

Pública
223200-24-3

Concepto

Bogotá, D. C.

Señor
Lisandro Manuel Junco Riveira
C. C. 80.181.735
lisandrojunco@juncosaldarriaga.com
Ciudad

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 20.01.2026 14:43:26

Al Contestar Cite este Nr: 2026EE019184O1 Fol: 12 Anex: 1

ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ

MARTINEZ

DESTINO:LISANDRO MANUEL JUNCO RIVEIRA / LISANDRO
MANUEL JUNCO RIVEIRA

ASUNTO: Concepto - Estampillas - Base gravable # Base gravable
especial # prestadores de servicios integrales de aseo y cafetería,
de vigilancia - 2025ER321489O1 - 2026ER014406O1

OBS: RADICACIÓN VIRTUAL



CONCEPTO

Radicado solicitud	2025ER321489O1 - 2026ER014406O1
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Estampillas - Base gravable – Base gravable especial – prestadores de servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia
Problema jurídico	¿A partir de qué fecha surte efectos la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que fijó un criterio interpretativo para la aplicación de la base gravable especial del artículo 462-1 del Estatuto Tributario?
Fuentes formales	Estatuto Tributario Decreto Distrital 468 de 2025 Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 02 de diciembre de 2021. Expediente 25000-23-37-000-2017-01665-01 (25686). C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1993; Sentencia C-037 de 1996; reiterada en la Sentencia C-415 de 2012 Corte Constitucional.Sentencia C- 507 de 2020 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección B – mediante sentencia del 17 de julio de 2025

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Hemos recibido su solicitud de concepto con fundamento en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 17 de julio de 2025 en la cual solicita se indique:

¿Cuáles son los criterios doctrinarios unificadores para la aplicación de las estampillas distritales en Bogotá D. C., incorporando la base gravable especial del artículo 462-1 del E. T, a los servicios integrales de aseo, cafetería, vigilancia y temporales de empresas, en acatamiento de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 17 de julio de 2025? En particular solicita precisar:

- La delimitación de la base gravable de las estampillas distritales (Estampilla Universidad Distrital, Pro – Cultura, Bienestar del Adulto Mayor y Universidad Pedagógica Nacional), limitándola al AIU excluyendo costos directos e indirectos, en armonía con el parágrafo del artículo 462-1 ET y el Decreto Distrital 250 de 2018.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

113-F.01
V.15

2. La integración automática de esta base especial a las normas locales (Acuerdos Distritales 19 de 1972, 696 de 2017, entre otros), sin perjuicio de la autonomía fiscal del Distrito Capital (artículo 287 de la Constitución Política), y su impacto en la liquidación parcial del tributo durante la ejecución contractual, incluyendo anticipos y devoluciones por pagos en exceso (artículo 850 ET).
3. Los efectos retroactivos de la sentencia en términos de seguridad jurídica, permitiendo la reliquidación de obligaciones tributarias desde la vigencia 2017 (posterior a la modificación por la Ley 1819 de 2016) y las directrices para agentes retenedores y responsables de contratos con entidades distritales.
4. La conciliación con principios tributarios como la legalidad (artículo 338 CP), equidad (artículo 363 CP) y no confiscatoriedad, evitando interpretaciones extensivas que amplíen la base gravable más allá del AIU, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-539 de 2011, C-740 de 1999, C-594 de 2010).

1. CUESTIÓN PREVIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta -Subsección B – mediante sentencia del 17 de julio de 2025 se pronunció sobre la nulidad del Concepto Unificador de Estampillas 2020EE1154O1 del 09 de enero de 2020 y del Oficio 2020EE112823 del 23 de julio de 2020 y falló así:

Primerº: Negar las pretensiones de la demanda contra el Concepto unificador sobre estampillas distritales del 9 de enero de 2020 proferido por el director jurídico de la Secretaría de Hacienda Distrital; y el Concepto / Oficio No. 2020EE112823 del 23 de julio de 2020 expedido por el subdirector jurídico tributario (E) de la Secretaría de Hacienda Distrital, bajo el entendido que la base gravable allí descrita es la que corresponde a las bases gravables previstas en las diferentes fuentes formales de las estampillas distritales que fueron su fundamento, pero que si el sujeto pasivo de las estampillas es persona natural o jurídica que presta “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 de 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 de 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 base gravable para cuantificar el tributo será “a parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior diez por ciento (10%) del valor del contrato [...].”

