

CIRCULAR

3-2022-000116

1-4040

16/06/2022 3:41:55 p. m.

Bogotá, D.C., 14 de junio de 2022

PARA: DIRECTORES (A) REGIONALES, SUBDIRECTORES (AS) DE CENTRO Y COORDINADORES (AS) GRUPO DE APOYO ADMINISTRATIVO, DIRECCIONES DE ÁREAS DIRECCIÓN GENERAL, COORDINADORES (AS) DE GRUPOS, JEFES DE OFICINA DIRECCIÓN GENERAL, PROFESIONALES CONTABLES, TESOREROS (AS).

Asunto: Lineamientos para la aplicación de la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales - Unificada

La Dirección Administrativa y Financiera, en cumplimiento de la función asignada por los numerales 1¹ y 2² del artículo 15 del Decreto 249 de 2004, “*por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA*”, y con ocasión de lo dispuesto en la Ley 1697 de 2013, “*por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*”, y 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*”, mediante la presente circular fija los lineamientos frente la aplicación de dicha estampilla, con el fin de que todas las personas encargadas del registro y pagos de la cadena presupuestal, practiquen esta deducción adecuadamente según la normatividad vigente, cumpliendo con las obligaciones formales y sustanciales que le asisten al SENA como agente retenedor.

La Ley 1697 de 2013 y el Decreto 1050 2014 precitados, disponen que la Entidad debe aplicar la retención por concepto de la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales, sobre los contratos de obra que se suscriban en cualquier lugar del territorio nacional en donde se ejecute la obra y sus adiciones en dinero, cualquiera sea la modalidad de pago y el precio del contrato. En este sentido, es necesario conocer la definición de contrato de obra, el cual de acuerdo al numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, “*por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”, es aquel celebrado

¹ [...] 1. Proponer para adopción del Director General las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos físicos, financieros y económicos del SENA y asesorar a la Dirección General, las Direcciones Regionales, la Dirección del Distrito Capital y a los Centros de Formación en la ejecución de los mismos.

² [...] 2. Dirigir, coordinar, controlar y ejecutar los procesos y actividades requeridas en la Entidad para la administración de los recursos físicos, financieros, y prestación de servicios generales, con criterios de eficiencia y eficacia.

para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 del Decreto 1050 de 2014, en cuanto al hecho generador, establece que: “[...] De conformidad con el artículo 5 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 2 de la Ley 80 de 1993, independientemente de su régimen contractual”.

Adicionalmente, la Entidad debe retener la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales, a todos los contratos conexos de obra, es decir, a todo contrato que esté relacionado con la adecuación y/o construcción del bien inmueble, tales como el diseño, operación, mantenimiento e interventoría que se realice a este tipo de bienes, los cuales se encuentran definidos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y que se describen a continuación:

- Los contratos de consultoría que se celebran para realizar los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre-factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.
- Los contratos que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

De otra parte, es preciso analizar que al tratarse de cualquier trabajo material sobre un bien inmueble, existen bienes muebles que por adhesión o destinación se clasificarían como bien inmuebles, según lo indicado en los artículos 657 y 658 del Código Civil colombiano³. Por consiguiente, cualquier contrato que implique afectación sobre este tipo de bienes, se considerará contrato de obra sobre bien inmueble y en este sentido estará gravado con la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales. Un ejemplo serían los contratos de mantenimiento de aires acondicionados o mantenimiento de ascensores, los cuales estarán gravados y sujetos a dicha retención.

³ Los INMUEBLES POR ADHESIÓN, según el artículo 657 son, por ejemplo, las plantas mientras se adhieren al suelo por sus raíces, a menos que estén en macetas o cajones que puedan transportarse de un lugar a otro. En cuanto a los INMUEBLES POR DESTINACIÓN, se consideran como tales, aunque por su naturaleza no lo sean, las cosas que están permanentemente destinadas al uso, cultivo y beneficio de un inmueble, a pesar que puedan separarse sin detrimento del bien principal, como por ejemplo: Las losas de un pavimento, los tubos de las cañerías, entre otros definidos en el artículo 658 del Código Civil.

