarifa de contribución acorde con el rango que les corresponde. Las diferencias identificadas se sumaron al hallazgo de liquidación de la retención.

Así mismo, se construyó el Modelo Entidad Relación de la DATA del Sistema RIEL para extraer datos de pagos realizados por los agentes retenedores y facilitar el posterior cruce entre la información reportada por el Ministerio de Hacienda de los pagos por contribución de estampilla registrados en SIIF, la respuesta a la Circularización realizada a Entidades seleccionadas y la información proveniente de pagos por parte del MEN.

HALLAZGO No. 9. SISTEMA RIEL - SISTEMA DE REGISTRO DE INFORMACIÓN DE ESTAMPILLA Y LIQUIDACIÓN

El Sistema RIEL no se encuentra ajustado y actualizado al día de hoy para realizar la correcta conversión a UVT y posterior liquidación de la de la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia que dispuso la Resolución 024509 del 28 de diciembre de 2021, además de no contar con los controles necesarios para evitar errores como: pagos duplicados, mayores valores pagados con relación al valor del contrato e impedir la inclusión de fechas posteriores a la actual.

A través de la Ley 1697 del 20 de diciembre 2013 se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, y en esta se cita:

*“Artículo 8°. **BASE GRAVABLE Y TARIFA.** El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv⁴³ pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.*

Al MEN como entidad cabeza del sector educativo, a partir de lo dispuesto en la Ley 1697 de 2013 se le definen las siguientes funciones específicas⁴⁴:

“a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.”

Posteriormente, la Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021⁴⁵, con relación a la tarifa de estampilla, resuelve:

*“(…) **Artículo 6°.** Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. Para la aplicación del artículo 8 de la Ley 1697 de 2013, se entiende que el sujeto pasivo definido en el artículo 6 de dicha ley, pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 25,02 y 1.262,52 UVT pagarán el 0.5%. Los contratos entre 1.652,53 y 150.120 UVT pagarán el 1% y los contratos mayores a 150.120 UVT pagarán el 2%”*

⁴³ Mediante Resolución 024509 del 28 de diciembre de 2021 del MEN “Por la cual se calcula la equivalencia en UVT de cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, relacionados con el sector educación y que actualmente están denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual vigente (smmlv)”. Se establece en el artículo 6 la Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla Pro-universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

⁴⁴ Ley 1697 de 2013. **Artículo 11. Dirección y administración del Fondo.** La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional

⁴⁵ Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021 “Por la cual se calcula la equivalencia en UVT de cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, relacionados con el sector educación y que actualmente están denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual vigente (smmlv)”. Emitida por el MEN.

En virtud de la aplicación del marco normativo y para efectos de la verificación de la correcta retención y oportuno traslado de la contribución parafiscal, el MEN a partir del año 2018 implementó y puso a disposición el Sistema RIEL (Sistema de Registro de Información de Estampilla y Liquidación) con el propósito de facilitar a los agentes retenedores realizar el cargue de los contratos que fueron objeto de retención y reportar los traslados efectuados al Fondo de Universidades Estatales de Colombia, así como facilitar y apoyar a las entidades, que hagan uso del aplicativo en la liquidación de sus contratos con las tarifas que estableció la **Ley 1697 de 2013 en su “Artículo 8°. BASE GRAVABLE Y TARIFA”**

En este sentido el Sistema RIEL posee un Módulo de parametrización, que le permite realizar las configuraciones básicas del negocio dentro del sistema de estampillas, dentro de este módulo se registran los parámetros para: Tasas de usura, Salarios mínimos (SMMLV) y Tarifas.

De acuerdo con la información del Manual del Sistema RIEL *“La sección de parametrización de tarifas permite al usuario Administrador consultar, crear, modificar y eliminar tarifas que servirán para calcular el valor de la contribución total teniendo en cuenta los rangos de los salarios mínimos legales vigentes (SMMLV). Cada uno de los valores de las tarifas debe estar dentro de un rango mayor al 0% e interior al 100%.”*

En consonancia con la información anterior el Sistema RIEL no se encuentra diseñado, ajustado y probado al día de hoy para realizar la correcta liquidación y Conversión a UVT de la tarifa de la estampilla que dispuso la Resolución 024509 de 28 de diciembre de 2021.

Ahora bien, en desarrollo del ejercicio auditor la CGR solicitó al MEN la base de datos con la información de contratos y pagos soportados en planillas cargadas a través del Sistema Riel, la cual fue generada por el profesional a cargo del grupo de Recaudo desde la interfaz de usuario, reporte que dada su estructura no era viable de consulta a través de filtros para el equipo, acto seguido se solicitó entonces la Data del Sistema RIEL⁴⁶ para continuar con dichas consultas y su correspondiente modelo relacional y diccionario de datos, en este sentido la CGR fue informada en mesa de trabajo realizada con la Oficina de tecnología y seguridad de la información (OTSI) y por escrito de la siguiente situación:

“13 de septiembre de 2022 Respuesta comunicado 2022-IE-038519 (...)

Es preciso reiterar, como se manifestó en la sesión con la Contraloría, que la OTSI, ni el Operador actual tienen el conocimiento del actuar del código de la App de RIEL; si se necesita data específica, es necesario que se nos detalle que objetos de la base requieren para proceder a exportarlos en el formato deseado (específico de Oracle, Excel o en su defecto script).”

En este contexto se evidencia que, la OTSI del MEN carece del conocimiento técnico de la Data del Sistema RIEL y del actuar del código de la App, por tanto, esta aplicación se encuentra desprovista del apoyo tecnológico para atender soportes y del conocimiento necesario para llevar a cabo las actividades necesarias para adecuarla al nuevo marco normativo.

Adicionalmente, en pruebas de recorrido realizadas al Sistema RIEL se identificó que el aplicativo no cuenta con los controles necesarios para evitar errores como: pagos duplicados, mayores valores pagados con relación al valor del contrato e impedir la inclusión de fechas posteriores a la actual.

⁴⁶ numeral 11 del oficio 2022EE0126636 (radicado MEN 2022-ER-532348): 1. En Excel la data del sistema RIEL que contenga todos los campos que hayan sido cargados por los agentes retenedores y agentes retenedores asociados por el menú de contratos desde que salió a producción el aplicativo. 2. En Excel la data del sistema RIEL que contenga todos los campos que hayan sido cargados por los agentes retenedores y agentes retenedores asociados por el menú de planillas desde que salió a producción el aplicativo. 3. Diccionario de datos con el significado de cada campo

Las situaciones descritas anteriormente induce a los usuarios del Sistema RIEL a errores en la correcta liquidación de la contribución de la señalada estampilla de los contratos suscritos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución 024509 de 2021 y a que se inserten datos con inconsistencias en la base de datos, originado en la obsolescencia en la que quedará RIEL ante la entrada en vigencia del nuevo marco normativo y ante la ausencia de las validaciones necesarias para evitarlos, respectivamente aunado a la carencia de conocimientos y personal idóneo para llevar a cabo los ajustes requeridos.

Respuesta del MEN

El MEN presenta su respuesta mediante radicado 2022EE2839-5 del 29 de noviembre de 2022 en los siguientes términos:

“(…) El sistema de Reporte de Información de Estampilla y Liquidación – RIEL, es una herramienta de apoyo que tiene como propósito facilitar a los Agentes Retenedores a realizar el cargue de los contratos que fueron objeto de retención y a reportar los traslados efectuados al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, de acuerdo con los términos legales de la Ley 1697 de 2013.

Si bien el Ministerio de Educación Nacional implementó el sistema RIEL como una herramienta de apoyo para los Agentes Retenedores, no existe disposición normativa que establezca la obligatoriedad de su uso por parte de las entidades, y en todo caso, corresponde al agente de retención establecer las obligaciones tributarias sustanciales y formales frente a las cuales ostente el deber legal de retener, y para el caso particular de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, la obligación de efectuar de forma correcta las retenciones recae en las entidades del orden nacional definidas por el artículo 2o de la Ley 80 de 1993 al que hace remisión expresa el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013, de acuerdo con los artículos 8 y 9 de la Ley 1697 de 2013, los cuales indican:

“Artículo 9°. Causación. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista (...)

Artículo 8°. Base gravable y tarifa. El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas (...)

Ahora bien, con relación a las observaciones que realiza la Contraloría General de la República, es preciso señalar que el Ministerio de Educación Nacional identificó la existencia de cobros definidos por normas relacionadas con el sector educación y que se enmarcan en la definición del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, y con el propósito de dar cumplimiento a esta norma, realizó la conversión a la que se refiere el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1094 de 2020, y definió de manera general los valores de tales rubros en UVT, expidiendo para tal fin la Resolución 24509 de 28 de diciembre de 2021 “Por la cual se calcula la equivalencia en UVT de cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, relacionados con el sector educación y que actualmente están denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv)”.

La Subdirección de Gestión Financiera en el ejercicio de implementar en el Sistema RIEL las bases gravables y tarifas modificadas por el artículo 6 de la Resolución 24509 de 28 de diciembre de 2021, realizó el análisis de la norma, observando que la misma afecta la base gravable, de modo que no resulta sencilla su implementación, en tanto la conversión a UVT de los rangos en SMMLV implica una modificación a los rangos de las bases gravables de la contribución con las que se calculan las consiguientes tarifas, y se evidencia una amplia diferencia de las equivalencias, tal como se expresa a continuación:

INFORMACIÓN RESOLUCIÓN 24509 DE 28 DE DIC 2021 - ART. 6						
VIGENCIAS	VALOR UVT	0,5%		1,0%		2,0%
		25,02	1.262,52	1.652,53	150.120	> 150.120
VALOR UVT 2021	\$ 36.308,00	\$ 908.426,16	\$ 45.839.575,16	\$ 60.000.059,24	\$ 5.450.556.959,00	\$ 5.450.593.268,00

RANGOS FORMULAS DE CONVERSIÓN A UVT - 2021						
VIGENCIAS	VALOR UVT	0,5%		1,0%		2,0%
		25,02	50.070,52	> 50.070,52	150.161,52	> 150.161,52
VALOR UVT 2021	\$ 36.308,00	\$ 908.526,00	\$ 1.817.960.525,00	\$ 1.817.960.526,00	\$ 5.452.064.525,00	\$ 5.452.064.526,00

Por lo expuesto, se formuló solicitud de revisión a la Oficina Asesora Jurídica, como dependencia emisora de dicha norma, a efectos de que se analice la necesidad de ajustarla o derogarla.

De otro lado, los controles que tiene el sistema RIEL se enfocan en el reporte de los contratos y traslados realizados por los agentes retenedores, ya que no es una herramienta de uso obligatorio para la liquidación de los pagos, sino para informar los pagos realizados a cada contrato, siempre y cuando las entidades del orden nacional definidas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, al cual hace remisión expresa el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013, elijan libremente sobre su utilización, por no existir disposición normativa que establezca la obligatoriedad de su uso, de modo que no es de recibo lo manifestado por el equipo auditor en cuanto a que se “(...) induce a los usuarios del Sistema RIEL a errores en la correcta liquidación de la contribución de la señalada estampilla de los contratos suscritos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución 024509 de 2021 y a que se inserten datos con inconsistencias en la base de datos (...), como quiera que la liquidación de la contribución debe realizarse por el agente de retención, haciendo observancia de las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Así mismo, respecto a la inclusión de fechas posteriores a la actual, se informa que el sistema RIEL lo permite para ayudar a los Agentes Retenedores a calcular los intereses que se generen por pagos efectuados con posterioridad a la fecha de vencimiento de la oportunidad legal para realizar el traslado según el inciso tercero del artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015 que a su tenor literal señala: “(...) Los recursos retenidos serán transferidos a la cuenta que para tal efecto se defina, así: con corte a junio 30, los primeros diez (10) días del mes de julio y con corte a diciembre 31, los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año (...)”, dado que los intereses deben ser calculados según lo previsto en el artículo 635 del Estatuto Tributario, desde el momento en que se hace exigible la obligación y hasta la fecha efectiva del pago, cuya imputación se aplica en las proporciones estipuladas en el artículo 804 del citado estatuto.

Es importante resaltar que toda la información registrada en el sistema RIEL por las entidades que ostentan la calidad de agentes retenedores, es validada y contrastada con los soportes remitidos por estos y con la información que reposa en las bases de datos de los recursos trasferidos al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, por cuanto corresponde al agente de retención, no solo retener y trasladar los recursos de la contribución, sino que también tiene el deber legal de enviar al Ministerio de Educación Nacional copia del correspondiente recibo de consignación con una relación que contenga el nombre del contratista al que le practicó la retención, el objeto y valor de los contratos suscritos, conforme se estipula en el inciso cuarto del artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 2.5.4.1.2.2 De la retención de la contribución.
(...)”

En los casos contemplados en el inciso anterior, las entidades deberán enviar al MEN copia del correspondiente recibo de consignación con una relación que contenga el nombre del contratista al que le practicó la retención y el objeto y valor de los contratos suscritos (...).

De otra parte, la Oficina de Tecnología del Ministerio de Educación Nacional tiene dentro de sus programas, proyectos y estrategias la línea de fábrica de software a través de la cual satisface parte de las necesidades de la entidad en cuanto a servicios de información a la medida. Cuando se acude a la construcción de software a la medida, el cliente (en este caso el Ministerio) recibe un producto construido por un tercero y cuyo desarrollo obedece a los siguientes criterios:

- La necesidad, conveniencia y oportunidad de negocio (funcional) que en el momento de la construcción del software a la medida tiene la entidad.*
- La necesidad y/o definición en la gestión de datos e información y reportes que en el momento de la construcción del software a la medida tiene la entidad.*
- Las capacidades de infraestructura y tecnología que en el momento de la construcción del software a la medida tiene la entidad.*

Es importante diferenciar la construcción de software al ciclo de vida de este siendo que, este último en calidad de producto es lo que el Ministerio sostiene y mantiene (en parte, como se mencionó a partir del uso de iniciativas de fábrica de software). Así las cosas, la gestión de datos e información, así como el contexto de su interpretación y procesamiento se realiza a través de las funcionalidades de cada sistema y en caso tal de que, por fortuitas necesidades del Ministerio o el sector educación se llegasen a requerir nuevas gestiones de datos, información o reportes, esto implicaría escenarios de evolución del software a través de la iniciativa de fábrica de software.

Conforme a lo anterior, la afirmación de la Contraloría en la cual puntualiza “(...) Es preciso reiterar, como se manifestó en la sesión con la Contraloría, que la OTSI, ni el Operador actual tienen el conocimiento del actuar del código de la App de RIEL; si se necesita data específica, es necesario que se nos detalle que objetos de la base requieren para proceder a exportarlos en el formato deseado (específico de Oracle, Excel o en su defecto script)...”, obedece al siguiente contexto toda vez que, la construcción del código es objeto del conocimiento y esfuerzo que se realiza a través de la iniciativa de fábrica de software (es decir, un tercero) y materializa el producto que recibe, usa y apropia el Ministerio. Por tal razón, bajo la solicitud de necesidad de datos e información que en este caso realiza la Contraloría General de la República (apremiante en el contexto de tiempo), el Ministerio ha considerado el escenario de entregar los datos propios del sistema.

Frente a lo señalado por el ente de control refiriendo “(...) En este contexto se evidencia que, la OTSI del MEN carece del conocimiento técnico de la Data del Sistema RIEL y del actuar del código de la App, por tanto, esta aplicación se encuentra desprovista del apoyo tecnológico para atender soportes y del conocimiento necesario para llevar a cabo las actividades necesarias para adecuarla al nuevo marco normativo (...)”, respetuosamente se aclara que el conocimiento técnico requerido para la operación, mantenimiento y evolución del sistema se garantiza en la OTSI, con los lineamientos dispuestos en nuestro sistema de gestión, las metodologías de desarrollo de software y el personal técnico disponible.

NOTA: *La anterior respuesta fue aportada por la Subdirección de Gestión Financiera.”*

Análisis de la respuesta

En su respuesta el MEN expresa “el Ministerio de Educación Nacional implementó el sistema RIEL como una herramienta de apoyo para los Agentes Retenedores, no existe disposición normativa que establezca la obligatoriedad de su uso por parte de las entidades, y en todo caso, corresponde al agente de retención establecer las obligaciones tributarias sustanciales y formales frente a las cuales ostente el deber legal de retener(...)” si bien es cierto que no existe normativa que obligue a los Agentes retenedores al uso del Sistema RIEL, no es menos cierto que el MEN solicitó la construcción

de este sistema basado en la disposición normativa que le definió funciones específicas tendientes a administrar y velar por el ingreso efectivo al Fondo de los recursos provenientes de la contribución por Estampilla implementándole un módulo de parametrización con las tarifas que estableció la **Ley 1697 de 2013** en su **“Artículo 8°. BASE GRAVABLE Y TARIFA”** es así, como en el año 2018 despliega el sistema y lo pone a disposición de los agentes retenedores.

En el mismo sentido, el MEN omite en su respuesta mencionar que entre las funcionalidades implementadas en el Sistema RIEL bajo iniciativa del MEN mediante fábrica de software y tal como lo expresa el Manual de este Sistema también: *“facilita y apoya a las entidades, que hagan uso del aplicativo, a la realización del proceso de liquidación de sus contratos”*. Por lo que se confirma lo observado por la CGR en cuanto a la funcionalidad de la herramienta habilitada para los agentes retenedores para calcular la liquidación de la retención por concepto de la contribución estampilla.

En cuanto a lo citado por el MEN acerca de que la obligación de efectuar de forma correcta las retenciones recae en las entidades del orden nacional, conforme lo señala la Ley 1697 de 2013, esta situación no es objeto de observación por parte de la CGR ni se controvierte sobre quién recae dicha obligatoriedad, la especificidad de esta observación está orientada exclusivamente a la obsolescencia en la que se encuentra RIEL ante la entrada en vigencia del nuevo marco normativo y ausencia de validaciones suficientes para evitar la inserción de datos inconsistentes en las bases de datos de dicho sistema, del cual el MEN también es usuario y utiliza como herramienta de apoyo en el seguimiento y control de pagos de la contribución Pro-estampilla.

Adicionalmente, en lo que respecta a las pruebas de recorrido realizadas al Sistema Riel y la permisividad del sistema para incluir fechas posteriores a la actual citada por la CGR, el MEN señala: *“(…)se informa que el sistema RIEL lo permite para ayudar a los Agentes Retenedores a calcular los intereses que se generen por pagos efectuados con posterioridad a la fecha de vencimiento de la oportunidad legal para realizar el traslado según el inciso tercero del artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015(…)”*.

Sin embargo, la CGR en su hallazgo nunca hace referencia al cálculo de intereses que respecto de una fecha puede llegar a realizar el sistema, porque tal situación no fue objeto de pruebas por parte del equipo auditor, pruebas que valga la pena recordar fueron realizadas con el acompañamiento y apoyo de funcionarios de la oficina de Recaudo del MEN como usuarios autorizados del sistema, caso distinto es la situación observada por la CGR en las pruebas efectivamente realizadas en las cuales el sistema permitió el cargue de contratos con fecha de suscripción posterior a la del día de la prueba, en este sentido la CGR reitera la debilidad en las validaciones implementadas en RIEL, aunado a permitir pagos duplicados y mayores valores pagados con relación al valor del contrato, sobre las cuales el MEN no desvirtúa lo observado. A continuación, se resumen los resultados obtenidos en pruebas realizadas a controles/Validaciones del Sistema RIEL, sobre los cuales se identificaron las siguientes deficiencias:

Tabla No. 21.
Resultados obtenidos pruebas realizadas en RIEL

Fecha de la Prueba	Control	Detalle Prueba En Sistema RIEL	Datos de Prueba Campos Obligatorios (*)	Resultado Esperado	Resultado Obtenido				
12/08/2022	Validaciones para evitar captura de datos inconsistentes en el	Validar que el sistema no permita en el campo "Fecha Suscripción	<p><i>Se realiza captura manual en el Sistema Riel para la creación de contrato con los siguientes datos</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombre Campo</th> <th>Dato Capturado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Tipo de Contrato *</td> <td>Contrato Inicial</td> </tr> </tbody> </table>	Nombre Campo	Dato Capturado	Tipo de Contrato *	Contrato Inicial	Se espera que el Sistema No permita incluir como fecha de Suscripción del contrato una fecha posterior a la actual	El Sistema RIEL permitió registrar fecha posterior a la actual, lo que permite identificar que no existe validación sobre la
Nombre Campo	Dato Capturado								
Tipo de Contrato *	Contrato Inicial								

Fecha de la Prueba	Control	Detalle Prueba En Sistema RIEL	Datos de Prueba Campos Obligatorios (*)	Resultado Esperado	Resultado Obtenido
	Sistema RIEL	n del Contrato" la inclusión de fechas posteriores a la Actual.	Número de Contrato * 4444 de 2022 Fecha Suscripción del Contrato * 15/08/2022 Plazo Ejecución del Contrato * 365 Objeto del Contrato * Prueba Hecho generador * Contrato de obra Tipo de identificación del Contratista * Cedula de Ciudadanía Nombre o Razón Social del Contratista* 12365587 Número de identificación del Contratista* 1231564		consistencia del campo fecha con relación a la Actual del Sistema
12/08/2022 2	Validaciones sobre la aplicación de pagos a contratos	Validar sí el sistema identifica que los pagos asociados a un contrato superan su valor real	Para el contrato cargado en el Sistema Riel con Número de Contrato * : Cont 20 de 2022 por valor de \$200.000.000 se le registran pagos por valor de \$210.000.000	Se espera que el Sistema No permita registrar pagos por valor superior al registrado en el Sistema RIEL	El Sistema RIEL permitió registrar y asociar a un contrato pago por valor superior al que tiene RIEL en sus bases de datos, permitiendo inconsistencia en el cargue de datos de valor contratos vs Pagos y denotando debilidades en sus validaciones.

Fuente: Prueba de Recorrido validaciones RIEL

Elaboró: Equipo auditor CGR

Ahora, teniendo en cuenta que no se aportan soportes que permitan evidenciar que se ha advertido a los usuarios del sistema (Agentes retenedores) que el sistema RIEL aún no ha sido provisto de los ajustes necesarios para que realice liquidaciones de la contribución teniendo en cuenta las conversiones a UVT establecidas en la Resolución 024509 de 2021, tampoco se ha derogado dicha resolución, según lo expresado por el MEN en su respuesta *“se formuló solicitud de revisión a la Oficina Asesora Jurídica, como dependencia emisora de dicha norma”, a efectos de que se analice la necesidad de ajustarla o derogarla.* y además porque el sistema RIEL continúa habilitado sin restricción o limitación para el uso del módulo y/o funcionalidades asociadas a la liquidación de la retención de los contratos suscritos por los agentes retenedores.

Así mismo, la CGR no posee argumentos que desvirtúen que los pagos de contratos que se liquiden usando dicho sistema y que les aplique la nueva regulación serán liquidados de forma correcta, en tal sentido, si el sistema Riel continúa siendo utilizado por los agentes retenedores que habitualmente lo

usan como herramienta de apoyo para la liquidación de las contribuciones pro estampilla y en éste no se han implementado las regulaciones vigentes necesariamente generará resultados equivocados, por ende inducirá al error, por cuanto los usuarios no han sido advertidos de sus falencias.

Teniendo en cuenta que no se allegan documentos que permitan desvirtuar que el sistema RIEL se encuentra desactualizado con relación al nuevo marco normativo por cuanto la Resolución 024509 de 2021 no ha sido derogada, así como que el MEN no cuenta con personal con los conocimientos o la capacitación necesaria para prestar soporte sobre la Data de la aplicación y realizar las adecuaciones requeridas por el Sistema RIEL para la correcta liquidación atendiendo al nuevo marco normativo, el hallazgo se mantiene con incidencia administrativa en los términos que se comunicó.

3.3.4 Distribución de Recursos a las Universidades

Conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1697 de 2013 se verificó el proceso de distribución de recursos a las Universidades Estatales y los actos administrativos proferidos por el MEN. Para este ejercicio, se tomó el 100% de las Resoluciones de Distribución y los soportes de cálculo realizados por la Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior para el periodo comprendido entre el año 2014 y el 30 de junio de 2022.

Se realizó el recálculo de la ponderación y se comparó con la consulta del número de graduados que reportan las Universidades Públicas semestralmente en el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior en Colombia - SNIES que sirve de base para la aplicación de la metodología de distribución determinada en la norma, evidenciando consistencia con los criterios definidos para el procedimiento.

Así mismo, se revisaron los topes de distribución definidos para cada vigencia con respecto al recaudo de la contribución a través del proyecto de inversión *“Fortalecimiento de las Universidades Estatales-Ley 1697 de 2013, a nivel Nacional”* y el Decreto de Presupuesto, encontrando que se encuentran conformes en todos los aspectos significativos.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Verificar el cumplimiento de las acciones de fiscalización a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para el cobro coactivo de los recursos por Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, de acuerdo con lo establecido en el marco legal y reglamentario que rige la materia.

En este objetivo se verificaron las labores adelantadas por la DIAN, en etapa de fiscalización y en etapa de cobro coactivo sobre los expedientes de los contratos seleccionados de agentes retenedores obligados al recaudo de la contribución pro estampilla.

De la evaluación efectuada a las actividades adelantadas por la DIAN se identificaron situaciones relacionadas con la prescripción de la acción de fiscalización y cobro coactivo, por cuanto se evidenció que algunos agentes retenedores no efectuaron la retención de manera oportuna y no se adelantó el proceso de fiscalización

Adicionalmente, se evidenciaron debilidades en el proceso de fiscalización por cuanto la DIAN no verificó las liquidaciones remitidas por el MEN, donde utilizó más de una tarifa para realizar el cálculo del valor presunto por trasladar, lo que conllevó a un menor valor determinado en las resoluciones proferidas por este concepto.

Resultado del desarrollo del proceso auditor se evidenció la falta de coordinación interinstitucional entre el MEN y la DIAN, afectando el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas por la ley y como consecuencia se materializó el riesgo de pérdida de recursos. Así mismo, se observó que cada entidad actúa de manera independiente, sin tener en cuenta que, a pesar de cumplir funciones diferentes, tienen responsabilidad compartida sobre el objetivo principal que es el de velar por el efectivo recaudo de la contribución parafiscal de la estampilla.

3.4.1 Fiscalización

Se evaluaron las actuaciones ejercidas por la DIAN dentro de su función de fiscalización tributaria y la determinación de la contribución Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, de acuerdo a la información entregada por el MEN de reportes de contratos suscritos por agentes retenedores que no habían retenido y trasladado los recursos al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, administrado por este Ministerio.

Se analizaron expedientes con estado de investigación terminado, en curso, archivado, y depurado. Resultado de la evaluación realizada se evidenció que esta actividad en algunos expedientes analizados no se cumplió en debida forma, al presentarse inexactitud en valores dejados de informar, e inferiores a los que legalmente se debían haber calculado. Valores, que una vez comunicados fueron aceptados por la DIAN en resolución de determinación, que, posteriormente una vez surtida su etapa de impugnación o controversia, y dada la imposibilidad de ajustes por la firmeza de estos actos, se tradujo en un menoscabo al erario público por los recursos dejados de cobrar.

Conforme a lo establecido en el artículo 717 del Estatuto Tributario, la DIAN cuenta con un periodo de cinco años, contados a partir de la fecha en que el agente retenedor tenía que cumplir con la obligación de trasladar los recursos al Fondo. La CGR evidenció que, el inicio de dicho proceso depende de los insumos que el MEN remite en su rol de administrador del Fondo, no obstante, la DIAN como sujeto activo de la obligación tributaria no ha definido procedimientos que le permitan obtener información directa de los agentes retenedores y teniendo en cuenta que el MEN tiene un rezago en la remisión de información, el tiempo para la determinación de la obligación con el que cuenta la DIAN se reduce, aumentando el riesgo de prescripción de la acción de cobro.

HALLAZGO No.10 LIQUIDACIÓN VALOR PRESUNTO RESOLUCIONES 900014 Y 900019 – ECOPETROL NIT. 899.999.068 (F-D)

El MEN determinó el valor dejado de retener por parte de Ecopetrol S.A por concepto de contribución *“Estampilla pro Unal y demás universidades Estatales de Colombia”*, utilizando diferentes tarifas para un mismo contrato; en razón a ello, la liquidación remitida a la DIAN se calculó por un menor valor en cuantía de \$31.601.841.818.

Por su parte, la DIAN profirió las Resoluciones 900014 y 900019 sin verificar la liquidación remitida por el MEN, para efectos de la determinación del valor exacto que el contribuyente adeuda al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, respecto de la mencionada contribución, en consecuencia, los actos administrativos que encuentran en firme presentan un menor valor por \$31.601.841.818.

La Ley 1697 de 2013 *“Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”*, en su artículo 8 expone:

“(…) Base gravable y tarifa. El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de

las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.”

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo. (...)”

El Concepto General Unificado 100202208-0585 de la DIAN de 9 noviembre de 2020 señala:

“(...) De la norma trascrita se deduce que la base gravable es determinada por la ley con base en el valor de los contratos de obra y conexos. De modo que, el legislador no estableció concepto alguno para la depuración de la misma, razón por la cual corresponde al valor pactado junto con sus adiciones, los que integran la base gravable de la estampilla.

En síntesis, la base gravable corresponde el valor total del contrato de obra o conexo celebrado, y sobre este valor deberá proceder a aplicarse la respectiva tarifa(...)” (negrilla fuera de texto)

De la norma citada, así como del concepto del Consejo de Estado, se puede establecer el criterio que determina la forma y los parámetros a tener en cuenta por el agente retenedor y el Ministerio de Educación Nacional – MEN, como administrador del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, en cuanto a la contribución por Estampilla.

De otro lado, el Artículo 7° de la Ley 1697 de 2013 “*Sujeto activo.*” establece:

“Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.”

En concordancia con lo anterior, el Decreto 624 de 1989 “*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*” frente a las facultades de fiscalización e investigación a cargo de la DIAN establece:

“(...) ARTICULO 684. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN E INVESTIGACIÓN. La Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales.”

Para tal efecto podrá:

a. (...) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación (...)”

En consecuencia, se estipula que la DIAN podrá ejercer sus facultades como Administración Tributaria para que, dentro del proceso de fiscalización por concepto de Estampilla, se determine por esta, el valor **real** adeudado por el contribuyente y así proceder al cobro coactivo del mismo, si llegara a ser el caso.

De la evaluación realizada por la CGR a los procesos de fiscalización a los agentes retenedores de la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, adelantados por el MEN y la DIAN, se evidenció lo siguiente:

La DIAN inició proceso de fiscalización al agente retenedor en mención, para el periodo 2015-1 por \$69.241.325.690 y por el periodo 2015-2 por \$4.149.064.297, con base en la liquidación realizada por el MEN en el archivo denominado anexo 1 “*VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO 2015 ECOPETROL FINAL*”, el cual contiene 15799 valores presuntos liquidados, que corresponden a 1705 contratos y ocho liquidaciones que no reportan número de contrato.