Como se observa, no se declaró la nulidad de los conceptos mencionados, así como tampoco se dio alguna orden a esta entidad relacionada con emitir algún concepto, sin embargo, fue fijado el criterio interpretativo de la base gravable para cuantificar las estampillas en el caso de que los sujetos pasivos de estas, sean personas naturales o jurídicas que presten los servicios integrales de aseo, cafetería y de vigilancia.

2. CONSIDERACIONES:

Con base en la claridad previamente expuesta, se dará respuesta a los puntos planteados en su solicitud, así: 1) procedencia de la emisión de un concepto unificador; 2) efectos de

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



la sentencia; 3) aplicación de la base gravable especial del artículo 462-1 del Estatuto Tributario en materia de estampillas y 4) conclusiones.

1. De la emisión del concepto unificador

La decisión de emitir un concepto unificador surge cuando frente a un determinado tema se reciben múltiples consultas, por lo tanto, con el fin de arribar a una comprensión razonable, coherente y unificada de ese asunto, se emiten ese tipo de documentos.

En atención a las múltiples consultas recibidas sobre la aplicación de las estampillas, esta Dirección emitió en el año 2020 el *Concepto Unificador de Estampillas 2020EE1154O1*, mediante el cual se abordaron interrogantes relacionados con el sujeto pasivo y activo, el hecho generador, la base gravable y las exclusiones, con el propósito de ofrecer una interpretación razonable, coherente y unificada respecto de la aplicación de las estampillas vigentes en el Distrito Capital.

Posteriormente fue presentada la demanda de simple nulidad contra el mencionado concepto por considerarse que con este se vulneró el artículo 462-1 del Estatuto Tributario. Sin embargo, en la sentencia no se declara la nulidad del concepto, sino que se establece una interpretación condicionada. En tal sentido, el efecto natural es que su aplicación se dé hacia el futuro.

En ausencia de anulación, resulta claro que no se genera un vacío normativo que deba retrotraerse; lo que se fija es una directriz de aplicación que vincula a la administración a partir de la ejecutoria de la providencia, la cual, en este caso concreto, tuvo lugar el 11 de agosto de 2025.

Por lo tanto, dado que el concepto unificador, al referirse a la base gravable, contempla las diferentes fuentes formales de las estampillas distritales y no fue declarado nulo, lo que corresponde en el presente caso es adicionar el numeral 5 sobre la base gravable de las estampillas. Dicho numeral tiene como finalidad precisar la forma de cuantificar el tributo cuando el sujeto pasivo sea una persona natural o jurídica que preste servicios integrales de aseo y cafetería; de vigilancia autorizada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo; o aquellos prestados por cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, siempre que cuenten con resolución de registro expedida por el Ministerio de Trabajo respecto de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social. También se incluyen los servicios prestados por sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo. En todos estos casos, la base gravable será la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), la cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

En virtud de lo expuesto y conforme a la facultad otorgada a esta Dirección en el numeral 4¹ del artículo 68 del Decreto Distrital 645 de 2025², se incorporó el literal c) al punto 5 del Concepto Unificador de Estampillas 2020EE1154O1 del 9 de enero de 2020, atendiendo la interpretación fijada por el Tribunal. Dicho ajuste se anexa para su conocimiento. Cabe precisar que esta modificación también incide en el Oficio 2020EE112823 del 23 de julio de 2020, dado que en este se citó el concepto unificador como referencia para establecer los parámetros aplicables en materia de estampillas distritales.

2. Efectos de la sentencia

La sentencia proferida el 17 de julio de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, dentro del medio de control de nulidad simple, negó expresamente la nulidad de los conceptos demandados y se limitó a emitir una interpretación orientada al entendimiento del concepto unificador analizado.

