

Bogotá, D. C.



Señor  
SERGIO DUQUE LÓPEZ  
Teléfono: (+57 4) 444 23 16  
Cra. 43a # 16a sur 38 – of. 1205  
Medellín – Colombia  
Correo: [sergio@vmlegal.com.co](mailto:sergio@vmlegal.com.co)

### CONCEPTO

Referencia	2021ER00814501
Descriptor general	Impuestos
Descriptores especiales	Retención en la fuente de la Contribución Especial por contrato de obra pública y por concepto de concesión.
Problema jurídico	<i>¿Cuáles son los lineamientos que ha establecido el Distrito Capital para el recaudo de la Contribución Especial por contrato de obra pública y concesión que se destinan al Fondo Cuenta para la Seguridad?</i>
Fuentes formales	Ley 418 de 1997, Ley 1106 de 2006, Ley 1738 de 2014; Decreto Nacional 624 de 1989, Estatuto Tributario Nacional; Decreto Nacional 1066 de 2015; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 2062 del 21 de septiembre de 2011; Acuerdo Distrital 637 de 2016; Decreto Distrital 165 de 2013; Resoluciones SDH- 415 de 2016 y 59 de 2019; Circular 5 de 2015 de la Dirección Distrital de Tesorería.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Se formula consulta a la Secretaría Distrital de Hacienda, requiriendo claridad respecto a los lineamientos que maneja el Distrito Capital para el recaudo del 5% por concepto del contrato de obra pública, así como la contribución de 2.5 por mil por los

contratos de concesión de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, contemplados en el artículo 120 de la Ley 418 de 1997 y reglamentados por el Decreto Nacional 1066 de 2015. A continuación, se citan las inquietudes presentadas:

1. ***“¿La totalidad de la contribución de obra pública, equivalente al 5% del valor total del contrato, será recaudada mediante descuento de los pagos realizados por la entidad contratante, no habiendo ninguna obligación formal por parte del contratista respecto de la contribución?”***
2. ***¿Qué forma de recaudo se ha previsto en el distrito para la contribución con destino a los fondos de seguridad y convivencia? ¿Con que periodicidad se deben dar estos pagos? ¿Hay alguna obligación formal en cabeza del contratista?”***

Al respecto, se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, entre otros.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de la consulta.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Dado que la consulta realizada por el ciudadano se enmarca en la Contribución Especial por obra pública y la contribución por concepto de concesión, establecidos en la Ley 418 de 1997 y reglamentados por el Decreto Nacional 1066 de 2015, se realizará el análisis legal de la siguiente manera:

1. Se analizará conforme a la normatividad aplicable, si para realizar la Contribución Especial por obra pública y la contribución por concepto de concesión, es suficiente con que la entidad contratante haga el descuento de dicho monto sobre el valor del contrato, o si por el contrario le asiste la obligación formal al contratista de hacer dicha Contribución.

2. Respecto al segundo planteamiento, pese a que el ciudadano no especifica a qué contribución hace referencia, se entiende el contexto en que se presenta dicha inquietud, por lo que se estudiará conforme a la normatividad Distrital los lineamientos en que se efectúa el recaudo de la Contribución Especial por obra pública y la contribución por concepto de concesión, del valor total del recaudo bruto por concepto de concesión, con destino a los fondos de seguridad y convivencia.

### **I. Sobre la Contribución Especial del 5% por obra pública y el deber de la entidad contratante de realizar el respectivo descuento**

Es de resaltar que el artículo 8 de la Ley 1738 de 2014 otorgó vigencia permanente a la Contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones y a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de carácter territorial, establecida en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

El artículo 120 de la Ley 418 de 1997, modificada por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 establece:

*“Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.*

*Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.*

*Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley. (...)*

**Parágrafo 1°.** *En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.*

**Parágrafo 2°.** *Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación”.*

Mediante el Decreto Nacional 1066 de 2015 se estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, y de los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales – FONSET.

**“Artículo 2.7.1.1.11. Recursos de la contribución especial.** *De conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.*

*De acuerdo con el inciso 3° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión(...).”*

En este contexto normativo, el Acuerdo Distrital 637 de 2016, “*Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones*”, establece que la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia subroga al Fondo de Vigilancia y Seguridad en la titularidad de los derechos que a éste correspondían. Establece además para el caso que nos ocupa, como una fuente de financiación los recursos de la Contribución Especial del cinco por ciento (5%) con destino al Fondo Cuenta que se crea en el mencionado Acuerdo:

**“Artículo 10. Recursos del Fondo Cuenta para la Seguridad.** Los recursos del Fondo Cuenta provendrán de la contribución especial del cinco por ciento (5%) previsto en el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, además de las Leyes 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y demás normas que lo reglamenten o modifiquen, y los demás recursos que proviniendo de otras fuentes se destinen a su financiación. Los recursos del Fondo Cuenta para la Seguridad serán de carácter acumulativo y tendrán la destinación específica asignada por la ley”. (Resaltado fuera de texto)

Por lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 1421 de 2010 y 1738 de 2014, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista.

