



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

OJ - 01227 - 21

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2021

PARA: **RAFAEL ENRIQUE ARANZALEZ GARCÍA**
Jefe División de Recursos Físicos
rfisicos@udistrital.edu.co

DE: **JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Referencia: **Operación No. 43805544.0 (Servicio de vigilancia y seguridad privada)**

Asunto: **Pronunciamiento frente a *solicitud ajuste descuento por estampillas***

Respetado doctor.

Dentro de las competencias asignadas a esta Oficina Asesora Jurídica, sin perjuicio de las que le corresponden a la División de Recursos Financieros y a la Tesorería General, en relación con la asesoría a la Administración de la institución en materias financieras, y el recaudo y pago de los correspondientes tributos, conforme a su correo electrónico de 30 de septiembre pasado, nos pronunciamos sobre la solicitud elevada por el Representante de la Unión Temporal 444, a cargo de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada a la Universidad, respecto de que la liquidación de la retención por estampillas se ajuste a lo previsto en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012¹, que, para mayor claridad, citamos:

“Artículo 462-1. Base gravable especial. Para los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio del Trabajo y en los prestados por las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio del Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, como también a los prestados por los sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo, la tarifa será del 16% en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

(...)

“PARÁGRAFO. La base gravable descrita en el presente artículo aplicará para efectos de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta, al igual que para los impuestos territoriales”².

¹ “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”

² La negrilla y la subraya son nuestras



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

ANTECEDENTES

Como Usted recordará, no es la primera vez que aludimos al tema y, a efectos de poner en contexto el presente pronunciamiento, estimamos útil relacionar brevemente los anteriores:

✓ **Oficio OJ-1187-20 de 21 de octubre de 2020, dirigido a la Tesorera General:** En dicha comunicación, básicamente, se pusieron de presente las dos (2) posiciones existentes, al respecto; por un lado, la de la Subdirección Jurídica Tributaria de la Secretaría de Hacienda Distrital, expuesta en concepto de 23 de julio de 2020, emitido a solicitud del Jefe de la División de Recursos Financieros de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, conforme al cual a: *“la retención por impuesto de industria y comercio, deberá aplicarse lo previsto en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, esto es, ‘del 16% en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato’, mientras que, en relación con las estampillas distritales..., deberá retenerse lo correspondiente sobre la totalidad de cada pago, excluido el IVA”*³, y, por otro, la de la Unión Temporal Seandi⁴, conforme a la cual: *“el citado artículo 462-1 del Estatuto Tributario establece una fórmula especial de liquidación del impuesto de industria y comercio para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada, a la vez que su parágrafo, adicionado por el artículo 182 de la Ley de (sic) 1819 de 2016, señala que dicha fórmula debe aplicarse incluso a ‘otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial’, como las estampillas en mención”*⁵.

Expuesto lo anterior y hecha la precisión consistente en que, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, conforme a las funciones a nosotros asignadas por la Resolución de Rectoría 1101 de 2002⁶: *“Planear, dirigir, coordinar y supervisar la asesoría que en asuntos jurídicos requiera el Consejo Superior, la Rectoría y demás dependencias, Comités, Consejos y Juntas con relación a las actividades propias de la Universidad”*⁷, recomendamos lo siguiente:

*“Así las cosas, lo prudente, ..., es que se siga procediendo como se ha hecho hasta la fecha, esto es, realizando, en relación con el caso por el cual se consulta, la retención de las estampillas sobre el total de cada pago, excluido el IVA, por tener respaldo en reiterados pronunciamientos de la dependencia competente de la Secretaría de Hacienda Distrital, sin perjuicio de que, si Usted lo estima necesario, solicite su concepto a la DIAN, por cuanto, al parecer, existe una contradicción entre normas tributarias del orden nacional y distrital. Llegado el caso, de producirse un pronunciamiento de la DIAN, contrario al que se ha venido acogiendo y de obligatorio cumplimiento, se procederá con las devoluciones que correspondan”*⁸.

