

CONCEPTO 52383 DE 2019

(agosto 6)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Bogotá, D.C.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: Concepto cobro coactivo estampilla pro - universidades públicas no retenida en pagos de contratos de obra.

En respuesta al correo electrónico del 26 de julio de 2019 con radicado número 8-2019-049923, mediante el cual solicita concepto sobre la viabilidad para “que se inicie un proceso de cobro coactivo por parte de la Entidad hacia los contratistas (de obra), para recuperar la retención por estampilla dejada de descontar en el momento del pago, más los respectivos intereses asumidos por nuestra Entidad?, esto teniendo en cuenta que los contratos objeto de la aplicación de la estampilla ya están liquidados por el SENA. Adicionalmente se precisa que existen conceptos que indican que el agente retenedor tiene el derecho de adelantar las acciones pertinentes contra el contribuyente, para obtener el reembolso de las retenciones no efectuadas en su momento (Artículo [370](#) del Estatuto Tributario)”; al respecto, de manera comedida le informo.

#### ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

#### PRECEDENTES NORMATIVOS

Para resolver la consulta formulada es pertinente advertir que la Dirección Jurídica por intermedio del Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa no resuelve casos particulares ni entra a analizar situaciones concretas que son del resorte de las áreas o instancias institucionales que tienen la competencia para abordarlos y resolverlos o brindar la orientación o asesoría pertinente.

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y jurisprudenciales:

Ley [1697](#) de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”.

Ley [1066](#) de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”

Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) – artículos [98](#), [99](#), [100](#), [297](#).

Estatuto Tributario – artículo [370](#)

Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) – artículos [98](#), [99](#), [100](#), [297](#).

Estatuto Tributario – artículo [370](#)

Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” – artículo [60](#)

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”- artículo [11](#)

Resolución No. [1235](#) del 2014, por la cual se adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA

Sentencia de 20 de octubre de 2014, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Enrique Gil Botero, radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777)

Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación (Código G-LPC-01) – Colombia Compra Eficiente

## ANÁLISIS JURÍDICO

### - ESTAMPILLA PROUNIVERSIDADES PÚBLICAS - CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL – SUJETOS PASIVO Y ACTIVO - CAUSACIÓN

Mediante la Ley 1697 de 2013 se creó y emitió la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, con un término para su recaudo de veinte (20) años, como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo (artículos [1](#) y [2](#)).

El artículo [5o](#) ibídem establece que el hecho generador del tributo 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...”.

Por su parte, el artículo [6o](#) ut supra señala que el sujeto pasivo “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”, al paso que el sujeto activo de la obligación tributaria es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) [artículo [7o](#)]

Respecto a la retención del porcentaje que corresponde al tributo, el artículo [9o](#) de la Ley 1697 de 2013 dispone:

“ARTÍCULO [9o](#). 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”.

## - LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS

Con la liquidación del contrato se busca hacer un cruce de cuentas o balance del contrato, donde puede haber un reconocimiento de saldos a favor de las partes y éstas ponen fin al vínculo contractual declarándose a paz y salvo, caso en el cual se trata de una liquidación total que impide discutir cualquier aspecto relacionado con el contrato; a menos que se dejen salvedades sobre las obligaciones o prestaciones derivadas del contrato, en cuyo caso se trata de una liquidación parcial, evento que deja abierta la opción para que el contratista acuda por la vía de la acción contractual ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de discutir aquellos aspectos fruto de la inconformidad planteada en el acta de liquidación.

Sobre el contenido, condiciones y plazos relativos a la liquidación de los contratos se ocupan los artículos [60](#) de la Ley 80 de 1993 y [11](#) de la Ley 1150 de 2007.

En este contexto normativo, COLOMBIA COMPRA EFCIENTE en la Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación (Código G-LPC-01) sobre los efectos de la liquidación de los contratos señala:

### “C. Efectos de liquidación

- i. El acto de liquidación del contrato presta mérito para su cobro coactivo y constituye un título ejecutivo siempre que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible según lo disponen el numeral 3 del artículo [99](#) y el numeral 3 del artículo [297](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- ii. De acuerdo con lo anterior, el cobro de los saldos que consten en el acto de liquidación a favor de la Entidad Estatal o del contratista deben realizarse mediante un proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa.
- iii. El acta de liquidación de mutuo acuerdo y que no contiene salvedades es una expresión de las partes de que el contrato ha sido terminado y que se ha dado cabal cumplimiento de las obligaciones que se encontraban estipuladas. Una vez liquidado el contrato sin salvedades, las partes no pueden alegar los mismos hechos en los que constan los acuerdos del acta de liquidación.
- iv. El acto de liquidación de común acuerdo constituye un negocio jurídico contentivo de la voluntad de las partes que goza de la presunción de legalidad y es vinculante para ellas, por tanto sólo puede ser invalidado por algún vicio del consentimiento –error, fuerza o dolo–.
- v. La liquidación de los contratos, en especial cuando se trata de la liquidación bilateral, es una instancia de solución de controversias entre las partes cuando no hay salvedades porque elimina la posibilidad de demandas posteriores y cuando las hay, porque reduce el ámbito de controversias judiciales a las mismas, excluyendo el debate relacionado con los acuerdos contenidos en el acta”.