En la medida en que la ley no hace distinciones, el concepto entidad pública contratante debe interpretarse en un sentido amplio, de manera que el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013 comprende como hecho generador los contratos de obra y conexos celebrados en general por las diferentes entidades del Estado, estén o no sujetas ellas o sus contratos a un régimen especial de contratación e independientemente del tipo de persona natural o jurídica con la cual se estén suscribiendo el contrato.⁴

El artículo 8⁵ de la precitada Ley 1697 de 2013, establece respecto a la base gravable y tarifa de dicha contribución parafiscal con destinación específica, lo siguiente:

- i. Los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 SMMLV pagarán el 0.5%.
- ii. Los contratos cuyo valor esté entre 2.001 y 6.000 SMMLV pagarán el 1%.
- iii. Los contratos mayores a 6.001 SMMLV pagarán el 2%.

Es importante señalar que el porcentaje se determinará de acuerdo **con el valor total del contrato** y no por el valor individual de cada pago. Así mismo el porcentaje establecido bajo ese parámetro, se aplicará a cada pago que se vaya efectuando al contratista y sobre el **valor total a girar antes de liquidar el impuesto sobre las ventas**.

También es necesario validar cuando se efectúen pagos por concepto de contratos de obra o conexos, si estos presentan adiciones y si producto de esta adición se incrementa el valor del contrato de tal forma que pueda pasar al siguiente rango de SMMLV y por ende se tenga que aplicar una mayor tarifa a la inicialmente descontada. En caso de que se presente tal situación, es indispensable realizar los ajustes en el momento que se detecte y retener el excedente que se dejó de aplicar en los pagos inicialmente realizados.

Adicionalmente antes de realizar el último pago al contratista se deberá igualmente revisar la historia del contrato y sus adiciones, para establecer el total de la base gravable y determinar la tarifa real de acuerdo con las escalas ya indicadas. En caso de detectarse que se realizó la retención a una tarifa menor, es necesario realizar el ajuste antes de realizar este último pago al contratista y retener el valor que se haya dejado descontar producto del cambio de tarifa presentado por cuestión de las adiciones.

Lo anteriormente señalado se sustenta en el Concepto N° 2324 del 12 de diciembre de 2017, emitido por parte del Consejo de Estado, el cual establece aclaraciones para determinar la base gravable y la tarifa⁶ al realizar la retención por estampilla pro-universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales, destacando entre otros los siguientes aspectos:

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conjuez Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo .Bogotá D.C., 7 de diciembre de 2015. Radicación interna: 2229 Número Único: 11001-03-06-000-2014-00223-00 Referencia: Aplicación de la Ley 1697 de 2013. Estampilla Pro Universidad Nacional y universidades estatales.

⁵ Ley 697 de 2013. **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%.

⁶ ... La base gravable y la tarifa que debe aplicarse se determina teniendo en cuenta el valor total del contrato, es decir su valor inicial más sus adiciones en dinero. Si se genera un ajuste de la base gravable como consecuencia de la adición al valor del contrato, los pagadores de las entidades nacionales contratantes deben realizar las reliquidaciones a lo ya retenido aplicando la tarifa correspondiente a la base gravable ajustada. En todo caso, antes de realizarse el último pago pactado se debe verificar de acuerdo con el valor total del contrato (valor inicial + adiciones), en qué base se ubica definitivamente el mismo para así proceder a hacer los reajustes respectivos y el

- La retención de la estampilla debe realizarla el pagador de la entidad que haya suscrito el contrato de obra o sus conexos de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista.
- Los pagadores de las entidades contratantes deben hacer las retenciones respectivas de manera proporcional a cada pago aplicando la tarifa de la base correspondiente al valor del contrato en el momento que se efectúe cada pago.
- En caso de generarse un ajuste de la base gravable como consecuencia de la adición al valor del contrato, los pagadores deben realizar las reliquidaciones a lo ya retenido aplicando la tarifa correspondiente a la base gravable ajustada.
- Antes de realizarse el último pago pactado se debe verificar de acuerdo con el valor total del contrato (valor inicial + adiciones), en qué base se ubica definitivamente el mismo para así proceder a hacer los reajustes respectivos y el correspondiente recaudo.

Es de vital importancia la coherencia y la unidad de los objetos contractuales los cuales la entidad vaya a ejecutar, por ningún motivo se pueden dividir o fraccionar los contratos que cumplan una misma función o que estén encaminados al desarrollo de un mismo objeto contractual para evitar el aumento de la base gravable⁷. En consecuencia, para establecer la base gravable debe tenerse en cuenta el valor total del contrato, es decir su valor inicial más sus adiciones en dinero, al igual que debe tenerse en cuenta todo lo correspondiente a suministros y materiales destinados a la ejecución de dicho contrato, dado que la norma no señala la posibilidad de que se le apliquen descuentos al valor del contrato para determinar dicha base.

correspondiente recaudo. Si la entidad contratante incumple con su obligación de hacer las retenciones correspondientes será responsable de conformidad con la ley.

