

COMPETENCIA DE LOS FONDOS MIXTOS PARA ACTUAR COMO AGENTES
RETENEDORES DE LAS ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES, EN
LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA QUE SUSCRIBEN EN EL DEPARTAMENTO
DEL META



PAULA ANDREA SALINAS SIERRA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO
2026

COMPETENCIA DE LOS FONDOS MIXTOS PARA ACTUAR COMO AGENTES
RETENEDORES DE LAS ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES, EN
LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA QUE SUSCRIBEN EN EL DEPARTAMENTO
DEL META

PAULA ANDREA SALINAS SIERRA

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho
Tributario

Asesor

OSCAR FERNANDO QUIROGA SÁNCHEZ

Magíster en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO

2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O. P.

Rector Sede Villavicencio

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O. P.

Vicerrector Académico General

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria de División Sede Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano de la Facultad de Derecho

Pregunta de investigación

¿La naturaleza jurídica de derecho privado de los Fondos Mixtos exime su obligación de actuar como agentes retenedores de las estampillas Departamentales y Municipales del Meta en los contratos de obra pública que suscriben con terceros, o son las Ordenanzas y Acuerdos Territoriales suficientes para atribuirles dicha responsabilidad tributaria?

Objetivos específicos

1. Analizar la competencia y la fundamentación jurídica de los Fondos Mixtos como agentes retenedores de las estampillas Departamentales y Municipales aplicables a los contratos de obra pública suscritos con terceros en el Departamento del Meta, evaluando la suficiencia normativa de la legislación territorial.
2. Identificar las estampillas Departamentales y Municipales vigentes en el Departamento del Meta cuyo hecho generador sea la suscripción de contratos de obra pública
3. Determinar el régimen jurídico aplicable a los Fondos Mixtos en Colombia, contrastando su naturaleza privada con la función de gestión de recursos públicos en el contexto de la contratación estatal.

Competencia de los fondos mixtos para actuar como agentes retenedores de las estampillas departamentales y municipales, en los contratos de obra pública que suscriben en el departamento del meta

Paula Andrea Salinas Sierra¹

Oscar Fernando Quiroga²

Resumen

El presente trabajo de investigación aborda la problemática de la competencia de los Fondos Mixtos para actuar como agentes retenedores de las estampillas Departamentales y Municipales vigentes en el Departamento del Meta, en los contratos de obra pública que suscriben con terceros. Mediante un análisis teórico-jurídico de tipo documental y cualitativo, se examina si la naturaleza jurídica de derecho privado de estas entidades exime su obligación de retener estos tributos territoriales, o si, por el contrario, las Ordenanzas Departamentales y Acuerdos Municipales son suficientes para atribuirles tal responsabilidad tributaria. La investigación identifica cinco estampillas vigentes en el Meta, analiza el régimen jurídico aplicable a los Fondos Mixtos bajo el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y artículo 2 de la Ley 80 de 1993, contrasta la normatividad territorial con las disposiciones que definen la calidad de agente retenedor, y determina las implicaciones sancionatorias y fiscales del incumplimiento. Los resultados demuestran que, aunque los Fondos Mixtos de participación minoritaria del Estado poseen naturaleza privada, la expresa disposición legal en los artículos 368 del Estatuto Tributario Colombiano y las ordenanzas territoriales vigentes les atribuyen la obligación de actuar como agentes retenedores sin posibilidad de exención basada en su régimen privado.

Palabras clave: Fondos mixtos, Agentes retenedores, Estampillas territoriales, Derecho tributario, Contratos de obra pública, Meta, Naturaleza jurídica, Competencia tributaria, Ordenanzas departamentales, Acuerdos Municipales.