Con fundamento en la liquidación remitida por el MEN, la DIAN profirió Resolución 900014 de julio 27 de 2020 y 900019 de noviembre 17 de 2020 “*por la cual se determina el pago de la Contribución Parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia*” en las cuales se determinó el valor de la Contribución por Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, a cargo del agente retenedor con NIT 899.999.068 por \$69.241.325.690 correspondiente a la sumatoria de los valores dejados de consignar con respecto al periodo 2015-1 y \$4.149.064.297 por el periodo de 2015-2.

El equipo auditor de la CGR verificó la liquidación de los valores presuntos pendientes de traslado incluidos en el archivo remitido por el MEN a la DIAN y sobre el cual se fundamentan las Resoluciones 900014 de 27 de julio de 2020 y 900019 de noviembre 17 de 2020, evidenciando que existe error en el cálculo de los mencionados valores, toda vez que, para un mismo contrato se utilizaron diferentes tarifas de retención contraviniendo lo establecido en el artículo 8 de la ley 1697 “*Base gravable y tarifa*”.

En atención a lo anterior, la CGR realizó un recálculo de los valores liquidados realizando una depuración del listado de contratos incluidos en el archivo, así:

- ❖ Se excluyeron las 8 liquidaciones que no reportan id de contrato, por cuanto tampoco reportan fecha de suscripción del contrato.
- ❖ De los 1705 contratos se verificaron 1102, que corresponden a los suscritos a partir del 20 de diciembre de 2013, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 1697 y que tienen valor presunto por trasladar mayor a cero.

De los 1102 contratos verificados, se observó que 453 presentan un menor valor en el cálculo del valor presunto por trasladar por concepto de retención por \$31.601.841.818 tal como se detalla en el archivo “*ANEXO 1 - Recálculo valor presunto por trasladar Vig. 2015.*” Lo anterior debido a que, para un mismo contrato, el MEN utilizó más de una tarifa para realizar el cálculo del valor presunto por trasladar.

Adicionalmente se observó que, en algunos casos, aunque la tarifa aplicada corresponde a la calculada de acuerdo al valor del contrato, el valor presunto presenta error en su cálculo, por lo cual los procesos de fiscalización adelantados por la DIAN, se encuentran soportados en un valor inexacto e inferior.

Por otra parte, la DIAN en su proceso de fiscalización no realizó las verificaciones correspondientes conforme lo establece el Decreto 624 de 1989, el Memorando nro. 316 del 16 de noviembre de 2018, el procedimiento PR-COT-0220 Versión 7 de 31 de octubre de 2019 y PR-COT-221 Versión 4 de 28 de diciembre de 2018, determinando dos obligaciones a cargo del agente retenedor identificado con NIT 899.999.068, mediante Resoluciones 900014 y 900019, las cuales fueron objeto de recurso,

confirmadas por la DIAN y que a la fecha de la presente se encuentran demandadas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Teniendo en cuenta que los valores determinados en los actos administrativos mencionados no pueden ser objeto de modificación debido a que ya han agotado los procesos administrativos en la DIAN y porque dicha situación sería un escenario más gravoso para el contribuyente, se concluye que el MEN no realizó la liquidación y supervisión de las sumas a retener en el momento en que actualizó y certificó el presunto valor adeudado por el agente retenedor y por su parte la DIAN dejó de incluir en el proceso de fiscalización la suma de \$31.601.841.818, los cuales, si son fallados a favor de la DIAN, el Estado dejará de recibir la suma mencionada más los intereses correspondientes.

Así las cosas, este hallazgo se presenta con incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 en cuantía de \$31.601.841.818 y con presunta incidencia disciplinaria en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Respuesta del MEN

En su oficio de respuesta identificada con radicado No MEN 2022-ER-758863 fechada el 30 de noviembre de 2022, este Ministerio expone lo siguiente:

“(..) de manera preliminar es importante referir que el Ministerio de Educación Nacional mediante los oficios 2016-EE-015253 del 15 de febrero de 2016 (Ver anexo 1. 2016-EE-015253) solicitó a Ecopetrol S.A. remitir la información de los contratos de obra y conexos que dieron lugar a la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia para la vigencia 2015.

La solicitud de información de la vigencia 2015 fue respondida por Ecopetrol S.A. NIT. 899.999.068 mediante radicado 2016-ER-061072 del 11 de abril de 2016 (ver anexo 2. 2016-ER-06072 carpeta soportes (...)).

En este oficio el agente retenedor remitió certificación de contratos y realizó observaciones en las cuales refirió:

- *“(..)* Respecto de la posibilidad de adjuntar copia escaneada de cada uno de los contratos relacionados en la matriz, les queremos compartir que al ser un total de 7.512 contratos, no es posible asumir el alto costo que implica su remisión(...)”
- *“(..)* Finalmente, en cuanto a la solicitud de adjuntar escaneados los soportes de la consignación del Banco de la República o el documento de compensación SIIF, y en MS Excel el archivo del formato de Registro de Recaudo Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia correspondiente al periodo del 2015, queremos reiterar, como lo hemos hecho en otras comunicaciones, que Ecopetrol no está obligado a efectuar dichas retenciones, y en consecuencia, no se le podría exigir dicha obligación (...).”

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional procedió a identificar un valor a cada ítem certificado según el archivo anexo con fundamento en la información aportada por el agente de retención para la vigencia 2015, para lo cual se aplicó la tarifa indicada en el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013 a partir de su cuantía, esto, ya que no se tuvo conocimiento de las variables tenidas en cuenta por el agente de retención para el reporte de la información.

Con fundamento en lo indicado, se desvirtúa lo manifestado por el Ente de Control en cuanto a que “(..) El MEN, determinó el valor dejado de retener por parte de la entidad identificada con

NIT.899.999.068 por concepto de contribución “Estampilla pro Unal y demás universidades Estatales de Colombia”, utilizando diferentes tarifas para un mismo contrato(...)”, dado que, en primer lugar, el MEN no realiza la determinación de valores dejados de retener, o de bases gravables o de tarifas, por ser estas competencias asignadas exclusivamente a la DIAN de conformidad con la Ley 1697 de 2013, como se ampliará más adelante.

En segundo lugar, es preciso aclarar que el Ministerio de Educación Nacional no tuvo a disposición información completa, amplia y suficiente como lo expresa el órgano de control, en la medida en que el agente retenedor no realizaba traslados al Fondo Nacional de Universidades Estatales, así como también adujo de manera reiterativa que los contratos de obra y conexos de obra que celebraba no se adecuaban al presupuesto legal establecido en el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013 para ser considerados hecho generador de la contribución, mediante los radicados Nos. 2014-ER-31330 del 4 de marzo de 2014, 2014-ER-99750 del 2 de julio de 2014, 2014-ER-123227 del 6 de agosto de 2014, 2014-ER-197514 del 25 de noviembre de 2014, 2015-ER-000845 del 7 de enero de 2015, 2015-ER-011317 del 29 de enero 2015, 2015-ER-071207 del 27 de abril de 2015 y 2015-ER-116441 del 26 de junio de 2015, circunstancia respecto de la cual el Ministerio de Educación Nacional no ostenta competencias para pronunciarse, como quiera que la fiscalización, determinación y cobro coactivo de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, es competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Aun así, y ante la ausencia de lineamientos o interpretación jurídica por parte de la DIAN, como puede apreciarse en el oficio 388662 del 1º de julio de 2014, en el cual se atendió una consulta elevada precisamente por este ministerio, en el que la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN, expresó:

“(…) Así mismo, la norma en comento es precisa al determinar que a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le compete actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia, razón por la cual, es claro que no le corresponde actuar como autoridad doctrinaria respecto de la contribución parafiscal con destinación específica creada mediante Ley 1697 de 2013 (...)”, el Ministerio de Educación Nacional, en observancia de las funciones asignadas en el artículo 2.5.4.1.1.4. del Decreto 1075 de 2015, trasladó para lo de su competencia a la DIAN mediante radicado 2018-EE-105271 del 12 de julio de 2018, unos “presuntos” valores pendientes de traslado al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia para la vigencia 2015 a cargo de Ecopetrol S.A.

En este punto, conviene resaltar que por virtud de lo estipulado en los artículos 7 de la Ley 1697 de 2013 y 2.5.4.1.2.6 del Decreto 1075 de 2015, la DIAN ostenta la calidad de sujeto activo de la relación jurídico-tributaria, competencias analizadas en el Concepto General Unificado N° 100202208-0585 de 2020:

“7. Cobro coactivo y facultades de fiscalización de la UAE-DIAN en calidad de sujeto activo tal como expresa el artículo 7° de la Ley 1697 de 2013, el acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) sujeto activo en la relación jurídico-tributaria.

En este orden de ideas, le corresponde a esta entidad velar por el cumplimiento efectivo de la obligación a cargo de los sujetos pasivos de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia en los términos de la ley y el reglamento vigente.

Por ende, al ser esta entidad el sujeto acreedor de la obligación tributaria, el cobro coactivo de las sumas dejadas de recaudarse en virtud a esta contribución parafiscal se regirá por el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario y estará a cargo de esta entidad, tal como lo expresa el Decreto número 1015 (sic) de 2014 cuyo artículo 11 determina:

“Artículo 11. Cobro Coactivo. El cobro coactivo de los recursos por Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, se realizará de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 y estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), según lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1697 de 2013 sobre el acreedor de la obligación tributaria creada”.

“Toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, sin perjuicio de las demás pruebas obtenidas dentro de la investigación que lleve a cabo para tal fin.

Esta liquidación que hace la DIAN es la que sirve de título ejecutivo para iniciar el proceso de cobro coactivo. Efectuada la liquidación, si el contribuyente no paga, la DIAN debe producir un mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes, el cual debe ser notificado al responsable de la obligación”.

En consecuencia, el procedimiento de cobro coactivo derivado del incumplimiento de las obligaciones tributarias originadas en el incumplimiento del pago de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia se rige por lo consagrado en los artículos 823 y subsiguientes del Estatuto Tributario (...).”

En concordancia con lo expuesto, es importante referir que la oportuna apertura, trámite, impulso procesal y recolección del material probatorio frente a las investigaciones por concepto de la contribución parafiscal en comento, radica de manera exclusiva en cabeza de la DIAN en su calidad de acreedor de la obligación tributaria, y en todo caso, el insumo suministrado por el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento de sus funciones, corresponde solamente a una de las fuentes de información que tiene a disposición la DIAN, acorde con la doctrina del Consejo de Estado en el Concepto 2324 de 2017:

Por consiguiente, no se puede perder de vista que los actos administrativos expedidos por la DIAN liquidando la contribución parafiscal que nos ocupa, y resolviendo los recursos de reconsideración interpuestos frente a los mismos, deben ajustarse necesariamente a lo estipulado en el artículo 684 del Estatuto Tributario respecto de la fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales por parte del agente de retención, contando con amplias facultades para“(...) a. Verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario, b. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados, c. Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios, (...) f. En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación(...)”, de manera que, el presunto error de cálculo al que hace mención la Contraloría General de la República no es endilgable al Ministerio de Educación Nacional, en primer lugar, porque la información que reposa en este ministerio corresponde a uno de los elementos probatorios y que le sirve de fuente a la DIAN para el cumplimiento de sus funciones; en segundo lugar, la información que reporte el agente de retención o el Ministerio de Educación Nacional en su calidad de administrador del Fondo Nacional de Universidades Estatales a la DIAN, no exime al sujeto activo de la relación jurídico-tributaria de agotar las amplias facultades de fiscalización e investigación de su competencia, máxime cuando para el caso puntual de Ecopetrol S.A. se trata de un agente de retención que durante la vigencia 2015 consideraba no ser destinatario de la norma (artículo 5 de la Ley 1697 de 2013), no efectuó retenciones ni traslados al Fondo Nacional de Universidades Estatales, y no hizo observancia

estricta de lo dispuesto frente al reporte de información a este ministerio conforme al inciso cuarto del artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015, al allegar solamente una certificación de contratos, lo que impidió a este ministerio verificar más allá de la información certificada.

(...)

Adicionalmente, los actos administrativos de la DIAN, hasta tanto no sean anulados en sede contencioso administrativa, se reputan legales y legítimos, y por consiguiente, el hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria se fundamenta sobre una situación que no ha ocurrido, consistente en “si son fallados a favor de la DIAN”, circunstancia que carece de toda lógica porque se basa en escenarios hipotéticos, y que, si en gracia de discusión, efectivamente fuesen fallados a favor de la DIAN, lo que esto ocasionaría precisamente es la ratificación de la legalidad de tales resoluciones, lo que en definitiva terminaría de desvirtuar la observación del órgano de control, y los hallazgos con incidencia fiscal y disciplinaria. En todo caso, al verificar el valor obtenido por el equipo auditor, no resulta claro de qué forma se realizó el ejercicio, como quiera que se establece allí un promedio de tarifa utilizado por el MEN, hay contratos suscritos durante la vigencia 2013 sobre los cuales no es posible identificar claramente si fueron firmados antes de la promulgación de la ley (20 de diciembre de 2013), e igualmente, no se logra identificar los elementos con fundamento en los cuales el agente de retención calculó su base gravable, o si tales contratos se adecúan o no al presupuesto normativo definido en el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013 para ser considerados hecho generador de la contribución, es decir, que sean contratos de obra o conexos.”

Respuesta de la DIAN

Con Oficio No. 100202211-0983 del 29 de noviembre de 2022, la DIAN envía respuesta en los siguientes términos:

“Sobre esta observación y mediante correo electrónico del 24 de noviembre de 2022, la doctora Mónica Yajaira Ramírez Ayala, Subdirectora Operativa de Fiscalización y Liquidación (A), de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes, precisa que está corresponde exclusivamente a contratos efectuados por Ecopetrol en los periodos 1 y 2 año gravable 2015, del cual se expidieron las resoluciones 900014 y 900019 (anexas) y expresa lo siguiente, relacionado con las actuaciones del área frente a la contribución parafiscal estampilla y a los casos objeto de esta observación por parte del ente de control:

“En virtud de lo anterior, se informa que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, fundamenta la expedición de sus actos administrativos con base en los insumos contables suministrados por el Ministerio de Educación Nacional, quien es el Administrador del Fondo de Universidades Estatales de Colombia, tal y como lo indica el artículo 11 de La Ley 1697 de 2013y artículo 4º, del Decreto Reglamentario No. 1050 de 2014, que textualmente indica:

Artículo 11. *Dirección y administración del Fondo. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:*

a) *Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.*

Artículo 4º. *Dirección y Administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia. La dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el cual, en ejercicio de tales funciones, deberá:*

1. Realizar las operaciones y actividades administrativas, financieras, contables y presupuestales, propias de la administración del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias y a través de sus dependencias competentes, de acuerdo a los manuales internos de procedimientos.

2. Supervisar que ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

(...)

5. Suministrar la información que requieran los organismos de control u otras autoridades del Estado. (subrayas fuera del texto citado)

Sobre el caso en particular, se informa que las Resoluciones de Determinación No. 900014 y 900019 del 27 de julio de 2020 y 17 de noviembre de 2020, respectivamente, correspondientes a la vigencia 2015, NIT 899.999.068 (documentos en formato PDF adjuntos), fueron proferidas con fundamento en la última actualización de saldos emitida por el MEN el 03 de julio de 2020, suscrita por la Coordinadora del Grupo Recaudo de la Subdirección de Gestión Financiera del Ministerio (correo anexo: Fwd: ECOPETROL S.A. -NIT 899999068).

En cuanto a la afirmación que realiza la Contraloría de la no verificación de la liquidación reportada por el MEN, es de resaltar que el Ministerio cuenta con la suficiente y amplia información contable para liquidar los valores reportados por el agente retenedor, como: bases gravables y tarifas, valores sobre los cuales la Administración Tributaria determinó, conforme a los antecedentes y manifestación del MEN, el valor de la contribución estampilla. De hecho, el MEN se refiere a los valores dejados de retener conforme al conocimiento que la entidad administradora de los recursos tiene sobre los contratos suscritos y los valores efectivamente puestos a disposición del Fondo.

Es menester aclarar que dentro del reporte allegado por la CGR se encuentran diferencias en el valor de las bases gravables de los contratos objeto de investigación versus la actualización de saldos emitida por el MEN, así pues, la Administración Tributaria en su oportunidad legal de pronunciarse, liquidó la mencionada contribución pendiente por trasladar con base en los valores reportados por el Ministerio (actualización de saldos) tal y como se evidencia en las Resoluciones de Determinación No. 900014 y 900019.

De esta forma, se concluye que la DIAN efectivamente verificó la Liquidación aportada por el Ministerio de Educación Nacional para la expedición de los respectivos actos administrativos, requirió al sujeto pasivo, allegó al MEN la información recaudada y solo a partir de la confirmación del MEN (actualización de saldos), profirió las liquidaciones oficiales con el propósito de constituir los títulos ejecutivos necesarios para recuperar los recursos dejados de trasladar al Fondo.

Sobre la validez de los valores liquidados, es el MEN quien los cuantifica e informa a la Administración Tributaria, frente a lo cual esta entidad entiende que se ha desarrollado de manera pertinente, completa y verificada la labor previa de cuantificación y actúa como operador competente para proferir los actos administrativos procedentes.

En este sentido solicitamos a la Contraloría General de la República retirar para la DIAN la observación No. 6 informada.”

Es importante precisar que de dentro de los deberes del MEN como administrador del fondo, está el señalado en el literal b del artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, que se transcribe así:

"b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla"

Análisis de la Respuesta

El MEN en su respuesta precisa que su verificación se fundamentó en la información remitida por el agente retenedor y procedió a identificar el valor de cada ítem certificado aplicando la tarifa indicada en el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013. Aspecto que no es de recibo por la CGR, toda vez que en la verificación del expediente el equipo auditor evidenció que la información remitida a la DIAN contenía la liquidación de los valores presuntos por trasladar, en la cual se utilizaron diversas tarifas para el cálculo de la retención sobre un mismo contrato, contrario a lo establecido en la ley en mención; Razón por la cual la CGR procedió a realizar el recálculo de la retención de la contribución parafiscal proestampilla de 453 contratos y determinó que existe una diferencia con respecto al cálculo realizado por el MEN por un menor valor en cuantía de \$31.601.841.818.

Frente a las actividades de fiscalización este ministerio indica que quien ostenta la calidad de sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es la DIAN y por tanto no posee competencias para pronunciarse en los procesos de fiscalización, determinación y cobro coactivo; sin embargo, olvida que en su rol de administrador, tiene pleno conocimiento sobre la información financiera y contable suministrada por el agente retenedor y que es su deber verificar dicha información y velar por el efectivo recaudo de la contribución.

El MEN tiene conocimiento de que la liquidación que realiza, sirve de prueba para la determinación del valor a pagar por el agente retenedor en los procesos adelantados por la DIAN como bien lo afirma en su respuesta cuando indica *“de manera que, el presunto error de cálculo al que hace mención la Contraloría General de la República no es endilgable al Ministerio de Educación Nacional, en primer lugar, porque la información que reposa en este ministerio corresponde a uno de los elementos probatorios y que le sirve de fuente a la DIAN para el cumplimiento de sus funciones”*

Si bien es cierto que es la DIAN quien adelanta los procesos de fiscalización y cobro y que en los mismos debe verificar la información remitida por el MEN, la aportada por el agente retenedor y demás que considere pertinente para el proceso, el MEN desde el ámbito de su competencia debe diseñar controles que permitan mitigar los riesgos derivados de la verificación de la información recibida y de esta manera trasladar una prueba que cumpla con las características de veracidad, claridad y completitud.

En razón a lo anterior, se evidencia en las respuestas presentadas por el MEN y la DIAN que no existe coordinación interinstitucional que conlleve al cumplimiento de los principios de la función administrativa de coordinación y colaboración que garantice la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. Por el contrario, evaden la responsabilidad y funciones asignadas por la Ley, así como el deber de velar por el efectivo recaudo de la contribución parafiscal proestampilla.

Se confirma por parte de la CGR que el MEN dejó de incluir en su proceso como administrador del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia la suma de \$31.601.841.818, por certificar el valor presunto adeudado con un error de cálculo en las tarifas, y teniendo en cuenta que dicha liquidación sirve de prueba e insumo a la DIAN para la determinación del valor a pagar por el contribuyente, y esta, al no ejercer sus facultades fiscalizadoras en debida forma, también dejó de incluir en su proceso de investigación y determinación la misma suma de \$31.601.841.818.

Por último, el MEN argumenta:

“(...) los actos administrativos de la DIAN, hasta tanto no sean anulados en sede contencioso administrativa, se reputan legales y legítimos, y por consiguiente, el hallazgo con incidencia fiscal y

disciplinaria se fundamenta sobre una situación que no ha ocurrido, consistente en “si son fallados a favor de la DIAN”

Frente a lo anterior es importante traer a colación el Lineamiento 2 contenido en el Memorando 019 de 2019 del Director de Investigaciones Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, que menciona:

“En el evento que se encuentre por parte del operador jurídico fiscal que la entidad afectada está realizando acciones de tipo administrativo o judicial para que el daño patrimonial al Estado se recupere o sea resarcido, o que se encuentra dentro de los términos legales para ejercer tales acciones, se deberá dar curso de manera inmediata y concomitante a la acción fiscal correspondiente, por ser esta autónoma e independiente de las demás acciones, conforme lo establecido en el parágrafo primero del artículo 43 de la Ley 610 de 2000. Por tanto, el operador jurídico fiscal no debe esperar o dar tiempo a través de una indagación preliminar para verificar los resultados de la acción administrativa o judicial que impetró la entidad afectada, sino adelantar la actuación adjetiva -proceso fiscal-, siempre y cuando verifique que se reúnan los demás presupuestos legales para abrir proceso de responsabilidad fiscal ordinario o verbal, según corresponda”

Así las cosas, el valor de \$31.601.841.818, no se incluyó en los actos administrativos de determinación expedidos por la DIAN, los cuales soportan el proceso de nulidad en la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que, aún si se fallara a favor de la DIAN no tendría opción de recaudo, pues dicho valor no se determinó en el proceso fiscalizador. Por lo que el reproche de la CGR se realiza por la estimación que se dejó de determinar en las Resoluciones 900014 y 900019 proferidas por la DIAN.

Por su parte la DIAN menciona en su respuesta que, fundamenta la expedición de sus actos administrativos en los insumos contables suministrados por el MEN en quien recae la función de: *“liquidar los valores reportados por el agente retenedor, como: bases gravables y tarifas, valores sobre los cuales la Administración Tributaria determinó, conforme a los antecedentes y manifestación del MEN, el valor de la contribución estampilla.”*

Sin embargo, la Ley 1697 de 2013 facultó a la DIAN como sujeto activo y acreedor de la ya referida contribución, de esta manera puede adelantar la verificación de los valores presuntamente adeudados por el agente retenedor a través de distintas actividades de investigación y fiscalización dispuestas en el Estatuto Tributario, orientadas a lograr un efectivo recaudo de los valores dejados de retener y trasladar al Fondo.

Cabe resaltar, que el procedimiento “PR-COT-0220 Versión 7 del 31 de octubre de 2019 *“Cumplimiento de obligaciones tributarias”*, indica que las pruebas *“deben ser examinadas y valoradas por el servidor público, de acuerdo con las reglas de la sana crítica para la toma de decisiones.”*

Así mismo el procedimiento “PR-COT-221 Versión 4 del 28 de diciembre de 2018 *“Determinación Oficial de Impuestos”* indica *“Las pruebas deben ser apreciadas independientemente de quien las haya aportado al proceso o a quien beneficien o perjudiquen. Esto quiere decir que el resultado de la actividad probatoria, tanto en lo favorable como en lo desfavorable, se valorará independientemente de quien la haya aportado al proceso (...)”*

Finalmente, se evidenció que la DIAN expidió las Resoluciones 900014 y 900019 fundamentado en los insumos enviados por el MEN, sin adelantar ninguna verificación adicional, en contravía de lo establecido en sus procedimientos.

Vale la pena resaltar que la DIAN tiene además definido dentro de su Memorando 316 de 2020, los lineamientos para adelantar la acción de control sobre la contribución parafiscal “*Estampilla pro Unal y demás Universidades Estatales de Colombia*”, específicamente sobre las bases gravables y tarifas, por cuanto, no es viable que fundamente la expedición de los actos administrativos de determinación únicamente con la información financiera y contable que le envía el MEN.

Así mismo, el artículo 684 del Estatuto Tributario le otorga a la DIAN amplias facultades de fiscalización e investigación, por lo cual puede efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, aclarando toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.

En concordancia con lo anterior, queda claro que la DIAN no verificó la liquidación enviada por el MEN de los valores presuntamente adeudados por el agente retenedor y emitió las resoluciones 900014 y 900019 por un menor valor, debido a que, para un mismo contrato, el MEN utilizó más de una tarifa para realizar el cálculo del valor presunto por trasladar y en algunos casos, aunque la tarifa aplicada corresponde a la calculada de acuerdo al valor del contrato, el valor presunto presenta error en su cálculo.

La DIAN menciona que actúa como “*operador competente para proferir los actos administrativos correspondientes*”; sin embargo, la Ley 1697 lo cataloga como sujeto activo de la relación jurídico tributaria, no así como un mero operador, por ende, debe ejercer sus funciones de fiscalización y cobro con el debido cuidado y en procura de salvaguardar los recursos públicos.

Por los argumentos expuestos el hallazgo se mantiene en los términos comunicados con incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 en cuantía de \$31.601.841.818 y con presunta incidencia disciplinaria en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

HALLAZGO No. 11. RETENCIÓN CONTRIBUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE INTERESES MORATORIOS POR ESTAMPILLA TRANSELCA NIT 802.007.669 (F) Y (D)

Deficiencias en la gestión de la DIAN en su función de fiscalización, toda vez, que no realizó de manera adecuada la verificación de los recursos cancelados por parte del agente retenedor Transelca con NIT 802.007.669, por concepto de intereses moratorios de la contribución estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, que, además, fueron validados y certificados por el MEN, ocasionando pérdida de recursos por \$20.059.104.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 indica:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto Ley 624 de 1989. “*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*”, artículos 375, 376 y 634, disponen:

ARTICULO 375. EFECTUAR LA RETENCIÓN. *Están obligados a efectuar la retención o percepción del tributo, los agentes de retención que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar dicha retención o percepción.*

ARTICULO 376. CONSIGNAR LO RETENIDO. Las personas o entidades obligadas a hacer la retención, deberán consignar el valor retenido en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.

Los intereses moratorios generados por el incumplimiento de la contribución se encuentran previstos en el artículo 634 del Estatuto Tributario, desde la fecha de la oportunidad legal prevista en el artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015, para realizar el traslado hasta el día en que efectivamente se realiza el pago.

“(…) ARTÍCULO 634. INTERESES MORATORIOS. modificado por el artículo 278 de la Ley 1819 de 2016. Sin perjuicio de las sanciones previstas en este Estatuto, los contribuyentes, agentes retenedores o responsables de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que no cancelen oportunamente los impuestos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios por cada día calendario de retardo en el pago.

Los mayores valores de impuestos, anticipos o retenciones, determinados por la Administración Tributaria en las liquidaciones oficiales o por el contribuyente, responsable o agente de retención en la corrección de la declaración, causarán intereses de mora a partir del día siguiente al vencimiento del término en que debieron haberse cancelado por el contribuyente, agente retenedor, responsable o declarante, de acuerdo con los plazos del respectivo año o período gravable al que se refiera la liquidación oficial.

PARÁGRAFO 1o. Cuando una entidad autorizada para recaudar impuestos no efectúe la consignación de los recaudos dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios, liquidados diariamente a la tasa de mora que rija para efectos tributarios, sobre el monto exigible no consignado oportunamente, desde el día siguiente a la fecha en que se debió efectuar la consignación y hasta el día en que ella se produzca.. (…)”

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

ARTÍCULO 3. INTERESES MORATORIOS SOBRE OBLIGACIONES. A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales no efectúen la consignación a las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

La Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”. En su artículo 5 sobre el hecho generador señala:

“Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2o de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

PARÁGRAFO. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.” (subrayado y negrillas fuera de texto original)

Artículo 7°. Sujeto Activo. Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.

“Artículo 8. Base gravable y tarifa. El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo. (...)

Sobre el recaudo esta normativa en su artículo 9 indica:

“ARTÍCULO 9. CAUSACIÓN. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8o de la presente ley.”

Sobre la dirección y administración del fondo señala lo siguiente:

ARTÍCULO 11. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL FONDO. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:

- a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.*
- b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla.*
- c) Distribuir los recursos del Fondo de acuerdo con lo estipulado en la presente ley.*
- d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión.*
- e) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado.*
- f) Las demás relacionadas con la administración del Fondo.*

Por su parte el Decreto 1050 de 2014 “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones”, sobre la retención de la contribución indica:

ARTÍCULO 7°. DE LA RETENCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN.

(...) Los jefes de las oficinas pagadoras de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados sin situación de fondos o con recursos propios, y los jefes de las oficinas pagadoras de las demás entidades del orden nacional que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con recursos propios; son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada.(...)

De este mismo modo, el Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación" sobre los plazos para transferir los recursos retenidos, dispone:

"(...) ARTÍCULO 2.5.4.1.2.2 De la retención de la contribución. Los jefes de las oficinas pagadoras, o quien haga sus veces, de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con situación de fondos, son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada, a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

Los recursos retenidos serán transferidos a la cuenta que para tal efecto se defina, así: con corte a junio 30, los primeros diez (10) días del mes de julio y con corte a diciembre 31, los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año.

En los casos contemplados en el inciso anterior, las entidades deberán enviar al MEN copia del correspondiente recibo de consignación con una relación que contenga el nombre del contratista al que le practicó la retención y el objeto y valor de los contratos suscritos. (...)"

Concepto General Unificado No. 100202208-0585 del 09-11-2020 emitido por la DIAN, indica:

Cualquier irregularidad (no rinda información de su contratación, no practique retenciones y traslado, o se practiquen en indebida forma), que no sea soportada o desvirtuada por las entidades obligadas a practicar las retenciones y traslados por concepto de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia dentro de los plazos establecidos en la normatividad vigente en la materia, serán objeto de reporte por parte del Ministerio de Educación Nacional ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), quien adelantara las acciones de fiscalización, determinación y cobro coactivo de la contribución.