³ Oficio OJ-1187..., cit., p. 1. La negrilla y la subraya son nuestras.

⁴ Prestataria, a la fecha, del servicio de vigilancia y seguridad privada a la institución

⁵ Oficio OJ-1187..., cit., p. 2. La negrilla y la subraya son nuestras.

⁶ “Por la cual se establece el Manual Descriptivo de Funciones Generales y específicas y los Requisitos Mínimos para los cargos de la Planta de Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”

⁷ La negrilla y la subraya son nuestras

⁸ Oficio OJ-1187..., cit., p. 3



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

✓ **Oficio de 31 de marzo de 2021, dirigido por la Tesorera General al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica:** En dicha comunicación, en lo que ahora resulta pertinente, la Tesorera General informa que, atendiendo nuestra recomendación, se elevaron sendas solicitudes de concepto ante la Subdirección Jurídica Tributaria de la Secretaría de Hacienda Distrital, así como ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Se indicó que, en el primero de los casos, mediante comunicación de julio de 2020, con radicado No. 2020ER47593, se señaló que: *“la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, mediante Concepto Unificador del 09 de enero de 2020, estableció los parámetros a seguir con relación al tema de Estampillas Distritales, ‘concepto en el cual no se contempla base gravable especial o distinta al valor bruto del contrato de seguridad y vigilancia, para la realización de los impuestos de los cuales hace referencia la solicitud de la devolución’ ...”*⁹.

Respecto del segundo de los casos, se indicó que, tras solicitud de 16 de febrero pasado, la DIAN¹⁰, manifestó lo siguiente:

*“Al respecto, le comunicamos que las estampillas, son de aquellos tributos que por sus características han de ser adoptados y desarrollados por parte de las respectivas corporaciones administrativas territoriales atendiendo, claro está, a la ley que las crea. Esto para señalar que, el fundamento normativo es en principio una ley de la República, y consecuentemente, para este caso, un acuerdo expedido por el concejo municipal en el que se establecen tanto los elementos estructurales, esto es el hecho generador, la base gravable, la tarifa, etc., como la forma de recaudo y las obligaciones de los responsables. **De tal manera, son esos elementos los que regirán cada una de las situaciones particulares que se presenten alrededor de su aplicación**”*¹¹.

Se agrega que: *“la administración tributaria hace énfasis que el competente para definir la situación en particular es el territorio que mediante actos administrativos dio origen al tributo y estableció su hecho generador”*¹².

✓ **Oficio OJ-284-21 de 07 de abril de 2021, dirigido por nosotros a Usted:** A través de dicho oficio, remitimos a Usted, por competencia, en cuanto supervisor del contrato, la nueva solicitud de reintegro por supuestos valores retenidos de más, por concepto de *estampillas*, por parte del Representante de la Unión Temporal SEANDI, respecto de la Orden de Compra No. 37980266, cuyo objeto es la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada.

No obstante, la remisión en comento, le ofrecimos algunos argumentos, que, si a bien Usted tenía, pudiese considerar a la hora de dar respuesta al peticionario, entre los cuales, interesa resaltar aquel según el cual: *“Es de resaltar que, en el pronunciamiento de la DIAN, a que hace referencia la Tesorería General, se menciona, a su vez, el oficio de fecha diciembre 3 de 2013, remitido por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Regional de la Dirección General de Apoyo Fiscal*

⁹ Oficio de marzo 31..., cit., p. 1

¹⁰ Radicado de entrada No. 1-2021-015734, Expediente 4981/2021/RPQRSD y Oficio No. 2-2013-046313

¹¹ Oficio de marzo 31..., cit., p. 2. La negrilla y la subraya son nuestras.

¹² Oficio de marzo 31..., cit., ibíd.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

*del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Secretaria de Hacienda Departamental del Departamento de La Guajira, en respuesta a una consulta similar*¹³.