Este matiz es determinante para establecer el alcance temporal de la providencia, en tanto no se expulsa ningún acto del ordenamiento, sino que se precisa su sentido jurídico, lo cual resulta relevante para explicar por qué la decisión debe producir efectos *ex nunc* (hacia el futuro) y no *ex tunc* (hacia el pasado), teniendo en cuenta los precedentes del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en materia de seguridad jurídica, confianza legítima y protección de situaciones jurídicas consolidadas.

2.1. Nulidad de actos generales e interpretación condicionada.

El Consejo de Estado ha reiterado que, cuando se declara la nulidad de un acto administrativo de carácter general, la regla es la retroactividad de sus efectos³, en el entendido de que el acto inválido nunca debió producir consecuencias jurídicas. No obstante, esta retroactividad encuentra un límite: las situaciones jurídicas consolidadas y

¹ Artículo 68º. Dirección Jurídica. Son funciones de la Dirección Jurídica, las siguientes:
[...]

4. Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

² “Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda”

³ Sobre los efectos «*ex tunc*» de las sentencias de nulidad de los actos administrativos generales se pueden consultar los siguientes fallos: **1)** Sección Cuarta. Consejera ponente: MARIA INÉS ORTIZ BARBOSA. 25 de septiembre de 2006. Radicación 08001-23-31-000-2002-00737-01(15304). Actor: Sociedad Hijos de A. Pardo. Demandado: DIAN.; **2)** Sección Cuarta. Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ. 9 de marzo de 2006. Radicación: 25000-23-25-000-2005-01458-01(AC). Actor: Felisa Romero. Demandado: Departamento de Cundinamarca, Beneficencia de Cundinamarca y Ministerio de Hacienda.; **3)** Sección Cuarta. Consejera ponente: MARIA INÉS ORTIZ BARBOSA. 16 de junio de 2005. Radicación: 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311). Actor: CARREFOUR. Demandado: Cámara de Comercio de Bogotá y Superintendencia de Industria y Comercio.; **4)** Sección Cuarta. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIE. 7 de febrero de 2008. Radicación: 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443). Actor: Concentrados Cresta Roja S.A. Demandado: DIAN.; **5)** Sección Tercera. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ. 10 de marzo de 2005. Radicación número: 11001-03-26-000-1992-07961-01(7961). Actor: Germán Cavalier Gaviria. Demandado: Ministerio de Minas y Energía.; **5)** Sección Cuarta. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIE. 23 de marzo de 2001. Radicación número: 76001-23-24-000-1997-4782-01(11598). Actor: Brako LTDA.

los actos ejecutoriados no pueden ser desconocidos por un fallo posterior, so pena de quebrantar el principio de seguridad jurídica⁴.

Cuando sucede lo ocurrido en el presente caso, esto es, la sentencia no declara la nulidad, sino que fija una interpretación condicionada, el efecto natural es su aplicación hacia el futuro, pues, en ausencia de anulación, no existe un vacío normativo que deba retrotraerse; lo que se establece es una directriz de aplicación que obliga a la administración solo a partir de la ejecutoria de la providencia, situación que para el caso concreto ocurrió el 11 de agosto de 2025. De esta manera se distingue entre:

- Efectos ex tunc, propios de las nulidades que expulsan un acto del ordenamiento.
- Efectos ex nunc, aplicables a las sentencias interpretativas o moduladoras, que dan o aplican un entendimiento o interpretación de la norma sin alterar lo actuado en el pasado.

2.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre efectos temporales de las sentencias

La Corte Constitucional ha seguido una línea similar en materia de control abstracto. De manera general, sus decisiones tienen efectos hacia el futuro (ex nunc), salvo que expresamente se disponga lo contrario. La Corporación ha señalado que esta regla responde a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, la confianza legítima y el respeto por situaciones consolidadas, de modo que la declaración de inexequibilidad no desconozca derechos adquiridos ni afecte actos perfeccionados bajo la vigencia de la norma luego retirada⁵.