El Consejo de Estado en Conceptos 2324 de 2017 y 2386 de 2018, ha expresado que:

"(...) El Ministerio de Educación Nacional debe velar porque los recursos ingresen efectivamente al Fondo. Si esto no sucede, debe informar al acreedor de la obligación tributaria (DIAN) para que, en ejercicio de su función de fiscalización, esta entidad inicie los trámites pertinentes para el cobro de dichos recursos, previa la elaboración de la liquidación del tributo con los intereses generados.

Toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, sin perjuicio de las demás pruebas obtenidas dentro de la investigación que lleve a cabo para tal fin.

Esta liquidación que hace la DIAN es la que sirve de título ejecutivo para iniciar el proceso de cobro coactivo. Efectuada la liquidación, si el contribuyente no paga, la DIAN debe producir un mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes, el cual debe ser notificado al responsable de la obligación".

Del análisis realizado por la CGR al expediente de fiscalización No. 900063 con auto de archivo No. 900045 del 20 de noviembre de 2019 correspondiente al agente retenedor identificado con NIT 802.007.669, se identificaron las siguientes situaciones:

- Mediante oficio 2018EE17342 del 13 de noviembre de 2018 el MEN remite a la DIAN el proceso de verificación de las retenciones practicadas por el agente retenedor identificado con NIT 802.007.669. En los documentos anexos, se encuentra la comunicación 2017EE22547 de 29 de diciembre de 2017 dirigido al agente retenedor, en el cual el MEN relaciona veintiséis (26) contratos de la vigencia 2015 a los cuales no se les realizó la retención de la Contribución de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia por \$15.343.257.
- Dentro del expediente, se evidencia que el agente retenedor remitió al MEN liquidación de la retención de la contribución de 29 contratos por \$ 134.616.951,72 y los intereses moratorios por \$147.677.883, para un total adeudado por \$282.294.834,72.
- El 20 de junio de 2019 el agente retenedor realizó dos pagos por \$158.581.535 y \$123.713.300 respectivamente, con los cuales canceló los \$282.294.834,72 adeudados.

No se evidencian liquidaciones adicionales realizadas por el MEN o la DIAN con el fin de verificar los valores calculados por el agente retenedor, únicamente correo electrónico remitido por el MEN a la DIAN del 12 de agosto de 2019 en el cual señala: “(...) para los presuntos saldos pendientes por trasladar del primer y segundo semestre del 2015 realizo 2 consignaciones por valor \$158.581.535 y \$123.713.300 el 20 de junio del 2019, no obstante persistía un presunto saldo pendiente por trasladar por valor \$72.875 de los contratos 4400008774 y 4400008775, el cual fue cancelado de la siguiente manera:

Una consignación por valor \$140.121 de fecha 25 de julio de 2019 y una compensación por un mayor valor trasladado, realizada el 30 de julio de 2019, para un valor total de \$170.120.”

De acuerdo con lo anterior, la CGR verificó la liquidación remitida por el agente retenedor, evidenciando lo siguiente:

- En el contrato No. 4400009051 periodo II, no se encuentra dentro de los contratos remitidos por MEN a la DIAN, adicionalmente presenta error en la tarifa de retención aplicada, toda vez que se aplicó tarifa del 1% y no del 2%, conforme lo establecido en el artículo de la Ley 1697 de 2013, generando una diferencia en el valor retenido por \$9.665.542 así:

Tabla No. 22.
Retención y pago de intereses moratorios Transelca

Cifras en pesos Cte (\$)

Valor componente de Obra	Ejecución	Tarifa aplicada	Valor trasladado	Tarifa Ley 1697	Valor retención	Diferencia
4.135.204.266	966.554.159	1,0%	9.665.542	2,0%	19.331.083	9.665.542

Fuente: DIAN-MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Cabe señalar, que al consultar el mencionado contrato No. 4400009051 en la base de datos “Matriz Contribución Estampilla”⁴⁷ no se evidencia proceso de fiscalización adelantado por parte de la seccional Barranquilla de la DIA, en el entendido en que el expediente fue abierto para un contrato diferente.

⁴⁷ Matriz en la cual los funcionarios de la DIAN relacionan los procesos de fiscalización.

- La CGR realizó recálculo de los intereses moratorios, utilizando el liquidador de intereses dispuesto por el MEN, evidenciando una diferencia por \$10.314.323 que corresponde a un menor valor calculado y pagado por el agente retenedor, como se detalla a continuación:

Tabla No. 23.
Retención y pago de intereses moratorios

Cifras en pesos cte (\$)

NÚMERO - CONTRATO	CC/NIT	P	Contribución	Intereses pagados	Recalculo CGR liquidador intereses MEN	Menor valor pagado
4400008497	802022683	I	310.568	361.847	362.831	984
4400008722	830020274	I	813.245	947.523	950.097	2.574
4400009051	800083329	I	43.144.808	50.268.597	50.405.194	136.597
4400009367	890906413	I	348.081	405.554	406.656	1.102
4400009471	890906413	I	1.489.285	1.735.186	1.739.901	4.715
4400009545	900193620	I	54.051	62.976	63.151	175
4400009567	890906413	I	580.042	675.815	677.651	1.836
4400009569	802013695	I	258.003	300.603	301.419	816
4400009571	900193620	I	499.081	581.486	583.066	1.580
4400009572	900193620	I	315.790	367.932	368.931	999
4400009628	900233015	I	358.238	417.388	418.522	1.134
4400009684	802022683	I	30.488	35.522	35.619	97
4400009714	900193620	I	14.403	16.782	16.827	45
4400008722	830020274	II	1.095.414	1.112.680	1.117.981	5.301
4400009051	800083329	II	20.228.194	20.547.030	20.644.922	97.892
4400009051	800083329	II	9.665.542	9.817.890	19.729.330	9.911.440
4400009221	900095007	II	733.511	745.073	748.622	3.549
5400000894	900482757	I	25.027.899	29.160.341	29.239.580	79.239
4400009358	802022683	II	699.955	710.988	714.375	3.387
4400009565	802014792	II	317.008	322.005	323.539	1.534
4400009603	72131991	II	213.725	217.094	218.128	1.034
4400009666	72131991	II	3.302.935	3.354.996	3.370.980	15.984
4400009750	802014328	II	215.379	218.774	219.816	1.042
4400009777	8669178	II	203.600	206.809	207.794	985
4400009863	900111740	II	193.017	196.059	196.993	934
4400009913	802014328	II	18.375	18.665	18.754	89
4400010037	802013695	II	58.438	59.359	59.642	283
4400010210	72131991	II	2.332.352	2.369.115	2.380.402	11.287
4400010216	72131991	II	154.293	156.725	157.472	747
4400010250	802013695	II	90.000	91.419	91.854	435
4400010321	802022683	II	29.500	29.965	30.108	143
4400010430	72131991	II	421.282	427.922	429.961	2.039
5400000894	900765596	II	21.400.449	21.737.763	21.841.327	103.564
Totales			134.616.952	118.517.542	158.071.445	10.393.562

Fuente: DIAN-MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Las situaciones descritas, evidencian debilidades de la DIAN en su función de fiscalización, frente a la verificación de los recursos cancelados por parte del agente retenedor con NIT 802.007.669, que no cubrían la totalidad de los intereses moratorios y la contribución estampilla sobre el contrato 4400009051 Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

Además, deficiencias en el control y seguimiento por parte del MEN en la liquidación de intereses moratorios y la verificación de las tarifas aplicadas por el agente retenedor en el contrato No. 4400009051, toda vez, que certificó que se encontraba al día.

Como consecuencia, se configuró el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro, conforme a lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario, lo que conllevó a que se dejaran de recaudar dichos recursos, que se traducen en un daño fiscal por \$20.059.104 que corresponde a:

- Error en la tarifa de retención aplicada al contrato No. 4400009051 periodo II por \$9.665.542.
- Diferencia en el cálculo de los intereses moratorios pagados por el agente retenedor por \$10.393.562.

Con lo anterior no se evidencia una gestión eficiente y efectiva en las acciones adelantadas por las entidades tendientes a obtener el recaudo de las sumas que corresponden a la Contribución de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia y los respectivos intereses moratorios.

El presente hallazgo tiene con incidencia fiscal en cuantía de \$20.059.104 en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020; con presunta incidencia disciplinaria en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

Respuesta del MEN

Mediante oficio 2022EE291265 del 30 de noviembre de 2022 del MEN presenta la respuesta en los siguientes términos:

“(…) Nos permitimos presentar las siguientes consideraciones: (...) es preciso aclarar que por disposición del artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, en concordancia con el artículo 2.5.4.1.1.4. del Decreto 1075 de 2015, el Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo la dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y en ejercicio de sus funciones debe supervisar que ingresen efectivamente al citado fondo, los recursos provenientes de la contribución parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

De este modo, teniendo en cuenta las funciones asignadas a este Ministerio, no le corresponde certificar circunstancias relacionadas con la contribución que nos ocupa, en tanto el insumo suministrado por el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento de sus funciones corresponde únicamente a una de las fuentes de información que tiene a disposición la DIAN, sujeto activo de la relación jurídico-tributaria, acorde con la doctrina del Consejo de Estado en el Concepto 2324 de 2017: “(…) La DIAN como sujeto activo de la obligación tributaria cuando observe que una entidad no efectuó la retención o la hizo incorrectamente, tiene la facultad de liquidar dicha contribución y hacerla exigible al deudor de la misma, sin perjuicio de adelantar las actuaciones a que haya lugar contra las entidades y los funcionarios que omitieron su deber de retener. (...)

Frente a la situación descrita por la CGR, mediante la cual refiere: (...) Los valores relacionados en la tabla anterior fueron aplicados a 29 contratos reportados a la DIAN, con presuntos valores pendientes por trasladar por el primer y segundo semestre del año 2015, con el siguiente detalle: (...)

Ahora bien, con respecto al presunto saldo pendiente por trasladar por valor de \$72.875 de los contratos No. 4400008774 y 440008775, el mismo fue cancelado con una consignación por valor \$140.121 y una compensación por un valor trasladado en exceso de \$30.000 para un valor total \$170.120, tal como se detalla a continuación: (...)

Finalmente, es importante también aclarar que a los agentes de retención les corresponde establecer las obligaciones tributarias sustanciales y formales frente a los cuales ostente el deber legal de retener, en los términos de los artículos 375 y 376 del Estatuto Tributario y el artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015. En todo caso, (...), es preciso aclarar que una vez el agente de retención realiza traslados en observancia de su deber legal, el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de sus funciones de velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la Estampilla pro Unal y demás universidades estatales, verifica la información allegada por el agente de retención; no obstante, la comprobación de valores, y en general la valoración del proceso de aplicación de las normas efectuado por el agente de retención, es competencia exclusiva de la administración tributaria, conforme a lo cual se remitió dicha información a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales – Barranquilla al correo electrónico mlopezn@dian.gov.co el 5 de agosto de 2019, para lo de su competencia.

De igual forma, y en relación con lo indicado por el equipo auditor en cuanto a que el Ministerio de Educación Nacional manifestó “(...) que el agente retenedor con NIT se encuentra a paz y salvo con la vigencia de 2015 (...)”, de la trazabilidad aquí descrita, no se observa que este ministerio hubiese realizado dicha manifestación, más allá de haberse expresado que el agente de retención no presentaba presuntos saldos para la vigencia 2015.

(...)” Con respecto a la manifestación en cuanto a que el Contrato No. 4400009051 “no se encuentra dentro de los contratos remitidos por MEN a la DIAN”, se aclara que este fue remitido por medio del oficio 2018-EE-171342 del 13 de noviembre de 2018. En cuanto al presunto error referido por la CGR en la tarifa, manifestando que se aplicó tarifa del 1% y no del 2% en este contrato, es necesario manifestar que TRANSELCA S.A. E.S.P, relacionó en la certificación de pagos remitida a este ministerio mediante correo electrónico del 5 de agosto de 2019, la tarifa por cada uno de los valores ejecutados u órdenes de pago; no obstante, una vez aplicados los traslados de la contribución, se obtiene un valor total ejecutado del contrato por la suma de \$4.135.204.267, para una tarifa del 2% con igual base gravable para una contribución total trasladada al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia por \$165.979.711, en donde se incluye el pago a capital y a intereses, como se muestra a continuación:

Base Gravable	Liquidación Contribución Estampilla	T a r i f a	Valor órdenes de pago	Vigencia liquidada	Base gravable periodo	Liquidación Contribución periodo	Contribución pagada	Intereses	Total aportes
\$4.135.204.266	\$82.704.085	2%	\$2.157.240.421	P1-2015	\$2.157.240.421	\$43.144.808	\$43.144.808	\$50.268.597	\$93.413.405
			\$1.494.686.767	P2-2015	\$1.494.686.767	\$29.893.735	\$29.893.735	\$30.364.920	\$60.258.655
			\$180.669.600	P1-2016	\$180.669.600	\$3.613.392	\$3.613.392	\$2.642.109	\$6.255.501
			\$302.607.480	P2-2016	\$302.607.480	\$6.052.150	\$6.052.150	s-	\$6.052.150

TOTALES		\$4.135.204.26		\$4.135.204.26	\$82.704.085	\$82.704.085	\$83.275.626	\$165.979.71
---------	--	----------------	--	----------------	--------------	--------------	--------------	--------------

(...)” Es importante reiterar algunas de las aclaraciones realizadas previamente: (...), es necesario reiterar que se informaron a la DIAN 30 contratos con presuntos saldos pendientes por trasladar por la vigencia 2015, mediante radicado 2018-EE-171342 del 13 de noviembre de 2018, de los cuales TRANSELCA S.A. E.S.P, realizó observaciones por 2 contratos según el siguiente detalle: - Contrato No. 4400010462: El agente retenedor sustentó la suspensión de la obra de la fase II de este contrato, allegando documentos soporte vía correo electrónico de fecha 18 y 24 de julio de 2019, (...). - Contrato No. 440009749: el agente retenedor informó su anulación de acuerdo con la certificación allegada por TRANSELCA S.A. E.S.P mediante correo electrónico del 24 de julio de 2019 (ver anexo 8-1 carpeta soporte observación 7), por lo que no da lugar a la aplicación de la contribución, De igual forma los Contratos No. 4400008722 y 540000894, fueron certificados por el agente de retención, con traslados por el primer y segundo semestre del año 2015.

De otro lado, (...), este Ministerio verificó los valores trasladados por TRANSELCA S.A. E.S.P realizados en fechas posteriores a las establecidas de acuerdo al Decreto 1075 de 2015 artículo 2.5.4.1.2.2 que a su tenor literal señala: “...Los recursos retenidos serán transferidos con corte a junio 30, los primeros diez (10) días del mes de julio y con corte a diciembre 31, los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año”, con el siguiente detalle: (...)

En este punto es necesario aclarar que del Contrato 4400009051 previamente se dio claridad de los valores transferidos por el agente retenedor, (...) Para los demás contratos, no se considera procedente la observación presentada, toda vez que se verificaron los valores trasladados conforme a lo estipulado en el transcrito inciso tercero del artículo 2.5.4.1.2.2. del Decreto 1075 de 2015, puntualizando que los días a los que se hace mención en la referida disposición normativa, deben ser considerados hábiles, conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913: ARTÍCULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. (...)

(...) sale de la órbita de las competencias de este ministerio adelantar gestiones de cobro tendientes al recaudo, o emitir pronunciamiento de fondo frente a las tarifas aplicadas por los agentes de retención o frente a los intereses moratorios liquidados por los mismos, puesto que como ya se indicó, la determinación y fiscalización de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, se encuentra asignada por imperio de la ley a la DIAN.”

Respuesta de la DIAN

Mediante oficio 100202211- del 29 de noviembre de 2022, la DIAN señala:

“Con relación a los 26 contratos de la vigencia 2015, relacionados en el anexo del comunicado 2017EE225547 de los cuales en el análisis realizado por la CGR dice que verificado el seguimiento de fiscalización de la DIAN seccional de Barranquilla se apertura de forma individual 19 contratos se aclara que para todos esos contratos se abrieron investigaciones tal como se puede observar a continuación: (...)

En cuanto a que no se evidencian liquidaciones adicionales realizadas por la DIAN con el fin de verificar los valores calculados por el agente retenedor, le informó que la DIAN al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL le solicitó certificar los pagos de la sociedad TRANSELCA de los años 2015 y 2016 mediante correo electrónico con el fin de verificar los valores, tal como se observa a continuación:

(...)

Con ocasión a esta solicitud la Coordinadora Grupo Recaudo de la Subdirección de Gestión Financiera –Grupo Recaudo del MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL responde mediante correo electrónico certifica los pagos realizados y adjunta

(...)

En el literal b) el contrato 4400009051 del periodo II, no fue objeto de fiscalización debido a información recibida por el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio número 2018-EE-171342 de 13 de noviembre de 2018, en el cual comunica que el contrato número 4400009051 tiene la observación no aplica contribución la cual esta descrita en detalle en oficio número 2018-ER-187351 del 8 de agosto de 2018, por lo anterior no tiene la DIAN injerencia sobre un contrato que no fue aportado por MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL y que mediante comunicación informa: (...)

Por lo anterior no se adelanta investigación, al no tener los insumos para iniciar la etapa de verificación. Con referencia a la diferencia del literal c) que identifico la CGR en la liquidación de los intereses por valor de \$10.507.853, es importante precisar que sobre estos contratos la DIAN, no tiene ninguna injerencia, toda vez, que sobre los mismos no se adelantó ninguna investigación, en razón a lo señalado por el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL en el Oficio N°2018-EE-171342 de fecha 13 de noviembre de 2018, en el cual informa las siguientes observaciones referentes a los contratos números 4400009051, 4400010430, 4400009221 y 5400000894

(...)

En cuanto a los demás contratos señalados en el recálculo de los intereses que se muestran a continuación, la DIAN solicitó al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL información pertinente sobre los pagos de la contribución “Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales” realizados por la sociedad TRANSELCA S.A. E.S.P. NIT.80200669 a través de correo electrónico enviado el 30 de julio de 2019 (folio 128 expediente CN-2015-2019-900014), tal como lo dispone los lineamientos de Auditoria para verificación y control de la contribución parafiscal estampilla Pro-Universidad dispuestas en el Memorando 106 de 2020 y el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL certificó mediante correo electrónico de fecha 5 de agosto de 2019 que TRANSELCA S.A. E.S.P. efectuó el pago de la contribución de los contratos y en prueba de ello adjunta los recibos de traslados de recursos y el listado de los contratos respecto de los cuales se liquidó la contribución correspondiente a la vigencia 2015 y los respectivos intereses de mora generados a la fecha del pagos (folio 130 al 134 del expediente CN-2015-2019-900014).

Además, en correo electrónico de fecha 30 de julio de 2019, el Ministerio de Educación Nacional informa: “Es pertinente informar que estos contratos no presentan saldos pendientes por trasladar, TRANSECA S.A. E.S.P. realizó dos consignaciones por valor de \$158.581.535 y \$123.713.300 el 20 de junio de 2019, correspondiente a los presuntos saldos pendientes por trasladar del primer y segundo semestre del 2015, (...)” Por lo anterior se puede concluir que se realizó por parte de la DIAN la acción fiscalizadora, en calidad de sujeto activo de la contribución ejerciendo la fiscalización, liquidación y exigibilidad del pago de la misma al deudor.”

Análisis de la respuesta

La respuesta del MEN se encuentra encaminada a establecer la responsabilidad en la DIAN y el Agente Retenedor dejando de lado su propia responsabilidad, ya que es el director y administrador del fondo y es quien tiene que velar porque los recursos ingresen efectivamente a este, si bien, es cierto que el Consejo de Estado en su concepto 2324 expresa que:

“(…) Toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, sin perjuicio de las demás pruebas obtenidas dentro de la investigación que lleve a cabo para tal fin.”(…).

También lo es que el MEN en su función de recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, al generar documentos que sirven de prueba para la DIAN para el ejercicio de su función de fiscalización debe verificar los pagos realizados y documentos aportados y registrados por el Agente Retenedor en virtud del principio de eficacia.

Así mismo, mediante resolución 019270 de 2018 se delegan en el Subdirector de Gestión Financiera del MEN, la competencia otorgada por la ley, para adelantar los trámites administrativos necesarios para velar por el efectivo ingreso de los recursos, al tener atribuida operaciones administrativas, financieras y contables, lo que se traduce en que el MEN debe realizar actividades de supervisión, control y verificación que permitan que los recursos ingresen de forma correcta al fondo, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 4 del Decreto 1050 de 2014.

Con relación al contrato No. 4400009051 la CGR no observa soportes de pago que permitan verificar que el valor ejecutado y pagado fue por \$ \$1.494.686.767 y no por \$ 1.977.963 tal como lo certifica el Agente retenedor en la cual cita la distribución de los valores cancelados por \$134.616.951.72 y \$147.677.883.00, por lo tanto, se confirma que efectivamente se aplicó de manera errada la tarifa de retención.

Expuesto todo lo anterior se evidencian deficiencias en el control y seguimiento por parte del MEN en la liquidación de intereses moratorios, calculados teniendo en cuenta los días hábiles y el plazo para trasladar, así como en la verificación de las tarifas aplicadas por el agente retenedor.

Ahora bien, conforme a lo expresado por la DIAN en lo relacionado con los intereses moratorios liquidados y certificados por el MEN, es pertinente indicar que el artículo 7° de la Ley 1697 de 2013, establece que el acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) sujeto activo en la relación jurídico-tributaria. En este orden de ideas, le corresponde a esta entidad velar por el cumplimiento efectivo de la obligación a cargo de los sujetos pasivos de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

Así mismo, toda la documentación que se genere en las entidades obligadas a hacer la retención de las sumas correspondientes a la contribución y en el Ministerio de Educación como administrador y director del Fondo, sirven de prueba para que la DIAN, en ejercicio de su función de fiscalización, adelante las actuaciones tendientes a determinar la contribución, lo que indica que se debe verificar, revisar y confirmar que los valores causados por dicha contribución se encuentren liquidados y/o cancelados de forma correcta.

En este mismo orden de ideas, es pertinente mencionar que se encuentran dentro de las funciones de la DIAN la verificación del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades formales y sustanciales en materia tributaria de los contribuyentes, por lo tanto, debe confirmar que los valores cancelados por el Agente Retenedor corresponden a los establecidos en la ley.

No se puede limitar la DIAN a indicar que los valores objeto de revisión fueron certificados por el MEN, toda vez que los recibos de traslados de recursos, el listado de los contratos respecto de los cuales se liquidó la contribución correspondiente a la vigencia 2015 y los respectivos intereses de mora generados a la fecha de pago fueron trasladados a la DIAN como insumos, lo que permitía realizar la verificación de los recursos cancelados por parte del agente retenedor Transelca con NIT 802.007.669.

Lo anterior conllevó a que se configurara el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro, conforme a lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario. Por lo tanto, se mantiene el hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de \$20.059.104 en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020; con presunta incidencia disciplinaria en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019.

3.4.1 Cobro coactivo

Se evaluó la gestión del proceso de cobranza a través del cual la DIAN exige el pago como acreedor de las obligaciones tributarias contenidas en la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia a las entidades que ha determinado no realizaron la retención de esta contribución, que lo hicieron de manera incorrecta, o bien no procedieron a su cancelación.

El proceso de cobro se ejecuta por la DIAN de acuerdo con su calidad de sujeto activo de la obligación tributaria de los recursos de la contribución, desarrollado en atención a las facultades otorgadas por la 1066 de 2006 en su artículo 5, referida al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Para dicha labor se dispone de los títulos ejecutivos que prestan merito ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo.

La liquidación que hace la DIAN es la que sirve de título ejecutivo para iniciar el proceso de cobro coactivo. Efectuada la liquidación si el contribuyente no paga, la DIAN debe producir un mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes con sus intereses, los cuales se encuentran notificados al responsable de la obligación tributaria, sin evidenciarse la configuración de la prescripción de la acción de cobro establecida por Ley, en ninguno de los expedientes verificados.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Expresar concepto sobre el Control Fiscal Interno respecto de los temas objeto de la auditoría.

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión fiscal de los recursos de la contribución parafiscal de la estampilla por parte de la DIAN y del MEN, a través de la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados y de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso auditoría. Se evidenciaron debilidades relacionadas con deficiencias en el seguimiento a los procesos de fiscalización y cobro coactivo por parte de la DIAN y debilidades en el procedimiento de identificación por parte del MEN.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes deficiencias de control interno que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No. 12 CONTROL INTERNO CONTABLE FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA

Deficiencias en las actividades de depuración de saldos por identificar a lo largo del tiempo generando incertidumbre sobre la veracidad de los aportes realizados por los agentes retenedores al no contar con un procedimiento definido para la depuración contable, permanente y sostenible.

La Ley 1697 del 20 de diciembre de 2013, “*Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*” establece:

“Artículo 10. *Recaudo. Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.*

Artículo 11. *Dirección y administración del Fondo. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:*

a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.”

El Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*” expone en el “**Artículo 2.5.4.1.1.4. Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia.** *La dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el cual, en ejercicio de tales funciones, deberá:*

1. Realizar las operaciones y actividades administrativas, financieras, contables y presupuestales, propias de la administración del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias y a través de sus dependencias competentes, de acuerdo a los manuales internos de procedimientos.”

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno, anexo a la Resolución 533 de 2015, indica:

“4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

4.1. Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

4.1.1. Relevancia

La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos.

La información es material si su omisión o expresión inadecuada puede influir en las decisiones de los usuarios. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la

entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad. (...)

4.1.2. Representación fiel

Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo. Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el hecho que está siendo representado, y todas las descripciones y explicaciones pertinentes. (...)

Dado que, para ser útil la información debe ser relevante y representar fielmente aquello que pretende representar, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas.”

Así mismo, en el numeral 5. Principios de Contabilidad Pública del documento en mención, define el principio de Esencia sobre Forma en los siguientes términos: *“las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos.”*

Por su parte, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable anexo a la Resolución 193 de 2016, estipula:

“1.1. Definición del control interno contable

Es el proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad, así como de los responsables de las áreas financieras y contables, se adelanta en las entidades, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, de modo que garanticen razonablemente que la información financiera cumpla con las características fundamentales de relevancia y representación fiel de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...)

1.2. Objetivos del control interno contable

Son objetivos del control interno contable, los siguientes: (...)

b) Establecer políticas que orienten el accionar administrativo de la entidad en cuanto a la producción de información financiera que, acordes con la normatividad propia del marco normativo aplicable a la entidad, propendan por el cumplimiento de las características fundamentales de relevancia y representación fiel definidas en el Régimen de Contabilidad Pública. (...)

“2. ASPECTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON EL PROCESO CONTABLE

El proceso contable es el conjunto ordenado de etapas, que tiene como propósito el registro de los hechos económicos conforme a los criterios de reconocimiento, medición y revelación establecidos en los respectivos marcos normativos, de tal manera que la información financiera que se genere atienda las características cualitativas definidas en los mismos. Un hecho económico es un suceso derivado de las decisiones de gestión de los recursos de la entidad, que da origen, modifica y extingue los elementos de los estados financieros. (...)

2.1.1. Marco normativo del proceso contable

El desarrollo del proceso contable de una entidad requiere de la identificación del marco normativo que la rige, el cual delimita la regulación que es aplicable a cada una de sus etapas. A partir de dicho marco normativo, la entidad establece las políticas contables que direccionarán el proceso contable para la preparación y presentación de los estados financieros, teniendo en cuenta que, en el caso de las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público y de las entidades de gobierno, la mayoría se definen en los marcos normativos respectivos.

Las políticas contables se formalizarán mediante documento emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad. (...)

3.2.2. Herramientas de mejora continua y sostenibilidad de la calidad de la información financiera

Dada la característica recursiva de los sistemas organizacionales y la interrelación necesaria entre los diferentes procesos que desarrollan las entidades, estas deberán contar con herramientas tendientes a la mejora continua y de sostenibilidad de la información financiera de manera que se genere información con las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Estas herramientas pueden ser de diversa índole, como la creación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable o la implementación de herramientas sustentadas en políticas, procedimientos, directrices, instructivos, lineamientos o reglas de negocio que propendan por garantizar de manera permanente la depuración y mejora de la calidad de la información financiera. (...)

3.2.4. Manuales de políticas contables, procedimientos y funciones

La entidad debe contar con un manual de políticas contables, acorde con el marco normativo que le sea aplicable, en procura de lograr una información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública.

Las políticas contables son los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos adoptados por la entidad para la elaboración y presentación de los estados financieros.

Las políticas contables, en su mayoría, están contenidas en el marco normativo aplicable a la entidad y se busca que sean aplicadas de manera uniforme para transacciones, hechos y operaciones que sean similares. No obstante, en algunos casos, la entidad, considerando lo definido en el marco normativo que le aplique, establecerá políticas contables a partir de juicios profesionales y considerando la naturaleza y actividad de la entidad.

También, se deberán elaborar manuales donde se describan las diferentes formas en que las entidades desarrollan las actividades contables y se asignen las responsabilidades y compromisos a quienes las ejecutan directamente. Los manuales que se elaboren deberán permanecer actualizados en cada una de las dependencias que corresponda, para que cumplan con el propósito de informar adecuadamente a sus usuarios directos". (...)

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las

diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores.

En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, se deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad.

“3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;*
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;*
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;*
- d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;*
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;*

Obligaciones

- f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;*
- g) Obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro;*
- h) Obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la Ley ha establecido su cruce o eliminación.*

Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular”

En la relación de ingresos por concepto de recaudo de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, el Ministerio de Educación Nacional – MEN incluye partidas por identificar de las vigencias 2015 a 2021, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No 24.
Partidas por identificar

Año	Valor
2015	67.217,92
2016	225.567,07
2017	53.776,00
2018	50.530,00
2019	2.985.082,00
2021	207.696,00
Total	3.589.868,99

Fuente: MEN

El equipo auditor de la CGR indagó sobre la gestión adelantada por la entidad para determinar el agente retenedor relacionado con estas partidas. Mediante radicado 2022-EE-261686 del 26 de octubre de 2022 el MEN señala “se realiza envío de correo electrónico y/o llamadas con los datos que se evidencian en las Notas Crédito del Banco de la República y archivo en Excel del Banco Agrario de Colombia; si de esta forma no se logra obtener respuesta, se procede a formular solicitud escrita vía oficio radicado a través del SGDEA a las entidades agente de retención, relacionando las partidas no identificadas. En algunas oportunidades responden en forma negativa y en otras ocasiones no se obtiene respuesta”. Cabe resaltar que a la fecha, el MEN únicamente ha identificado tres (3) partidas para la vigencia 2019 por valor de \$1.253.789, quedando pendientes las cifras señaladas en la tabla.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que el MEN no realiza análisis y depuración permanente del recaudo por identificar, por deficiencias de control sobre el recaudo de la contribución, generando incertidumbre sobre la veracidad de los aportes realizados por los agentes retenedores contenidos en dichos saldos, contraviniendo lo establecido en el numeral 3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible del Procedimiento de control interno contable, anexo a la Resolución 193 de 2016.