Sea del caso señalar que se aprovechó la oportunidad para resaltar los apartes más relevantes de dicho documento, tales como que: *“En relación con las diferentes estampillas departamentales y municipales, (se considera) que es necesario remitirse a las normas locales que regulan cada una de ellas, para verificar la forma en que se encuentra establecida su base gravable, pues por tratarse de un tributo documental en el que le (sic) ley autoriza a las entidades territoriales su establecimiento y la definición de cada uno de sus elementos estructurales **no es posible afirmar que la base gravable sea la establecida en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario Nacional, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012**”*¹⁴.

Sea del caso señalar que, si bien es cierto el pronunciamiento en cita fue realizado antes de la expedición de la Ley 1819 de 2016, cuyo artículo 182 modificó el parágrafo del artículo 462-1 del Estatuto Tributario, como ya se dijo, es perfectamente aplicable, toda vez que esta norma y aquella a que hace referencia el pronunciamiento en cita, comparten la expresión *“otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial”*, que es lo que aquí interesa.

Junto a lo anterior, en el mismo documento, a renglón seguido, se señala que: *“la base gravable definida en el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012..., aplica para el Impuesto municipal de Industria y Comercio, pues a través de este se grava la prestación de los servicios señalados por el legislador. Posición que ahora se reitera, puesto que no es posible suponer que la extensión de la aplicación a los impuestos territoriales abarque a todos y cada uno de los tributos administrados por las entidades territoriales, máxime cuando la mayor parte de ellos tienen definida previamente una base gravable desde la ley que los crea, y en otros casos, como el de las estampillas, la facultad de determinar la base gravable radica en cabeza de los consejos municipales y asambleas departamentales...”*¹⁵.

Más adelante y en el mismo documento, se aduce que: *“lo que se pretende hacer ver es que las entidades territoriales gozan de autonomía para decidir frente al establecimiento al interior de sus jurisdicciones de los tributos creados por el legislador a través de una ley de la República. Ahora, para el caso puntual de las estampillas, debe precisarse que es uno de los casos en que el legislador no agota todos los elementos del tributo de manera que en este caso, en ejercicio de su autonomía, ‘serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley’...”*¹⁶.

Acto seguido, se concluye que: *“tratándose de la adopción de estampillas, debe señalarse que la generalidad de las leyes que las autorizan facultan a las asambleas departamentales y concejos municipales para establecer sus elementos estructurales, entre ellos y para el caso específico la base*

¹³ Oficio OJ-284..., cit., pp. 2 y 3

¹⁴ Oficio OJ-284..., cit., p. 8. La negrilla y la subraya son nuestras.

¹⁵ Oficio OJ-284..., cit., p. 3

¹⁶ Oficio OJ-284..., cit., ibid.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

*gravable, la cual se encuentra íntimamente ligada al hecho generador, definido igualmente y en uso de las precitadas facultades, por la corporación administrativa correspondiente*¹⁷.

En ese orden, precisamos que: *“la base gravable aplicable a las estampillas municipales o departamentales será aquella definida en la ordenanza o acuerdo que adopte la estampilla en jurisdicción del departamento o municipio, sin que en momento alguno dicha base pueda ser modificada de manera directa por la remisión establecida en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, ni por virtud de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 1697 de 2012, máxime cuando esta última no hace referencia expresa a un tributo en particular*”¹⁸.

Concluimos, finalmente, que: *“tanto la Secretaría de Hacienda Distrital, en el ámbito del Distrito Capital, como la DIAN, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el nacional, coinciden en señalar que, en tratándose de las denominadas genéricamente ‘estampillas distritales’,..., la base gravable será la señalada en las correspondiente norma de creación, acuerdo de adopción o decreto de implementación, según sea el caso, sin que les sea aplicable el varias veces mencionado parágrafo del artículo 462-1 del Estatuto tributario (sic), modificado por el artículo 182 de la Ley 1819 de 2016*”¹⁹.