A su vez en la Sentencia C-386 de 2014 la Corte reiteró que la regla general sobre las sentencias que declaran la inexequibilidad de una norma, es que sus efectos son ex nunc, es decir, hacia futuro, a menos que el Tribunal Constitucional los module de acuerdo con lo previsto en el artículo 241 de la Carta.

En el mismo sentido la Sentencia C- 507 de 2020, la Corte señaló al respecto:

"La Corte ha insistido en que la modulación de los efectos de sus sentencias, bien desde el punto de vista del contenido de su decisión, o bien desde el punto de vista de sus efectos temporales, es una tarea ineludible para asegurar la integridad del texto constitucional. Así, en lo que respecta a la fijación de los efectos temporales, es sabido que por regla general las decisiones de la Corte tienen efectos hacia futuro o ex nunc, pues, en principio, ello tributa en beneficio de los principios de seguridad jurídica y buena fe."

De manera excepcional, la Corte ha dispuesto efectos retroactivos (ex tunc) cuando la justicia material así lo señala expresamente, ya que la regla general implica que los efectos sean siempre hacia el futuro. Este criterio resulta aplicable a las sentencias contencioso-administrativas que fijan interpretaciones sin declarar nulidades, puesto que las mismas entran en la categoría de sentencias interpretativas.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de diciembre de 2002, Rad. 73001-23-31-000-1999-0674-01; Sección Cuarta en sentencias de 23 de febrero y 21 de julio de 2011, en los expedientes 17139 y 16356, con ponencia del Consejero Hugo Bastidas).

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1993; Sentencia C-037 de 1996; reiterada en la Sentencia C-415 de 2012

En relación con las sentencias interpretativas se ha señalado en el mismo sentido, que por regla general los efectos de estas sentencias son hacia el futuro, ya que establecen una forma de interpretación de determinada situación, sin que puedan entenderse que sus efectos son retroactivos, excepto cuando el mismo despacho judicial lo establezca de manera expresa, lo cual no ocurrió en el presente caso.

2.3. Aplicación al caso concreto

En la sentencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió no decretar la nulidad solicitada y mantener la validez de los conceptos demandados, pero fijó una interpretación jurídica respecto de la aplicación a los contratos de servicios previstos en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario. Al no existir declaratoria de nulidad, no procede retrotraer efectos hacia el pasado, pues no se está en presencia de una anulación, sino de una directriz interpretativa que debe aplicarse únicamente hacia el futuro.

De esta forma, no se ven afectados los actos administrativos ejecutoriados ni las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad al fallo y, por otro lado, el criterio fijado será aplicable exclusivamente a partir de la ejecutoria de la providencia, asegurando certeza en las actuaciones futuras y evitando contingencias por reapertura de actuaciones pasadas.

Este entendimiento es consistente con los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe, así como con la línea jurisprudencial tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

En conclusión, la sentencia analizada, al no declarar la nulidad de los actos demandados sino condicionar su interpretación, solo puede producir efectos hacia el futuro (*ex nunc*).

Cualquier aplicación retroactiva resultaría contraria a la seguridad jurídica, ya que la decisión de ninguna manera impuso la nulidad de los conceptos demandados.

La interpretación fijada, en consecuencia, vincula a la Administración a partir de la ejecutoria del fallo el 11 de agosto de 2025, sin menoscabar la validez de lo actuado previamente. Esta solución asegura la armonización de la doctrina administrativa con el mandato judicial, preservando al mismo tiempo la confianza de los contribuyentes y la integridad institucional.

Además, debe entenderse que ni en la parte resolutiva ni en la considerativa de la decisión judicial se establece una regla excepcional sobre la aplicación temporal del fallo. En consecuencia, corresponde aplicar la regla general de interpretación y efectos de las decisiones judiciales en el tiempo, esto es, hacia el futuro, cuando no se declara la nulidad y, por ende, el acto no desaparece de la vida jurídica. Esta tesis cuenta con respaldo jurisprudencial en pronunciamientos del Consejo de Estado⁶.

⁶ Sección Primera, en la sentencia del treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) dentro de los radicados acumulados 11001-03-24-000-2018- 00387-00 y 11001-03-24- 000-2018-00399-00 (acumulados), siendo Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés; Sala Veinticuatro Especial de Decisión, sentencia del veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 11001-03-15-000-2020- 02345-00 (CA), Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE.