Así mismo, el MEN no ha documentado un procedimiento para la depuración de saldos por identificar contraviniendo lo indicado en el numeral 3.2.4. *Manuales de políticas contables, procedimientos y funciones* de la Resolución 193 de 2016.

Estas situaciones ocasionan debilidades en las características fundamentales de la información como relevancia, representación fiel, además de afectar el análisis, verificación y conciliación de información en desarrollo de las funciones asignadas en el numeral 1 del artículo 2.5.4. 1.1.4. del Decreto 1078 de 2015 en concordancia con la Ley 1697 de 2013 en su literal a) del artículo 11.

Respuesta del MEN

El MEN emite respuesta a través del oficio con Radicado No. 2022-EE-289995 del 29 de noviembre de 2022 en los siguientes términos:

“El Ministerio de Educación Nacional cuenta con el procedimiento de emisión de Estados financieros, efectuar registros, ajustes y depuraciones GF-PR-05, el cual establece que mensualmente se debe realizar una conciliación de las cuentas de estampilla, igualmente realizacruce de partidas y se valida con los libros auxiliares teniendo en cuenta la información suministrada por el Grupo de Recaudo, de acuerdo con el procedimiento Administración y Fiscalización de Ingresos GF-PR-01.”

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció la Guía para la Gestión de Ingresos⁴⁸, cuyo objetivo consiste en “(...) indicar de forma abreviada las acciones que deben desarrollar los usuarios del SIIF Nación para el registro de la gestión de los Ingresos que generan las diferentes Unidades y Subunidades Ejecutoras, tomando como punto de partida la creación de un Documento de Acto Administrativo Generador de Ingresos Presupuestales Contingentes hasta la reclasificación de Ingresos Presupuestales Causados y Recaudados. Así mismo, se contemplan las precondiciones del ciclo de negocio como aquellas que son propias de cada transacción (...)”.

De este modo, se desvirtúa la presunta no documentación de “(...) un procedimiento para la depuración de saldos por identificar (...)”, como quiera que la Guía para la Gestión de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, da los lineamientos de las actividades a desplegar para la identificación, análisis y contabilidad.

Además, se tiene el Manual de Políticas Contables establecidas para la entidad, en concordancia con el marco normativo para entidades de gobierno según la Resolución 533 de 2015 y sus modificatorios, el cual en el numeral 3 refiere **“POLÍTICA DE DEPURACIÓN CONTABLE PERMANENTE Y DE SOSTENIBILIDAD DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN:**

Con base en los lineamientos impartidos en la Resolución 193 de 2016 y su anexo, expedida por la Contaduría General de la Nación, donde se establece el procedimiento para la evaluación del control interno contable, aspectos generales, marco de referencia del proceso contable, Gestión del Riesgo Contable y el informe anual sobre la evaluación del Control Interno Contable el MEN adelanta procesos que logran la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera cumpla con las características cualitativas de la información contable y financiera, esto es la representación fiel y la relevancia, así como las características de comparabilidad, verificabilidad, oportunidad y comprensibilidad, que deberá realizarse de acuerdo con el sistema de Control Interno de la entidad.

La evaluación del control interno contable es la medición que se desarrolla mediante un proceso contable de una entidad, con el propósito de determinar la existencia de controles y su efectividad para la prevención y neutralización del riesgo asociado a la gestión contable, y de esta manera establecer el grado de confianza que se le puede otorgar.

El Ministerio de Educación Nacional dentro de los lineamientos internos ha creado un comité de sostenibilidad contable que permite garantizar la obtención de información confiable y oportuna.”

En este sentido, en el manual contable encontramos las características de la información contable y hace referencia a la materialidad que está basado en la naturaleza o magnitud de las partidas a las que se refiere la información financiera de propósito general de la entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la entidad cuenta con manuales, procedimientos pertinentes y realiza las conciliaciones necesarias para realizar el reconocimiento de información contable y financiera de acuerdo con la normatividad vigente, lo que permite llevar un registro contable de estas partidas en la cuenta contable 240722, que corresponde a “Estampillas”, y tiene sus auxiliares 001 Estampilla Recaudada a favor de UNAL y otras Universidades Estatales y 002 Retención Estampilla Pro UNAL y otras Universidades Estatales. Se adjunta una copia del Manual de Políticas Contables definidas para la entidad y del procedimiento de emisión de estados financieros.

Por lo expuesto, el Ministerio de Educación Nacional considera que la observación relacionada con

⁴⁸https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLU_205036%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

una presunta no realización de “(...) análisis y depuración permanente del recaudo por identificar, por deficiencias de control sobre el recaudo de la contribución (...)”, no corresponde a la realidad contable y financiera de los recursos recaudados frente a la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, ya que, precisamente la depuración constante ha generado que se cuente con un porcentaje de identificación de los ingresos en un 99,9995% para las vigencias 2014 a 2022.

Así las cosas, al realizar la verificación de los valores sin identificar para cada vigencia, en la siguiente tabla se detalla, el porcentaje de partidas no identificadas, llegando así a un total de 0,000518%, para un valor total tres millones quinientos ochenta y nueve mil ochocientos sesentay ocho pesos con noventa y nueve centavos m/cte. (\$3.589.868,99):

VIGENCIA	RECAUDO	SIN IDENTIFICAR	% SIN IDENTIFICAR
2014	8.512.520.853,18	-	0,000000%
2015	45.966.013.060,22	67.217,92	0,000146%
2016	72.073.918.980,72	225.567,07	0,000313%
2017	93.681.855.635,06	53.776,00	0,000057%
2018	87.633.786.451,75	50.530,00	0,000058%
2019	107.787.581.441,03	2.985.082,00	0,002769%
2020	98.419.502.555,69	-	0,000000%
2021	96.660.704.449,09	207.696,00	0,000215%
2022	82.896.494.260,26	-	0,000000%
TOTAL	693.632.377.687,00	3.589.868,99	0,000518%

Lo indicado muestra un grado de eficacia y eficiencia que desvirtúa con suficiencia los argumentos planteados frente al análisis y depuración, con lo cual se acredita plenamente la efectividad de las gestiones que se realizan sobre el control de los recursos que son trasladados al Fondo Nacional de Universidades Estatales, al identificar un 99.9995% de los ingresos por concepto de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, por lo cual no se considera de recibo el argumento tendiente a sugerir que se genera “(...) incertidumbre sobre la veracidad de los aportes realizados por los agentes retenedores contenidos en dichos saldos (...)”.

Respecto del 0,000518% de ingresos no identificados, obedece a que en algunas ocasiones los soportes descargados del Banco de la República denominados “Reporte Comprobante Operación” no tienen información que facilite el proceso de identificación a este Ministerio, todavez que no cuentan con datos tales como, un número de NIT, un nombre de entidad, un número de teléfono fijo o un número de celular, y suele suceder que únicamente se describe el nombre de una persona natural (que podría ser funcionaria del agente retenedor, integrante de una sociedad o figura plural sujeto pasivo, personal de servicio de mensajería, entre otras posibilidades), lo que dificulta en gran medida la identificación referida, circunstancias que se ejemplifican en los valores pendientes de identificar en la tabla a continuación:

Fecha de Recaudo	Saldo por Imputar en COP	CONCEPTO
27/11/2015	67.217,92	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. DTN TRASLADO DE FONDOS POR SOLICITUD DEL CLIENTE
20/06/2016	85.000,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 47 IBAGUE 4 CC 5823925 CÉSAROSWALDO CASTRO

Fecha de Recaudo	Saldo por Imputar en COP	CONCEPTO
9/11/2016	55.200,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 16 BUCARAMANGA 1 CC 91276862HOLGUER FORERO G.
28/12/2016	85.367,07	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. DTN RECAUDO ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDADES ESTATALES LEY 1697 DE 2013/FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA
31/01/2017	2.698,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 47 IBAGUE 7 NI 900816809 BUSSINESCENTER WALL SAS
18/04/2017	4.399,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 1 BTA 20 CC 80069138 JOSEGUACANEME
10/07/2017	16.472,00	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. TRASLADO PAGO CORRESPONDIENTE A LA CONTRIBUCION PARAFISCAL ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD NAL Y DEMAS UNIVERSIDADES ESTATALES, LEY 1697 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2013 PERIODO VIGENCIA FISCAL 2017
27/12/2017	30.207,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 20 CALI 4 NI 860005289 ASCENSORES SCHINDLER DE COLOMBIA SAS
13/02/2018	1.415,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 60 MONTERIA 1 CC 92513360 Germán Gonzalez Escobar
20/12/2018	49.115,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 65 PASTO 4 CC 18128098 MAYER YOHARPEÑA
19/07/2019	6.000,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 28 CUCUTA 4 NI 900184769 INFRAOBRASSAS
19/07/2019	6.000,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 28 CUCUTA 3 NI 900085767CONSTRUCTOR SAS
8/11/2019	200.194,00	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. JHONFREDY TRASLADO DE FONDOS PCD JHON FREDY MOSQUERA
8/11/2019	398.905,00	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. MOSQUERA TRASLADO DE FONDOS PCD JHON FREDY MOSQUERA MORENO
8/11/2019	1.794.695,00	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. JHONFREDY TRASLADO DE FONDOS PCD JHON FREDY MOSQUERA
8/11/2019	413.196,00	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. JHONFREDY TRASLADO DE FONDOS PCD JHON REDY MOSQUERA
12/12/2019	27.777,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 13 BARRANQUILLA 2 NI 900822945CELPLAS SAS
20/12/2019	90.000,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 16 BUCARAMANGA 3 CC 91463413JOHAN GELVEZ
23/12/2019	48.315,00	94003 CONSIGNACIONES EN EFECTIVO 58 MEDELLIN 6 CC 71693407 JOVANYUSUGA ALVAREZ
9/09/2021	366,00	PSE - BANCO AGRARIO - DTN Recaudo Estampilla Pro-universidades Estatales Decreto 1050-2014 - multifuncional.sas@hotmail.com - MULTIFUNCIONAL DE COLOMBIA S.A.S - TEL: 3102584512 - COD. PORTAFOLIO 138

Fecha de Recaudo	Saldo por Imputar en COP	CONCEPTO
24/12/2021	207.330,00	11137 APR. OP. DE ENTIDADES CON LA DTN NUM 3 01 BOGOTA D.C. 0014AMD00001 DTN Recaudo Estampilla Pro-Universidades Estatales Ley 1697 de 2013
	3.589.868,99	

Se adjuntan 20 archivos en formato .pdf denominados “Reporte Comprobante Operación” del Banco de la República y 1 archivo Excel del Banco Agrario.

De manera complementaria, se informa que para las vigencias 2019 y 2021 se realizó mediante oficios masivos, solicitud de información de los traslados pendientes por identificar, así como también en el año 2021 se han enviado algunos correos electrónicos solicitando información de las partidas de la vigencia, todo esto sin tener respuesta favorable. Se adjunta para las vigencias 2019 y 2021 la relación en archivo Excel con los radicados de los oficios enviados a las entidades destinatarias de estos, un ejemplo de los oficios remitidos y los correos electrónicos enviados en la vigencia 2021.

Frente a la presente observación, también resulta relevante indicar que corresponde al agente de retención, no solo retener y trasladar los recursos de la contribución haciendo observancia del marco legal aplicable a la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia (artículo 9 de la Ley 1697 de 2013, artículos 375 y 376 del Estatuto Tributario y el artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015), sino que también tiene la obligación de enviar al Ministerio de Educación Nacional copia del correspondiente recibo de consignación con una relación que contenga el nombre del contratista al que le practicó la retención y el objeto y valor de los contratos suscritos, permitiendo la correcta identificación de los recursos trasladados al Fondo Nacional de Universidades Estatales, omisión que en todo caso es endilgable a este ministerio, y por supuesto no tiene el alcance para configurar deficiencias de control sobre el recaudo de la contribución, en la medida que los recursos que se distribuyen, corresponden efectivamente a los identificados, puesto que se han presentado traslados de recursos con error de Código de identificación (**PCI** – Posición del Catálogo Institucional).

(...)”.

Análisis de la Respuesta

El MEN presenta en su respuesta el uso del procedimiento GF-PR-01, Administración y fiscalización de ingresos. Así mismo, refiere el procedimiento GF-PR-05, Emisión de estados financieros, el cual hace referencia al manejo de la contabilidad del MEN en cuanto al registro y conciliación del recaudo y giro de recursos manejados por el MEN; sin embargo, no hace referencia a la depuración de saldos por identificar; más aún en este procedimiento no refleja registros propios para la administración de los recursos recaudados por la contribución.

Igualmente es de tener en cuenta que el Manual de Políticas Contables está orientado para el MEN como entidad y no particulariza la administración de los recursos de la contribución parafiscal en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1697 de 2013 en su Artículo 11 literal a) y el procedimiento para evaluación de control interno contable en sus numerales 3.2.4 y 3.2.15.

En este orden de ideas, la entidad no desvirtúa el hallazgo en los términos de procedimientos propios para la administración de los recursos recaudados de la contribución parafiscal de la Estampilla adoptados por el Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia además, que los que enuncia son generales para el MEN y en caso particular para la depuración de los saldos por identificar

no se enuncia política alguna para su manejo o afectación en el transcurso del tiempo que conlleve a la depuración permanente de este tipo de saldos, por ende la incidencia del hallazgo es administrativa y se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 13 REGISTRO CONTABLE DE CAPITAL E INTERÉS DE LOS PAGOS POR CONCEPTO DE ESTAMPILLA

El registro contable del recaudo de la contribución de la estampilla, se realiza de manera global incluyendo los pagos por concepto de capital y los pagos por concepto de intereses moratorios, contraviniendo lo establecido en el procedimiento para tal fin por la Contaduría General de la Nación.

La Ley 1697 del 20 de diciembre de 2013, “*Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*” establece:

“Artículo 10. Recaudo. Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.”

Artículo 11. Dirección y administración del Fondo. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:

a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.”

El Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*” expone en el “*Artículo 2.5.4.1.1.4. Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia. La dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el cual, en ejercicio de tales funciones, deberá:*

1. Realizar las operaciones y actividades administrativas, financieras, contables y presupuestales, propias de la administración del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias y a través de sus dependencias competentes, de acuerdo a los manuales internos de procedimientos.”

Por su parte, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable anexo a la Resolución 193 de 2016, estipula:

“1.1. Definición del control interno contable

Es el proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad, así como de los responsables de las áreas financieras y contables, se adelanta en las entidades, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, de modo que garanticen razonablemente que la información financiera cumpla con las características fundamentales de relevancia y representación fiel de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. (...)

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que

proviene de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.”

El procedimiento de administración y fiscalización, Código GF-PR-01 Versión 05, para la imputación de pagos establece “El Grupo de Recaudo teniendo como insumo la identificación de contratos, ejecución de pagos y la verificación de pagos a través de RIEL, inicia el proceso de imputación de ingresos de capital e interés, de los contratos identificados y contenidos en la base general de contratos verificados de las Entidades Obligadas.”,

El Procedimiento Contable para el registro de la “Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia”, en los sistemas integrados de información nacionales (SIIF Nación y SPGR) del 30/03/2020, establecido por la Contaduría General de la Nación menciona:

“4. Registros en el MEN-Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia

Para el registro del recaudo a favor de terceros por concepto de la contribución parafiscal y los intereses de mora, el MEN utiliza los rubros concepto de ingreso “6-0-75-1-02-1-04-22 Contribución-Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia” y “6-0-75-1-02-3-02 Intereses de mora”, que se encuentran definidos en la tabla de eventos contables TCON10- Causación y Acreedores de Ingresos, con el Tipo de Registro “Causación”, con valor “Actual” y “Anterior” en la marca Vigencia y con el valor “SI” en la marca No Contabiliza, dado que se trata de una operación de flujo, tal como se muestra a continuación:

TCON10-CAUSACIÓN Y ACREEDORES DE INGRESOS

Tipo de Registro	Vigencia	Codigo Rubro de Ingreso	Descripción Rubro de Ingreso	No Contabiliza	Codigo Contable Debe	Descrpcion Codigo Contable Debe	Codigo Contable Haber	Descripción Codigo Contable Haber	Vigente
Causación	Actual	6-0-75-1-02-1-04-22	CONTRIBUCIÓN - FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA	SI					SI
Causación	Anterior	6-0-75-1-02-1-04-22	CONTRIBUCIÓN - FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA	SI					SI
Causación	Actual	6-0-75-1-02-3-02	INTERESES DE MORA	SI					SI
Causación	Anterior	6-0-75-1-02-3-02	INTERESES DE MORA	SI					SI

Elaborado GIT SIIN

4.1. Recaudo de la contribución

El MEN efectúa el recaudo a partir del documento de recaudo por clasificar compensación de deducciones, generado por la ECP que efectuó la retención, y el recaudo por clasificar en bancos, según lo dispuesto por el Tesoro Nacional.

4.1.1. Compensación de la deducción

A partir de los documentos de recaudo por clasificar dispuestos por las ECP y el Tesoro Nacional y de acuerdo con el numeral 2.1 de este Procedimiento, el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia realiza el recaudo básico por compensación de deducciones.

Los rubros concepto de ingreso “6-0-75-1-02-1-04-22 Contribución-Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia” y “6-0-75-1-02-3-02 Intereses de mora” se encuentran definidos en la tabla de eventos contables TCON11-Recaudos con el Tipo de Registro “RecBasDRXCDeducciones”, con valor “Actual” y “Anterior” en la marca Vigencia y con el valor “NO”

en la marca *Misma ECP*. Para ello, se registra, en el débito, la subcuenta 572201-Cruce de cuentas de la cuenta 5722-OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO o el auxiliar directo 190801002-En administración dtn-scun de la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN, según corresponda, y en el crédito, el auxiliar directo-240722001-Stampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales, de la subcuenta 240722-Stampillas de la cuenta 2407-RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS, como se muestra a continuación:

TCON11-RECAUDOS

Tipo de Registro	Codigo Rubro de Ingreso	Descripcion Codigo Rubro de Ingreso	Vigencia	Contabiliza	Misma ECP	ECP Responsable	Codigo Contable Asiento Debe	Descripcion Codigo Contable Asiento Debe	Codigo Contable Asiento Haber	Descripcion Codigo Contable Asiento Haber	Vigente
RecBaDRXC Deducciones	6-0-75-1-02-1-04-22	CONTRIBUCIÓN - FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE	Vigencia actual	SI	NO	Administración Central	572201	Cruce de cuentas	240722001	Stampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales	SI
RecBasDRXC Deducciones	6-0-75-1-02-1-04-22	CONTRIBUCIÓN - FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE	Vigencia anterior	SI	NO	Administración Central	572201	Cruce de cuentas	240722001	Stampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales	SI
RecBasDRXC Deducciones	6-0-75-1-02-3-02	INTERESES DE MORA	Vigencia actual	SI	NO	Administración Central	190801002	En administración dtn - scun	240722001	Stampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales	SI
RecBasDRXC Deducciones	6-0-75-1-02-3-02	INTERESES DE MORA	Vigencia anterior	SI	NO	Administración Central	190801002	En administración dtn - scun	240722001	Stampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales	SI

Elaborado GIT SIIN”

El MEN remitió archivo denominado “Detalle Planillas Oficializadas RIEL.xlsx”, en el cual relaciona los pagos que han realizado los agentes retenedores por concepto de intereses moratorios, del cual se obtienen las siguientes cifras:

Tabla No 25
Pagos de intereses moratorios vigencias 2014 a 2022
 Cifras en pesos Ctes (\$)

Recaudo	Entidades	Registros	Valor (\$)
Compensación	47	176	8.306.508,93
Consignación	125	1.169	301.734.028,44
Totales		1.345	310.040.537,38

Fuente: MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

De la verificación realizada por la CGR, se identificaron pagos por intereses moratorios por \$1.953.088.915 de agentes retenedores que no se encuentran incluidos en la información remitida por el MEN en el archivo “Detalle Planillas Oficializadas RIEL.xlsx” .

Tabla No 26
Pagos intereses moratorios identificados por la CGR
 Cifras en pesos Ctes (\$)

NIT Agente retenedor	Consignaciones	Valor (\$)
891.190.127-3	3	574.394.984
891.180.001-1	9	181.164.635
899.999.068-1	1	1.049.851.413
802.007.669-8	2	147.677.883
Totales	15	1.953.088.915

Fuente: MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Como se puede evidenciar los intereses moratorios identificados por la CGR no se encuentran registrados en el archivo “Detalle Planillas Oficializadas RIEL.xlsx”.

Así mismo, al observar que para el reconocimiento del recaudo, el MEN emplea las cuentas contables 572201 - Cruce de cuentas y 240722001 - Stampilla recaudada a favor de Unal y otras Universidades

Estatales, sin diferenciar lo que corresponde a capital de los pagos por intereses moratorios, contraviniendo lo establecido en el procedimiento para tal fin por la Contaduría General de la Nación, razón por la cual no es factible identificar si los intereses por \$1.953.088.915 se encuentran reconocidos contablemente.

Esta situación se presenta por deficiencias en el control contable e incumplimiento de la normatividad vigente del asunto, lo que ocasiona debilidades en la representación fiel de la información como característica fundamental además de afectar el análisis, verificación y conciliación de información en desarrollo de las funciones asignadas en el numeral 1 del artículo 2.5.4.1.1.4. del Decreto 1078 de 2015 en concordancia con la Ley 1697 de 2013 en su literal a) del artículo 11.

Respuesta del MEN

El MEN emite respuesta a través del oficio con Radicado No. 2022-EE-289995 del 29 de noviembre de 2022 en los siguientes términos:

“(...) De conformidad con el párrafo del artículo ARTÍCULO 2.5.4.1.1.4. Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia del Decreto 1075 de 2015:

PARÁGRAFO. El portafolio de recursos del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia será administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 y del Decreto 2785 de 2013, o las normas que los modifiquen, sustituyan o, en el caso del Decreto 2785 de 2013, compile.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispone al Ministerio de Educación Nacional, en el momento de la descarga del extracto bancario, el documento de recaudo por clasificar en bancos – DRXCBancos, para su respectiva imputación.

El MEN realiza los reconocimientos contables teniendo en cuenta el procedimiento definido por la CGN para el registro de recaudo de estampilla y la parametrización contable establecida en la TC 11 con el tipo de registro "RecBasDRXCBancos", la cual tiene la afectación contable que se detalla a continuación:

Tipo de Registro	Codigo Rubro de Ingreso	Descripcion Codigo Rubro de Ingreso	Vigencia	Contabiliza	Misma ECP	ECP Responsable	Codigo Contable Asiento Debe	Descripcion Codigo Contable Asiento Debe	Codigo Contable Asiento Haber	Descripcion Codigo Contable Asiento Haber	Vigente
RecBasDRXC Bancos	6-0-75-1-02-1-04-22	CONTRIBUCIÓN - FONDO NACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA	Vigencia actual	SI	NO	Administracion Central	572080	Recaudos	240722001	Estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales	SI
RecBasDRXC Bancos	6-0-75-1-02-3-02	INTERESES DE MORA	Vigencia actual	SI	NO	Administracion Central	572080	Recaudos	240722001	Estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales	SI

El anterior registro contable (240722001) corresponde a las afectaciones que generan los rubros de ingreso con Códigos 6-0-75-1-02-1-04-22 y 6-0-75-1-02-3-02.

Como se observa en lo planteado, solamente se tiene un código contable para la causación de los ingresos que lleguen al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, tal como se detalla en la tabla anterior, por ende, no hay una discriminación contable de lo que corresponde a capital o a intereses, en cumplimiento de lo establecido por la Contaduría General de la Nación.

Así mismo, en lo que respecta a una presunta imposibilidad de identificación de reconocimiento

contable de los intereses, se aclara que conforme a los soportes denominados “Reporte Comprobante Contable” que se adjuntan, se logra identificar el registro contable en la cuenta 240722, que corresponde a “Estampillas”, y con ello, se desvirtúa el hallazgo de la Contraloría General de la República respecto a las deficiencias del control interno contable, como se detalla en la siguiente tabla:

ENTIDAD	N° DE COMPROBANTE	FECHA	VALOR	IMPUTACION CUENTA CONTABLE
ECOPETROL S.A.	2453	31/01/2019	2.043.587.970,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales
TRANSELCA SA ESP	109799	30/06/2019	123.713.300,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales
TRANSELCA SA ESP	109798	30/06/2019	158.581.535,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales
ELECTRIFICADORA DEL CAQUETA S.A. E.S.P.	146207	31/07/2019	898.013.898,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales
ELECTRIFICADORA DEL CAQUETA S.A. E.S.P.	6266	31/01/2020	351.029.099,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales
ELECTRIFICADORA DEL CAQUETA S.A. E.S.P.	55887	26/03/2020	849.354.580,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales
ELECTRIFICADORA DEL HUILA S.A. E.S.P.	25858	17/02/2021	279.940.569,00	240722001 estampilla recaudada a favor de unal y otras universidades estatales

Por consiguiente, se da cabal cumplimiento a los procedimientos establecidos por la Contaduría General de la Nación respecto al reconocimiento del recaudo por concepto de Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, y se desvirtúan las presuntas debilidades en la representación fiel de la información en los términos planteados por el equipo auditor, por cuanto efectivamente se hace estricta observancia de lo estipulado en el numeral 1 del artículo 2.5.4.1.1.4 del Decreto 1075 de 2015.

(...) Sobre este punto en particular, se atenderá la observación relacionando el detalle de la información pertinente frente a cada uno de los agentes de retención, aclarando de manera general que la plataforma RIEL es una herramienta de apoyo diseñada por el Ministerio de Educación Nacional para el reporte de información de la contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, sin que exista disposición normativa que establezca la obligatoriedad de su uso por parte de las entidades, las cuales en ocasiones realizan el reporte de información a través de Formatos de Registro de Recaudo, u otro medio escrito.

NIT 891190127-3 - ELECTRIFICADORA DEL CAQUETÁ S.A E.S.P.: para las vigencias 2019 y 2020 soportó los traslados a través de Formatos de Registro de Recaudo, de manera que, para los intereses a que hace referencia la Tabla nro2. Pagos Intereses Moratorios Identificados por la CGR, se remiten los formatos con la siguiente información:

Nombre del soporte	Fecha del Recaudo	Origen Recaudo	Valor de recaudo	Capital	Intereses
Formato de Registro Recaudo No.1	9/07/2019	BANCOS	\$ 898.013.898	\$ 679.701.022	\$218.312.876
Formato de Registro Recaudo No.2	10/01/2020	BANCOS	\$ 351.029.099	\$ 304.047.044	\$46.982.055

Formato de Registro Recaudo No.3	5/03/2020	BANCOS	\$ 849.354.580	\$ 540.254.527	\$309.100.053
TOTAL			\$ 2.098.397.577	\$ 1.524.002.593	\$574.394.984

- **Nit. 891.180.001-1 ELECTRIFICADORA DEL HUILA S.A. E.S.P.:** De los intereses moratorios por valor de \$181.164.635 informados por la CGR, se evidencia un pago realizado por el Agente Retenedor Electrificadora del Huila S.A. E.S.P informado a través del oficio No. 1-13-242-448- 2026 - Radicación Virtual No. 013S2021900987 (se adjunta) remitido por la DIAN a este Ministerio, por valor de \$279.940.569 correspondiente a las vigencias 2014 y 2015, los cuales fueron imputados a capital \$116.755.387 e intereses \$163.185.000, como se detalla a continuación:

Fecha del Recaudo	Origen Recaudo	Valor de recaudo	Capital	Intereses
17/02/2021	BANCOS	\$ 279.940.569	\$ 116.755.387	\$ 163.785.000

De este modo, la diferencia entre el valor de intereses moratorios relacionados por la CGR por valor de \$181.164.635 y los intereses moratorios reportados por la entidad al Ministerio de Educación Nacional por valor de \$163.185.000 corresponde a \$12.294.107, de los cuales este Ministerio no tiene conocimiento, ya que a la fecha no se ha recibido por parte del agente retenedor la planilla RIEL o Formato de Registro de Recaudo u otro medio escrito que permita conocer el detalle de los traslados para su respectivo registro o imputación.

NIT. 899.999.068 -1 ECOPETROL S.A.: mediante radicado 2019-ER-006953 de fecha 17 de enero de 2019, Ecopetrol allega al Ministerio de Educación Nacional soporte de pago por un valor de \$2.043.587.970 correspondiente a las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017 que se relaciona en el Anexo 1. 2019-ER-006953 carpeta NIT 899.999.068-1; el Ministerio de Educación Nacional responde mediante radicado 2019-EE-026581 del 06 de marzo de 2019 a la información relacionada, indicando que se procedió a imputar el valor mencionado.

NIT 802.007.669-8 TRANSELCA S.A. E.S.P.: se relacionan 2 consignaciones de pago intereses por valor de \$147.677.883, de los cuales el equipo auditor de la Contraloría General de la República manifiesta no se encuentra incluidos en la información remitida por el MEN en el archivo "Detalle Planillas Oficializadas RIEL.xlsx".

Es preciso indicar que estas corresponden a los intereses pagados por los valores no trasladados al Fondo Nacional de Universidades Estatales por la vigencia 2015, los cuales fueron informados por TRANSELCA S.A. E.S.P, a través de correo electrónico de fecha 21 de junio de 2019, (ver anexo 1 – carpeta Nit 802007669-8), donde adjuntaron el soporte de pago de estampilla vigencia 2015 por un valor total de \$282.294.835 realizado por medio de dos consignaciones por valor de \$158.581.535 y \$123.713.300 de fecha 20 de junio de 2019, (ver anexo 2 – carpeta Nit 802007669-8), así mismo allegaron el detalle de los valores trasladados por medio de la certificación Estampilla Pro Unal 2015 (ver anexo 3– carpeta Nit 802007669-8), donde relacionada uno de los contratos objeto de pago de la contribución y sus respectivos intereses.