LA SOLICITUD DE LA UNIÓN TEMPORAL 444

Como es sabido por Usted, mediante comunicación del 13 de septiembre de 2021, dirigida al señor Rector, en su condición de ordenador del gasto de la ya mencionada Orden de Compra No. 37980266, que tiene por objeto la prestación a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas del servicio de vigilancia y seguridad privada, radicada en la División de Recursos Físicos el siguiente 16 de septiembre, se solicita: *“(1) el reintegro de la suma de \$21.915.510 pesos M/cte. Que corresponde a la suma acumulada hasta la factura del mes de Julio de 2021 y (2) que, a partir de la factura de agosto de 2021, se realicen los descuentos de acuerdo con los argumentos que a continuación (se resumen)”*:

- 1) Hasta julio de 2021, los descuentos realizados, por cuenta de la prestación del servicio en comento: *“se han aplicado contrariando lo estipulado en el artículo 46 de la ley 1607 de 2012, que fija (sic) una base gravable especial para todos los impuestos territoriales como el Ica, las estampillas y otras de tipo territorial...”*.
- 2) La denominada por el peticionario *base gravable especial* ha sido reconocida por el Consejo de Estado, en sentencias tales como las No. 22219 de 21 de febrero de 2019 y 24690 de 26 de febrero de 2020.
- 3) De tal suerte: *“los tribunales administrativos del país, como por ejemplo el tribunal administrativo de Cundinamarca..., en sentencia del 30 de julio de 2020, falló que las entidades territoriales y sus secretarías (sic) de impuestos, estaban obligados a respetar la base gravable*

¹⁷ Oficio OJ-284..., cit., ibid.

¹⁸ Oficio OJ-284..., cit., p. 4

¹⁹ Oficio OJ-284..., cit., ibid.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

especial para todos sus impuestos y aplicar los descuentos para empresas de Vigilancia y Aseo, sobre el AIU, y no sobre el valor bruto de la factura”.

Como lo anunció, el Representante de la Unión Temporal 444 allegó copia de la sentencia de 30 de julio de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁰, en la cual, tras acogerse las pretensiones de la demandante, se declaró: *“la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Liquidación Oficial de Revisión No. 5714DDI051771 y/o 2016EE100990 del 17 de junio de 2016, mediante la cual se modificaron las declaraciones privadas del impuesto de industria y comercio correspondientes a los bimestres 3° a 6° de 2013 y 1° a 6° de 2014, a cargo de la sociedad demandante; y en la Resolución No. DDI035053 del 10 de julio de 2017, confirmatoria del acto anterior”.*

Solo para efectos ilustrativos, en lo que aquí interesa, en los hechos de la demanda, se señala que la accionante presentó las declaraciones privadas del ICA, correspondientes a los bimestres 3° a 6° del 2013 y 1° a 6° del 2014, conforme a la denominada *base gravable especial* establecida en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012, varias veces mencionada, habiendo sido modificadas por la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda Distrital, a través de los actos administrativos demandados.

Entre los *considerandos* del fallo en cuestión, estimamos oportuno destacar, entre otros, aquel según el cual, de entrada, tras aludir a las motivaciones del Congreso de la República para establecer esta *base gravable especial*, se indica que: *“es claro para la Sala que la Ley 1607 de 2012, estableció a partir de su vigencia una base gravable especial para liquidar el ICA en los servicios de aseo, vigilancia y cafetería, norma que por ser de rango superior, carácter especial y posterior, debe ser aplicada de preferencia frente a las disposiciones generales de índole territorial”*²¹.

Expuesto lo anterior, se concentra el fallo en señalar por qué el artículo 462-1 del Estatuto Tributario - modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012 -, no vulnera ni desconoce la llamada *autonomía fiscal de las entidades territoriales*, a efectos de lo cual, entre otras cosas, en cita del fallo C-587 de 2014²², se concluye que: *“es claro que la autonomía de las entidades territoriales está protegida por la Constitución, pero no es absoluta (CP arts. 1° y 287). De ahí que, aunque en principio está prohibido al legislador establecer exenciones a los tributos de las entidades territoriales (CP art. 294), ello no significa que el legislador quede excluido de potestad de configuración normativa con miras a definir y precisar el alcance de los tributos territoriales y, en especial, para delimitar sus elementos esenciales, como ocurre con la definición de los hechos y bases gravables (CP arts. 287.3, 338, 300.4 y 313.4)”*²³.