En este sentido, el Consejo de Estado en Sentencia de 20 de octubre de 2014, sobre el contenido, alcance y salvedades o constancias por inconformidad de las partes en la liquidación de los contratos, expresó:

“(…) En primer lugar, que el inciso final del art. [11](#) -citado al pie de página-, dispone que la parte que tiene derecho a efectuar salvedades, en el acta de liquidación bilateral, es el contratista, lo cual siendo cierto es insuficiente, pues resulta injustificado entender, a partir de allí –y por exclusión- que el contratante -es decir, el Estado- no tiene el mismo derecho, aduciendo que la norma no le adjudica esa oportunidad. La Sala entiende que se trata de un derecho para ambas partes: de un lado, porque a la luz del art. [13](#) de la CP.[4] resulta injustificado sostener lo contrario y, de otro lado, porque lógicamente nada se opone a que también el contratante deje observaciones por su inconformidad con el resultado del contrato.

En segundo lugar, la nueva norma citada no dispone que la ausencia de salvedades en el acta impida a las partes demandarse posteriormente, de allí que este aspecto o consecuencia del tema sigue teniendo como fundamento la jurisprudencia de esta Sección, que no admite que las partes se declaren a paz y salvo o que guarden silencio frente a las reclamaciones que deben o debieron tener para el momento de la suscripción del acta de liquidación bilateral, y no obstante eso luego acudan a la jurisdicción, a solicitar una indemnización por los daños que sostienen haber padecido. Sobre estos conceptos, la Sección ha expresado lo siguiente, a lo largo del tiempo:

“Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala que cuando la liquidación del contrato se realiza entre la administración y su contratista, si no se deja salvedad en el acta en relación con reclamaciones que tengan cualquiera de las partes, no es posible que luego se demande judicialmente el pago de las prestaciones surgidas del contrato...” (…)

“Es evidente que cuando se liquida un contrato y las partes firman el acta de liquidación sin reparo alguno, éstos en principio no pueden mañana impugnar el acta que tal acuerdo contiene, a menos que exista error u omisión debidamente comprobado. La liquidación suscrita sin reparos es un auténtico corte de cuentas entre los contratistas, en la cual se define quién debe, a quién y cuánto. Como es lógico es un acuerdo entre personas capaces de disponer y las reglas sobre el consentimiento sin vicios rigen en su integridad.

“El acta que se suscribe, sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él...”

“También ha dicho la sala que una vez liquidado el contrato por mutuo acuerdo de las partes contratantes, dado su carácter bilateral, tal acto no es susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, a menos que se invoque algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) o a menos que dicha liquidación se haya suscrito con salvedades o reparos por alguna de ellas, en el mismo momento de su firma.

“Dicho de otra manera, de las salvedades o constancias efectuadas por el contratista en el acta de liquidación del contrato depende que pueda acudir ante el juez para que resuelva los reclamos que no atendió la administración durante su ejecución o para que los valores que reclamó en la diligencia de la liquidación y que no fueron atendidos, o no fueron allí incluidos, o expresamente le fueron negados, sean reconocidos.”

### 3.2.1. Excepción jurisprudencial al deber de dejar constancias para acceder a la jurisdicción:

hechos nuevos y posteriores

En estos términos, en la actualidad también se concluye que para demandar es necesario que las partes hayan dejado constancias en el acta de liquidación, si ésta se hizo de manera bilateral. Esta exigencia también rige para el Estado, no sólo para el contratista. Sin embargo, este supuesto tiene un matiz que lo hace razonable, introducido por la sentencia del 5 de marzo de 2.008 - 16.850-: Para exigir que las partes no se puedan demandar mutuamente, los hechos que sirven de fundamento a la reclamación debieron existir a más tardar al momento de la suscripción del acta de liquidación, o proyectarse desde allí hacia el futuro, de manera que se pueda suponer que ellas realmente están disponiendo de sus derechos y obligaciones de forma clara y libre.