Cabe aclarar que las entidades, no solo reportan el detalle de los traslados realizados por medio de las planillas generadas en RIEL; para el caso de los traslados relacionados por la CGR, donde TRANSELCA S.A. E.S.P, trasladó unos intereses por valor de \$147.677.833, el Ministerio de Educación Nacional aplicó estos valores de acuerdo con la información relacionada en la certificación allegada por la entidad, como se muestra a continuación:

FECHA TRASLADO	MEDIO	VALOR TRASLADADO	CONTRIBUCION	INTERES	SOPORTE
20/06/2019	BANCOS	\$158.581.535	\$73.243.983	\$85.337.552	CERTIFICACION
20/06/2019	BANCOS	\$123.713.300	\$61.372.969	\$62.340.331	CERTIFICACION
TOTALES		\$282.294.835	\$134.616.952	\$147.677.883	

Con fundamento en todo lo expuesto, se desvirtúa el hallazgo de la Contraloría General de la República, en la medida que los intereses moratorios a que hace referencia esta observación, fueron soportados por los agentes de retención a través de Formatos de Registro de Recaudo u otro medio escrito, e igualmente, estos intereses se encuentran plenamente identificados contablemente.”

Análisis de la Respuesta

El procedimiento “*Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*” establecido por la Contaduría General de la Nación en su numeral 4.1 establece que “*efectúa el recaudo a partir del documento de recaudo por clasificar compensación de deducciones, generado por la ECP que efectuó la retención, y el recaudo por clasificar en bancos, según lo dispuesto por el Tesoro Nacional*” y así mismo, determina que estos procesos pueden ser por compensación de la deducción o por pago en bancos.

Para el desarrollo del registro del proceso por medio de compensación de deducciones plantea lo observado por el equipo auditor, a través de la tabla TCON 11 Recaudos, donde se observa el uso de una cuenta del activo para el control de los intereses de mora; y para el proceso de bancos esboza lo ejecutado por el MEN. Si bien es cierto, para los dos tipos de proceso establece el uso de la cuenta 240722001 Estampilla recaudada a favor de UNAL y otras universidades estatales, también lo es que para del tipo de recurso, capital o interés de mora, el control se debe tener con la finalidad de cumplir con los principios de la contabilidad pública como la verificación, comprensión para dar una mejor análisis y utilidad al usuario final; esto al interpretarse los valores de estos saldos como un valor total de la contribución efecto de la aplicación de la correspondiente tasa de recaudo y no por otros factores, situación que afecta el panorama del presupuesto a recaudar para determinar los techos o límites para la distribución en futuras vigencias.

De otra parte, el MEN expone para los casos que no se tienen reportados en la relación de planillas suministradas al equipo auditor, “*que la plataforma RIEL es una herramienta de apoyo diseñada por el Ministerio de Educación Nacional*” y que por lo tanto “*en ocasiones realizan el reporte de información a través de Formatos de Registro de Recaudo, u otro medio escrito.*” con lo cual se evidencia que existen diversos mecanismos de ingreso de los recursos y para el control de los mismos no se tiene un mecanismo de consolidación, con ello ratificando la posición del equipo auditor de no ser fácil de identificar los tipos de recursos recaudados afectando la representación fiel de la información como característica fundamental además de afectar el análisis, verificación y conciliación de información.

Con base en lo anterior, el hallazgo con incidencia administrativa se mantiene en los términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 14 IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO RETENCIÓN ESTAMPILLA

Deficiencias en el seguimiento y control por parte del MEN a la retención y traslado de los recursos originados por la contribución de la estampilla sobre algunos agentes retenedores, lo que impide determinar con certeza por parte de las universidades, ciudadanía y demás interesados, la cantidad

de recursos que efectivamente ingresan al Fondo de las Universidades Estatales, como el estado en que se encuentran los mismos.

La Ley 1697 de 2013 “*Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*”. Frente a las labores del MEN en su artículo 11 estipula entre otras, la siguiente:

*“(…) ARTÍCULO 11. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL FONDO. La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:
(…) b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla. (…)”*

Por su parte el Decreto 1050 de 2014. “*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, sobre la retención de la contribución indica:

“Artículo 4º. Dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia. Determina que estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus funciones:

(…) 2. Supervisar que ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. “

El procedimiento de administración y fiscalización de ingresos Código: GF-PR-01 Versión: 05 del MEN, establece en las condiciones generales:

“(…) 3. La verificación de los pagos se realizará para cada vigencia completa, y en caso de que la entidad se encuentre en mora durante un periodo de 12 meses, se le informará en debida forma mediante comunicación escrita. (…)

5. Los diferentes actores de este proceso deberán efectuar las actividades con diligencia, dentro de los términos legales y atendiendo los plazos establecidos en este documento.

6. El Coordinador del Grupo de Recaudo, direcciona la ejecución de las actividades necesarias para el suministro de la información (identificación, registro y seguimiento) del recaudo de Ley 21 y la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades Estatales de Colombia, así como de liderar, hacer seguimiento y garantizar todas las acciones y recursos necesarios para que con las actividades de fiscalización se cuente con información oportuna y confiable, que evite la caducidad de la acción de cobro y permita realizar las actividades necesarias para su respectiva titularización.

(…)

REQUERIR INFORMACIÓN.

El servidor público con funciones de apoyo administrativo del Grupo Recaudo deberá proyectar para firma de la Subdirección de Gestión Financiera, un requerimiento escrito (Masivo) para el suministro de información, estableciendo un plazo de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En dicho requerimiento solicitará la siguiente información:

- *Constancia de los valores trasladados al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia mediante el SIFF Nación o al Banco República.*
- *Certificación debidamente suscrita por parte del Jefe de la Oficina Jurídica, Director de Contratación o quien haga sus veces, en relación con los contratos de obra, conexos de obra y adiciones que haya suscrito la entidad en la(s) vigencia(s) objeto de verificación de la correcta y oportuna retención de la contribución parafiscal, bajo las normas de derecho público o privado.*
- *Certificación de los pagos realizados a los contratos en la vigencia objeto de verificación.*

VERIFICACIÓN DE SOPORTES DE PAGO

Partiendo de la constancia de los valores trasladados al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia mediante el SIFF Nación o al Banco República, el servidor público con funciones de la verificación del efectivo pago de la estampilla debe:

- a) *Verificar que las Entidades Obligadas hayan reportado los pagos inmersos en la constancia a través del Sistema de Información del Reporte de Información de Estampilla y Liquidación (RIEL).*
- b) *Revisar liquidaciones de pago (planillas) consistentes con el valor soporte de pago de compensación de deducciones o consignación, el Sistema de Información RIEL realiza la liquidación final de capital e interés a nivel de contrato, tomando como parámetros la fecha efectiva de pago, periodo objeto de pago y el valor de órdenes de pago de los contratos inmersos en la liquidación.*
- c) *Si la liquidación de pago realizada a través de una planilla en estado pagada en RIEL no es consistente con el valor soporte de pago de compensación de deducciones o consignación, el Grupo de Recaudo procederá a cambiar el estado de la planilla estado rechazado, informando a través de RIEL la inconsistencia que presenta la planilla, para que la Entidad Obligada procesa a realizar el efectivo ajuste a la misma.*
- d) *Gestionar con la Entidad Obligada el reporte efectivo de los pagos (ingresos) inmersos en la constancia de valores trasladados a favor del Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, pendientes de reporte a través de RIEL. Asimismo, debe realizar el seguimiento de la efectiva corrección de las planillas rechazadas.*

IDENTIFICACIÓN DE CONTRATOS

El Grupo de Recaudo identifica los contratos y sus adiciones objeto de pago de la estampilla Pro-UNAL y demás Universidades Estatales a través de las siguientes fuentes de información:

- e) *Solicitud de certificación anual por parte del Jefe de la Oficina Jurídica, Director de Contratación o quien haga sus veces, en donde se relaciona cada uno de los contratos de obra, conexos de obra y sus adiciones que hayan sido suscritas por la Entidad Obligada durante la vigencia solicitada, adjuntado copia de los contratos de los hechos económicos relacionados en dicha certificación.*
- f) *Solicitud de certificación anual de pagos realizados a los contratos de obra, conexos de obra y sus adiciones, objeto de pago de la estampilla Pro UNAL y demás Universidades Estatales de Colombia.*

- g) *Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP, de conformidad con el artículo 2.5.4.1.2.3. del decreto 1075 de 2015. Contratos reportados por las Entidades Obligadas en el Sistema de Información RIEL.”*

A través de circularización realizada a una muestra de entidades del orden nacional, la CGR solicitó suministrar información relacionada con las retenciones, pagos y traslado al Fondo de las Universidades Estatales de la retención de la estampilla de contratos de obra y conexos suscritos a partir de la expedición de la Ley 1697 de 2013.

Del análisis realizado a la información contenida en la base de datos denominada Men_Pto_EntCont_2011_2022, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. Las entidades contenidas en la tabla Nro. 1, suministraron al equipo auditor: soportes de pagos, actas de liquidación, evidencia de la retención realizada y el reporte al MEN, para los contratos de obra y conexos relacionados en la mencionada tabla. Sin embargo, no se encuentran registradas en la base de datos.

Tabla No 27
Contratos que no se encuentran en la base de datos Men_Pto_EntCont_2011_2022

Agente Retenedor	Contrato	Contribución
Corporación Para El Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena Cormacarena	5212892— PE.GDE.1.4.7.1.14.002	172.850.642,41
Corporación De La Industria Aeronáutica Colombianas.A. – CIAC – NIT 899.999.278-1	4500000158 de 2016	81.446.102
	4500000194 de 2016	5.813.198
Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena – NIT 829000127	0-241-2020	198.508.802
INVIAS	770-2019	10.000.000.000
	2062-2021	33.410.000.000
	CO1.PCCNTR.619756	3.431.691
SENA	20-9521-000232-2018	838.435.400

Fuente: MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

2. El Contrato CTO 306-2019 suscrito por el USPEC por \$17.105.433.481, presenta diferencia en el registro del valor total del contrato, debido a que no se han tenido en cuenta las dos adiciones suscritas por \$3.896.551.447 y \$3.642.660.810, para un valor total de \$24.644.645.738. Así mismo, no se tiene información sobre el valor retenido y el respectivo traslado al fondo.
3. Respecto de la información solicitada de los contratos suscritos por la Alianza Fiduciaria S.A Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE, no se obtuvo respuesta por parte del MEN.

Por otra parte, el equipo auditor evidenció que, a la fecha de la presente observación, algunas entidades no han dado respuesta al requerimiento de información masivo realizado por el MEN en el mes de febrero de 2022 y que frente a dicha situación, no se evidencia reiteración de la solicitud o la ejecución de alguna actividad por parte del ministerio, con el fin recaudar la información de manera oportuna para el efectivo control de los recursos.

Así las cosas, pese a que el MEN tiene a su cargo obligaciones orientadas a identificar los pagos de la contribución y a velar porque los recursos ingresen al Fondo de Universidades que administra dentro del ámbito de su competencia de supervisión, tal como lo señala el artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, no tomó las medidas tendientes a garantizar este proceso.

En consecuencia, de lo expuesto la CGR evidencia que el proceso de identificación por parte del MEN no se realiza oportunamente, se presenta por deficiencias en el seguimiento a la retención y giro de

los recursos originados por la contribución objeto de análisis, así como en la implementación de acciones tendientes al fortalecimiento de controles, metodologías y procedimientos para el manejo del Fondo de las Universidades Estatales.

Situación que afecta la calidad de la información, e impide determinar con certeza por parte de los clientes del MEN (universidades, ciudadanía y demás interesados en los recursos que ingresan por concepto de la contribución), la cantidad de recursos que efectivamente ingresan al Fondo, como el estado en que se encuentran los mismos.

Respuesta - MEN

El MEN presenta respuesta sobre cada uno de los casos relacionados mediante oficio 2022-EE-293377 del 2 de diciembre de 2022, de la siguiente manera:

“(…)

2. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena Cormacarena:

*En lo que respecta al Contrato **5212892—PE.GDE.1.4.7.1.14.002**, se informa que el Ministerio de Educación Nacional solicitó mediante radicado No. 2016-EE-013792 de 10 de febrero de 2016 (Ver Anexo 1. 2016-EE-013792), la información correspondiente a la vigencia 2014, solicitud que fue atendida por el agente retenedor mediante radicado 2016-ER-029624 del 23 de febrero de 2016 (Ver Anexo 2. 2016-ER-029624) en la cual adjuntó certificación de contratos para la vigencia referida.*

Sin embargo, al revisar dicha información, se observó que el contrato citado no fue certificado por el agente de retención, ni tampoco se identifican traslados al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, razón por la cual no se adelantaron acciones de verificación por parte de este Ministerio, debido a que no se conoció información del referido contrato.

(…)”

5. Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana:

Respecto a los Contratos No. 4500000158 de 2016 y No. 4500000194 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional solicitó la información de la vigencia 2016 con el radiado No. 2017-EE-009616 de 27 de enero de 2017 (Ver anexo 1. 2017-EE-009616), la cual no fue atendida por el agente retenedor.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante radicado 2018-EE-053697 de 5 de abril de 2018 (Ver anexo 2. 2018-EE-053697) se reitera la solicitud de información, la cual fue atendida por el agente retenedor mediante radicado 2018-ER-102286 del 07 de mayo de 2018 (Ver anexo 3. 2018-ER-102286), en la cual adjuntan certificación de contratos de la vigencia 2017, sin incluir información de la vigencia 2016 solicitada por el ministerio. Por lo anterior, de los referidos contratos no se recibió información y a la fecha no se evidencian traslados de recursos al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, razón por la cual no fueron objeto de verificación.

Es importante reiterar que corresponde al agente de retención, establecer las obligaciones tributarias a su cargo, y practicar las retenciones y traslados a que haya lugar en cumplimiento de dichas obligaciones, y enviar al MEN copia del correspondiente recibo de consignación con una relación que contenga el nombre del contratista al que le practicó la retención y el objeto y valor de los contratos suscritos, en observancia del inciso cuarto del artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015.

4. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – Cormagdalena - NIT 829000127:

“El Ministerio de Educación Nacional mediante el radicado 2021-EE-022487 del 15 de febrero de 2021, (ver anexo 1-2021-EE-022487) solicitó a CORMAGDALENA la Información correspondiente a la vigencia 2020, no obstante, a la fecha la entidad no ha dado respuesta a la solicitud, a pesar de las diferentes reiteraciones realizadas...”

“Por lo anterior, del referido contrato no se ha recibido información y a la fecha no se evidencian traslados de recursos al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, razón por la cual no fue objeto de verificación”.

Actualmente el expediente de la entidad se encuentra en proceso de envío a la DIAN para lo de su competencia.

(...)

8. Instituto Nacional de Vías –INVIAS

“Respecto a los Contratos No. 770-2019 y No. 2062-2021, el Ministerio de Educación Nacional informa que no se encuentran en la base de contratos enviada a la Contraloría General de la República, debido a que el Instituto Nacional de Vías INVIAS, no los certificó en las solicitudes de información de las vigencias 2019.

Igualmente, no se observan traslados al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia con cargo a estos contratos, razón por la cual no se adelantaron acciones de verificación por parte de este Ministerio.

Para el Contrato CO1.PCCNTR.619756, el Ministerio de Educación Nacional informa que el Instituto Nacional de Vías INVIAS reportó en la certificación de contratos remitida como respuesta a la solicitud de información de la vigencia 2018, este contrato con el numero 1296-2018.

9. SENA

“Respecto del Contrato 20-9521-000232-2018: El Ministerio de Educación Nacional informa que el presente contrato no se encuentra registrado en la base de contratos, debido a que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, no certificó el mismo en la respuesta a la solicitud de información de la vigencia 2018, y no presenta a la fecha traslados realizados al Fondo Nacional de Universidades Estatales, razón por la cual no se adelantaron acciones de verificación por parte de este Ministerio”.

Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE

“En este punto es pertinente aclarar que la respuesta a la solicitud de información del Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE realizada por la CGR como alcance al radicado CGR 2022EE0185417 (radicado MEN 2022-ER-715498 del 9 de noviembre de 2022), fue remitida mediante radicado 2022-EE-273473 del 9 de noviembre de 2022, en la cual se informó que de esta entidad, no se evidencian transferencias al Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia, por lo tanto no se adelantó gestión de verificación. (Ver soportes carpeta numeral 4. FFIE)”

Análisis de la respuesta

Cormacarena

Para el contrato **5212892—PE.GDE.1.4.7.1.14.002** generado con CorMacarena, el MEN expone que

ante solicitud a la Corporación de la certificación de contratos para la vigencia 2014 y la no relación en esta del contrato “razón por la cual no se adelantaron acciones de verificación por parte de este Ministerio”, con lo cual se mantiene lo evidenciado por el equipo auditor para este contrato en los mismos términos en que fue comunicado.

Cormagdalena

Las comunicaciones remitidas por el MEN como evidencia de requerimiento a Cormagdalena, evidencian solicitud de información pendiente relacionada con la certificación de contratos de obra, conexos de obra que haya suscrito la entidad y la totalidad de pagos de la contribución durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021.

De esta forma, según oficio del MEN con radicado 2022-EE-195565 del 26 de agosto de 2022, requiere a Cormagdalena por no haber generado planillas en RIEL, presentar saldos por imputar desde la vigencia 2020 por valor de \$543.146.612 sin información, contribuciones pendientes por transferir por valor de \$236.018.382 desde la vigencia 2019, datos relacionados con contratos correspondientes a las vigencias 2015, 2018 y 2019.

De esta forma, la información anexa por el MEN, no relaciona documentación soporte que demuestre el trámite de fiscalización ante la DIAN, frente a los saldos pendientes de traslado y la falta de requisitos para la correspondiente validación del recaudo, evidenciando inoportunidad en la gestión de supervisión con información pendiente desde la vigencia 2019.

INVIAS

Del análisis a la respuesta del MEN, el Ministerio no ha requerido a la entidad sobre la información y pagos de los contratos de obra No. 770-2019 y No. 2062-2021, los cuales figuran en la base de SECOP como contratos de obra sin causar la liquidación de la retención por el Ministerio.

En referencia al contrato CO1.PCCNTR.619756, si bien el MEN allega soportes de certificación remitidos por la entidad, no se determinan documentos soporte que permitan realizar la validación del recaudo por el MEN.

SENA

Respecto del Contrato 20-9521-000232-2018 suscrito por el SENA: El MEN informó que no se encuentra registrado en la base de contratos, debido a que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, no certificó el mismo en la respuesta a la solicitud de información de la vigencia 2018, y no presenta a la fecha traslados realizados al Fondo Nacional de Universidades Estatales, razón por lo que el MEN no adelantó acciones de verificación por parte de este Ministerio.

Con respecto al numeral 2, según respuesta del MEN, la información correspondiente a la vigencia 2019 fue solicitada mediante radicado No. 2020-EE-042887 del 26 de febrero de 2020, por su parte USPEC remitió certificación de contratos en la cual se encuentra certificado el Contrato No. 306-2019 por valor \$17.105.433.481, por lo que confirma, que las adiciones que no fueron certificadas no son de conocimiento por parte del Ministerio y no se adelantaron los cruces contra la información dispuesta en SECOP para identificar las mismas y efectuar el respectivo traslado a la DIAN.

En relación con el numeral 3, el MEN no efectuó gestión de verificación y validación de la procedencia de remitir a la DIAN, el correspondiente contrato marco 1380 de 2016 del cual se derivan los contratos marco 1380-38-2016, 1380-37-2016, 1380-36-2016, 1380-34-2016, 1380-40-2016, 1380-35-2016, 1380-41-2016, 1380-39-2016 en desarrollo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa “FFIE”, en un proyecto de infraestructura educativa y en concordancia con lo dispuesto en

el Plan Nacional de Infraestructura Educativa “PNIE” según artículo 59 de la Ley 753 del 9 de junio de 2015.

Por otra parte, el Ministerio afirma que: *“aún se encuentra adelantando el proceso de verificación de agentes de retención y recursos trasladados al citado fondo para la vigencia 2021, con el propósito de consolidar la información que deberá ser trasladada a la DIAN para lo de su competencia. De igual forma, justifica su situación en el siguiente argumento (...) se tiene registro contable y administrativo detallado de los recursos trasladados por los agentes de retención al Fondo Nacional de Universidades Estatales, (...), se puede constatar que la información presentada por los agentes de retención al equipo auditor no fue informada al MEN.*

Así las cosas, la CGR confirma que la gestión de verificación realizada por el MEN, no se realiza de forma oportuna, además al no encontrarse informada por parte de los agentes retenedores demuestra que los controles implementados y cruces de información realizados resultan insuficientes para identificar el hecho generador de la contribución parafiscal y supervisar el efectivo recaudo.

Por lo anterior, el hallazgo con incidencia administrativa se mantiene en los términos del presente informe.

HALLAZGO No. 15 SEGUIMIENTO PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESTAMPILLA

Deficiencias en la calidad de la información que hace parte del seguimiento que realiza la DIAN al proceso de fiscalización sobre la contribución parafiscal *“Estampilla pro Unal y demás universidades estatales de Colombia”*, el cual se realiza de forma manual y presenta inconsistencias en los informes presentados por las diferentes Direcciones Seccionales, lo que no permite reconocer riesgos y generar alertas oportunas para mitigar los mismos, además de inducir a error tanto a otros funcionarios como a los usuarios de la información.

La Ley 1697 de 2013 *“Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”*, en su artículo 7 expone:

“Sujeto activo. Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.”

Concepto No. 2324 de 12 diciembre de 2017. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil

“La DIAN como sujeto activo de la obligación tributaria cuando observe que una entidad no efectuó la retención o la realizó incorrectamente, tiene la facultad de liquidar dicha contribución y hacerla exigible al deudor de la misma (...).”

Resolución No. 069 del 9 de agosto de 2021 *“Por la cual se distribuyen las Divisiones y sus funciones y se crean los Grupos Internos de Trabajo con sus funciones, en las Direcciones Seccionales de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN”*

“(…) corresponde a los jefes de las oficinas de liquidación de las Direcciones Seccionales de Impuestos, entre otras funciones, proferir los actos de determinación oficial de tributos cuyo control corresponda a la DIAN, entre ellos, la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”

El Memorando 106 de 25 de junio de 2020 “Lineamiento De Auditoría Para Verificación Y Control De La Contribución Parafiscal Estampilla Pro Universidad Nacional De Colombia Y Demás Universidades Estatales De Colombia”, establece:

“Los seguimientos a las acciones adelantadas en cada uno de los expedientes a cargo, se efectúa a través de una base en Excel, la cual se ajusta a las necesidades de control, retroalimentación y estadísticas requeridas (...).”

(...) En la Matriz Contribución Estampillas - MEN se debe registrar para cada caso en particular, las acciones adelantadas y los resultados obtenidos, identificando el acto administrativo a partir del cual se presentó el pago, se aclaró o se determinó la deuda. Así como la gestión adelantada en las verificaciones o investigaciones de acuerdo a lo estipulado en numeral IX de este memorando.

IX. EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN DE CONTROL

La evaluación y seguimiento de la acción de control se realizará a través de la «Matriz de seguimiento de programas y campañas de control -CTPCC» Memorando 38 de 10 de febrero de 2017.

La Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria realizará seguimiento de los avances de esta gestión a través de los informes que realicen las Direcciones Seccionales en el archivo de control adjunto denominado «Matriz Contribución Estampillas. MEN», el cual deberá ser diligenciado de manera permanente y enviado mensualmente a la Coordinación de Gestión Operativa, con corte al último día de cada mes calendario, durante los cinco (5) primeros días del mes siguiente al reportado; o mediante verificaciones directas a las investigaciones, con el propósito de realizar los ajustes que se consideren pertinentes cuando sean del caso.

La Dirección Seccional informará a la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria antes, durante y al terminar la ejecución de una acción de control, las dificultades técnicas que han tenido en su desarrollo, que se relacionen entre otros elementos, con el objetivo, criterios de selección o lineamientos, así como de las situaciones exitosas que se presenten.”

De la evaluación realizada por la CGR a los procesos de fiscalización a los agentes retenedores de la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia, adelantados por la DIAN, se evidenció lo siguiente:

En atención a los procedimientos referidos, y en especial a lo señalado en el Memorando 106 de 2020 emitido por la DIAN, cada una de las seccionales de esta entidad, adelantan el seguimiento y control de los procesos de fiscalización relacionados con la estampilla pro universidades a su cargo, registrando las actividades en una base de datos Excel denominada “Matriz contribución Estampilla MEN”, que contiene además un instructivo para su adecuado diligenciamiento, incluyendo múltiples casillas, entre estas una para la marcación del estado actual de la obligación, valores, periodo de obligación, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, como resultado de la verificación del procedimiento de fiscalización de la DIAN y demás información pertinente de los expedientes relacionados con la contribución “Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades de Colombia”, se evidenció que las diferentes seccionales no atienden lo dispuesto en los procedimientos referidos para el registro y control de los expedientes sujetos a actividades de fiscalización, consolidados en la citada matriz, así:

1. Seguimiento acción de control estampilla

De acuerdo con el Oficio nro. 100169410 – 000954 de 19 de octubre de 2022, en el que la DIAN, dio respuesta al requerimiento nro. 2022EE0175331 “Seguimiento acción de control Estampilla” enviado por la CGR, manifestó lo siguiente:

“(…) es importante aclarar que dicho seguimiento no se realiza a través de la Matriz de seguimiento de programas y campañas de control -CTPCC adoptada mediante Memorando 38 de 10 de febrero de 2017, sino a partir de la «Matriz Contribución Estampillas. MEN» tal como se establece en el Memorando 106 de 2020.

A partir de lo anterior, en el archivo “Informe Matriz Contribución MEN junio 2022” adjunto, se presentan los resultados del seguimiento realizado por la Subdirección de Fiscalización Tributaria, precisando que la fuente de información corresponde al consolidado manual que realiza la Coordinación de Supervisión Control y Seguimiento de Fiscalización Tributaria, a partir de los reportes mensuales recibidos de las Direcciones Seccionales”

*De manera general el informe permite concluir que en las Direcciones Seccionales a nivel nacional se han recibido **4.595** casos procedentes del Ministerio de Educación Nacional, de los cuales **1.097** se encuentran en curso con investigación abierta o en etapa preliminar; **3.318** han sido terminados, ya sea porque los contribuyentes realizaron el pago en la etapa preliminar o como resultado de la investigación, o porque se les profirió resolución determinando los valores correspondientes y **180** casos que han sido depurados (...). Como resultado de estas acciones de fiscalización, las Direcciones Seccionales han reportado una gestión total por valor de \$59.351.183.620, representada tanto en pagos, como en actos administrativos de determinación. (...)*

No obstante, al verificar las cifras consolidadas del informe preparado por la DIAN contra la matriz de contribución remitida inicialmente a la CGR, se registran 391 expedientes **en recurso** que no se relacionan en este seguimiento. Además, existen casillas sin diligenciar, celdas combinadas y las seccionales diligencian el estado en columnas que no corresponden, con el siguiente resultado:

Así mismo, la seccional de Barranquilla adelanta el proceso de fiscalización de forma individual por contrato como en el caso de la **seccional Barranquilla**, lo que evidencia que no se aplican los lineamientos definidos por parte de la división encargada del proceso para la apertura de las investigaciones y desarrollo del procedimiento de fiscalización.

2. Inconsistencias en el estado real de los expedientes

Una vez adelantado al análisis de la información suministrada por la DIAN sobre el estado del expediente, actos administrativos de determinación o archivo, se observan deficiencias en el control y seguimiento a cargo de la Direcciones Seccionales de la DIAN, ya que se registró en la **“Matriz Contribución Estampilla”** un estado distinto al evidenciado en los expedientes de cada uno de ellos, tal como se relaciona a continuación:

Tabla No 28.
Estado Investigaciones Fiscalización

Seccional	NIT Entidad	Expediente	Estado Reportado Por Dian	Estado Luego de Verificación Expedientes
D. O. Grandes Contribuyentes	830.125.996	2014-P2	Terminado	Recurso/demanda
		2015-P1	Terminado	Recurso/demanda
		2016-P1	Terminado	Recurso/demanda
	899.999.068	2015-P1	Terminado	Recurso/demanda
		2016-P2	Terminado	Recurso/demanda
	900.531.210	2015-P1	Terminado	Recurso/fallado
Valledupar	800.130.679	78-CENAC-Buenavista 2016	En curso	Terminado
Bogotá	900.494.393	Cto 105 – 2016 P2	En curso	Recurso

Fuente: DIAN

Elaboro: Equipo auditor CGR

La situación expuesta evidencia las deficiencias en el seguimiento de los referidos expedientes, afectando su continuidad ya que, al no contar con la información real sobre su estado, se generan informes con inconsistencias sobre la gestión de fiscalización de la contribución de la estampilla realizada por la DIAN, con el riesgo de retraso en el inicio del proceso de cobro coactivo por parte de cada una de las seccionales.

3. Valores errados en el registro de la matriz.

Dentro de la base de datos de control y seguimiento “**Matriz Contribución Estampilla**”, se encontraron valores errados de los contratos de las resoluciones 900001 y 900002 del agente retenedor con NIT 900.112.515, así:

- ❖ **Resolución 90001 de 2021** – trece (13) contratos con valor individual \$4.259.889.000 que suman \$55.378.557.000.
- ❖ **Resolución 90002 de 2021** – veinticinco (25) contratos con valor individual \$14.422.755.000 que suman \$360.568.875.000.

Lo anterior, evidencia que en treinta y ocho (38) contratos del agente retenedor con NIT 900.112.515 no registran el valor que corresponde a cada contrato, sino el valor de la resolución proferida, con el riesgo de aplicación de la base gravable equivocada y su posterior tarifa, puesto que, la fuente de dicha información para el control del procedimiento de fiscalización es la referida base.

De acuerdo a las situaciones expuestas sobre el proceso de fiscalización que desarrolla la DIAN, se evidencian deficiencias en el seguimiento por errores en el registro de la matriz de consolidación de los datos de este proceso, lo que conduce a la poca fiabilidad de la información contenida en esta base. Herramienta que a su vez resulta ineficiente y limitada para la gestión de las áreas comprometidas en las distintas fases del citado procedimiento, al utilizar datos consignados que no corresponden a la realidad, que además no permiten generar alertas oportunas e inducen a error a los usuarios de la información

Respuesta de la DIAN

La Subdirección de Fiscalización presenta su respuesta mediante oficio No. 100202211-0986 del 30 de noviembre de 2022.

“En relación con las diferencias entre la información suministrada en el Oficio nro. 100169410 – 000954 de 19 de octubre de 2022 y las cifras que según el análisis de la Contraloría arroja la matriz

con la cual se realiza el seguimiento, es importante precisar que, de acuerdo con la validación realizada por la Coordinación de Supervisión Control y Seguimiento de Fiscalización Tributaria, se encontró lo siguiente:

Las cifras suministradas por la DIAN, mediante Oficio Dian nro. 100169410 – 000954, del pasado 19 de octubre de 2022, con el cual se dio respuesta al requerimiento CGR nro. 2022EE0175331, se generaron a partir de la Matriz de seguimiento consolidada al mes de junio de 2022 (mismo corte con el que la CRG realizó la validación correspondiente).