En el mismo sentido, se indica que: *“En virtud del precedente jurisprudencial citado, ha de precisarse que la prohibición prevista en el artículo 294 de la Constitución Política para el Congreso de la República, se comprime a la creación de exenciones o tratamientos preferenciales, pues esa labor corresponde a las entidades territoriales. No ocurre lo mismo cuando se trata de la*

²⁰ M.P. Dra. CARMEN AMPARO PONCE DELGADO. EXPEDIENTE No.: 25000-23-37-000-2017-01657-00

²¹ Sentencia de julio 30..., cit., p. 12

²² M.P. Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

²³ Sentencia de julio 30..., cit., p. 14. La negrilla y la subraya son nuestras.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

*delimitación de los elementos esenciales del tributo, como el hecho generador y la base gravable, pues sobre tales aspectos es viable la intervención del legislador nacional sin que por ello resulte afectada la autonomía fiscal de los departamentos, municipios y distritos*²⁴.

Ahondando en el mismo argumento, se señala que: *“En tal sentido, aun cuando los tributos territoriales ya hubieren sido creados y sus elementos fijados por el ente territorial, el Congreso de la República mantiene su competencia para legislar sobre dichos elementos, sin que ello implique la subrogación total de la competencia de las asambleas y los concejos para esos fines*²⁵.

Junto a lo anterior, nos tomamos el trabajo de revisar el contenido de las sentencias del Consejo de Estado referidas por el representante legal de la Unión Temporal 444, encontrando lo siguiente. Así las cosas, en cuanto al fallo de 26 de febrero de 2020²⁶, en lo que aquí interesa, se encuentra que señala como, conforme al artículo 287 de la Constitución Política²⁷: *“no hay discusión en cuanto a que la autonomía fiscal no es absoluta, sino que está limitada por la Constitución y la ley*²⁸.

Continuando, tras citar el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012, se señala, en el fallo en cita, que: *“Conforme con lo anterior, así como las disposiciones legales en cuanto a la base gravable general del ICA son de obligatoria aplicación por parte de los entes locales, las bases gravables especiales autorizadas por la ley, también deben ser aplicadas directamente por estos entes, como en este caso, en la determinación del ICA para las empresas que prestan servicios de vigilancia, en lo que corresponde al AIU, sin que ello desconozca el principio de predeterminación de los tributos que consagra el artículo 338 de la Constitución*²⁹.

Acto seguido, en cita de las sentencias del 10 de julio de 2014³⁰ y del 21 de febrero de 2019³¹, se indicó que: *“si bien en el Distrito Capital está regulada una base gravable general, no lo es menos que existe una base especial consagrada por el legislador, de manera que, como lo ha expresado la Sala, ‘las normas de los entes territoriales que regulan los elementos de la obligación tributaria no pueden ser contrarias a la Ley ni a la Constitución. Si un departamento, municipio o distrito adopta un tributo podrá establecer aquellos elementos del mismo que no hayan sido fijados por el Congreso de la República; **pero si la Ley determinó los sujetos de la obligación tributaria, el hecho generador, bases gravables o tarifas, las ordenanzas y acuerdos deberán estar conformes con la norma superior**’...»*³².

²⁴ Sentencia de julio 30..., cit., p. 15

²⁵ Sentencia de julio 30..., cit., ibíd.

²⁶ Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Radicación número: 25000-23-37-000-2017-01639-01(24690)

²⁷ “ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

“3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones...”.

²⁸ Sentencia de febrero 26..., cit., p. 17

²⁹ Sentencia de febrero 26..., cit., p. 21

³⁰ Exp. 18823, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

³¹ Exp. 22628, C.P. Milton Chaves García

³² Sentencia de febrero 26..., cit., ibíd.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El artículo 264 de la Ley 223 de 1995³³, establecía que: “*Los contribuyentes que actúen con base en conceptos escritos de la Subdirección Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. Durante el tiempo en que tales conceptos se encuentren vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias. Cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cambie la posición asumida en un concepto previamente emitido por ella deberá publicarlo*”. No obstante, dicha norma fue derogada por el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018³⁴.