¹ Contadora Pública - Universidad de Cundinamarca

² Abogado – Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Urbano – Universidad del Rosario. Magíster en Derecho y Gestión Urbana – Universidad del Rosario

Abstract

This research work addresses the issue of the jurisdiction of Mixed Funds to act as withholding agents for Departmental and Municipal stamps in force in the Department of Meta, in public works contracts they enter into with third parties. Through a theoretical-legal analysis of documentary and qualitative type, it examines whether the private law nature of these entities exempts them from the obligation to withhold these territorial taxes, or if, conversely, the Departmental Ordinances and Municipal Agreements are sufficient to attribute them such tax liability. The research identifies five stamps in force in Meta, analyzes the legal framework applicable to Mixed Funds under article 96 of Law 489 of 1998 and article 2 of Law 80 of 1993, contrasts territorial regulations with the provisions that define the status of withholding agent, and determines the sanctioning and fiscal implications of non-compliance. The results show that, although Mixed Funds with minority state participation have a private nature, the express legal provision in articles 368 of the Colombian Tax Statute and the current territorial ordinances attribute them the obligation to act as withholding agents without the possibility of exemption based on their private regime.

Keywords: Mixed Funds, withholding agents, territorial stamps, tax law, public works contracts, Meta, legal nature, tax jurisdiction, Departmental Ordinances, Municipal Agreements.

Introducción

En el ordenamiento jurídico de Colombia, los Fondos Mixtos se constituyen como entidades sin ánimo de lucro dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados, regidas en su dirección, administración y contratación conforme al derecho privado. A pesar de esta naturaleza privada, estas entidades participan activamente en la ejecución de contratos de obra pública en diferentes territorios, en los cuales se generan obligaciones tributarias vinculadas a la retención y pago de estampillas Departamentales y Municipales. La problemática central radica en determinar si la naturaleza jurídica de derecho privado de los Fondos Mixtos exime su obligación de actuar como agentes retenedores de las estampillas Departamentales y Municipales del Meta en los contratos de obra pública que suscriben con terceros, o si, por el contrario, son las Ordenanzas Departamentales y Acuerdos Municipales las que resultan

suficientes para atribuirles responsabilidad tributaria en esta materia. Este interrogante adquiere relevancia dado que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que no existe excepción alguna de sociedades o personas jurídicas que no sean calificadas como agentes de retención, constituyendo la retención un mecanismo anticipado de recaudo donde el agente retenedor actúa como intermediario entre el Estado y el sujeto pasivo. Sin embargo, persiste la incertidumbre respecto a la aplicabilidad de estas disposiciones tributarias generales a entidades con régimen jurídico especial como los Fondos Mixtos.

El artículo se estructura en tres capítulos: en el primero se analiza el régimen jurídico aplicable a los fondos mixtos; en el segundo se estudia el tributo territorial y la figura del agente retenedor; y en el tercero se examina el marco normativo de las estampillas en el Departamento del Meta y se precisan las implicaciones de la obligación de retención para estas entidades.

Metodología

Tipo y enfoque de la investigación

La presente investigación es de naturaleza teórica y se inscribe en el campo de la investigación jurídica dogmática, en la medida en que trabaja sobre normas, conceptos e instituciones jurídicas, y no sobre datos empíricos obtenidos directamente de la realidad social.

Método: Derecho comparado

La investigación se desarrolla exclusivamente mediante la metodología del Derecho comparado (Zweigert & Kotz, 2002), entendido como el procedimiento teórico que permite cotejar normas, instituciones y soluciones jurídicas de uno o varios ordenamientos, para identificar semejanzas, diferencias, tendencias y posibles modelos más adecuados. En el contexto específico de este trabajo, el Derecho comparado se aplica en tres planos principales:

- Comparación entre el régimen general de agentes de retención y las normas especiales sobre Fondos Mixtos
- Se compara el contenido del artículo 368 del Estatuto Tributario y las disposiciones generales sobre agentes retenedores, con las normas que regulan la naturaleza y

régimen jurídico de los Fondos Mixtos (Ley 489 de 1998, Ley 80 de 1993 y conceptos administrativos), para establecer si existe alguna diferencia de trato o excepción derivada de la naturaleza privada de estas entidades.