Sin embargo, estas cifras incluyen algunas validaciones posteriores realizadas por la Coordinación de Supervisión Control y Seguimiento, directamente con las Divisiones de Fiscalización de las Direcciones Seccionales, como resultado de las tareas de seguimiento, tal como se manifestó en el mencionado oficio, así: “El presente informe se genera a partir de la Matriz de seguimiento consolidada al mes de junio de 2022, e incluye algunas validaciones realizadas directamente con las Divisiones de Fiscalización de las Direcciones Seccionales responsables de las investigaciones.”

Se adjunta el archivo “Consolidado Informe Matriz Contribución MEN junio 2022.xlsx” con el cual la Coordinación de Supervisión Control y Seguimiento, generó el informe enviado mediante Oficio Dian nro. 100169410 – 000954, del pasado 19 de octubre de 2022.

Ahora bien, en relación con las diferencias en las cifras del número de investigaciones y sus estados, señaladas por la CGR, se evidencia que este difiere del informe presentado por parte de la Coordinación de Supervisión Control y Seguimiento de Fiscalización Tributaria, dado que el informe de la Coordinación se estructuró desagregando la información para hacer seguimiento a la totalidad de los contratos con su correspondiente NIT, de acuerdo con la información recibida del MEN; lo cual no es comparable con el informe realizado por la Contraloría en el que se acumuló por NIT, de acuerdo con las investigaciones iniciadas por las seccionales, sin tener en cuenta el número de contratos.

Es así como, la Coordinación de Supervisión Control y Seguimiento de Fiscalización Tributaria, a partir de los reportes mensuales recibidos de las Direcciones Seccionales, para realizar el informe por estado (casos terminados, en curso /verificación preliminar y casos depurados), para dar uniformidad a la elaboración de dicho informe, en la columna NOMBRE DE LA ENTIDAD y la columna NIT, desagregó de tal manera que a cada fila le correspondiera un número de contrato, como se discrimina en la columna NÚMERO CONTRATO (...)

(...) no puede afirmarse que las diferencias en las cifras generadas por la CGR y las generadas por la DIAN, obedezcan a inconsistencias en la información, sino que deben a la realización de análisis con parámetros diferentes.

Por otro lado, en relación con la afirmación de que “teniendo en cuenta que algunas seccionales adelantan el proceso de fiscalización y registro en la matriz de forma individual por contrato como en el caso de la seccional Barranquilla y otras como la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes, realizan el registro de la investigación acumulando los contratos por periodo, se evidencia que no hay un lineamiento unificado por parte de las divisiones encargadas del proceso para la apertura de las investigaciones y desarrollo del procedimiento de fiscalización.” debe precisarse que, al respecto, la Subdirección de Fiscalización Tributaria, emitió el Memorando 316 del 16 de noviembre de 2018, “Verificación y Control de la Contribución Estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” y el Memorando 106 del 25 de junio de 2020, “Lineamiento de auditoría para la verificación y control de la Contribución Estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, los cuales son de aplicación general para todas Direcciones Seccionales a nivel nacional y para la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes.

En el Memorando 106 del 25 de junio de 2020 se establece, respecto de la periodicidad en el desarrollo de las investigaciones: “Desarrollo de la investigación: Los seleccionados a los que de acuerdo con la decisión del Nivel Directivo se determinó proseguir con la investigación se les generará auto de apertura por el año gravable o por semestre dependiendo de la proximidad de vencimiento legal o volumen de contratos; si se hace por semestre, discriminar como P1 el primer semestre del año y P2 para el segundo, con el código «CN» CONTRIBUCION ESPECIAL. La investigación se llevará en su totalidad de forma manual o física hasta tanto se habilite la funcionalidad en el SIE Integra.”

De esta manera, se puede observar que sí existe un lineamiento para apertura y registro de las investigaciones, lo cual puede ser por semestre o por anualidad, dependiente del vencimiento que se tenga o volumen de contratos; circunstancia que es aplicable a todas las Direcciones Seccionales y a la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes. Ahora bien, es importante precisar que la Matriz de Seguimiento permite ver la información bien sea por contrato, semestre o anualidad.

Lo expuesto anteriormente es corroborado con lo expresado por las Direcciones Seccionales en sus respuestas a esta observación 11, como se evidencia a continuación:

Respuesta Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes:

Mediante correo del 30 de noviembre, la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes, señala:

“Al respecto, (...) se informa que de manera interna y como medida de control, registro y seguimiento se alimenta una base de datos en formato Excel con las acciones adelantadas en cada uno de los expedientes, con el fin de realizar monitoreo permanente por el área encargada de los vencimientos, actividades realizadas o trazabilidad y acciones a ejecutar, dicha base de información es independiente a la que se alimenta en la “matriz contribución estampilla MEN” reportada mensualmente a Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria.

(...)

En virtud de lo anterior, y en primera medida las acciones de fiscalización para el control de la contribución se realizan de manera manual e independiente, por cuanto no existe un desarrollo tecnológico en los servicios informáticos electrónicos que actualmente se utilizan para la gestión de los actos administrativos del programa estampillas. (...) se precisa que si existe un procedimiento para la elaboración de la matriz que permita un registro y control. Es menester aclarar que la mencionada matriz fue enviada vía correo electrónico No.100211229-434 el 30 de junio de 2020, con sus respectivas indicaciones de diligenciamiento.

En atención a las inconsistencias en el estado actual de los expedientes, es importante aclarar que en la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes – Subdirección Operativa de Fiscalización y Liquidación Tributaria, la competencia llega hasta expedir la Resolución de Determinación o Auto de Archivo; es decir, se entiende por “terminado o depurado”, etapa en la que culminó el proceso y las acciones posteriores ya no forman parte del proceso de Fiscalización.

(...)”

Respuesta Dirección Seccional de Impuestos de Cartagena

“(...) Valores errados en el registro de la matriz

(...) Verificada la información reportada se pudo establecer que **el error estuvo en el diligenciamiento de la matriz al momento de consignar la información de las columnas P1 y P2, del año 2016**, donde se reportó en cada una de las celdas el valor acumulado de las contribuciones pendientes por transferir de todo el Periodo 1 y el Periodo 2, respectivamente, correspondientes al año 2016, sin discriminar el valor pendiente de transferir por cada uno de los contratos reportados por el MEN, según Oficio No. 100211229-2376 de fecha 24 de diciembre de 2018, radicado No. OOI2019000966 de fecha 16 de enero de 2019, y sus respectivos anexos.

(...)

Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que los valores pendientes por transferir se hallan debidamente determinados en las resoluciones 900001 y 900002, proferidas al agente retenedor REFINERIA DE CARTAGENA con NIT 900.112.515, con sus respectivas bases gravables, previa confirmación a través de cruces de información con el MEN, figurando discriminados en los actos administrativos los valores de las contribuciones pendientes por transferir atinentes a cada uno de los contratos por los Periodos 1 y 2 del año 2016, respectivamente.

(...)

Respuesta Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá

(...)

En la matriz de estampillas enviada a la Contraloría con Oficio DIAN Oficio No. 1-32-000-201-203 del 12 de agosto de 2022, el proceso del INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA NIT 900.494.393 por Contrato 105 - 2016 P 2 se reportó en curso, situación que se procedió a corregir actualizando la información en la matriz de estampillas, donde en ya fue registrado en estado "Terminado".

Respuesta Dirección Seccional de Impuestos de Barranquilla

"En la seccional de Impuestos de Barranquilla se adelantaron los procesos de fiscalización de forma individual por contrato teniendo en cuenta los lineamientos señalados en el Memorando 106 de 2020 que establece:

"Los seleccionados a los que de acuerdo con la decisión del Nivel Directivo se determinó proseguir con la investigación se les generará auto de apertura por el año gravable o por semestre dependiendo de la proximidad de vencimiento legal o volumen de contratos; si se hace por semestre, discriminar como P1 el primer semestre del año y P2 para el segundo, con el código «CN» CONTRIBUCION ESPECIAL. La investigación se llevará en su totalidad de forma manual o física hasta tanto se habilite la funcionalidad en el SIE Integra."

Como se observa en los lineamientos, en el numeral 1 de la Acción Fiscalizadora, para el desarrollo de la investigación, no se indica que la apertura deba hacerse acumulando los contratos por periodos o de forma individual por contrato, es por eso que la DIAN en calidad de sujeto activo de la contribución y con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones de fiscalización, liquidación oficial y exigibilidad, la seccional de Impuestos de Barranquilla, determino apertura individual por contratos para los contribuyentes que continúan renuentes a subsanar la omisión.

(...)"

Análisis de la Respuesta:

Partiendo de lo mencionado por la DIAN “(...) *no puede afirmarse que las diferencias en las cifras generadas por la CGR y las generadas por la DIAN, obedezcan a inconsistencias en la información, sino que deben a la realización de análisis con parámetros diferentes.*” Lo observado por la CGR se encuentra sustentado en la información suministrada inicialmente a través de la Matriz de Contribución que se utiliza para el reporte de los expedientes por parte de las seccionales, mientras que el informe consolidado y verificado se preparó con ocasión de la solicitud realizada por la CGR.

Teniendo claro lo anterior, al realizar la CGR la verificación de la información enviada por la DIAN se percató de inconsistencias derivadas de la no actualización en tiempo por las Direcciones Seccionales sobre sus expedientes en proceso de fiscalización e investigación, puesto que, se pudo evidenciar que los estados reales de los expedientes no coincidían con los estados contenidos en la base de datos de “Matriz Contribución Estampilla”, como se comunicó en la observación.

La D.O Grandes Contribuyentes señala que la gestión de fiscalización finaliza con la determinación o depuración, “*y las acciones posteriores ya no forman parte del proceso de Fiscalización*”. Sin embargo, la matriz de contribución contiene el instructivo de diligenciamiento, donde incluye el estado “**Recurso: Seleccionado que interpuso recurso ante División Jurídica**” por lo que no es de recibo el argumento.

En cuanto a lo señalado por la Dirección Seccional Barranquilla, sobre los expedientes que se aperturan y registran por contrato, resalta los lineamientos del Memorando 106 de 2020 “*se les generará auto de apertura por el año gravable o por semestre dependiendo de la proximidad de vencimiento legal o volumen de contratos; si se hace por semestre, discriminar como P1 el primer semestre del año y P2 para el segundo*”. Por lo que existe claridad sobre la acumulación de contratos por año gravable o contrato y no sustenta la decisión de la seccional para aperturar investigaciones de forma individual los expedientes por contrato sobre un mismo agente retenedor.

De otro lado, la Dirección Seccional Cartagena, menciona: “*Verificada la información reportada se pudo establecer que el error estuvo en el diligenciamiento de la matriz al momento de consignar la información de las columnas P1 y P2, del año 2016*” y la seccional Bogotá señala que procedió a realizar el cambio de estado del expediente. Afirmaciones que permiten a la CGR reafirmar su posición en cuanto a que la base de datos “*Contribución Matriz Estampilla*” no contiene la información real de algunos expedientes.

La inexactitud de la información conlleva a deficiencias en el seguimiento por errores en el registro de la matriz de consolidación de los datos de este proceso, lo cual conduce a una poca fiabilidad de la información contenida en esta base, al utilizar datos consignados que no corresponden a la realidad, que además no permiten generar alertas oportunas e inducen a error a los usuarios de la información.

Por los argumentos expuestos el hallazgo con incidencia administrativa se mantiene en los términos del presente informe.

HALLAZGO No. 16 REGISTRO OBLIGACIONES ESTAMPILLA HERRAMIENTA OBLIGA

El presente hallazgo está relacionado con deficiencias en el registro de obligaciones del proceso de cobranza por parte de la DIAN en la herramienta tecnológica para inicio del proceso de cobro de las obligaciones, lo que induce a error a los usuarios de la información y no se tiene claridad sobre el estado real de las obligaciones.

La Ley 1066 de 2006- *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”*

(...) Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.(...)

La Ley 1697 de 2013 *“Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”*. En su artículo 7 sobre el sujeto activo señala:

Artículo 7°. Sujeto activo. Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley. Sobre el recaudo esta normativa en su artículo 9 indica:

Por su parte el Decreto 1050 de 2014. *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, sobre la retención de la contribución indica:

(...) Artículo 11 Cobro Coactivo. El cobro coactivo de los recursos por Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, se realizará de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1697 de 2013 sobre el acreedor de la obligación tributaria creada. El producto de los pagos obtenidos a través de cobro coactivo, serán transferidos en los mismos plazos de que trata el artículo 7 del presente Decreto. (...)

La DIAN a través del Memorando 000307 de 10 de noviembre de 2015-Lineamientos ejecución migración expedientes de Siscobra Candado Sipac. En su numeral 2.1.6 establece:

“Control de obligaciones no creadas en Sipac (...)

- La Coordinación de Control Básico de Obligaciones creará en el servidor público una carpeta para cada Dirección Seccional que contendrá el inventario de las obligaciones creadas en Siscobra Candado y que no se crearon en Sipac, con el fin de que el Jefe de División y/o Jefes de Grupo efectúen un control sobre el cobro de estas obligaciones y adicionalmente, para disponer de la información requerida para el control de inventarios.*
- A partir del inventario inicial descrito, cada dirección seccional deberá iniciar su actualización creando todas aquellas obligaciones que surjan con posterioridad a la migración y que no se creen en Sipac a través de la interfase por no existir en la Obligación Financiera (...)*

En consonancia con lo anterior, la DIAN dispone del *Manual Capturador OBLIGA- Proceso Administración de cartera 18 de mayo de 2022 “En atención a lo dispuesto en el Memorando 307 de 10 de noviembre de 2015 de asunto Lineamientos ejecución migración de expedientes de Siscobra Candado a SIPAC se pone a disposición de las Direcciones Seccionales el aplicativo OBLIGA para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.1.6 Control de obligaciones no creadas en SIPAC”*

De acuerdo a los lineamientos dispuestos por la DIAN, para el manejo de la herramienta OBLIGA⁵, fue diseñada para que las diferentes seccionales registren la información de los títulos ejecutivos, remitidos por el área de fiscalización a cobranzas que no son procesados en el SIPAC. Herramienta

donde se incluyen aquellos títulos relacionados con la contribución parafiscal estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades de Colombia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1697 de 2013.

Mediante radicado No. 100202211 - 0783 del 1 de diciembre de 2021 la Subdirección de Cobranzas y Control Extensivo de la Dirección de Impuestos de la DIAN presenta a solicitud de la CGR la información consolidada en la que registran 151 obligaciones por \$2.039 millones de 11 seccionales a nivel nacional. Las seccionales que concentran las obligaciones tributarias determinadas son Barranquilla, Neiva y Valledupar con el 84%.

En desarrollo de la auditoría se solicitó la información actualizada a 30 de junio de 2022, la cual se recibió a través de radicado 100153156-0790 del 1 de agosto de 2022, el “*inventario de obligaciones Obliga*” con 89 obligaciones determinadas en estado vigente, de 8 seccionales. Según lo informado por la Subdirección de Recaudo la base contiene la totalidad de títulos ejecutivos recibidos en cobranzas por parte del área de fiscalización, correspondientes a la contribución parafiscal estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades de Colombia, información que proviene de la herramienta de control de inventarios de títulos ejecutivos no residentes en el Servicio Informático de Obligación Financiera, denominada OBLIGA⁶.

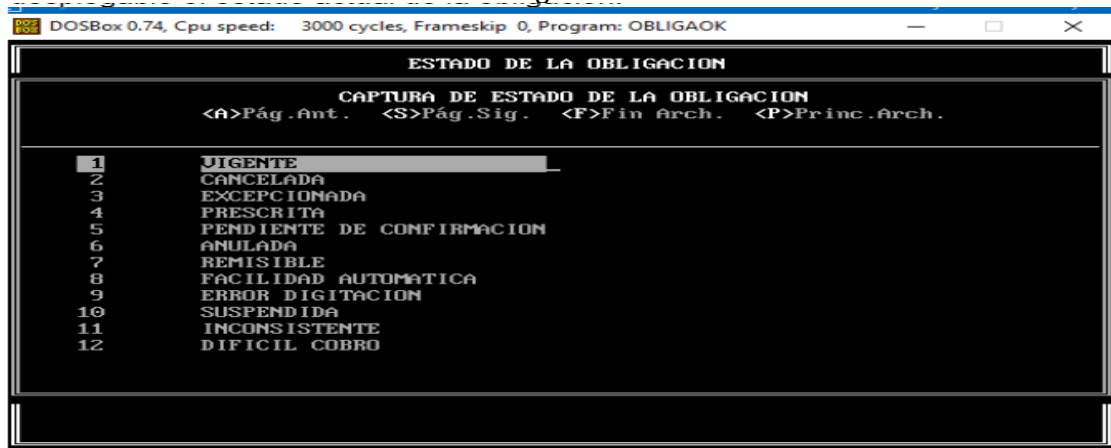
Al unificar las bases remitidas se tienen un total de 174 obligaciones exigibles por \$24.388.555.339, siendo éstos los únicos títulos ejecutivos ejecutoriados que a 30 de junio de 2022 ha constituido la DIAN para adelantar el proceso de cobro coactivo de la contribución de la estampilla. Estas obligaciones determinadas corresponden a los años gravables 2014, 2015 y 2016.

De la valoración efectuada a la información suministrada, se encontró que las seccionales de Riohacha, Valledupar y Cartagena no cuentan con información registrada en el aplicativo OBLIGA. En aclaración remitida por la DIAN mediante correo 100156385-7353 del 3 de noviembre de 2022, señala:

“De acuerdo con las respuestas remitidas desde cada una de las Direcciones Seccionales, se evidencia que de acuerdo con la dinámica que se adelanta en las áreas de cobranzas, existe la posibilidad que las obligaciones hubieren sido canceladas, razón por la cual no figuran en el último inventario de cartera remitido.”

Con ocasión de la solicitud de aclaración realizada por la CGR, la seccional Barranquilla y la seccional Riohacha indican que actualizaron los registros en el aplicativo OBLIGA. De otra parte, la seccional Valledupar señala que no se realizó el registro de 22 obligaciones en razón a que el MEN certificó en julio de 2022 que las sumas adeudadas se encontraban canceladas. Igualmente, la seccional de Cartagena señala que no realizó el registro en el aplicativo de obligaciones canceladas. Sin embargo, dentro de los estados de las obligaciones que permite registrar el aplicativo se encuentra el estado “*Cancelada*” como se aprecia en el pantallazo remitido por una de las seccionales.

Imagen No 1



Equipo Auditor

Por su parte, la seccional Neiva señala que “se procedió a verificar cada una de las obligaciones contenidas en el archivo Excel denominado Neiva vs los soportes de esta D.S. encontrando que todas las obligaciones fueron canceladas por el contribuyente (...) con Nit: 891.180.001, razón por la cual no procedería su registro en OBLIGA pues a la fecha no hay obligaciones a cargo del contribuyente. Al respecto, se encuentra en el inventario de OBLIGA remitido a la CGR, 44 títulos ejecutivos de éste contribuyente, en estado vigente y no en estado cancelado como señala la seccional.

Sumado a lo anterior, en respuesta 100153158-0534 del 1 de agosto de 2022, la DIAN anexa reporte de recaudo de las Direcciones Seccionales de Grandes Contribuyentes, Popayán, Pereira, Florencia y Quibdó resultado de la gestión de cartera realizada a través del proceso de cobro. No obstante, no fue posible visualizar los títulos ejecutivos en el inventario de la herramienta OBLIGA remitido a la CGR.

Así las cosas, se logró evidenciar inconsistencia en el registro y actualización de los títulos asociados a expedientes que una vez tramitados en fiscalización, se les emite título ejecutivo para su posterior cobro por parte las áreas responsables de esta actividad en la DIAN. Lo que conlleva a que la información reportada por las diferentes seccionales sobre títulos ejecutivos no se encuentre actualizada en la herramienta OBLIGA dispuesta por la DIAN para la gestión del proceso de cobro coactivo.

La situación expuesta, se presenta por deficiencias en la identificación, registro, seguimiento y control de los expedientes contentivos de obligaciones sujetas a cobro, así como inobservancia de los lineamientos para la utilización de la solución tecnológica adoptada, generando información inconsistente y con la incertidumbre del estado real de las obligaciones tramitadas en cobro por las seccionales de la DIAN previamente referidas.

Análisis de respuesta

Mediante oficio No 100153156-1149 de 25 de noviembre de 2022, la DIAN dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

“(...) En atención al requerimiento del asunto, (...) atentamente nos permitimos informar que teniendo encuentra lo indicado en la misma, se procedió a oficiar a las direcciones seccionales de: Barranquilla, Cartagena, Riohacha, Valledupar y Neiva, con el fin de que dieran respuesta a la observación en comento y como producto del mismo, se obtuvieron las respuestas anexas al presente correo, así:

RV_ 20221122 100156385-7793 DSI BARRANQUILLA RV_ 100202204-1183

(...) En atención al correo en cola y conforme al cual la coordinación compilará las respuestas (...) le informamos que los actos administrativos de determinación del programa pro universidades relacionado en el archivo anexo y que están siendo objeto de cobro por parte de esta seccional, se encuentran registrados y actualizados en el aplicativo Obliga.

Dado que no contamos con una herramienta que nos permita extraer un reporte de los actos registrados, tomamos como evidencia un pantallazo del registro de las resoluciones que se indican (...), archivo del cual igualmente adjuntamos copia a la presente. (...)

20221125 _ 106201272 - 582. RV: 20221122 _ 106201272 - 568. RV: 20221122 100156385-7795
DSI CARTAGENA RV: 100202204-1183

(...) anteriormente no resultaba posible dar cumplimiento materialmente al registro de las obligaciones en la anterior versión del aplicativo Obliga basado en que la herramienta no contenía entre las opciones desplegables en el listado F1 que pueden ingresarse, la correspondiente de captura "DEMANDA", para registrar las obligaciones que se soportan cuando el acto ha sido demandado ante el Contencioso Administrativo y por tanto no resultando materialmente posible a su vez el dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.1.6 Control de obligaciones no creadas en SIPAC del Memorando 307 de 10 de noviembre de 2015, aclarando puntualmente que ello no implique una ausencia de control frente a las obligaciones que reposan en el área de cobro, dado que todos los actos relacionados en la Matriz Contribución Estampilla – MEN que relaciona por consolidación los cobros por la citada Contribución Parafiscal, ha sido objeto de seguimiento con la División Jurídica de la seccional y reposan en los expedientes sin importar la dificultad asociada a la anterior versión del aplicativo. (...)

Cabe reseñar que la dificultad asociada a la anterior versión del aplicativo fue objeto de una observación por la Dirección Seccional de Impuestos de Cartagena en una respuesta del pasado 3 de noviembre de 2022, frente a la cual se adoptó la actualización con una nueva versión del Aplicativo Obliga y una nueva versión del Manual Capturador OBLIGA- Proceso Administración de cartera en fecha 18 de noviembre de 2022 que sí contiene de la lista desplegable en el listado F1 el estado "15 EN DEMANDA", por lo que hasta ahora se debe contar la posibilidad de adoptar el registro de las obligaciones (...). Con fundamento en lo anterior destacamos la evidencia de cumplimiento a la captura en el aplicativo (...)

RV_ 20221122 100156385-7796 DSIA VALLEDUPAR RV_ 100202204-1183 (...)

(...) Dado que las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago No 20200030200003 fechado el 19 de febrero de 2020, se encuentran en estado Cancelado, tal como lo certificó el Ministerio de Educación Nacional, este Despacho había considerado no reportarlas, debido al requerimiento de la Contraloría se procedió a subsanar el hallazgo, registrando las obligaciones en el Obliga tal como se puede evidenciar en el documento adjunto. (...)

RV_ 20221122 100156385-7794 DSIA RIOHACHA RV_ 100202204-1183

(...) se realizaron las actuaciones concernientes al proceso de cobro coactivo, obteniendo como producto el pago de las obligaciones antes descritas. (...)

(...) En cuanto a la creación de estos actos administrativos a la fecha de realizada la auditoria a 30 de junio de 2022, las obligaciones que se le adelantaba el cobro se encontraban totalmente cancelada (...)

Esta Dirección Seccional, realizo la creación de los actos administrativos en el OBLIGA, con el fin de que se reflejara el histórico del NIT 892.115.314.-9 con el estado cancelado

En ningún momento, hubo deficiencia en el control del único expediente que se lleva por este concepto (contribución parafiscal estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades

estatales de Colombia), en esta Dirección Seccional, siempre existió un registro manual el cual se llevaba un control sobre estos actos.

Se deja como presente que, en reunión virtual sostenida con ustedes, el día 16 de agosto de 2022, se les visualizo el proceso de cobro y posteriormente se enviaron todos los soportes de las actuaciones realizadas dentro del proceso donde se evidenciaba la cancelación de las obligaciones que era objeto de cobro. (...)

RV_ 20221122 100156385-7797 DSI NEIVA RV_ 100202204-1183

(...)

al respecto, me permito indicar que las obligaciones a cargo de la Electrificadora Del Huila S.A. E.S.P., se encuentran canceladas, por concepto “Contribución para fiscal estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, por consiguiente, en el aplicativo obliga se registra su estado de vigente a cancelado (...)

Análisis de la respuesta:

Conforme a la respuesta emitida por la DIAN junto con los soportes allegados por la misma, la cual consta principalmente de comunicaciones emitidas por distintas seccionales (Cartagena, Valledupar, Barranquilla, Riohacha, Neiva) en las que cada una de ellas hace precisión de estado actual de las obligaciones a su cargo, observadas por la CGR.

De los oficios de respuesta se destaca en primer lugar lo siguiente:

La seccional Valledupar señala que posterior al comunicado de la CGR “debido al requerimiento de la Contraloría se procedió a subsanar el hallazgo, registrando las obligaciones en la herramienta tal como se puede evidenciar en el documento adjunto...”. Con lo anterior esta oficina seccional reconoce lo manifestado por la CGR y se confirma que efectivamente no se había adelantado el adecuado registro de las obligaciones tramitadas por esta seccional en el aplicativo señalado, de acuerdo a las condiciones y plazos establecidos por la misma entidad.

En segundo lugar, referente a las obligaciones a cargo de las seccionales Neiva y Barranquilla, coinciden en mencionar que las obligaciones objeto de reproche por la CGR, se encontraban en estado vigente y que han cambiado a Cancelado en la herramienta. Argumento que no resulta aceptable, ya que, pese a contar con esta fase dispuesta en la herramienta Obliga, la base de datos generada por el aplicativo y suministrada a la CGR no contenía el registro actualizado de las citadas obligaciones, sin lograrse visualizar en consecuencia la clasificación real en el aplicativo suministrado al equipo auditor. Lo anterior reitera, las deficiencias en el adecuado registro de la información en la herramienta aludida, reportada a la CGR.

A su vez, la seccional Riohacha manifiesta en su contestación que el cobro de la obligación reportada, se adelantó en debida forma logrando su efectivo recaudo y registrando la obligación con estado Cancelado en el aplicativo en la fecha de corte de información, en atención a solicitud de la CGR, (esto es al 30 de junio de 2022), señalando que nunca hubo deficiencia en el manejo de control del expediente relacionado manteniendo para su efecto un registro manual para su control. Pese a lo argumentado por la seccional, se reitera que lo que se observó por la CGR, entre otras situaciones, no es el manejo y atención de las obligaciones por las seccionales, sino el adecuado uso de la herramienta dispuesta por la propia entidad para el registro de los actos administrativos, o títulos ejecutivos, así como el que los estados de las obligaciones no se encontraban en consonancia con la gestión desarrollada.

Finalmente, la seccional Cartagena en su escrito de respuesta manifiesta que no le fue posible dar cumplimiento al registro de obligaciones en la herramienta Obliga, debido a deficiencias relacionadas

principalmente en el ingreso de obligaciones por una versión de dicho aplicativo que no permitía incorporar el estado de la obligación cuando el acto administrativo se encontraba demandado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, situación a partir de la cual promovió los ajustes necesarios para registrar el estado “En Demanda” buscando coincidencia con la realidad de la etapa en la cual se encontraban las obligaciones atendidas por esa dirección. Con lo cual se confirma la problemática ya expuesta en el registro de distintas obligaciones en la herramienta Obliga por las diferentes áreas de las seccionales encargadas de las labores de cobranza en la DIAN

Por otro lado, en lo concerniente a las deficiencias comunicadas en el reporte de recaudo de las Direcciones Seccionales de Grandes Contribuyentes, Popayán, Pereira, Florencia y Quibdó, en la cual no era posible visualizar los títulos ejecutivos en el inventario de la herramienta Obliga, no se allegó pronunciamiento por parte de la DIAN.

En conclusión, la respuesta de la entidad no da cuenta de controles adecuados que permitan garantizar que los registros de las obligaciones gestionadas por sus distintas seccionales, se encuentren debidamente actualizadas para su posterior control y seguimiento, dado que estas situaciones se presentan de manera común. De ahí que en los escritos de respuesta sea manifiesta la ineffectividad del cumplimiento de los lineamientos para que el uso de la herramienta Obliga, dispuesta para el registro de las obligaciones y expedientes en proceso de cobro.

Bajo esta perspectiva este ente de control mantiene el hallazgo administrativo en los términos en que fue comunicado.

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Atender las solicitudes ciudadanas, alertas e insumos en relación con el objeto de la auditoría asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.

Durante el desarrollo de la ACI a la administración, fiscalización y cobro coactivo de la contribución de la estampilla no se recibieron solicitudes ciudadanas, relacionadas con la materia a auditar.

3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los asuntos objeto de la presente actuación

Teniendo en cuenta que no existe Plan de Mejoramiento resultado de auditorías anteriores, no será objeto de verificación en el desarrollo de esta auditoría.