3. Aplicación de la base gravable especial en el Distrito Capital en materia de estampillas

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el pronunciamiento del 17 de julio de 2025, analizó el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 182 de la Ley 1819 de 2016 que estableció una base gravable especial en materia de IVA, así:

Artículo 462-1. BASE GRAVABLE ESPECIAL, modificado por el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: 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. modificado por el artículo 182 de la Ley 1819 de 2016. Esta base gravable especial se aplicará igualmente al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, para efectos de la aplicación de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y de la retención en la fuente sobre el Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, así como para otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial.

[...]

Como se observa, el artículo citado estableció una base gravable especial aplicable exclusivamente a los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de 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 de 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 a la que le aplicaría la tarifa del 16% - vigente para esa fecha- correspondiente al AIU (administración, imprevistos y utilidad), que no puede ser inferior al 10% del valor del contrato.

Como se observa, el artículo citado estableció una base gravable especial aplicable exclusivamente a los servicios integrales de aseo y cafetería, a los servicios de vigilancia y a los servicios temporales de empleo a la que le aplicaría la tarifa del 16% correspondiente al AIU (administración, imprevistos y utilidad), que no puede ser inferior al 10% del valor del contrato.

Adicionalmente, el parágrafo hizo extensiva esa base gravable especial al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios – ICA y para la aplicación de su retención.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

Ahora bien, aunque el parágrafo señala que se aplicará también a otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial, lo cierto es que no especificó los tributos como si lo hizo con el ICA, lo que evidencia una indeterminación normativa que, en principio, solo puede ser superada por la Ley o un Acuerdo Distrital.

Sobre este aspecto, resulta relevante traer a colación la aclaración de voto de la Magistrada Stella Jeanette Carvajal Basto en la sentencia proferida dentro del proceso 25000-23-37-000-2017-01354-01 (25479).

Tanto la Ley 14 de 1983, como el Decreto 1421 de 1993 (decreto especial con fuerza de ley), establecieron unas bases gravables especiales para el ICA respecto de: i) las agencias de publicidad⁷, ii) las administradoras y corredoras de bienes raíces, iii) para los distribuidores de derivados del petróleo⁸ y, iv) para las entidades del sector financiero⁹, todas estas adoptadas por el Concejo Distrital de Bogotá en el Decreto 352 de 2002.

Así mismo, las leyes 383 de 1997 y 56 de 1981 determinaron bases gravables especiales para las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios¹⁰, y por la generación eléctrica¹¹, respectivamente; las cuales fueron adoptadas de igual forma por el Distrito Capital.

En ese orden, la Constitución y las disposiciones señaladas constituyen un cuerpo normativo, dictado en ejercicio de las atribuciones legislativas especiales que por una sola vez se le otorgaron al Distrito Capital para que dictara las normas correspondientes, entre otras, las atinentes al régimen tributario, lo cual trae como consecuencia que el marco jurídico sobre el impuesto de industria y comercio adoptado por la entidad demandada se encuentra vigente y es de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración Tributaria, como por los contribuyentes.

Ahora bien, atendiendo a lo señalado, se advierte que dentro de ese marco normativo que regula el ICA en el Distrito Capital, no está incluido lo previsto en el artículo 46 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, en el cual se estableció una «base gravable especial» aplicable al impuesto sobre las ventas, entre otras, para actividades de servicio de vigilancia y aseo, una tarifa del 16% en la parte correspondiente al AIU, que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato. En el parágrafo de dicho artículo también se dispuso que la base gravable descrita aplicaría para efectos de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta, al igual que para los impuestos territoriales.

La referida disposición no ofrecía la certeza suficiente para que de su interpretación se concluyera que, al referirse a la aplicación de la base gravable especial «para efectos de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta, al igual que para los impuestos territoriales», se hablara directamente del impuesto de industria y comercio, y si se trataba de una modificación a la base gravable de las actividades de aseo, cafetería y vigilancia, o si solo concernía a un sistema de retenciones para su recaudo.