Junto a lo anterior, el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019³⁵, estableció que: “*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 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*”.

Dado el escenario normativo anteriormente expuesto, en sede administrativa, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas podría salir bien librada si mantuviera su posición de establecer la base para la retención por concepto de estampillas en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada, sobre la totalidad de cada pago, excluido el IVA, conforme a las normas que dieron vida a estos tributos, así como a los conceptos de la Secretaría de Hacienda Distrital, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la misma DIAN.

Sin embargo, dada la posición jurisprudencial traída a colación por el Representante de la Unión Temporal 444, conforme a la cual es claro que: “*aun cuando los tributos territoriales ya hubieren sido creados y sus elementos fijados por el ente territorial, el Congreso de la República mantiene su competencia para legislar sobre dichos elementos, sin que ello implique la subrogación total de la competencia de las asambleas y los concejos para esos fines*”³⁶, en sede judicial, la Universidad probablemente podría ser vencida, de mantener dicha posición, viéndose obligada a promover la devolución de los dineros retenidos de más.

En este orden, nuestra recomendación o sugerencia respetuosa es que, si usted lo considera procedente, a partir de la próxima factura presentada por la Unión Temporal 444, la retención por concepto de *estampillas distritales*, se realice en los términos del artículo 462-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012³⁷, esto es, del 16% en la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato, conforme a la posición del Consejo de Estado expuesta.

³³ “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”

³⁴ “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”

³⁵ “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”

³⁶ Sentencia de julio 30..., cit., ibíd.

³⁷ “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

Adicionalmente, deberá darse aplicación a lo establecido en el inciso 2º de la norma en cita, conforme al cual: *“Para efectos de lo previsto en este artículo, el contribuyente deberá haber cumplido con todas las obligaciones laborales, o de compensaciones si se trata de cooperativas, precooperativas de trabajo asociado o sindicatos en desarrollo del contrato sindical y las atinentes a la seguridad social”*.

En cuanto a los dineros retenidos en exceso y girados a la Secretaría de Hacienda Distrital a título de impuesto de estampillas, se sugiere informar al representante legal del Contratista que deberá dirigir su reclamación ante dicha entidad, en la medida en que esos tributos ya fueron retenidos, declarados y girados a la autoridad tributaria distrital.

Conforme a lo expuesto, se recomienda, adicionalmente, que, desde su Despacho, se dé respuesta al peticionario, toda vez que Usted, como Supervisor del contrato de la referencia, en los términos del numeral 34 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría³⁸, tiene la función de: *“Dar respuesta oportuna a los diferentes requerimientos o peticiones del contratista supervisado, sin que ello implique el compromiso de partidas presupuestales o concesiones a solicitudes no autorizadas”*.

Finalmente, se recuerda que este pronunciamiento de la Oficina Asesora Jurídica sobre la interpretación, alcance o aplicación de la norma legal sobre la retención por concepto de estampillas en los contratos de vigilancia no es vinculante, en los términos del artículo 28 del CPACA, de suerte que el funcionario público responsable, al decidir el caso particular, puede acogerlo, como un criterio más para la toma de la decisión, o apartarse de éste y decidir como mejor lo considere.

Atentamente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. rectoria@udistrital.edu.co
c.c. arector@udistrital.edu.co
c.c. tesoreria@udistrital.edu.co
c.c. vicerecadmin@udistrital.edu.co
c.c. financi@udistrital.edu.co
c.c. jortiza@udistrital.edu.co
c.c. bdcristiano@udistrital.edu.co
c.c. epinilla@udistrital.edu.co

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	RADICADO INTERNO/EXTERNO	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal-Abogado contratista OAJ	S.R./Correo electrónico	07/10/2021	

³⁸ Resolución de Rectoría No. 629 de 2016