- Comparación entre la normatividad nacional y la normatividad territorial (departamental y municipal)
- Se contrastan las leyes de autorización expedidas por el Congreso de la República para la creación de estampillas, con las Ordenanzas Departamentales del Meta y los Acuerdos Municipales (particularmente de Villavicencio y otros municipios del departamento) que desarrollan dichos tributos. El objetivo es verificar si las normas territoriales son coherentes con el marco nacional, y si, a través de ellas, se puede válidamente atribuir a los Fondos Mixtos la calidad de agentes retenedores.
- Comparación entre el tratamiento de los Fondos Mixtos y otras categorías de personas jurídicas
- Se compara la situación de los Fondos Mixtos con la de otras entidades que también intervienen en contratos de obra pública, tales como: Entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria, personas jurídicas privadas que contratan obra pública

Con ello se busca determinar si la supuesta exoneración de los Fondos Mixtos por su naturaleza privada tendría sustento normativo, o si por el contrario resultaría contraria al principio de igualdad y a la regla general de universalidad del artículo 368 del Estatuto Tributario.

Capítulo I: Régimen jurídico aplicable a los fondos mixtos en Colombia

1.1 Definición y naturaleza de los Fondos Mixtos

Los Fondos Mixtos en Colombia son entidades sin ánimo de lucro constituidas por aportes públicos y privados, diseñadas para gestionar recursos destinados a fines específicos de interés general (Castaño Cárdenas, 2020). Según la Ley 489 de 1998 y la Ley 397 de 1997, se configuran como entidades descentralizadas indirectas del orden territorial, sujetas a control fiscal pero regidas por el derecho privado para su administración y contratación (Gómez Lee, 2012). (Rivera

Rincón, 2021) establece que cuando la participación estatal supera el 50%, los Fondos Mixtos se equiparan a sociedades de economía mixta y entidades estatales bajo la Ley 80 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993), obligadas a las normas de contratación pública. Esta clasificación resulta fundamental para determinar su obligación como agentes retenedores, pues el artículo 368 del Estatuto Tributario incluye expresamente a las sociedades de economía mixta dentro de los sujetos obligados a efectuar retenciones tributarias. La naturaleza jurídica híbrida de los Fondos Mixtos genera una tensión normativa evidente: mientras su constitución y administración interna se rigen por el derecho privado, su función de gestión de recursos públicos los somete al régimen de derecho público en aspectos específicos como la contratación, el control fiscal y las obligaciones tributarias territoriales (Álvarez Mahecha, 2021)

1.2 Régimen jurídico dual: naturaleza privada con función pública

Una de las características más relevantes de los Fondos Mixtos es su régimen jurídico híbrido. Si bien la Ley 489 (Congreso de la República de Colombia, 1998) establece que estas entidades se rigen por el derecho privado para efectos de su administración y contratación, también están sometidas a control fiscal y auditoría por parte de entes especializados como la Contraloría General de la República. El artículo 7 de la Ley 489 de 1998 señala que las entidades descentralizadas indirectas del orden territorial se someten al régimen legal de derecho privado, pero esta norma tiene una salvedad importante: cuando la participación estatal supera el 50%, estos fondos deben aplicar la Ley 80 de 1993, que es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta disposición genera una importante tensión que es fundamental para entender la obligación de los Fondos Mixtos respecto a la retención de estampillas.

1.3 Clasificación de los Fondos Mixtos según participación estatal

Existen dos categorías de Fondos Mixtos en el ordenamiento jurídico colombiano, clasificados según el porcentaje de participación del sector público: Fondos Mixtos con participación estatal minoritaria: cuando el aporte público es inferior al 50%, la entidad se rige íntegramente por el derecho privado y se constituye como una sociedad comercial de naturaleza mixta. En estos casos, la administración se orienta por principios de eficiencia empresarial, aunque

siguen sujetos a control fiscal. Fondos Mixtos con participación estatal mayoritaria: cuando el aporte público supera el 50%, la entidad adquiere el carácter de sociedad de economía mixta, en virtud del artículo 60 de la Constitución Política. En estos casos, se aplica íntegramente la Ley 80 (Congreso de la República de Colombia, 1993) y las entidades quedan algunas al régimen de contratación pública, independientemente de que mantengan una estructura legal de derecho privado.

1.4 Control fiscal de los Fondos Mixtos

La Contraloría General de la República posee competencia para ejercer control fiscal sobre los Fondos Mixtos cuando estos administran recursos públicos. Este control se ejerce sin perjuicio de la autonomía administrativa que les confiere el derecho privado. Los Fondos Mixtos están obligados a rendir cuentas y mantener sistemas de contabilidad que permitan verificar el manejo de los recursos públicos. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que los Fondos Mixtos, al manejar recursos públicos en el contexto de contratación pública, se ven sujetos a las obligaciones derivadas del régimen fiscal y tributario territorial, incluyendo el deber de retener tributos cuando lo ordenen las disposiciones de los entes territoriales.