⁷ Concepto consejo de Estado N° 2324 del 12 de diciembre de 2017. En el concepto de objeto puede distinguirse el núcleo esencial previsto en el contrato, esto es, la prestación a realizar por el contratista —obras, servicios o suministros—, que corresponde a la necesidad que se pretende satisfacer y los elementos accesorios que precisan su contenido (forma y modo), como pueden ser la forma de su ejecución, los materiales y especificaciones técnicas para su cumplimiento.

Por lo tanto, en la medida en que tal modificación conlleve aumentar el valor del contrato inicial, sujeto a la “estampilla” que nos ocupa, dicha reforma implica un ajuste en la base gravable del citado tributo, que acarrea el consecuente deber de pagar las sumas adicionales que se causen por este concepto

Como lo indicó la sala en el concepto referido, “en la medida en que tal modificación [se refiere a la adición] conlleve aumentar el valor del contrato inicial, sujeto a la “estampilla” que nos ocupa, dicha reforma implica un ajuste en la base gravable del citado tributo, que acarrea el consecuente deber de pagar las sumas adicionales que se causen por este concepto”

Adicionar un contrato implica modificar en sus elementos accidentales el contrato inicial pero no puede conllevar a la modificación del objeto. Las adiciones forman parte del mismo contrato inicial pero no puede conllevar a la modificación del objeto. Las adiciones forman parte del mismo contrato, forman un todo, hay un nexo causal inescindible entre el contrato y su adición. O como lo señala la doctrina “lo adicional se refiere a algo nuevo que inicialmente no estaba pactado pero que resulta ser necesario y pertinente para el objeto del contrato, el cual se mantiene en su perspectiva de objeto específico solo que con agregaciones nuevas que se vinculan a dicho objeto en claro nexo causal. Todo lo cual forja, claro está, un mayor valor del contrato”.

En cuanto a convenios interadministrativos, en el Concepto General Unificado N° 100202208-0585 de 2020 – DIAN; señala: “(...) se establece que las Entidades Estatales pueden asociarse entre sí, como forma de colaboración para el cumplimiento de sus fines y cometidos estatales mediante la celebración de convenios interadministrativos.

Estas figuras asociativas entre entidades públicas se rigen bajo la modalidad de contratación directa, pues así lo dispuso el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto número 1082 de 2015, Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación.

Así las cosas, en tanto los convenios interadministrativos sean celebrados para el traslado de recursos para financiación o cofinanciación de obras no son contrato de obra ni conexos al de obra, por ende, no pueden ser gravados con la estampilla objeto de estudio.

Asunto diferente sucederá con los contratos de obra que se deriven de la ejecución del convenio interadministrativo celebrado, sobre los cuales procederá el cobro de la contribución parafiscal.”

Así mismo, en contratos de mandato o asimilados, incluidos los de administración delegada; que correspondan a contratos de obra o conexos de obra, indica: ibídem “5.2. *Práctica de la retención en la fuente cuando las entidades del orden nacional actúan a través de sociedades fiduciarias y otros terceros que hagan sus veces acerca de la responsabilidad tributaria en materia de la práctica de la retención en la fuente en contratos de mandato o asimilados, incluidos los de administración delegada, para este Despacho es el mandatario-por el vínculo legal existente- quien debe cumplir con las obligaciones de retener y pagar a favor del Fondo Nacional de Universidades Estatales de Colombia el recaudo del tributo (...)*”.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Concepto General Unificado N° 100202208-0585 de 2020 – DIAN, es importante validar que la tarifa aplicada en los contratos de mandato sea determinada con base en el contrato inicial y que esta sea aplicada en cada uno de los subcontratos que suscriba el mandatario, el cual a su vez informará a la Entidad la relación de los pagos efectuados al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de controlar la aplicación del citado tributo.

