

2100

Ciudad Origen, martes, 02 de diciembre de 2025

20252100097103
Al responder cite este Nro.
20252100097103

PARA: SECRETARÍA GENERAL

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la procedencia del IVA en el componente de “Recurso Humano” dentro del Contrato de Prestación de Servicios No. 1862 de 2025, suscrito con la **UNIÓN TEMPORAL AGRO DIGNO**.

Respetado Secretario General:

En atención al memorando identificado con radicado No. 20256100091093 del 14 de noviembre de 2025, remitido por la Secretaría General de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–, mediante el cual se solicita la emisión de un concepto jurídico respecto de la procedencia del Impuesto al Valor Agregado –IVA– en el componente denominado “Recurso Humano” dentro de la oferta económica presentada por la **UNIÓN TEMPORAL AGRO DIGNO** en el marco del Contrato de Prestación de Servicios No. 1862 del 26 de julio de 2025, así como frente a las inconsistencias detectadas entre los valores ofertados, las tarifas aplicadas y la justificación suministrada por el contratista para excluir dicho componente del impuesto, esta Oficina Asesora Jurídica procede a emitir el siguiente análisis jurídico, con fundamento en la normatividad tributaria vigente y las obligaciones contractuales aplicables a la Entidad.

I. CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

De conformidad con lo expuesto por la Secretaría General en el memorando No. 20256100091093 del 14 de noviembre de 2025, se pone en conocimiento a esta Oficina Asesora Jurídica que, con ocasión de la solicitud de pago presentada por la **UNIÓN TEMPORAL AGRO DIGNO** dentro del Contrato de Prestación de Servicios No. 1862 de 2025, se advirtieron diversas inconsistencias en la estructura de la oferta económica y en la facturación del primer cobro, relacionadas principalmente con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado –IVA– en los diferentes componentes del servicio contratado.

En particular, se informa que el contratista radicó una factura electrónica sin discriminación de los bienes o servicios facturados y sin incluir IVA, argumentando que el cobro correspondía exclusivamente al componente de transporte. Sin embargo, al requerirse la oferta económica presentada para la celebración del contrato, se evidenció que ésta contiene múltiples componentes sujetos al impuesto, algunos de los cuales presentan tarifas superiores a las permitidas, mientras que otros (entre ellos el componente de “Recurso Humano”) aparecen sin aplicación de IVA y sin sustento normativo que justifique su exclusión.



De igual manera, la Secretaría General advierte que la **UNION TEMPORAL AGRO DIGNO** fundamentó la ausencia de IVA en el componente de recurso humano bajo el argumento de que parte del personal vinculado al desarrollo del contrato corresponde a personas naturales “no responsables del IVA”, incorporando definiciones fiscales que no resultan aplicables a la relación jurídica existente entre la **ADR** y la **UNION TEMPORAL AGRO DIGNO**. Tal posición, según se expone, desconoce que el servicio contratado es prestado por una persona jurídica responsable del impuesto, razón por la cual la condición tributaria de los colaboradores internos del contratista no determina la obligación de facturar el IVA correspondiente al servicio principal prestado a la **ADR**.

Finalmente, se señala que esta situación genera un riesgo de carácter fiscal y administrativo para la ADR, en tanto la entidad, en su calidad de agente retenedor, debe garantizar que el contratista facture correctamente el IVA y aplicar la correspondiente retención en la fuente. La omisión en la aplicación del impuesto podría derivar en afectaciones al erario, facilitar eventuales conductas de evasión tributaria por parte del proveedor y comprometer la responsabilidad de los servidores públicos involucrados en el trámite del pago.

Con fundamento en dichas circunstancias fácticas y en el marco de las obligaciones legales y contractuales que rigen la materia, se requiere a esta Oficina Asesora Jurídica emitir el correspondiente análisis respecto de si el componente “Recurso Humano” debe estar gravado con IVA, atendiendo la normativa vigente.

II. PROBLEMA JURIDICO DERIVADO DE LAS CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

Con fundamento en las consideraciones previamente expuestas y ante la situación planteada por la Secretaría General de la **ADR**, resulta necesario establecer el alcance jurídico del asunto sometido a consulta. En ese sentido, corresponde a esta Oficina Jurídica determinar:

- ¿Debe el componente denominado “¿Recurso Humano”, incluido en la oferta económica de la **UNIÓN TEMPORAL AGRO DIGNO** dentro del Contrato 1862 de 2025, estar gravado con IVA, en atención a la normativa tributaria vigente y a la naturaleza del servicio logístico contratado con la ADR?

III. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."



En consecuencia, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

IV. ANALISIS JURIDICO:

Atendiendo los interrogantes planteados, es necesario realizar un examen integral de la naturaleza del servicio contratado, de la condición del contratista frente al impuesto a las ventas, del tratamiento tributario aplicable al componente denominado “Recurso Humano” y del régimen jurídico que regula la gravabilidad de los servicios y las exclusiones legalmente previstas.

En esa línea, debe señalarse que el Contrato de Prestación de Servicios No. 1862 de 2025 tiene por objeto la ejecución de un servicio integral de operación logística para el suministro, recolección, transporte, almacenamiento, alistamiento, distribución y comercialización de alimentos. Todas estas actividades, apreciadas de manera conjunta, configuran una prestación de servicios compleja y articulada, ejecutada por una persona jurídica especializada, cuya finalidad es apoyar las funciones de la **AGENCIA DE DESARROLLO RURAL –ADR**, mediante la provisión de labores logísticas esenciales para la operación institucional.

Esta caracterización es determinante, pues, conforme al literal C del artículo 420 del Estatuto Tributario, en Colombia la prestación de servicios en el territorio nacional constituye hecho generador del IVA, salvo que exista norma expresa que excluya o exonere determinado servicio. En virtud de este precepto se consolida el principio rector del IVA: su vocación universal. Es decir, la gravabilidad es la regla y la exclusión la excepción, de manera que cualquier servicio que no esté expresamente excluido por el legislador debe facturarse con IVA.

Esta regla se complementa con el artículo 338 de la Constitución Política, que establece la reserva de ley estricta en materia tributaria y prohíbe que las autoridades, o incluso los propios particulares, extiendan por analogía los beneficios tributarios exceptivos. Por lo tanto, sólo el Congreso puede definir qué servicios están excluidos del IVA y bajo qué condiciones. Lo cual, impone una interpretación estricta de las normas exceptivas contenidas en el artículo 476 del Estatuto Tributario.

Se observa entonces, que el mencionado artículo 476 señala un listado taxativo de los servicios excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA., estas exclusiones recaen sobre servicios médicos, educativos, funerarios, culturales, financieros y algunos de transporte nacional de pasajeros, entre otros. **En ningún caso la ley excluye del IVA los servicios de logística, operación, distribución, transporte de mercancías, almacenamiento o alistamiento de productos; tampoco contempla actividades afines al suministro y comercialización de alimentos.** En consecuencia, el objeto contractual analizado no se encuentra cobijado por ninguna hipótesis de exclusión tributaria, razón por la cual **se presume gravado con el impuesto.**

A su turno, es pertinente analizar la calidad del contratista frente al IVA. El artículo 437 del Estatuto Tributario dispone que son responsables del IVA quienes presten servicios gravados, lo que implica que la obligación recae sobre el sujeto que presta el servicio y no sobre las personas naturales o proveedores que intervienen operativamente en su ejecución. La Unión Temporal Agro Digno, en cuanto persona jurídica creada para la ejecución del contrato, se ubica dentro del

supuesto previsto en el literal c) del citado artículo, por lo que debe facturar el IVA correspondiente al valor total del servicio.

La invocación hecha por el contratista del párrafo 3 del mismo artículo, relativo al régimen de “no responsables del IVA”, es improcedente, dado que dicha disposición es aplicable únicamente a personas naturales que cumplan condiciones estrictas de ingresos y actividad económica, y no a personas jurídicas, consorcios o uniones temporales.

Así lo ha precisado el Consejo de Estado¹ al afirmar que:

“Aclarado que, quienes presten servicios gravados en el territorio nacional, son en principio, responsables del IVA, es pertinente recordar que si bien el artículo 18 del Estatuto Tributario excluye a las uniones temporales como contribuyentes del impuesto sobre la renta, no sucede lo mismo con el impuesto sobre las ventas, toda vez que el artículo 66 de la ley 488 de 1998 adicionó el artículo 437 del Estatuto Tributario con el aparte que ordena “Son responsables del impuesto (a las ventas): Los Consorcios y Uniones Temporales cuando en forma directa sean ellos quienes realicen actividades gravadas”. Como se desprende de lo transcrito, al formar la Unión Temporal, cada parte contractual, se compromete a responder solidariamente por las obligaciones del contrato cuya adjudicación persiguen “como integrantes de la unión temporal”, no individualmente considerados. Ahora, cuando el párrafo de la misma cláusula observa que “sin perjuicio de la responsabilidad solidaria, cada miembro se obliga frente al otro a cumplir con la totalidad de prestaciones...” hace referencia, desde luego, al compromiso que adquiere con la constitución de la unión temporal frente al otro miembro de la misma, respecto de la obligación común de prestar servicios de radiodifusión en A.M. y F.M, responsabilidad que no sería común si cada uno se obligara en forma individual y no como parte de la unión temporal como lo hacen.”