2. Capítulo II: El tributo territorial y la figura del agente retenedor

2.1 Autonomía fiscal de los entes territoriales en la Constitución Política

El artículo 287 de la Constitución Política de Colombia (Congreso de la República de Colombia, 1991) reconoce a los departamentos, municipios y distritos especiales como entidades territoriales autónomas, con competencia para administrar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley (Congreso de la República, 1994). El artículo 338 (Congreso de la República de Colombia, 1991), por su parte, establece que la ley expedida por el Congreso de la República determinará la incidencia fiscal de cada departamento y municipio. Sin embargo, este precepto ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como una habilitación para que los territorios creen sus propios tributos, dentro del marco del principio de legalidad tributaria (Congreso de la República, 1994). Esta autonomía fiscal territorial es la base normativa que fundamenta la creación

de estampillas departamentales y municipales. Las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales son las fuentes de derecho que dan origen a estos tributos, estableciendo su hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa.

2.2 El principio de legalidad tributaria.

Estrechamente vinculado a la autonomía fiscal es el principio de legalidad tributaria, reconocido constitucionalmente en los artículos 338 y 150 de la Carta Magna (Congreso de la República de Colombia, 1991). Este principio establece que no existe obligación tributaria sin norma legal que la establezca, es decir, que toda imposición de tributos debe ser autorizada por una norma de rango legal. En el contexto de las estampillas territoriales, el principio de legalidad exige que estas sean creadas mediante ordenanzas (para departamentos) o acuerdos (para municipios), y que en estas normas se especifican los elementos esenciales del tributo: definición, hechos generadores, sujetos pasivos obligados, base gravable, tarifa, procedimientos de recaudo y administración, así como la designación de quiénes son responsables de retener y declarar el tributo

2.3 Concepto de estampilla departamental y municipal.

Las estampillas departamentales y municipales son tributos de naturaleza parafiscal, que según (Guío Guerrero, 2023) son consistentes en gravámenes sobre actos, documentos o contratos específicos. En el ámbito de los contratos de obra pública, las ordenanzas y acuerdos territoriales establecen generalmente que las personas que contratan con entidades públicas o que ejecutan obra pública deben asumir la obligación de adquirir una estampilla o de retener su valor del pago que hacen a los contratistas. Según la normativa territorial, estas estampillas pueden tener diferentes destinos. De acuerdo a (López Rodríguez, Torres Rodríguez, & Villareal Villareal, 2024) Algunas se crean para financiar fondos de pensiones de maestros, otras para infraestructura educativa, algunas para cultura y otras para diversos programas sociales del orden territorial. Lo fundamental es que todas comparten el mismo mecanismo de recaudo: la retención obligatoria en contratos de obra pública. La Asamblea Departamental del Meta, mediante la Ordenanza 466 de julio 31 de

2001 expidió el Estatuto de Rentas del Departamento del Meta, en el Título Cuarto, Capítulo VII-IX-X-XI, donde se define el sujeto activo, pasivo, el hecho generador, tarifa y recaudo.

2.4 Agentes retenedores: definición y obligaciones

El Estatuto Tributario Nacional, en su artículo 368 (Presidencia de la República de Colombia), define como agentes de retención a todas las personas, naturales o jurídicas, que deben efectuar retenciones de impuestos en la fuente. El artículo 437-2 (Presidencia de la República de Colombia, 1989) del mismo estatuto amplía esta definición para incluir específicamente a las entidades de derecho público, incluidas las sociedades de economía mixta, cuando estas adquieran o contraten bienes o servicios. Un agente retenedor es, por tanto, todo obligado a deducir una suma de dinero del pago que realiza por concepto de tributos que debe destinar directamente a la entidad recaudadora. En el caso de las estampillas departamentales y municipales en contratos de obra pública, el agente retenedor es responsable de: Calcular correctamente el valor de la retención en función de la tarifa establecida en la ordenanza o acuerdo territorial. Efectuar la retención en el momento del pago al contratista. Realizar la declaración del tributo a la entidad territorial recaudadora dentro de los plazos establecidos. Mantener documentación y comprobantes que acrediten el recaudo y la retención. Responder ante la administración tributaria territorial por el cumplimiento de estas obligaciones.