Por lo tanto cuando el SENA suscriba contratos de obra o conexos, utilizando el tipo de contrato de mandato o administración delegada, será el mandatario (contratista) el que aplique la retención de estampilla pro – Universidad Nacional a cada uno de los subcontratos que realice en la ejecución de los recursos, determinando la tarifa de acuerdo al valor total del contrato inicial suscrito con el SENA y dicha tarifa será la que aplicará a cada uno de los subcontratos que realice y en esta misma línea será el contratista el que practique tal deducción, así mismo, está en la obligación de trasladar los recursos al Ministerio de Educación Nacional. El SENA por su parte hará el seguimiento y solicitará los soportes correspondientes al contratista, validando que efectivamente se haya realizado la retención, aplicado la tarifa correcta y que el traslado de los recursos al Ministerio de Educación sea en las fechas oportunas, para que en el proceso de fiscalización que realiza anualmente dicha entidad, tengamos los soportes necesarios para demostrar que se cumplió con el recaudo y pago de la estampilla sobre esta modalidad de contratación.

Por otro lado, y en lo que respecta a las retenciones de estampilla Pro - Universidad Nacional que el SENA llegase a practicar en exceso o indebidamente por no cumplir con el hecho generador, el Ministerio de Educación Nacional-MEN expidió la Resolución No. 09662 el día 17 de mayo de 2016, “por medio de la cual incorporó 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”.

En esta resolución se dispuso, que el contratista presentará la solicitud de devolución de la retención por concepto de estampilla improcedente o aplicada en exceso, ante la entidad contratante que actúe como agente retenedor, es decir, ante el SENA. Una vez analizada la solicitud por parte de la Regional o Centro de Formación y si esta es procedente, el SENA hará la devolución en el aplicativo SIIF Nación, aplicando la **“Guía como realizar devolución de deducciones practicadas en SIIF Nación”**, con cargo a los recursos que estén retenidos al mismo contratista reclamante y al mismo contrato, siempre que no hayan sido transferidos al Ministerio de Educación Nacional; es decir, que se validará en el aplicativo SIIF Nación (consulta de deducciones), que la retención no haya sido girada al Ministerio de Educación Nacional o que se encuentre saldo en retenciones practicadas de forma posterior, pero que se hayan originado al mismo contratista y por el mismo número de contrato, en consecuencia, no será posible hacer devoluciones afectando los saldos que tenga el SENA por las retenciones acumuladas de otro contrato y más aún practicadas a otro contratista.

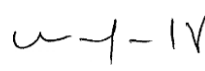
Realizada la anterior validación, si el SENA ya ha transferido los recursos en debida forma, y no cuenta con la disponibilidad de los recursos para proceder a la devolución, la solicitud realizada por parte del contratista deberá ser remitida al Ministerio de Educación Nacional-MEN⁸ con los respectivos soportes, con el fin de que el Ministerio proceda directamente a efectuar la devolución al contratista, siempre que cumpla con los requisitos correspondientes.

⁸ Mediante la Resolución No. 3281 del 13 de marzo de 2015, “por la cual se delega la función prevista en el literal b) del artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, la Ministra de Educación Nacional dispuso: **ARTÍCULO 1.** Delegar al cargo de la Subdirección de Gestión Financiera del Ministerio de Educación Nacional, la competencia otorgada por la ley, para adelantar los trámites administrativos necesarios para velar por el efectivo ingreso de los recursos provenientes de la contribución parafiscal establecida en la Ley 1697 de 2013 al Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, incluida la facultad para celebrar acuerdos de pago, así como la de dar traslado de la información correspondiente a la DIAN para lo de su competencia.

Los anteriores parámetros, deben ser tenidos en cuenta para su correcta aplicación, con el fin de mitigar el riesgo de que la Entidad se vea afectada por posibles procesos de fiscalización, que traigan como resultado sanciones onerosas; situación que además, conlleva consecuencias de carácter disciplinario para los responsables del proceso en cada Regional o Centro de Formación, según corresponda.


Cordial saludo,

Firmado
digitalmente por


 Wilson Javier
Rojas Moreno
Fecha: 2022.06.16
14:43:20 -05'00'

WILSON JAVIER ROJAS MORENO
Director Administrativo y Financiero


Aprobó: *Victor Daniel Guevara Cardona, Coordinador de Contabilidad*


Preparó: *Jarvin Antonio López, Profesional de Contabilidad,*


Deyby Martinez, Profesional de Contabilidad


Revisó: *Sandra Viviana Sastoque, Profesional de Contabilidad*