Pero si la causa de la reclamación o demanda obedece a circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el acta, es lógico que puedan reclamarse jurisdiccionalmente los derechos en su favor, pues en tal caso desaparece el fundamento que ha dado la Sala para prohibir lo contrario, es decir, que allí no se afectaría el principio de la buena fe contractual, con la cual deben actuar las mismas al momento de acordar los términos de la culminación del negocio, ya que no existiendo tema o materia sobre la cual disponer –renuncia o reclamo-, mal podría exigirse una conducta distinta.

(...)

En este orden de ideas, es correcto afirmar –como lo hizo la Sala en la providencia inmediatamente citada-, que si la liquidación del contrato fue unilateral, el contratista queda en libertad de reclamar por cualquier inconformidad que tenga con ocasión de la ejecución del negocio. No obstante, la entidad pública no puede actuar del mismo modo, pues ella, al haber tenido el privilegio de liquidar, queda atada a sus planteamientos, de allí que no puede, posteriormente, agregar reclamos al contratista que no consten en el acto administrativo expedido, debiendo ceñirse a lo dicho en éste.

Ahora, si el negocio no se liquidó, ni bilateral ni unilateralmente, las partes pueden demandarse mutuamente, con absoluta libertad en la materia, pues ninguna restricción opera en este supuesto”. [Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Enrique Gil Botero, radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777)]

· FACULTAD DE COBRO COACTIVO -

La Ley 1066 de 2006<sup>[1]</sup> “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones” en su artículo 5o estableció la facultad de cobro coactivo en las entidades públicas y remitió para su aplicación al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario:

“ARTÍCULO 5o. 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 éstas 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...

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

PARÁGRAFO 2o. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo [820](#) del Estatuto Tributario...”

#### · COBRO COACTIVO - DOCUMENTOS QUE PRESTEN MÉRITO EJECUTIVO

El Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011) establece el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

“ARTÍCULO [98](#). DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo [104](#)<sup>[2]</sup> deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están

“ARTÍCULO [99](#). DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo [104](#), la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo [104](#), la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. Las demás garantías que, a favor de las entidades públicas antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

“ARTÍCULO [100](#). REGLAS DE PROCEDIMIENTO. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular...”

Finalmente, el artículo [297](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“ARTÍCULO [297](#). TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

(...)

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones...”

· REGLAMENTO INTERNO DE RECAUDO DE CARTERA DEL SENA

En cumplimiento del artículo [2o](#) de la Ley 1066 de 2006 y de su Decreto reglamentario 4473 de 2006, se expidió la Resolución No. [1235](#) del 2014, por la cual se adoptó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el SENA, el cual prevé:

“ARTÍCULO [13](#). CARTERA OBJETO DE COBRO COACTIVO. Serán objeto de cobro coactivo el conjunto de acreencias a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), consignadas en títulos ejecutivos, excepto hipotecarios que no serán objeto de cobro coactivo, que contengan obligaciones dinerarias, claras, expresas y actualmente exigibles y debidamente ejecutoriadas.

(...)

“ARTÍCULO [15](#). TÍTULO EJECUTIVO. Por título ejecutivo se entiende el documento en el que consta una obligación consistente en una suma de dinero a favor de la entidad, clara, expresa y actualmente exigible. De conformidad con el artículo [828](#) del Estatuto Tributario, se harán efectivos por cobro coactivo administrativo los siguientes títulos:

(...)

11. Liquidaciones definitivas de los convenios y contratos que constituyan título ejecutivo.

12. Demás obligaciones en dinero que sean objeto de cobro coactivo administrativo y que consten en títulos ejecutivos, claros, expresos y exigibles a favor del Sena.

(...)

“ARTÍCULO [18](#). REQUISITOS ESENCIALES DEL TÍTULO EJECUTIVO. La obligación contenida en el título ejecutivo debe reunir los siguientes requisitos:

1. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos, es decir, que se encuentre plenamente identificado el deudor, la naturaleza de la obligación, los factores que la determinan.
2. Que sea expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada la obligación sin que sea necesario realizar un análisis lógico para inferirla.
3. Que sea actualmente exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, que se hayan resuelto los recursos interpuestos o que los mismos no se hayan interpuesto en tiempo”.

#### · ESTATUTO TRIBUTARIO – OMISIÓN EN LA RETENCIÓN DEL TRIBUTO

Tal como se destaca en su comunicación, el artículo [370](#) del Estatuto Tributario establece:

“ARTICULO [370](#). LOS AGENTES QUE NO EFECTUEN LA RETENCION, SON RESPONSABLES CON EL CONTRIBUYENTE. No realizada la retención o percepción, el agente responderá por la suma que está obligado a retener o 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”.