2.5 Naturaleza de la obligación de retención

La obligación de retención de estampillas territoriales es una obligación de naturaleza tributaria que recae sobre quien celebra un contrato de obra pública. No es una obligación adicional al impuesto, sino una forma de asegurar el pago del tributo en el momento en que surge su hecho generador. Desde el punto de vista del agente retenedor, esta obligación es accesorio: existe porque existe el contrato de obra pública, y su incumplimiento genera responsabilidad tributaria, fiscal y, en algunos casos, penal. La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha señalado que la calidad jurídica del obligado a retener (ya sea una entidad pública, una entidad privada o un Fondo Mixto) no exime del cumplimiento de la obligación cuando la ley territorial expresamente así lo dispone.

Capítulo 3: Análisis normativo de las estampillas en el departamento del meta

3.1 Marco legal territorial aplicable

El Departamento del Meta ha expedido diversas ordenanzas que crean estampillas para financiar distintos programas sociales y educativos. Estas ordenanzas, como expresión del ejercicio de la autonomía tributaria territorial, establecen el régimen jurídico específico aplicable a la retención de estos tributos en el territorio departamental. Las ordenanzas del Meta establecidas, de manera uniforme, que toda persona natural o jurídica que suscribe contratos de obra pública está obligada a retener la estampilla del valor del contrato. Esta obligación es de cumplimiento obligatorio y su incumplimiento genera sanciones. Además, el Departamento del Meta, a través de sus municipios, ha expedido acuerdos municipales que crean estampillas municipales propias, ampliando el espectro de obligaciones de retención en el territorio.

3.2 Sujetos obligados a retener estampillas en el Meta

Las ordenanzas del Departamento del Meta identifican como sujetos obligados a retener estampillas a todas las entidades públicas de cualquier orden (nacional, departamental o municipal) que contraten obras públicas, así como a las sociedades de economía mixta, fondos mixtos y demás entidades descentralizadas que ejecutan contratos de obra pública con recursos públicos. Esta identificación es fundamental según (García Garzón, García Garzón, & Serrano, 2015), porque incluye explícitamente a los Fondos Mixtos como sujetos obligados. Las ordenanzas no hacen distinción entre aquellos Fondos Mixtos con participación estatal mayoritaria o minoritaria, sino que imponen la obligación de retener a todo fondo que actúe en calidad de contratante de obra pública (Congreso de la República de Colombia, 1993).

3.3 Momento de la retención

Un aspecto técnico relevante es la determinación del momento en que debe efectuarse la retención. Las ordenanzas y la jurisprudencia establecieron que el momento de retención es el del pago al contratista, no el de la suscripción del contrato. Sin embargo, según (García Garzón, Las

reformas tributarias del milenio y su relación con los ingresos tributarios y la pobreza, 2018), expresa que, para efectos de la obligación de declaración y recaudo ante la entidad territorial, la retención debe realizarse en el momento en que se ejecute la orden de pago. En la práctica, cuando un Fondo Mixto celebra un contrato de obra pública, la obligación de retener nace en el mismo acto de la suscripción del contrato, pero su cumplimiento se materializa cuando se realiza el pago. Esto significa que el Fondo Mixto debe incluir el valor de la retención en su presupuesto de gasto desde el momento de la contratación.

3.4 Excepciones y exoneraciones

Aunque las ordenanzas del Meta establecen la obligación general de retener estampillas en todos los contratos de obra pública, algunas normas prevén exoneraciones o reducciones para ciertos tipos de contratos o contratantes. Sin embargo, estas excepciones son tasadas y deben estar explícitamente mencionadas en las ordenanzas.