Tal era la falta de claridad del artículo 46 de la Ley 1607 de 2012, que se hizo necesaria

⁷ Parágrafo 2 artículo 33 ley 14 de 1983

⁸ Parágrafo 3 artículo 33.

⁹ Artículo 41.

¹⁰ Artículo 51.

¹¹ Artículo 7 Ley 56 de 1981.

la intervención del legislador, quien a través del artículo 182 de la Ley 1819 de 2016, procedió a modificar únicamente el parágrafo del artículo 462-1 del Estatuto Tributario, aclarando que la base gravable se aplicaría igualmente al Impuesto de Industria y Comercio¹². Todo lo cual sucedió después de ocurridos los hechos motivo del presente litigio (bimestres 3º a 6º de 2013 y 1º al 6º del año 2014).

[...]

No obstante, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca interpretó que [...] 56.

[i]ndependiente de la calificación como “tasa parafiscal” o “impuesto con destinación específica”, lo cierto es que las estampillas son tributos territoriales y les aplica la base gravable especial definida en el artículo 462-1 del ET, pues según su parágrafo, este elemento opera frente a los “[...] impuesto, tasas y contribuciones del orden territorial [...]” los cuales hacen parte del género tributo [...]

Por lo tanto, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección B – en sentencia del 17 de julio de 2025, si el sujeto pasivo de las estampillas es persona natural o jurídica que presta “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 de Trabajo y en los prestados por las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuenta a mano de obra se refiere, vigilados por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido la resolución de registro por parte del Ministerio de Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, como también a los prestados por los sindicados con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo” la base gravable para cuantificar el tributo será la parte correspondiente al AIU (administración, imprevistos y utilidad), que no podrá ser inferior al 10% del valor del contrato.

En tal sentido, la aplicación de la modulación fijada rige hacia el futuro, pues, en ausencia de anulación, no existe un vacío normativo que deba retrotraerse; lo que se establece es una directriz de aplicación que obliga a la administración a partir de la ejecutoria de la providencia, situación que para el caso concreto ocurrió el 11 de agosto de 2025, como se precisó en el numeral anterior.

La aplicación que se da a partir de la fecha indicada será la que permite el alcance de la ley, pues es deber de esta secretaría darle cumplimiento.

CONCLUSIONES:

Aunque en su petición no se plantearon concretamente preguntas, a partir de lo expuesto en la parte considerativa se pasa a atender sus enunciados, así:

1. ¿Cuáles son los criterios doctrinarios unificadores para la aplicación de las estampillas distritales en Bogotá D. C., incorporando la base gravable especial del

¹² «ARTÍCULO 182. Modifíquese el parágrafo del artículo 462-1 del Estatuto Tributario el cual quedará así: PARÁGRAFO. Esta base gravable especial se aplicará igualmente al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, para efectos de la aplicación de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y de la retención en la fuente sobre el Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios, así como para otros impuestos, tasas y contribuciones de orden territorial».

artículo 462-1 del E. T, a los servicios integrales de aseo, cafetería, vigilancia y temporales de empresas, en acatamiento de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 17 de julio de 2025?

Como se señaló en la parte considerativa, los conceptos unificadores se expiden cuando sobre un determinado tema se presentan múltiples consultas. Su finalidad es ofrecer una interpretación razonable, coherente y uniforme del asunto, razón por la cual se emiten este tipo de documentos.

Como en el presente caso no se declaró la nulidad del Concepto Unificador de Estampillas 2020EE1154O1 del 09 de enero de 2020, lo que procedió fue adicionarle el numeral 5 sobre la base gravable de las estampillas, para aclarar que la base gravable para cuantificar el tributo cuando el sujeto pasivo de las estampillas es persona natural o jurídica que presta “los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de 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 de 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”, será la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior diez por ciento (10%) del valor del contrato. Esta adición se anexa.