ANEXO 1 - Recálculo valor por trasladar Vig. 2015

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMMLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
MA-0034017	2013	144.033.192	144.033.192	551.026	551.026	244,33	0,5%	720.165,96	169.140
MA-0034334	2013	347.565.930	347.565.930	34.953	34.953	589,59	0,5%	1.737.829,65	1.702.877
MA-0034408	2013	208.709.069	208.709.069	285.324	285.324	354,04	0,5%	1.043.545,35	758.221
MA-0034416	2013	244.470.402	244.470.402	212.235	212.235	414,71	0,5%	1.222.352,01	1.010.117
MA-0034422	2013	829.523.775	829.523.775	3.415.693	3.415.693	1.407,17	0,5%	4.147.618,88	731.926
MA-0034426	2013	1.153.198.779	1.153.198.779	2.694.441	2.694.441	1.956,23	0,5%	5.765.993,90	3.071.553
MA-0034435	2013	273.079.942	273.079.942	731.121	731.121	463,24	0,5%	1.365.399,71	634.279
MA-0034436	2013	198.922.835.767	198.922.835.767	134.631.557	134.631.557	337.443,32	2,0%	3.978.456.715,34	3.843.825.159
MA-0034437	2013	47.270.000	47.270.000	28.125	28.125	80,19	0,5%	236.350,00	208.225
MA-0034439	2013	386.571.203	386.571.203	740.264	740.264	655,76	0,5%	1.932.856,02	1.192.592
MA-0034445	2013	166.281.511	166.281.511	138.917	138.917	282,07	0,5%	831.407,56	692.490
MA-0034459	2013	237.074.841	237.074.841	358.550	358.550	402,16	0,5%	1.185.374,21	826.824
MA-0034468	2013	21.743.233.121	21.743.233.121	261.692.238	261.692.238	36.884,20	2,0%	434.864.662,42	173.172.425

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
MA-0034476	2013	1.394.032.867	1.394.032.867	521.571	521.571	2.364,77	1,0%	13.940.328,67	13.418.758
MA-0034494	2013	2.053.576.700	2.053.576.700	4.954.973	4.954.973	3.483,59	1,0%	20.535.767,00	15.580.794
MA-0034497	2013	1.379.150.878	1.379.150.878	1.807.535	1.807.535	2.339,53	1,0%	13.791.508,78	11.983.974
MA-0034503	2013	6.240.930.955	6.240.930.955	24.272.038	24.272.038	10.586,82	2,0%	124.818.619,10	100.546.581
MA-0034511	2013	1.940.955.937	1.940.955.937	3.428.696	3.428.696	3.292,55	1,0%	19.409.559,37	15.980.863
MA-0034524	2013	10.627.626.803	10.627.626.803	101.018.100	101.018.100	18.028,20	2,0%	212.552.536,06	111.534.436
MA-0034525	2013	2.759.461.510	2.759.461.510	13.727.910	13.727.910	4.681,02	1,0%	27.594.615,10	13.866.705
MA-0034531	2013	94.959.132	94.959.132	130.525	130.525	161,08	0,5%	474.795,66	344.271
MA-0034532	2013	282.036.300	282.036.300	123.987	123.987	478,43	0,5%	1.410.181,50	1.286.195
MA-0034537	2013	2.116.928.608	2.116.928.608	4.835.031	4.835.031	3.591,06	1,0%	21.169.286,08	16.334.255
MA-0034584	2013	9.475.376.087	9.475.376.087	41.495.682	41.495.682	16.073,58	2,0%	189.507.521,74	148.011.839
MA-0034588	2013	1.405.477.901	1.405.477.901	3.048.747	3.048.747	2.384,19	1,0%	14.054.779,01	11.006.032
MA-0034590	2013	12.195.514.063	12.195.514.063	128.808.498	128.808.498	20.687,89	2,0%	243.910.281,26	115.101.783
MA-0034598	2013	794.796.071	794.796.071	1.840.185	1.840.185	1.348,25	0,5%	3.973.980,36	2.133.796
MA-0034600	2013	29.899.169	29.899.169	131.571	131.571	50,72	0,5%	149.495,85	17.924
MA-0034612	2013	68.256.249	68.256.249	317.352	317.352	115,79	0,5%	341.281,25	23.930

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMMLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
MA-0034621	2013	30.195.107	30.195.107	130.811	130.811	51,22	0,5%	150.975,54	20.164
MA-0034626	2013	80.357.579	80.357.579	385.292	385.292	136,31	0,5%	401.787,90	16.495
MA-0034629	2013	37.999.994	37.999.994	76.798	76.798	64,46	0,5%	189.999,97	113.202
MA-0034632	2013	1.624.576.805	1.624.576.805	4.567.313	4.567.313	2.755,86	1,0%	16.245.768,05	11.678.455
MA-0034636	2013	478.193.214	478.193.214	237.362	237.362	811,18	0,5%	2.390.966,07	2.153.604
MA-0034646	2013	11.414.233.976	11.414.233.976	84.087.806	84.087.806	19.362,57	2,0%	228.284.679,52	144.196.873
MA-0034651	2013	2.646.708.829	2.646.708.829	1.533.688	1.533.688	4.489,75	1,0%	26.467.088,29	24.933.400
MA-0034684	2013	75.523.890.163	75.523.890.163	402.139.363	402.139.363	128.115,17	2,0%	1.510.477.803,26	1.108.338.440
MA-0034685	2013	365.533.524	365.533.524	218.134	218.134	620,07	0,5%	1.827.667,62	1.609.534
MA-0034713	2013	227.010.694	227.010.694	74.744	74.744	385,09	0,5%	1.135.053,47	1.060.309
MA-0034728	2013	7.645.747.330	7.645.747.330	53.176.866	53.176.866	12.969,89	2,0%	152.914.946,60	99.738.081
MA-0034736	2013	21.851.940.904	21.851.940.904	164.086.056	164.086.056	37.068,60	2,0%	437.038.818,08	272.952.762
MA-0034745	2013	566.680.950	566.680.950	281.612	281.612	961,29	0,5%	2.833.404,75	2.551.793
MA-0034750	2013	82.409.944	82.409.944	388.751	388.751	139,80	0,5%	412.049,72	23.298
MA-0034751	2013	41.342.598	41.342.598	186.737	186.737	70,13	0,5%	206.712,99	19.976
MA-0034754	2013	100.036.377	100.036.377	477.591	477.591	169,70	0,5%	500.181,89	22.591

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMMLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
MA-0034756	2013	57.384.341	57.384.341	267.601	267.601	97,34	0,5%	286.921,71	19.321
MA-0034760	2013	86.949.884	86.949.884	419.826	419.826	147,50	0,5%	434.749,42	14.923
MA-0034761	2013	52.613.869	52.613.869	244.077	244.077	89,25	0,5%	263.069,35	18.992
MA-0034763	2013	33.457.157	33.457.157	147.389	147.389	56,76	0,5%	167.285,79	19.896
5212123	2014	1.981.182.108	1.981.182.108	17.239.108	17.239.108	3.216,20	1,0%	19.811.821,08	2.572.713
5212141	2014	491.478.340	491.478.340	234.773	234.773	797,85	0,5%	2.457.391,70	2.222.619
5212163	2014	3.275.552.525	3.275.552.525	16.377.763	16.377.763	5.317,46	1,0%	32.755.525,25	16.377.763
5212175	2014	15.660.674.184	15.660.674.184	101.271.735	101.271.735	25.423,17	2,0%	313.213.483,68	211.941.749
5212178	2014	3.964.136.592	3.964.136.592	10.298.750	10.298.750	6.435,29	2,0%	79.282.731,84	68.983.981
5212206	2014	779.977.253	779.977.253	1.443.018	1.443.018	1.266,20	0,5%	3.899.886,27	2.456.868
5212211	2014	496.359.053	496.359.053	372.408	372.408	805,78	0,5%	2.481.795,27	2.109.388
5212217	2014	438.532.178	438.532.178	416.606	416.606	711,90	0,5%	2.192.660,89	1.776.055
5212233	2014	73.248.941	73.248.941	13.415	13.415	118,91	0,5%	366.244,71	352.830
5212243	2014	767.204.796	767.204.796	1.393.845	1.393.845	1.245,46	0,5%	3.836.023,98	2.442.179
5212256	2014	79.977.190	79.977.190	27.616	27.616	129,83	0,5%	399.885,95	372.270
5212261	2014	9.174.589.180	9.174.589.180	97.865.542	97.865.542	14.893,81	2,0%	183.491.783,60	85.626.242
5212268	2014	203.059.434	203.059.434	159.359	159.359	329,64	0,5%	1.015.297,17	855.939
5212273	2014	32.282.043	32.282.043	143.590	143.590	52,41	0,5%	161.410,22	17.820
5212276	2014	67.732.583	67.732.583	320.425	320.425	109,96	0,5%	338.662,92	18.238
5212288	2014	130.170.904	130.170.904	553.602	553.602	211,32	0,5%	650.854,52	97.253
5212289	2014	3.924.723.661	3.924.723.661	5.382.913	5.382.913	6.371,30	2,0%	78.494.473,22	73.111.560
5212305	2014	57.229.996	57.229.996	26.242	26.242	92,91	0,5%	286.149,98	259.908
5212309	2014	238.882.527	238.882.527	403.128	403.128	387,80	0,5%	1.194.412,64	791.284

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MINOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5212310	2014	380.241.446	380.241.446	617.146	617.146	617,28	0,5%	1.901.207,23	1.284.061
5212314	2014	526.213.146	526.213.146	1.361.189	1.361.189	854,24	0,5%	2.631.065,73	1.269.877
5212320	2014	9.905.182.005	9.905.182.005	53.689.368	53.689.368	16.079,84	2,0%	198.103.640,10	144.414.272
5212327	2014	51.529.500	51.529.500	55.020	55.020	83,65	0,5%	257.647,50	202.628
5212338	2014	284.676.953	284.676.953	166.352	166.352	462,14	0,5%	1.423.384,77	1.257.033
5212341	2014	38.000.000	38.000.000	118.750	118.750	61,69	0,5%	190.000,00	71.250
5212373	2014	681.120.400	681.120.400	2.070.762	2.070.762	1.105,71	0,5%	3.405.602,00	1.334.840
5212398	2014	10.974.918.488	10.974.918.488	48.031.453	48.031.453	17.816,43	2,0%	219.498.369,76	171.466.917
5212406	2014	145.384.787	145.384.787	93.249	93.249	236,01	0,5%	726.923,94	633.675
5212420	2014	40.735.451	40.735.451	101.835	101.835	66,13	0,5%	203.677,26	101.843
5212449	2014	272.959.544	272.959.544	212.767	212.767	443,12	0,5%	1.364.797,72	1.152.031
5212473	2014	444.412.573	444.412.573	667.838	667.838	721,45	0,5%	2.222.062,87	1.554.225
5212475	2014	2.042.002.373	2.042.002.373	19.474.514	19.474.514	3.314,94	1,0%	20.420.023,73	945.510
5212476	2014	1.152.197.350	1.152.197.350	414.451	414.451	1.870,45	0,5%	5.760.986,75	5.346.535
5212485	2014	1.873.803.947	1.873.803.947	3.381.771	3.381.771	3.041,89	1,0%	18.738.039,47	15.356.268
5212488	2014	262.003.544	262.003.544	129.092	129.092	425,33	0,5%	1.310.017,72	1.180.926
5212494	2014	323.933.462	323.933.462	1.140.868	1.140.868	525,87	0,5%	1.619.667,31	478.800
5212526	2014	1.488.544.393	1.488.544.393	559.099	559.099	2.416,47	1,0%	14.885.443,93	14.326.345
5212546	2014	57.990.000	57.990.000	214.200	214.200	94,14	0,5%	289.950,00	75.750
5212556	2014	352.561.686	352.561.686	216.084	216.084	572,34	0,5%	1.762.808,43	1.546.724
5212580	2014	1.796.502.018	1.796.502.018	3.550.855	3.550.855	2.916,40	1,0%	17.965.020,18	14.414.165
5212606	2014	346.110.330	346.110.330	1.484.186	1.484.186	561,87	0,5%	1.730.551,65	246.365
5212646	2014	445.718.396	445.718.396	2.211.710	2.211.710	723,57	0,5%	2.228.591,98	16.882
5212657	2014	2.583.852.180	2.583.852.180	22.583.938	22.583.938	4.194,57	1,0%	25.838.521,80	3.254.584
5212672	2014	1.321.070.053	1.321.070.053	2.006.171	2.006.171	2.144,59	1,0%	13.210.700,53	11.204.530

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MINOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5212683	2014	432.079.581	432.079.581	271.066	271.066	701,43	0,5%	2.160.397,91	1.889.332
5212706	2014	731.395.477	731.395.477	361.761	361.761	1.187,33	0,5%	3.656.977,39	3.295.216
5212761	2014	322.865.477	322.865.477	606.067	606.067	524,13	0,5%	1.614.327,39	1.008.260
5212768	2014	458.848.356	458.848.356	972.074	972.074	744,88	0,5%	2.294.241,78	1.322.168
5212818	2014	2.568.469.563	2.568.469.563	19.956.715	19.956.715	4.169,59	1,0%	25.684.695,63	5.727.981
5212822	2014	449.659.248	449.659.248	970.958	970.958	729,97	0,5%	2.248.296,24	1.277.338
5212834	2014	1.195.128.380	1.195.128.380	5.967.376	5.967.376	1.940,14	0,5%	5.975.641,90	8.266
5212844	2014	508.340.486	508.340.486	888.069	888.069	825,23	0,5%	2.541.702,43	1.653.634
5212853	2014	842.368.443	842.368.443	2.036.332	2.036.332	1.367,48	0,5%	4.211.842,22	2.175.510
5212869	2014	910.765.726	910.765.726	1.145.022	1.145.022	1.478,52	0,5%	4.553.828,63	3.408.807
5212870	2014	2.407.168.310	2.407.168.310	12.035.842	12.035.842	3.907,74	1,0%	24.071.683,10	12.035.842
5212880	2014	533.465.947	533.465.947	258.067	258.067	866,02	0,5%	2.667.329,74	2.409.263
5212885	2014	141.153.137	141.153.137	71.443	71.443	229,14	0,5%	705.765,69	634.322
5212913	2014	1.070.340.809	1.070.340.809	216.728	216.728	1.737,57	0,5%	5.351.704,04	5.134.976
5212943	2014	330.988.836	330.988.836	1.641.589	1.641.589	537,32	0,5%	1.654.944,18	13.355
5212961	2014	87.199.453	87.199.453	140.539	140.539	141,56	0,5%	435.997,27	295.459
5212983	2014	20.901.339.909	20.901.339.909	325.520.226	325.520.226	33.930,75	2,0%	418.026.798,18	92.506.573
5212996	2014	922.859.729	922.859.729	2.932.906	2.932.906	1.498,15	0,5%	4.614.298,65	1.681.393
5212997	2014	2.030.166.747	2.030.166.747	10.150.834	10.150.834	3.295,73	1,0%	20.301.667,47	10.150.834
5212998	2014	19.934.737.685	19.934.737.685	160.655.823	160.655.823	32.361,59	2,0%	398.694.753,70	238.038.931
5213018	2014	1.998.596.324	1.998.596.324	3.274.641	3.274.641	3.244,47	1,0%	19.985.963,24	16.711.322
5213029	2014	14.621.408.875	14.621.408.875	85.685.582	85.685.582	23.736,05	2,0%	292.428.177,50	206.742.596
5213032	2014	36.479.205.699	36.479.205.699	185.087.767	185.087.767	59.219,49	2,0%	729.584.113,98	544.496.347
5213037	2014	125.794.145.569	125.794.145.569	1.313.356.139	1.313.356.139	204.211,28	2,0%	2.515.882.911,37	1.202.526.773
5213042	2014	77.911.102	77.911.102	271.474	271.474	126,48	0,5%	389.555,51	118.082

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MEJOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5213045	2014	1.568.592.719	1.568.592.719	4.145.149	4.145.149	2.546,42	1,0%	15.685.927,19	11.540.779
5213047	2014	4.864.553.008	4.864.553.008	38.829.827	38.829.827	7.897,00	2,0%	97.291.060,16	58.461.233
5213049	2014	727.397.488	727.397.488	222.566	222.566	1.180,84	0,5%	3.636.987,44	3.414.421
5213062	2014	9.704.315.350	9.704.315.350	17.501.579	17.501.579	15.753,76	2,0%	194.086.307,00	176.584.728
5213072	2014	2.571.075.774	2.571.075.774	18.884.406	18.884.406	4.173,82	1,0%	25.710.757,74	6.826.351
5213094	2014	3.091.742.775	3.091.742.775	17.792.711	17.792.711	5.019,06	1,0%	30.917.427,75	13.124.717
5213095	2014	119.579.684.863	119.579.684.863	296.954.294	296.954.294	194.122,87	2,0%	2.391.593.697,25	2.094.639.403
5213113	2014	34.309.000	34.309.000	168.113	168.113	55,70	0,5%	171.545,00	3.432
5213127	2014	11.170.237.283	11.170.237.283	44.334.101	44.334.101	18.133,50	2,0%	223.404.745,67	179.070.644
5213138	2014	119.034.661	119.034.661	209.874	209.874	193,24	0,5%	595.173,31	385.299
5213140	2014	146.900.000	146.900.000	34.408	34.408	238,47	0,5%	734.500,00	700.092
5213156	2014	42.739.748.488	42.739.748.488	302.252.659	302.252.659	69.382,71	2,0%	854.794.969,75	552.542.311
5213178	2014	111.473.767	111.473.767	62.037	62.037	180,96	0,5%	557.368,84	495.332
5213187	2014	22.087.055	22.087.055	51.942	51.942	35,86	0,5%	110.435,28	58.494
5213192	2014	425.443.260	425.443.260	210.314	210.314	690,65	0,5%	2.127.216,30	1.916.903
5213203	2014	108.965.483.679	108.965.483.679	1.183.283.505	1.183.283.505	176.892,02	2,0%	2.179.309.673,57	996.026.169
5213216	2014	149.415.637.406	149.415.637.406	1.426.308.587	1.426.308.587	242.557,85	2,0%	2.988.312.748,12	1.562.004.161
5213227	2014	301.872.891	301.872.891	1.103.968	1.103.968	490,05	0,5%	1.509.364,46	405.396
5213228	2014	141.243.959	141.243.959	517.179	517.179	229,29	0,5%	706.219,80	189.041
5213230	2014	23.881.562.460	23.881.562.460	432.405.150	432.405.150	38.768,77	2,0%	477.631.249,20	45.226.099
5213237	2014	75.568.112.187	75.568.112.187	861.194.913	861.194.913	122.675,51	2,0%	1.511.362.243,74	650.167.331
5213243	2014	454.241.394	454.241.394	2.260.099	2.260.099	737,40	0,5%	2.271.206,97	11.108
5213285	2014	688.876.416	688.876.416	1.524.283	1.524.283	1.118,31	0,5%	3.444.382,08	1.920.099
5213291	2014	194.754.510	194.754.510	604.666	604.666	316,16	0,5%	973.772,55	369.107
5213293	2014	55.380.813	55.380.813	32.856	32.856	89,90	0,5%	276.904,07	244.048

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5213325	2014	1.095.852.353	1.095.852.353	1.309.496	1.309.496	1.778,98	0,5%	5.479.261,77	4.169.766
5213345	2014	37.602.444	37.602.444	93.052	93.052	61,04	0,5%	188.012,22	94.960
5213361	2014	10.095.199.562	10.095.199.562	129.141.959	129.141.959	16.388,31	2,0%	201.903.991,24	72.762.032
5213370	2014	294.983.739	294.983.739	507.310	507.310	478,87	0,5%	1.474.918,70	967.608
5213372	2014	6.659.486.548	6.659.486.548	25.755.974	25.755.974	10.810,85	2,0%	133.189.730,96	107.433.757
5213374	2014	398.487.081	398.487.081	576.102	576.102	646,89	0,5%	1.992.435,41	1.416.333
5213376	2014	415.937.112	415.937.112	1.482.436	1.482.436	675,22	0,5%	2.079.685,56	597.250
5213390	2014	1.369.431.122	1.369.431.122	4.080.217	4.080.217	2.223,10	1,0%	13.694.311,22	9.614.095
5213399	2014	1.128.706.601	1.128.706.601	46.992	46.992	1.832,32	0,5%	5.643.533,01	5.596.541
5213400	2014	1.228.269.580	1.228.269.580	99.896	99.896	1.993,94	0,5%	6.141.347,90	6.041.452
5213404	2014	181.836.000	181.836.000	220.110	220.110	295,19	0,5%	909.180,00	689.070
5213408	2014	1.065.892.745	1.065.892.745	3.636.035	3.636.035	1.730,35	0,5%	5.329.463,73	1.693.429
5213415	2014	1.561.893.981	1.561.893.981	7.809.470	7.809.470	2.535,54	1,0%	15.618.939,81	7.809.470
5213422	2014	20.171.935.282	20.171.935.282	124.063.739	124.063.739	32.746,65	2,0%	403.438.705,64	279.374.967
5213426	2014	16.491.658.325	16.491.658.325	92.696.466	92.696.466	26.772,17	2,0%	329.833.166,50	237.136.700
5213430	2014	500.420.896	500.420.896	1.246.388	1.246.388	812,37	0,5%	2.502.104,48	1.255.716
5213432	2014	71.953.396.831	71.953.396.831	519.034.559	519.034.559	116.807,46	2,0%	1.439.067.936,62	920.033.378
5213439	2014	1.085.456.755	1.085.456.755	2.406.730	2.406.730	1.762,11	0,5%	5.427.283,78	3.020.554
5213449	2014	1.433.346.672	1.433.346.672	1.519.286	1.519.286	2.326,86	1,0%	14.333.466,72	12.814.181
5213458	2014	15.250.550.130	15.250.550.130	124.338.842	124.338.842	24.757,39	2,0%	305.011.002,60	180.672.161
5213460	2014	1.082.222.339	1.082.222.339	1.174.601	1.174.601	1.756,85	0,5%	5.411.111,70	4.236.511
5213465	2014	9.200.088.459	9.200.088.459	48.145.754	48.145.754	14.935,21	2,0%	184.001.769,18	135.856.015
5213468	2014	2.041.669.230	2.041.669.230	4.780.747	4.780.747	3.314,40	1,0%	20.416.692,30	15.635.945
5213475	2014	10.358.580.702	10.358.580.702	108.381.662	108.381.662	16.815,88	2,0%	207.171.614,04	98.789.952
5213488	2014	4.577.540.686	4.577.540.686	40.394.008	40.394.008	7.431,07	2,0%	91.550.813,72	51.156.806

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MEJOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5213490	2014	3.543.112.323	3.543.112.323	17.715.562	17.715.562	5.751,81	1,0%	35.431.123,23	17.715.562
5213504	2014	2.492.128.240	2.492.128.240	8.833.517	8.833.517	4.045,66	1,0%	24.921.282,40	16.087.765
5213508	2014	75.008.388.133	75.008.388.133	978.399.650	978.399.650	121.766,86	2,0%	1.500.167.762,65	521.768.113
5213515	2014	715.487.500	715.487.500	359.125	359.125	1.161,51	0,5%	3.577.437,50	3.218.313
5213557	2014	3.411.416.123	3.411.416.123	17.057.081	17.057.081	5.538,01	1,0%	34.114.161,23	17.057.081
5213576	2014	14.107.130.191	14.107.130.191	244.898.380	244.898.380	22.901,19	2,0%	282.142.603,82	37.244.224
5213582	2014	1.740.734.828	1.740.734.828	4.252.174	4.252.174	2.825,87	1,0%	17.407.348,28	13.155.175
5213603	2014	7.963.892.287	7.963.892.287	24.841.311	24.841.311	12.928,40	2,0%	159.277.845,74	134.436.535
5213623	2014	5.933.101.845	5.933.101.845	19.935.028	19.935.028	9.631,66	2,0%	118.662.036,90	98.727.009
5213630	2014	1.430.633.607	1.430.633.607	3.154.863	3.154.863	2.322,46	1,0%	14.306.336,07	11.151.473
5213638	2014	30.520.468	30.520.468	139.950	139.950	49,55	0,5%	152.602,34	12.652
5213650	2014	127.131.688	127.131.688	618.742	618.742	206,38	0,5%	635.658,44	16.917
5213705	2014	1.149.775.299	1.149.775.299	2.894.698	2.894.698	1.866,52	0,5%	5.748.876,50	2.854.178
5213716	2014	346.344.644	346.344.644	134.814	134.814	562,25	0,5%	1.731.723,22	1.596.909
5213734	2014	1.516.178.816	1.516.178.816	1.585.073	1.585.073	2.461,33	1,0%	15.161.788,16	13.576.716
5213823	2014	142.851.860	142.851.860	140.830	140.830	231,90	0,5%	714.259,30	573.429
5213832	2014	4.735.609.180	4.735.609.180	13.810.123	13.810.123	7.687,68	2,0%	94.712.183,60	80.902.060
5213863	2014	1.044.724.373	1.044.724.373	710.920	710.920	1.695,98	0,5%	5.223.621,87	4.512.702
5213909	2014	1.471.043.773	1.471.043.773	1.860.360	1.860.360	2.388,06	1,0%	14.710.437,73	12.850.078
5213923	2014	18.501.537.798	18.501.537.798	209.978.412	209.978.412	30.034,96	2,0%	370.030.755,96	160.052.344
5213933	2014	13.060.038.540	13.060.038.540	112.423.250	112.423.250	21.201,36	2,0%	261.200.770,80	148.777.521
5213938	2014	15.566.253.689	15.566.253.689	50.798.397	50.798.397	25.269,89	2,0%	311.325.073,78	260.526.676
5213940	2014	1.916.964.935	1.916.964.935	5.536.975	5.536.975	3.111,96	1,0%	19.169.649,35	13.632.675
5213943	2014	8.280.655.840	8.280.655.840	57.295.533	57.295.533	13.442,62	2,0%	165.613.116,80	108.317.583
5213993	2014	21.582.348.957	21.582.348.957	206.219.417	206.219.417	35.036,28	2,0%	431.646.979,14	225.427.563

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMMLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5214009	2014	143.679.443	143.679.443	270.716	270.716	233,25	0,5%	718.397,22	447.682
5214024	2014	2.916.669.523	2.916.669.523	22.546.608	22.546.608	4.734,85	1,0%	29.166.695,23	6.620.088
5214043	2014	1.217.295.889	1.217.295.889	3.179.062	3.179.062	1.976,13	0,5%	6.086.479,45	2.907.417
5214048	2014	1.172.751.957	1.172.751.957	2.470.369	2.470.369	1.903,82	0,5%	5.863.759,79	3.393.391
5214051	2014	9.354.778.735	9.354.778.735	92.560.387	92.560.387	15.186,33	2,0%	187.095.574,70	94.535.188
5214058	2014	1.137.819.562	1.137.819.562	2.184.470	2.184.470	1.847,11	0,5%	5.689.097,81	3.504.628
5214073	2014	43.587.500	43.587.500	204.038	204.038	70,76	0,5%	217.937,50	13.900
5214074	2014	159.737.696	159.737.696	471.775	471.775	259,31	0,5%	798.688,48	326.913
5214075	2014	996.905.358	996.905.358	4.910.292	4.910.292	1.618,35	0,5%	4.984.526,79	74.235
5214076	2014	9.505.202	9.505.202	27.639	27.639	15,43	0,5%	47.526,01	19.887
5214086	2014	1.829.097.253	1.829.097.253	8.844.040	8.844.040	2.969,31	1,0%	18.290.972,53	9.446.933
5214090	2014	106.765.861	106.765.861	7.557	7.557	173,32	0,5%	533.829,31	526.272
5214093	2014	250.432.374	250.432.374	9.847	9.847	406,55	0,5%	1.252.161,87	1.242.315
5214098	2014	36.573.518.717	36.573.518.717	398.049.358	398.049.358	59.372,60	2,0%	731.470.374,34	333.421.016
5214099	2014	4.365.531.900	4.365.531.900	27.591.290	27.591.290	7.086,90	2,0%	87.310.638,00	59.719.348
5214103	2014	1.486.406.679	1.486.406.679	7.432.033	7.432.033	2.413,00	1,0%	14.864.066,79	7.432.033
5214115	2014	1.284.787.996	1.284.787.996	2.119.911	2.119.911	2.085,69	1,0%	12.847.879,96	10.727.969
5214128	2014	2.266.825.316	2.266.825.316	8.091.917	8.091.917	3.679,91	1,0%	22.668.253,16	14.576.336
5214130	2014	2.965.043.585	2.965.043.585	6.104.230	6.104.230	4.813,38	1,0%	29.650.435,85	23.546.206
5214158	2014	2.848.611.706	2.848.611.706	9.209.121	9.209.121	4.624,37	1,0%	28.486.117,06	19.276.996
5214221	2014	4.846.577.961	4.846.577.961	19.940.728	19.940.728	7.867,82	2,0%	96.931.559,22	76.990.832
5214233	2014	53.888.382	53.888.382	101.745	101.745	87,48	0,5%	269.441,91	167.696
5214234	2014	20.848.115.493	20.848.115.493	140.540.587	140.540.587	33.844,34	2,0%	416.962.309,86	276.421.723
5214293	2014	750.770.806	750.770.806	366.214	366.214	1.218,78	0,5%	3.753.854,03	3.387.640
5214298	2014	9.527.354.567	9.527.354.567	93.909.175	93.909.175	15.466,48	2,0%	190.547.091,34	96.637.917

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MEJOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5214327	2014	4.747.431.806	4.747.431.806	13.126.542	13.126.542	7.706,87	2,0%	94.948.636,12	81.822.094
5214375	2014	2.193.182.424	2.193.182.424	10.965.912	10.965.912	3.560,36	1,0%	21.931.824,24	10.965.912
5214399	2014	127.334.592	127.334.592	366.351	366.351	206,71	0,5%	636.672,96	270.322
5214422	2014	9.073.428.449	9.073.428.449	46.093.315	46.093.315	14.729,59	2,0%	181.468.568,98	135.375.254
5214423	2014	317.677.510	317.677.510	1.124.633	1.124.633	515,71	0,5%	1.588.387,55	463.754
5214442	2014	1.585.900.412	1.585.900.412	111.336	111.336	2.574,51	1,0%	15.859.004,12	15.747.668
5214592	2014	5.912.477.138	5.912.477.138	102.372.501	102.372.501	9.598,18	2,0%	118.249.542,76	15.877.042
5214632	2014	223.030.349	223.030.349	496.624	496.624	362,06	0,5%	1.115.151,75	618.527
5214642	2014	267.618.090	267.618.090	1.080.648	1.080.648	434,44	0,5%	1.338.090,45	257.442
5214701	2014	359.328.736	359.328.736	207.034	207.034	583,33	0,5%	1.796.643,68	1.589.610
5214732	2014	73.470.758	73.470.758	19.621	19.621	119,27	0,5%	367.353,79	347.733
5214733	2014	26.619.468.010	26.619.468.010	130.252.048	130.252.048	43.213,42	2,0%	532.389.360,19	402.137.312
5214736	2014	22.204.546.131	22.204.546.131	111.022.731	111.022.731	36.046,34	2,0%	444.090.922,61	333.068.192
5214739	2014	32.748.405.754	32.748.405.754	191.649.757	191.649.757	53.163,00	2,0%	654.968.115,09	463.318.358
5214767	2014	70.847.906.060	70.847.906.060	1.001.180.509	1.001.180.509	115.012,83	2,0%	1.416.958.121,20	415.777.613
5214769	2014	27.074.293.227	27.074.293.227	135.148.190	135.148.190	43.951,77	2,0%	541.485.864,53	406.337.675
5214794	2014	1.203.125.962	1.203.125.962	885.226	885.226	1.953,13	0,5%	6.015.629,81	5.130.404
5214801	2014	1.303.562.397	1.303.562.397	1.008.541	1.008.541	2.116,17	1,0%	13.035.623,97	12.027.083
5214960	2014	7.864.723.562	7.864.723.562	60.097.280	60.097.280	12.767,41	2,0%	157.294.471,24	97.197.191
5214989	2014	694.828.485	694.828.485	300.964	300.964	1.127,97	0,5%	3.474.142,43	3.173.178
5215047	2014	299.059.547	299.059.547	786.081	786.081	485,49	0,5%	1.495.297,74	709.217
5215091	2014	917.975.572	917.975.572	403.993	403.993	1.490,22	0,5%	4.589.877,86	4.185.885
5215187	2014	2.103.491.580	2.103.491.580	9.650.043	9.650.043	3.414,76	1,0%	21.034.915,80	11.384.872
5215244	2014	1.497.582.339	1.497.582.339	11.663.649	11.663.649	2.431,14	1,0%	14.975.823,39	3.312.174
5215288	2014	291.534.408	291.534.408	213.199	213.199	473,27	0,5%	1.457.672,04	1.244.474