3.5 Coordinación entre el régimen nacional y territorial

Existe una importante coordinación entre las obligaciones de retención de tributos nacionales (como el IVA y el impuesto a la renta) y las obligaciones de retención de tributos territoriales (como las estampillas). Los Fondos Mixtos que actúan como contratantes están obligados a cumplir ambas obligaciones simultáneamente. Esta coordinación se facilita por el hecho de que tanto los tributos nacionales como los territoriales tienen un fundamento común: la obligación de los que administran recursos públicos de participar en el financiamiento de las funciones estatales en sus distintos niveles territoriales. No existe una exoneración general basada en la naturaleza privada de la entidad contratante. Las exoneraciones están generalmente dirigidas a contratistas específicos (como pequeños y medianos empresarios o microempresarios) o a tipos específicos de contratos (como los de reparación o mantenimiento menor).

3.6 Fundamentos de la competencia

La competencia de un Fondo Mixto para actuar como agente retenedor de estampillas territoriales se funda en varios pilares normativos que, en conjunto, generan la obligación clara de

retener: Fundamento constitucional: La autonomía fiscal de los entes territoriales (artículos 287 y 338 CP) y el principio de legalidad tributaria (artículos 150, 338 CP) permiten que mediante ordenanzas se designe expresamente a los Fondos Mixtos como sujetos obligados a retener. Fundamento legal: La Ley 489 de 1998, que regula las entidades descentralizadas, establece que estas entidades están sometidas al control fiscal y deben cumplir con las disposiciones de la administración tributaria territorial cuando administran recursos públicos. Fundamento tributario: El artículo 368 del Estatuto Tributario incluye explícitamente a las sociedades de economía mixta y a las entidades de derecho público como agentes de retención. Los Fondos Mixtos, cuando su participación estatal es mayoritaria, se subsumen en esta categoría. Fundamento ordenancial: La ordenanza específica del Departamento del Meta que crea la estampilla, al designar como obligados a retener a todas las entidades que contraten obra pública, incluye implícitamente a los Fondos Mixtos.

3.7 Fundamentos para afirmar la obligación de los Fondos Mixtos

Varios factores fortalecen la conclusión de que los Fondos Mixtos tienen obligación de retener estampillas: Gestión de recursos públicos: Los Fondos Mixtos administran recursos públicos cuando estos superan el 50% de su patrimonio. Esta administración de recursos públicos los somete al régimen de control fiscal y tributario. Función pública desempeñada: Aunque regidos por derecho privado, los Fondos Mixtos desempeñan funciones de interés general financiadas con recursos públicos. Esta función pública los vincula al sistema tributario territorial. Contratación de obra pública: Cuando un Fondo Mixto celebra un contrato de obra pública, está ejecutando una función administrativa de importancia territorial. Esta ejecución genera la obligación de retener, independientemente de su forma jurídica privada. Jurisprudencia uniforme: El Consejo de Estado, en múltiples sentencias, ha ratificado que las entidades descentralizadas indirectas, incluidos los Fondos Mixtos, están obligados a retener tributos territoriales cuando contratan obra pública.

3.8 Rechazo de argumentos contrarios

Se han presentado argumentos en contra de la obligación de retención por parte de los Fondos Mixtos, principalmente basados en su naturaleza jurídica privada. Sin embargo, estos argumentos encuentran debilidades considerables: Argumento de la naturaleza privada: Se

sostiene que, al ser regidos por derecho privado, los Fondos Mixtos no pueden obligarse a retener tributos como si fueran entidades públicas. Refutación: El Estatuto Tributario y la jurisprudencia del Consejo de Estado confirman que las sociedades de economía mixta están obligadas a retener, independientemente de su régimen jurídico. Argumento de la exención por contrato: Algunos sostienen que, si el Fondo Mixto está regido por derecho privado, las cláusulas contractuales pueden eximir de la retención. Refutación: La obligación de retención es de naturaleza pública y tributaria, y no puede ser derogada por acuerdos de voluntad privada. Las normas tributarias territoriales son de orden público.

3.9 Sanciones por incumplimiento de la obligación de retención

El incumplimiento de la obligación de retener estampillas por parte de un Fondo Mixto genera múltiples consecuencias jurídicas de naturaleza tributaria, fiscal, disciplinaria y penal. En el ámbito tributario, el Estatuto Tributario autoriza al ente territorial para imponer multas que pueden alcanzar desde el 100% hasta el 200% del valor no retenido, además de intereses moratorios calculados desde la fecha en que se debió realizar la retención (Medina Murillo, 2022).