#### CONCLUSIÓN

Como ha quedado expuesto, por mandato de la Ley [1066](#) de 2006, en concordancia con lo previsto en el título IV de la Ley [1437](#) de 2011, las entidades públicas tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones dinerarias exigibles a su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, para lo cual deberán aplicar el procedimiento de cobro coactivo contenido en el Estatuto Tributario Nacional.

De ahí que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículos [99](#) y [297](#)) establece que prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, aquellos documentos en que conste una obligación clara, expresa y exigible, entre los cuales se encuentran los contratos y las actas de liquidación de los contratos.

De lo anterior surge la facultad de cobro coactivo atribuida al SENA, dada su naturaleza de entidad pública, para el cobro de obligaciones a su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible.

El reglamento Interno de Recaudo de Cartera del SENA, adoptado por Resolución [1235](#) de 2014, establece que serán objeto de cobro coactivo el conjunto de acreencias a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), consignadas en títulos ejecutivos, que contengan obligaciones dinerarias, claras, expresas y actualmente exigibles y debidamente ejecutoriadas, entre cuyos títulos ejecutivos se encuentran las “Liquidaciones definitivas de los convenios y contratos que constituyan título ejecutivo” y las “ Demás obligaciones en dinero que sean objeto de cobro coactivo administrativo y que consten en títulos ejecutivos, claros, expresas y exigibles a favor del Sena”.

A tono con lo previsto en la ley, el precitado Reglamento Interno de Cartera del SENA (artículo [18](#)) señala que la obligación contenida en el título ejecutivo debe reunir los siguientes requisitos:



“1. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos, es decir, que se encuentre plenamente identificado el deudor, la naturaleza de la obligación, los factores que la determinan.

2. Que sea expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada la obligación sin que sea necesario realizar un análisis lógico para inferirla.

3. Que sea actualmente exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, en que se hayan resuelto los recursos interpuestos o que los mismos no se hayan interpuesto en tiempo”. (Subrayamos)

Pues bien, en el caso subexamen, si bien las personas naturales, jurídicas, consorcios o uniones temporales con los cuales se celebraron contratos de obra y conexos, tenían a su cargo la obligación tributaria representada en la Estampilla creada por la Ley 1697 de 1997 en su carácter de sujetos pasivos<sup>[3]</sup>, no es menos cierto que para que pueda cobrarse por vía coactiva se requiere que en un documento – contrato, acta de liquidación, acto administrativo o cualquier otro documento – conste de manera clara, expresa y exigible la obligación tributaria que correspondía retener con cargo a los contratos de obra celebrados.

En caso de que no pudiese hacerse el cobro por vía coactiva, por no darse las condiciones antes indicadas, podrá demandarse el contrato o el acta de liquidación del contrato, siempre que no haya caducado la acción para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el caso del acta de liquidación debe tenerse en cuenta que si el acta de liquidación bilateral se firmó sin reparo o salvedad alguno, las partes contratantes, en principio, no podrían impugnar el acta que tal acuerdo contiene, salvo que exista error u omisión debidamente comprobado, tal como se desprende de la Sentencia proferida por el Consejo de Estado a que antes se hizo mención. (Ver también Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación – Colombia Compra Eficiente)

## RECOMENDACIÓN

Así las cosas, sugerimos examinar si cada uno de los contratos de obra y/o sus actas de liquidación, contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, para determinar si es procedente remitir tales documentos para cobro coactivo.

De igual manera, se recomienda analizar tales documentos con el fin de establecer si es dable iniciar las acciones contencioso – administrativas que fueren pertinentes, tal como quedó expuesto.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario destacar que el artículo [9o](#) de la Ley 1697 de 2013 impuso la obligación a las entidades contratantes para retener o descontar de manera proporcional el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla pro -universidades sobre el pago o pagos realizados al contratista de obra a la luz de la norma legal atrás invocada.

La omisión en la retención del porcentaje por concepto de la estampilla creada por la Ley [1697](#) de 2013, implica que el agente obligado a realizar la retención deba responder por la suma no descontada, tal como lo establece el artículo [370](#) del Estatuto Tributario.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las

modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Dirección Jurídica - Dirección General

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. El Decreto 4473 de 2006 por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006, estableció en su artículo [5o](#) que “Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.”

2. Ley 1437 de 2011: “ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (...)”

PARÁGRAFO. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%”.

3. Para los fines pertinentes, es importante resaltar que la DIAN es el sujeto activo de la obligación tributaria del sujeto pasivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo [7o](#) de la Ley 1697 de 2013.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