Cuando, como en el presente caso, la sentencia no declara la nulidad sino que establece una interpretación condicionada, el efecto natural de dicha decisión es su aplicación hacia el futuro. En ausencia de anulación, no se genera un vacío normativo que deba retrotraerse; lo que se fija es una directriz de aplicación que vincula a la administración a partir de la ejecutoria de la providencia. En el caso concreto, esta situación se produjo el 11 de agosto de 2025.

Por lo tanto, dado que el concepto unificador relativo a la base gravable hace referencia a *las distintas fuentes formales de las estampillas distritales* y, al no haber sido declarado nulo, lo que corresponde en el presente caso es adicionar un literal al numeral 5 sobre la base gravable de las estampillas. Con ello se busca precisar que, cuando el sujeto pasivo sea una persona natural o jurídica que preste “los servicios integrales de aseo y cafetería; de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo; y aquellos prestados por 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 de Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, así como los prestados por sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo”, la base gravable será la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), la cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

2. La delimitación de la base gravable de las estampillas distritales (Estampilla Universidad Distrital, Pro – Cultura, Bienestar del Adulto Mayor y Universidad

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



Pedagógica Nacional), limitándola al AIU excluyendo costos directos e indirectos, en armonía con el parágrafo del artículo 462-1 ET y el Decreto Distrital 250 de 2018.

La delimitación de la base gravable para las estampillas será la expuesta en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, aplicable en el Distrito Capital por disposición del parágrafo de ese mismo artículo, exclusivamente para las personas naturales o jurídicas que prestan los servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia descritas en esa norma.

3. La integración automática de esta base especial a las normas locales (Acuerdos Distritales 19 de 1972, 696 de 2017, entre otros), sin perjuicio de la autonomía fiscal del Distrito Capital (artículo 287 de la Constitución Política), y su impacto en la liquidación parcial del tributo durante la ejecución contractual, incluyendo anticipos y devoluciones por pagos en exceso (artículo 850 ET). 4. Los efectos retroactivos de la sentencia en términos de seguridad jurídica, permitiendo la reliquidación de obligaciones tributarias desde la vigencia 2017 (posterior a la modificación por la Ley 1819 de 2016) y las directrices para agentes retenedores y responsables de contratos con entidades distritales.

Los puntos 3 y 4 se abordan de manera conjunta. En este sentido, la interpretación otorgada al artículo 462-1 del Estatuto Tributario respecto de las estampillas distritales surge a raíz de la demanda de simple nulidad interpuesta contra el Concepto Unificador sobre estampillas distritales del 9 de enero de 2020, emitido por esta Dirección, así como contra el Concepto/Oficio 2020EE112823 del 23 de julio de 2020, expedido por el Subdirector Jurídico Tributario (E) de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En consecuencia, la aplicación de la modulación fijada opera hacia el futuro, pues, al no haberse declarado la nulidad, no se genera un vacío normativo que deba retrotraerse. Lo que se establece es una directriz de aplicación que vincula a la administración a partir de la ejecutoria de la providencia, situación que, en el caso concreto, tuvo lugar el 11 de agosto de 2025.

4. La conciliación con principios tributarios como la legalidad (artículo 338 CP), equidad (artículo 363 CP) y no confiscatoriedad, evitando interpretaciones extensivas que amplíen la base gravable más allá del AIU, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-539 de 2011, C-740 de 1999, C-594 de 2010).

Aunque de la simple lectura de este enunciado, el mismo pareciera que carece de claridad, la interpretación ordenada por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en materia de la aplicación de la base gravable especial para las estampillas que se generen en contratos suscritos por personas naturales o jurídicas que presten servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia descritos en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, es aplicable en el Distrito Capital a partir del 11 de agosto de 2025 en acatamiento de la orden dada por el mencionado tribunal.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, se informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica radicando su comunicación en nuestro sitio web: www.haciendabogota.gov.co sección central Nuestros canales de atención, en el formulario de peticiones y trámites.

Atentamente,

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Anexo: 1 archivo en pdf

Proyectado por:	<i>Carol Murillo Herrera - profesional especializado SJH</i>
Revisado por:	<i>Pedro Andrés Cuéllar Trujillo- subdirector jurídico de hacienda</i>

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9