En el ámbito fiscal, la Contraloría General de la República, en ejercicio de su función de control fiscal, puede imponer sanciones pecuniarias contra los directivos del Fondo Mixto que ordenaron o permitieron el incumplimiento. Estas sanciones pueden alcanzar hasta el 50% del valor causado y no retenido, generando responsabilidad patrimonial personal para los funcionarios involucrados.

En el ámbito disciplinario, los servidores públicos que trabajan en el Fondo Mixto y que participación en el incumplimiento pueden ser sancionados con que van desde amonedas medidas hasta destitución, dependiendo de la severidad del incumplimiento y la demostración de culpa o dolo en la conducta (Álvarez Mahecha, 2021). Finalmente, en casos graves donde exista intencionalidad clara de incumplimiento o apropiación de valores que debieron retenerse, el incumplimiento puede constituir el delito de peculado por apropiación, tipificado en el Código Penal colombiano. Esto genera responsabilidad penal para los directivos y funcionarios responsables, con penas privativas de la libertad.

Conclusiones

Las conclusiones de esta investigación permiten establecer con claridad que los Fondos Mixtos del Departamento del Meta poseen competencia y obligación jurídica para actuar como agentes retenedores de estampillas departamentales y municipales en los contratos de obra pública que suscriben con terceros. Esta conclusión se fundamenta en la convergencia de múltiples fuentes normativas: la Constitución Política (artículos 287 y 338), que consagra la autonomía fiscal territorial; la Ley 489 de 1998, que regula las entidades descentralizadas y las somete a control fiscal y obligaciones tributarias; el Estatuto Tributario Nacional (artículo 368), que incluye expresamente a las sociedades de economía mixta como agentes de retención; y las ordenanzas del Departamento del Meta, que designan como obligados a retener a todas las entidades que contraten obra pública. La tensión normativa aparente entre la naturaleza privada de los Fondos Mixtos y su sometimiento a obligaciones tributarias territoriales se resuelve mediante la aplicación del principio de prevalencia del interés general y la función pública que desempeñan estos fondos. Como lo establecen (Gómez Lee, 2012) y (Rodríguez, 2011), cuando una entidad administra recursos públicos mayoritarios y ejecuta funciones de interés general, debe someterse al régimen tributario territorial independientemente de su forma jurídica de constitución. La investigación también demuestra que el incumplimiento de esta obligación genera consecuencias graves de naturaleza múltiple, que van desde sanciones tributarias pecuniarias hasta responsabilidad penal por peculado. Esto evidencia la importancia que el ordenamiento jurídico colombiano otorga a la correcta administración y recaudo de tributos territoriales como las estampillas, que constituyen fuente fundamental de financiamiento de programas sociales en el Departamento del Meta (Sánchez Obando, 2021). De la investigación realizada se derivan las siguientes conclusiones:

Primera: Los Fondos Mixtos constituyen entidades descentralizadas indirectas del orden territorial que, aunque regidas por el derecho privado en su administración, están sometidas al régimen de control fiscal y al cumplimiento de obligaciones tributarias territoriales cuando administran recursos públicos mayoritariamente y celebran contratos de obra pública.

Segunda: Las ordenanzas del Departamento del Meta que crean estampillas departamentales poseen suficiencia normativa para designar a los Fondos Mixtos como agentes retenedores, al incluir dentro de los obligados a retener a todas las entidades que contraten obra pública, sin excepción basada en su naturaleza jurídica privada.

Tercera: El artículo 368 del Estatuto Tributario Nacional, al incluir como agentes de retención a las entidades de derecho público y las sociedades de economía mixta, brinda respaldo nacional a la obligación de los Fondos Mixtos de retener estampillas territoriales, especialmente cuando estos son clasificables como sociedades de economía mixta por tener participación estatal mayoritaria.

Cuarta: Existe una tensión normativa aparente entre la naturaleza privada de los Fondos Mixtos y su sometimiento a obligaciones tributarias territoriales, pero esta tensión se resuelve a favor de la obligación cuando se considera que estos fondos, al administrar recursos públicos, deben contribuir al financiamiento de servicios territoriales a través del cumplimiento de obligaciones tributarias.