Lo anterior lleva a aclarar que la condición tributaria individual de los colaboradores internos del contratista —ya sean empleados, técnicos u operarios catalogados como “no responsables del IVA”— no tiene incidencia alguna sobre la obligación tributaria del prestador del servicio frente a la entidad estatal. Dichos colaboradores forman parte de la estructura interna de costos de la Unión Temporal, pero no de la relación jurídico-tributaria relevante, la cual se establece exclusivamente entre la ADR y la Unión Temporal como ejecutora del servicio gravado.

En consecuencia, el argumento del contratista según el cual el componente de “Recurso Humano” no debe incluir IVA por estar conformado por personas naturales no responsables carece de sustento jurídico. El hecho gravado es la prestación del servicio logístico integral que la Unión Temporal ejecuta y cobra a la ADR, y no las relaciones contractuales que esta tenga con su personal.

Por ello, el componente de recurso humano constituye un costo necesario, directo e inseparable de la prestación del servicio principal, y debe integrar la base gravable del impuesto, conforme a la estructura del IVA como impuesto de valor agregado.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009) Radicación número 25000-23-27-000-2004-01694-01(16372)

En relación al impuesto al valor agregado IVA, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-430 de 2020, explicó lo siguiente:

Desde el punto de vista legal, el IVA es un impuesto sobre las ventas, pues se manifiesta en estas transacciones. Sin embargo, económicamente constituye lo que se conoce como un impuesto al valor agregado. En efecto, se trata de una imposición que si bien debe soportar quien adquiere, por ejemplo, en el comercio, el bien final sobre el que pesa la exacción, grava las diversas fases de la cadena productiva en las cuales se utilizan insumos para la producción del bien. Se establece sobre una base amplia de productos y servicios y cubre las diferentes etapas implicadas en su transformación. Su diseño requiere que, en cada tramo de la producción, quien vende el respectivo producto (i.e. un par de zapatos) pueda recobrar lo que pagó por concepto de IVA al adquirir sus insumos (i.e. cuero, textiles). Para esto suelen utilizarse diferentes mecanismos de compensación permitidos por el sistema tributario.

En virtud de lo expuesto, y considerando además que la ADR actúa como agente retenedor del IVA, la entidad tiene la obligación de verificar que sus proveedores facturen correctamente el impuesto, practicar la retención que corresponda y evitar que su actuación facilite eventuales maniobras de evasión o elusión fiscal. La recepción de una factura sin IVA en un servicio gravado podría generar riesgos fiscales, disciplinarios y contractuales, puesto que constituiría un incumplimiento del proveedor frente a obligaciones tributarias esenciales.

Por lo tanto, atendiendo los principios de legalidad, tipicidad tributaria, reserva de ley fiscal e interpretación restrictiva de las normas exceptivas, es jurídicamente claro que la prestación del servicio logístico contratado con la Unión Temporal Agro Digno se encuentra gravada con IVA, lo que implica que la factura debe incluir el impuesto sobre la totalidad del valor del servicio, incluyendo el componente correspondiente al recurso humano. En consecuencia, la ADR debe exigir su correcta aplicación a fin de garantizar la observancia del ordenamiento tributario vigente y el cumplimiento de sus deberes como entidad estatal responsable frente al sistema fiscal.

En mérito del análisis efectuado y las consideraciones expuestas, se concluye que el servicio prestado por la Unión Temporal Agro Digno se encuentra sujeto al IVA, razón por la cual dicho impuesto debe ser facturado sobre la totalidad del valor del contrato, incluido el componente de "Recurso Humano". De esta manera, quedan atendidos y resueltos los interrogantes planteados por la Secretaría General, precisándose la obligación de la ADR de exigir la correcta aplicación del IVA en el trámite de pago correspondiente.

Cordialmente,

AMANDA LUCÍA CAMARGO JÍMENEZ
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Paola Valbuena- Abogada Junior- Andrés Briceño Lawyers
Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño Lawyers