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMMLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5215291	2014	203.374.674	203.374.674	20.815	20.815	330,15	0,5%	1.016.873,37	996.059
5215294	2014	408.586.597	408.586.597	68.757	68.757	663,29	0,5%	2.042.932,99	1.974.176
5215344	2014	764.121.554	764.121.554	2.197.020	2.197.020	1.240,46	0,5%	3.820.607,77	1.623.588
5215345	2014	554.947.086	554.947.086	2.214.379	2.214.379	900,89	0,5%	2.774.735,43	560.356
5215347	2014	928.463.436	928.463.436	510.990	510.990	1.507,25	0,5%	4.642.317,18	4.131.327
5215380	2014	18.380.836.348	18.380.836.348	250.427.057	250.427.057	29.839,02	2,0%	367.616.726,96	117.189.670
5215385	2014	3.559.047.529	3.559.047.529	32.353.797	32.353.797	5.777,67	1,0%	35.590.475,29	3.236.678
5215388	2014	41.997.307.712	41.997.307.712	669.048.646	669.048.646	68.177,45	2,0%	839.946.154,24	170.897.508
5215409	2014	21.507.904.770	21.507.904.770	259.275.955	259.275.955	34.915,43	2,0%	430.158.095,40	170.882.141
5215426	2014	17.000.000	17.000.000	58.654	58.654	27,60	0,5%	85.000,00	26.346
5215517	2014	1.979.915.821	1.979.915.821	18.602.086	18.602.086	3.214,15	1,0%	19.799.158,21	1.197.073
5215576	2014	230.916.525	230.916.525	666.746	666.746	374,86	0,5%	1.154.582,63	487.836
5215587	2014	2.028.372.727	2.028.372.727	10.141.864	10.141.864	3.292,81	1,0%	20.283.727,27	10.141.864
5215613	2014	3.097.648.853	3.097.648.853	28.736.667	28.736.667	5.028,65	1,0%	30.976.488,53	2.239.822
5215615	2014	1.609.500.016	1.609.500.016	8.047.500	8.047.500	2.612,82	1,0%	16.095.000,16	8.047.500
5215648	2014	378.109.700	378.109.700	199.983	199.983	613,81	0,5%	1.890.548,50	1.690.566
5215659	2014	141.945.000	141.945.000	506.235	506.235	230,43	0,5%	709.725,00	203.490
5215689	2014	861.085.826	861.085.826	174.253	174.253	1.397,87	0,5%	4.305.429,13	4.131.176
5215731	2014	4.650.754.533	4.650.754.533	109.372	109.372	7.549,93	2,0%	93.015.090,66	92.905.718
5215782	2014	1.336.554.355	1.336.554.355	2.203.362	2.203.362	2.169,73	1,0%	13.365.543,55	11.162.181
5215784	2014	2.216.958.383	2.216.958.383	3.572.805	3.572.805	3.598,96	1,0%	22.169.583,83	18.596.779
5215848	2014	4.751.191.813	4.751.191.813	14.608.134	14.608.134	7.712,97	2,0%	95.023.836,27	80.415.702
5215893	2014	1.567.455.750	1.567.455.750	4.048.876	4.048.876	2.544,57	1,0%	15.674.557,50	11.625.682
5215911	2014	1.217.340.167	1.217.340.167	354.054	354.054	1.976,20	0,5%	6.086.700,84	5.732.646
5215925	2014	2.107.010.834	2.107.010.834	15.843.221	15.843.221	3.420,47	1,0%	21.070.108,34	5.226.888

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MINOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5216013	2014	2.173.586.613	2.173.586.613	6.122.524	6.122.524	3.528,55	1,0%	21.735.866,13	15.613.342
5216034	2014	6.674.150.841	6.674.150.841	61.739.152	61.739.152	10.834,66	2,0%	133.483.016,82	71.743.865
5216086	2014	26.028.866.937	26.028.866.937	175.193.027	175.193.027	42.254,65	2,0%	520.577.338,74	345.384.312
5216098	2014	221.936.042	221.936.042	138.710	138.710	360,29	0,5%	1.109.680,21	970.970
5216103	2014	16.951.089.218	16.951.089.218	45.493.788	45.493.788	27.518,00	2,0%	339.021.784,36	293.527.997
5216151	2014	2.170.036.596	2.170.036.596	9.915.672	9.915.672	3.522,79	1,0%	21.700.365,96	11.784.694
5216180	2014	5.503.356.378	5.503.356.378	31.655.527	31.655.527	8.934,02	2,0%	110.067.127,56	78.411.600
5216201	2014	30.883.501.738	30.883.501.738	322.153.614	322.153.614	50.135,55	2,0%	617.670.034,76	295.516.420
5216244	2014	8.084.719.420	8.084.719.420	92.406.740	92.406.740	13.124,54	2,0%	161.694.388,40	69.287.648
5216249	2014	294.061.924	294.061.924	417.629	417.629	477,37	0,5%	1.470.309,62	1.052.680
5216266	2014	2.815.134.694	2.815.134.694	4.045.352	4.045.352	4.570,02	1,0%	28.151.346,94	24.105.995
5216314	2014	5.860.713.081	5.860.713.081	15.695.382	15.695.382	9.514,14	2,0%	117.214.261,62	101.518.879
5216324	2014	31.622.770.622	31.622.770.622	430.227.864	430.227.864	51.335,67	2,0%	632.455.412,44	202.227.548
5216402	2014	2.271.723.266	2.271.723.266	12.971.897	12.971.897	3.687,86	1,0%	22.717.232,66	9.745.336
5216463	2014	19.122.449	19.122.449	66.236	66.236	31,04	0,5%	95.612,25	29.376
5216484	2014	1.291.250.138	1.291.250.138	3.803.094	3.803.094	2.096,19	1,0%	12.912.501,38	9.109.408
5216486	2014	349.577.082	349.577.082	1.667.385	1.667.385	567,50	0,5%	1.747.885,41	80.500
5216488	2014	431.785.228	431.785.228	1.465.272	1.465.272	700,95	0,5%	2.158.926,14	693.654
5216501	2014	4.879.806.698	4.879.806.698	44.675.509	44.675.509	7.921,76	2,0%	97.596.133,96	52.920.625
5216505	2014	32.234.006	32.234.006	34.476	34.476	52,33	0,5%	161.170,03	126.694
5216512	2014	766.917.665	766.917.665	3.168.100	3.168.100	1.245,00	0,5%	3.834.588,32	666.488
5216558	2014	966.341.086	966.341.086	476.566	476.566	1.568,74	0,5%	4.831.705,43	4.355.140
5216567	2014	524.662.220	524.662.220	297.692	297.692	851,72	0,5%	2.623.311,10	2.325.619
5216601	2014	1.828.427.961	1.828.427.961	4.020.755	4.020.755	2.968,23	1,0%	18.284.279,61	14.263.524
5216617	2014	1.064.851.925	1.064.851.925	533.930	533.930	1.728,66	0,5%	5.324.259,63	4.790.329

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MINOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5216655	2014	32.267.366.913	32.267.366.913	526.474.446	526.474.446	52.382,09	2,0%	645.347.338,26	118.872.892
5216685	2014	1.319.376.000	1.319.376.000	5.602.212	5.602.212	2.141,84	1,0%	13.193.760,00	7.591.548
5216803	2014	1.104.185.381	1.104.185.381	4.417.589	4.417.589	1.792,51	0,5%	5.520.926,91	1.103.338
5216808	2014	250.652.817	250.652.817	320.689	320.689	406,90	0,5%	1.253.264,09	932.575
5216841	2014	951.601.481	951.601.481	2.408.398	2.408.398	1.544,81	0,5%	4.758.007,41	2.349.610
5216871	2014	9.366.516	9.366.516	43.751	43.751	15,21	0,5%	46.832,58	3.081
5216881	2014	1.300.623.359	1.300.623.359	3.426.025	3.426.025	2.111,40	1,0%	13.006.233,59	9.580.209
5216883	2014	13.565.613.600	13.565.613.600	72.616.304	72.616.304	22.022,10	2,0%	271.312.272,00	198.695.968
5216887	2014	1.540.681.072	1.540.681.072	14.931.282	14.931.282	2.501,11	1,0%	15.406.810,72	475.529
5216891	2014	241.979.130	241.979.130	329.349	329.349	392,82	0,5%	1.209.895,65	880.547
5216903	2014	150.799.110	150.799.110	91.514	91.514	244,80	0,5%	753.995,55	662.482
5216905	2014	49.493.806	49.493.806	65.650	65.650	80,35	0,5%	247.469,03	181.819
5216913	2014	1.644.013.277	1.644.013.277	8.220.066	8.220.066	2.668,85	1,0%	16.440.132,77	8.220.066
5216921	2014	3.171.174.079	3.171.174.079	25.205.496	25.205.496	5.148,01	1,0%	31.711.740,79	6.506.245
5216934	2014	232.620.000	232.620.000	130.500	130.500	377,63	0,5%	1.163.100,00	1.032.600
5216960	2014	5.124.122.994	5.124.122.994	38.764.939	38.764.939	8.318,38	2,0%	102.482.459,88	63.717.521
5216977	2014	22.376.172.297	22.376.172.297	377.091.077	377.091.077	36.324,96	2,0%	447.523.445,94	70.432.369
5217034	2014	800.000	800.000	3.480	3.480	1,30	0,5%	4.000,00	520
5217036	2014	319.506.590	319.506.590	1.563.283	1.563.283	518,68	0,5%	1.597.532,95	34.250
5217075	2014	1.270.417.023	1.270.417.023	2.302.750	2.302.750	2.062,37	1,0%	12.704.170,23	10.401.420
5217091	2014	555.320.445	555.320.445	2.769.249	2.769.249	901,49	0,5%	2.776.602,23	7.353
5217111	2014	19.436.093.160	19.436.093.160	254.535.121	254.535.121	31.552,10	2,0%	388.721.863,20	134.186.742
5217118	2014	59.965.000	59.965.000	34.825	34.825	97,35	0,5%	299.825,00	265.000
5217197	2014	178.102.960	178.102.960	304.992	304.992	289,13	0,5%	890.514,80	585.523
5217229	2014	153.536.824	153.536.824	527.019	527.019	249,25	0,5%	767.684,12	240.665

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MINOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5217261	2014	1.024.019.111	1.024.019.111	4.554.812	4.554.812	1.662,37	0,5%	5.120.095,55	565.283
5217300	2014	58.989.026	58.989.026	29.495	29.495	95,76	0,5%	294.945,13	265.450
5217309	2014	538.844.593	538.844.593	336.391	336.391	874,75	0,5%	2.694.222,97	2.357.832
5217354	2014	2.634.238.856	2.634.238.856	20.139.247	20.139.247	4.276,36	1,0%	26.342.388,56	6.203.141
5217357	2014	1.319.721.454	1.319.721.454	1.858.313	1.858.313	2.142,40	1,0%	13.197.214,54	11.338.902
5217360	2014	3.452.649.152	3.452.649.152	12.677.800	12.677.800	5.604,95	1,0%	34.526.491,52	21.848.691
5217384	2014	3.658.884.545	3.658.884.545	14.501.658	14.501.658	5.939,75	1,0%	36.588.845,45	22.087.188
5217429	2014	35.913.622	35.913.622	46.222	46.222	58,30	0,5%	179.568,11	133.346
5217488	2014	279.886.811	279.886.811	1.049.576	1.049.576	454,36	0,5%	1.399.434,06	349.859
5217493	2014	1.003.497.791	1.003.497.791	1.504.822	1.504.822	1.629,05	0,5%	5.017.488,96	3.512.667
5217494	2014	251.127.970	251.127.970	1.091.237	1.091.237	407,68	0,5%	1.255.639,85	164.403
5217507	2014	5.493.108.756	5.493.108.756	51.655.921	51.655.921	8.917,38	2,0%	109.862.175,12	58.206.254
5217526	2014	2.381.372.242	2.381.372.242	19.387.389	19.387.389	3.865,86	1,0%	23.813.722,42	4.426.333
5217546	2014	524.704.112	524.704.112	1.412.513	1.412.513	851,79	0,5%	2.623.520,56	1.211.008
5217571	2014	3.175.003.213	3.175.003.213	24.468.277	24.468.277	5.154,23	1,0%	31.750.032,13	7.281.755
5217628	2014	249.191.971	249.191.971	133.896	133.896	404,53	0,5%	1.245.959,86	1.112.064
5217698	2014	10.563.325.322	10.563.325.322	161.507.230	161.507.230	17.148,26	2,0%	211.266.506,44	49.759.276
5217704	2014	5.702.333.070	5.702.333.070	44.781.340	44.781.340	9.257,03	2,0%	114.046.661,40	69.265.321
5217709	2014	554.408.629	554.408.629	2.432.011	2.432.011	900,01	0,5%	2.772.043,15	340.032
5217754	2014	6.211.541.347	6.211.541.347	53.399.310	53.399.310	10.083,67	2,0%	124.230.826,94	70.831.517
5217772	2014	243.817.279	243.817.279	1.199.426	1.199.426	395,81	0,5%	1.219.086,40	19.660
5217788	2014	1.992.064.205	1.992.064.205	6.339.769	6.339.769	3.233,87	1,0%	19.920.642,05	13.580.873
5217900	2014	66.010.000	66.010.000	15.400	15.400	107,16	0,5%	330.050,00	314.650
5217919	2014	5.387.825.051	5.387.825.051	99.913.178	99.913.178	8.746,47	2,0%	107.756.501,02	7.843.323
5218004	2014	1.035.205.101	1.035.205.101	1.715.212	1.715.212	1.680,53	0,5%	5.176.025,51	3.460.813

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MINOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5218033	2014	1.335.777.994	1.335.777.994	6.321.530	6.321.530	2.168,47	1,0%	13.357.779,94	7.036.250
5218054	2014	27.756.601.891	27.756.601.891	510.052.455	510.052.455	45.059,42	2,0%	555.132.037,82	45.079.583
5218111	2014	500.071.398	500.071.398	230.237	230.237	811,80	0,5%	2.500.356,99	2.270.120
5218167	2014	28.569.618	28.569.618	18.758	18.758	46,38	0,5%	142.848,09	124.090
5218168	2014	28.570.014	28.570.014	18.758	18.758	46,38	0,5%	142.850,07	124.092
5218179	2014	893.410.631	893.410.631	2.724.108	2.724.108	1.450,34	0,5%	4.467.053,16	1.742.946
5218183	2014	703.478.498	703.478.498	2.716.961	2.716.961	1.142,01	0,5%	3.517.392,49	800.431
5218228	2014	15.530.420.469	15.530.420.469	268.024.903	268.024.903	25.211,72	2,0%	310.608.409,38	42.583.507
5218233	2014	1.715.102.944	1.715.102.944	9.525.058	9.525.058	2.784,26	1,0%	17.151.029,44	7.625.972
5218265	2014	388.186.250	388.186.250	534.688	534.688	630,17	0,5%	1.940.931,25	1.406.244
5218276	2014	285.878.965	285.878.965	100.552	100.552	464,09	0,5%	1.429.394,83	1.328.843
5218289	2014	1.487.957.673	1.487.957.673	6.790.772	6.790.772	2.415,52	1,0%	14.879.576,73	8.088.805
5218292	2014	341.591.465	341.591.465	1.452.010	1.452.010	554,53	0,5%	1.707.957,33	255.947
5218311	2014	295.781.855	295.781.855	236.029	236.029	480,17	0,5%	1.478.909,28	1.242.880
5218317	2014	2.905.773.216	2.905.773.216	14.183.081	14.183.081	4.717,16	1,0%	29.057.732,16	14.874.651
5218392	2014	3.359.006.217	3.359.006.217	24.719.516	24.719.516	5.452,93	1,0%	33.590.062,17	8.870.546
5218415	2014	84.958.824	84.958.824	65.080	65.080	137,92	0,5%	424.794,12	359.714
5218458	2014	1.603.684.520	1.603.684.520	2.811.123	2.811.123	2.603,38	1,0%	16.036.845,20	13.225.723
5218538	2014	17.267.662.068	17.267.662.068	197.947.654	197.947.654	28.031,92	2,0%	345.353.241,36	147.405.587
5218539	2014	7.146.855.474	7.146.855.474	95.368.137	95.368.137	11.602,04	2,0%	142.937.109,48	47.568.973
5218555	2014	8.980.271	8.980.271	11.209	11.209	14,58	0,5%	44.901,35	33.692
5218565	2014	1.792.202.003	1.792.202.003	6.479.629	6.479.629	2.909,42	1,0%	17.922.020,03	11.442.391
5218623	2014	8.180.182.767	8.180.182.767	60.100.139	60.100.139	13.279,52	2,0%	163.603.655,34	103.503.517
5218658	2014	16.222.858.702	16.222.858.702	92.851.210	92.851.210	26.335,81	2,0%	324.457.174,03	231.605.964
5218708	2014	4.267.449.716	4.267.449.716	36.673.515	36.673.515	6.927,68	2,0%	85.348.994,32	48.675.479

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MEJOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5218725	2014	33.527.377.243	33.527.377.243	223.279.134	223.279.134	54.427,56	2,0%	670.547.544,86	447.268.411
5218850	2014	21.119.080	21.119.080	61.245	61.245	34,28	0,5%	105.595,40	44.350
5218920	2014	3.292.978.765	3.292.978.765	30.841.727	30.841.727	5.345,74	1,0%	32.929.787,65	2.088.061
5218921	2014	2.173.714.177	2.173.714.177	20.654.894	20.654.894	3.528,76	1,0%	21.737.141,77	1.082.248
5218930	2014	217.022.000	217.022.000	864.297	864.297	352,31	0,5%	1.085.110,00	220.813
5218973	2014	44.927.556	44.927.556	198.446	198.446	72,93	0,5%	224.637,78	26.191
5219043	2014	2.609.756.192	2.609.756.192	23.305.409	23.305.409	4.236,62	1,0%	26.097.561,92	2.792.153
5219076	2014	1.452.519.288	1.452.519.288	7.068.228	7.068.228	2.357,99	1,0%	14.525.192,88	7.456.965
5219079	2014	11.664.993.298	11.664.993.298	232.390.814	232.390.814	18.936,68	2,0%	233.299.865,96	909.052
5219087	2014	2.384.268.960	2.384.268.960	15.752.243	15.752.243	3.870,57	1,0%	23.842.689,60	8.090.447
5219116	2014	320.533.213	320.533.213	984.839	984.839	520,35	0,5%	1.602.666,06	617.827
5219131	2014	1.441.624.390	1.441.624.390	7.208.122	7.208.122	2.340,30	1,0%	14.416.243,90	7.208.122
5219134	2014	3.117.593.912	3.117.593.912	25.197.624	25.197.624	5.061,03	1,0%	31.175.939,12	5.978.315
5219167	2014	421.388.368	421.388.368	217.573	217.573	684,07	0,5%	2.106.941,84	1.889.369
5219171	2014	592.069.566	592.069.566	2.417.080	2.417.080	961,15	0,5%	2.960.347,83	543.268
5219205	2014	6.452.318.981	6.452.318.981	92.885.871	92.885.871	10.474,54	2,0%	129.046.379,62	36.160.509
5219206	2014	34.712.861.719	34.712.861.719	451.675.282	451.675.282	56.352,05	2,0%	694.257.234,38	242.581.953
5219208	2014	5.716.000.000	5.716.000.000	62.960.000	62.960.000	9.279,22	2,0%	114.320.000,00	51.360.000
5219286	2014	355.003.272	355.003.272	980.645	980.645	576,30	0,5%	1.775.016,36	794.372
5219310	2014	309.684.569	309.684.569	1.418.120	1.418.120	502,73	0,5%	1.548.422,84	130.303
5219438	2014	5.863.954.155	5.863.954.155	52.605.592	52.605.592	9.519,41	2,0%	117.279.083,11	64.673.491
5219449	2014	4.013.328	4.013.328	18.754	18.754	6,52	0,5%	20.066,64	1.312
5219510	2014	28.160.460.500	28.160.460.500	177.726.725	177.726.725	45.715,03	2,0%	563.209.210,00	385.482.485
5219546	2014	15.090.806.497	15.090.806.497	101.651.256	101.651.256	24.498,06	2,0%	301.816.129,94	200.164.874
5219551	2014	204.442.724	204.442.724	103.005	103.005	331,89	0,5%	1.022.213,62	919.209

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MEJOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5219611	2014	79.574.847.383	79.574.847.383	976.177.895	976.177.895	129.179,95	2,0%	1.591.496.947,66	615.319.052
5219664	2014	568.816.345	568.816.345	1.634.356	1.634.356	923,40	0,5%	2.844.081,73	1.209.726
5219681	2014	2.163.111.037	2.163.111.037	10.815.555	10.815.555	3.511,54	1,0%	21.631.110,37	10.815.555
5219682	2014	4.331.159.719	4.331.159.719	21.655.799	21.655.799	7.031,10	2,0%	86.623.194,38	64.967.396
5219870	2014	2.036.376.727	2.036.376.727	15.921.101	15.921.101	3.305,81	1,0%	20.363.767,27	4.442.667
5219964	2014	269.987.010	269.987.010	1.132.530	1.132.530	438,29	0,5%	1.349.935,05	217.405
5220020	2014	886.764.920	886.764.920	4.372.542	4.372.542	1.439,55	0,5%	4.433.824,60	61.283
5220035	2014	3.948.432.109	3.948.432.109	37.394.384	37.394.384	6.409,79	2,0%	78.968.642,18	41.574.259
5220189	2014	63.192.449	63.192.449	315.827	315.827	102,59	0,5%	315.962,25	135
5220318	2014	1.908.337.889	1.908.337.889	17.600.218	17.600.218	3.097,95	1,0%	19.083.378,89	1.483.161
5220400	2014	218.417.738	218.417.738	1.067.298	1.067.298	354,57	0,5%	1.092.088,69	24.791
5220454	2014	54.162.100	54.162.100	182.871	182.871	87,93	0,5%	270.810,50	87.939
5220513	2014	9.957.807.958	9.957.807.958	84.852.910	84.852.910	16.165,27	2,0%	199.156.159,16	114.303.249
5220582	2014	42.230.196	42.230.196	101.371	101.371	68,56	0,5%	211.150,98	109.780
5220604	2014	16.242.942.438	16.242.942.438	113.827.663	113.827.663	26.368,41	2,0%	324.858.848,75	211.031.186
5220711	2014	498.564.449	498.564.449	2.284.020	2.284.020	809,36	0,5%	2.492.822,24	208.802
5220877	2014	821.647.975	821.647.975	3.976.505	3.976.505	1.333,84	0,5%	4.108.239,88	131.734
5220922	2014	2.746.802.790	2.746.802.790	13.144.111	13.144.111	4.459,10	1,0%	27.468.027,90	14.323.917
MA-0034739	2014	694.643.669	694.643.669	1.366.257	1.366.257	1.127,67	0,5%	3.473.218,35	2.106.961
MA-0034767	2014	52.759.200	52.759.200	19.860	19.860	85,65	0,5%	263.796,00	243.936
5221372	2015	3.077.039.411	3.077.039.411	27.668.821	27.668.821	4.775,42	1,0%	30.770.394,11	3.101.573
5221544	2015	2.780.866.065	2.780.866.065	27.376.359	27.376.359	4.315,77	1,0%	27.808.660,65	432.301
5221573	2015	2.340.440.798	2.340.440.798	23.367.207	23.367.207	3.632,25	1,0%	23.404.407,98	37.201
5221583	2015	5.494.017.581	5.494.017.581	34.888.191	34.888.191	8.526,45	2,0%	109.880.351,62	74.992.161

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMLLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5221584	2015	10.362.770.001	10.362.770.001	171.898.809	171.898.809	16.082,52	2,0%	207.255.400,02	35.356.591
5221606	2015	8.257.576.439	8.257.576.439	80.618.211	80.618.211	12.815,36	2,0%	165.151.528,78	84.533.318
5221711	2015	22.634.798.821	22.634.798.821	432.898.905	432.898.905	35.128,11	2,0%	452.695.976,42	19.797.071
5221892	2015	3.981.389.133	3.981.389.133	34.570.107	34.570.107	6.178,92	2,0%	79.627.782,67	45.057.676
5221893	2015	12.989.362.513	12.989.362.513	74.848.433	74.848.433	20.158,86	2,0%	259.787.250,25	184.938.817
5221987	2015	3.856.123.058	3.856.123.058	36.060.933	36.060.933	5.984,52	1,0%	38.561.230,58	2.500.297
5222030	2015	1.605.220.586	1.605.220.586	14.766.481	14.766.481	2.491,22	1,0%	16.052.205,86	1.285.725
5222033	2015	6.529.712.292	6.529.712.292	130.195.640	130.195.640	10.133,80	2,0%	130.594.245,84	398.605
5222078	2015	3.713.347.220	3.713.347.220	30.710.078	30.710.078	5.762,94	1,0%	37.133.472,20	6.423.394
5222124	2015	4.907.479.941	4.907.479.941	41.851.637	41.851.637	7.616,17	2,0%	98.149.598,81	56.297.962
5222348	2015	6.160.461.388	6.160.461.388	114.072.801	114.072.801	9.560,74	2,0%	123.209.227,76	9.136.427
5222463	2015	2.353.972.134	2.353.972.134	22.309.117	22.309.117	3.653,25	1,0%	23.539.721,34	1.230.604
5222487	2015	8.001.157.411	8.001.157.411	113.742.918	113.742.918	12.417,41	2,0%	160.023.148,22	46.280.230
5222628	2015	1.416.226.755	1.416.226.755	7.081.134	7.081.134	2.197,92	1,0%	14.162.267,55	7.081.134
5222804	2015	143.698.118.266	143.698.118.266	2.259.346.917	2.259.346.917	223.012,52	2,0%	2.873.962.365,32	614.615.448
5222847	2015	3.623.354.031	3.623.354.031	35.359.384	35.359.384	5.623,27	1,0%	36.233.540,31	874.157
5222849	2015	1.524.248.555	1.524.248.555	14.605.131	14.605.131	2.365,56	1,0%	15.242.485,55	637.355
5222984	2015	12.439.655.631	12.439.655.631	166.578.563	166.578.563	19.305,74	2,0%	248.793.112,62	82.214.549
5223296	2015	31.512.937.636	31.512.937.636	538.037.210	538.037.210	48.906,55	2,0%	630.258.752,72	92.221.542
5223301	2015	13.942.769.483	13.942.769.483	267.559.823	267.559.823	21.638,50	2,0%	278.855.389,66	11.295.567
5223346	2015	2.364.515.183	2.364.515.183	19.612.755	19.612.755	3.669,61	1,0%	23.645.151,83	4.032.397
5223489	2015	12.650.946.991	12.650.946.991	224.803.324	224.803.324	19.633,66	2,0%	253.018.939,82	28.215.616
5223530	2015	1.294.968.450	1.294.968.450	6.474.842	6.474.842	2.009,73	1,0%	12.949.684,50	6.474.842
5223670	2015	2.388.834.000	2.388.834.000	21.911.130	21.911.130	3.707,35	1,0%	23.888.340,00	1.977.210
5223741	2015	10.174.315.640	10.174.315.640	199.469.372	199.469.372	15.790,05	2,0%	203.486.312,80	4.016.941

VALORES LIQUIDADOS POR EL MEN						RECALCULO CGR			
CONTRATO No.	AÑO SUSCRIPCIÓN CONTRATO	VALOR CONTRATO	BASE GRAVABLE DEL CONTRATO	LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN DE VIGENCIA A LIQUIDAR	VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO	VALOR DEL CONTRATO EN SMMLV	TARIFA APLICABLE ART 8 LEY 1697	CÁLCULO CGR DEL PRESUNTO VALOR CON LA TARIFA CORRECTA	MENOR VALOR DEL CÁLCULO VALOR PRESUNTO PENDIENTE DE TRASLADO
5224270	2015	1.628.957.368	1.628.957.368	15.912.211	15.912.211	2.528,06	1,0%	16.289.573,68	377.363
5224477	2015	1.733.884.419	1.733.884.419	16.905.154	16.905.154	2.690,90	1,0%	17.338.844,19	433.690
5224497	2015	3.143.326.050	3.143.326.050	25.137.658	25.137.658	4.878,29	1,0%	31.433.260,50	6.295.603
5224562	2015	3.223.393.336	3.223.393.336	28.923.835	28.923.835	5.002,55	1,0%	32.233.933,36	3.310.098
5224778	2015	4.383.370.257	4.383.370.257	85.373.695	85.373.695	6.802,78	2,0%	87.667.405,14	2.293.710
5224809	2015	9.888.359.950	9.888.359.950	165.193.642	165.193.642	15.346,26	2,0%	197.767.199,00	32.573.558
5224991	2015	6.332.537.116	6.332.537.116	108.928.336	108.928.336	9.827,79	2,0%	126.650.742,32	17.722.406
5225062	2015	4.006.948.343	4.006.948.343	40.069.483	40.069.483	6.218,59	2,0%	80.138.966,86	40.069.483
5225151	2015	3.177.292.712	3.177.292.712	29.809.877	29.809.877	4.931,00	1,0%	31.772.927,12	1.963.050
5225395	2015	5.785.197.641	5.785.197.641	57.165.716	57.165.716	8.978,35	2,0%	115.703.952,82	58.538.237
5225878	2015	2.236.580.303	2.236.580.303	19.541.296	19.541.296	3.471,06	1,0%	22.365.803,03	2.824.507
MENOR VALOR LIQUIDADADO									31.601.841.820