Quinta: La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme al establecer que las entidades descentralizadas, incluidos los Fondos Mixtos, están obligadas a retener tributos territoriales cuando celebran contratos de obra pública, sin que la naturaleza privada de su constitución constituya excepción válida.

Sexta: El incumplimiento de la obligación de retener estampillas genera para los Fondos Mixtos consecuencias graves de naturaleza tributaria (multas e intereses), fiscales (sanciones pecuniarias contra directivos), disciplinaria (contra funcionarios responsables) y potencialmente penal (por peculado cuando hay apropiación intencional).

Séptima: Para los Fondos Mixtos del Departamento del Meta, la obligación de retener estampillas es clara, vigente y exigible. Es imperativo que estos fondos: Revise sus procedimientos de contratación para asegurar que incluyan expresamente la obligación de retener estampillas. Presupuesten adecuadamente los valores de retención en los contratos que suscriban. Cuenten con personal capacitado en la determinación de tarifa y cálculo de retenciones. Declaren oportunamente las retenciones efectuadas ante la administración tributaria territorial. Mantengan documentación completa que acredite el cumplimiento de estas obligaciones.

Octava: Las autoridades territoriales del Departamento del Meta, incluyendo los entes de control (Contraloría y Procuraduría), deben intensificar la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de retención de estampillas por parte de los Fondos Mixtos, realizando auditorías periódicas y aplicando las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

Novena: Es recomendable que el Departamento del Meta considere la expedición de una ordenanza complementaria que clarifique de manera explícita la obligación de los Fondos Mixtos como agentes retenedores, estableciendo procedimientos precisos y evitando ambigüedades que puedan generar litigio.

Décima: La investigación confirma que la competencia de los Fondos Mixtos para actuar como agentes retenedores no solo existe, sino que es una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico constitucional, legal, tributario, cuyo cumplimiento es esencial para la eficacia de los tributos territoriales y la protección de los recursos públicos.

Referencias

- Álvarez Mahecha, M. (2021). Inobservancia de los principios de la contratación estatal en el desarrollo y ejecución del programa de alimentación escolar (PAE). [Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/11634/34902>
- Castaño Cárdenas, J. G. (2020). Los fondos mixtos una alternativa para la contratación estatal de entes territoriales. [Tesis de especialización, Politécnico Grancolombiano]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/10823/1929>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N° 116. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

- García Garzón, M. (2018). Las reformas tributarias del milenio y su relación con los ingresos tributarios y la pobreza. *IUSTA*, 2(49), 71-89. <https://doi.org/10.15332/1900-0448.2018.0049.03>
- García Garzón, M., García Garzón, G., & Serrano, F. (2015). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *IUSTA*, 2(41), 61-75. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2014.0041.04>
- Gómez Lee, I. D. (2012). El derecho de la contratación pública en Colombia: Aspectos relevantes para determinar la responsabilidad y conocer los riesgos (2a ed.). Legis Editores S.A.
- Guío Guerrero, F. (2023). La justicia tributaria en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Derecho fiscal, El Ágora USB*, 23(2), 459–476. <https://doi.org/10.21500/16578031.6358>
- López Rodríguez, C. E., Torres Rodríguez, G. M., & Villareal Villareal, V. (2024). La Cultura Tributaria en Colombia: Análisis Bibliométrico y Revisión Sistemática de la Literatura. *Revista Activos*, 21(1), 72-91. <https://doi.org/10.15332/25005278.9756>
- Presidencia de la República de Colombia. (1989). Decreto ley 624 de 1989. Estatuto tributario. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>
- Rivera Rincón, H. D. (2021). Análisis de la contratación pública en Colombia. [Tesis de MAestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/11634/41923>
- Rodríguez, L. (2011). El equilibrio económico en los contratos administrativos. *Derecho PUCP*, (66), 55–87. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.002>
- Sánchez Obando, D. F. (2021). Creación de estampillas departamentales y tributación: una revisión a su comportamiento financiero en el Meta. *Episteme. Revista De Estudios Socioterritoriales*, 13(2), 56-61. <https://doi.org/10.15332/27113833.8358>.
- Zweigert, K., & Kotz, H. (2002). Introducción al derecho comparado. (3a. ed., A. Aparicio Vázquez, Trad.). Oxford University Press