**“ARTÍCULO 121. Para los efectos previstos en el artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista. (...).”** Resaltado fuera del texto)

En el mismo sentido, el artículo 2.7.1.1.11. del Decreto Nacional 1066 de 2015 establece lo siguiente:

**“Para los efectos previstos en el artículo anterior, y de conformidad con el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 1421 de 2010, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele el contratista. (...).”** (Resaltado fuera de texto)

De la normativa analizada se desprende que los **sujetos pasivos** de esta Contribución son todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública con entidades de derecho público, o que suscriban contratos de concesión de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, los subcontratistas que ejecuten contratos de construcción de obras o su mantenimiento en los casos en los que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales y los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales.

El sujeto activo, desde el punto de vista tributario, es el Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006.

La base gravable de la Contribución Especial sobre contratos de obra pública es el valor total del contrato o de la respectiva adición o anticipo si lo hubiere y de cada cuenta que se cancela al contratista.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>1</sup> reconoce que la retención del valor gravado, como mecanismo de recaudo del impuesto, corresponde a las entidades públicas contratantes.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Radicación 2062 del 21 de septiembre de 2011, Magistrado Ponente William Zambrano Cetina.

*“(…) Debe hacerse notar, tal como ha sido desde la concepción original de la contribución, que las entidades públicas contratantes no son sujetos pasivos de la obligación tributaria, pues solamente actúan como **agentes de retención** de la misma; la respectiva contribución recae sobre los contratistas de las entidades y éstas solamente retienen el valor que corresponde en cada caso **para su traslado a la respectiva entidad territorial en que se encuentren ubicadas**, dentro de un principio de colaboración interinstitucional que tiene apoyo directo en el artículo 113 de la Constitución Política. (…)”*

Por lo anterior, es la entidad pública contratante la llamada a retener dicho valor con el fin de asegurar el pago de la obligación tributaria de manera anticipada. Es necesario recordar, por ejemplo, que, conforme al artículo 368 del Estatuto Tributario Nacional, las entidades de derecho público son agentes retenedores, por lo que queda en cabeza de ellas hacer la respectiva gestión para el recaudo de dicha contribución mediante el mecanismo de retención en la fuente.

**“ARTICULO 368. QUIENES SON AGENTES DE RETENCIÓN.** <Fuente original compilada: L. 52/77 Art. 4o. y L. 75/86 Art. 19> <Aparte entre corchetes incluido por el artículo 115 de la Ley 488 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Son agentes de retención o de percepción, las entidades de derecho público, los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, los consorcios, las comunidades organizadas, {las uniones temporales} y las demás personas naturales o jurídicas, sucesiones ilíquidas y sociedades de hecho, que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente (…)” (Resaltado fuera del texto)

En este orden de ideas, las entidades públicas contratantes actúan como agentes de retención de la misma; la Contribución Especial de obra pública recae sobre los contratistas de las entidades públicas, los que son los sujetos pasivos de esta contribución.

## **II. Procedimiento para realizar el recaudo por la Contribución Especial de obra pública, concesión o sus adiciones definido por el Distrito Capital**

Si bien el Decreto Nacional 1066 de 2015 señala la manera como se debe hacer el recaudo del 5% por concepto de la Contribución Especial de obra pública, no determina el mecanismo de recaudo para la contribución del 2,5 por mil sobre el valor bruto por concepto de concesión de contratos de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.

En este sentido, artículo 2° del Decreto Distrital 165 de 2013, “*Por medio del cual se delega y asignan unas funciones en el Fondo de Vigilancia y Seguridad y en la Secretaría Distrital de Hacienda, con relación al recaudo, administración, ejecución y control de los recursos a que hace referencia el artículo 120 de la Ley 418 de 1997*”, asignó las siguientes funciones a la Secretaría Distrital de Hacienda:

1. *La Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá – DIB realizará el seguimiento y control de los descuentos correspondientes a la Contribución Especial a que hace referencia el artículo 11 del Decreto Nacional 399 de 2011.*
2. *La Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Tesorería y la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá – DIB diseñará e implementará en el Distrito Capital un procedimiento para el recaudo de la Contribución Especial y el reporte de información por parte de las entidades de derecho público y fondos del orden distrital, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.*
3. *La Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Presupuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto Nacional 399 de 2011, remitirá los informes de captación, ejecución e inversión de los recursos destinados al FONSET, en el Formulario Único Territorial que se remite regularmente a la Contaduría General de la Nación, quien los enviará al Ministerio del Interior.*

En virtud de la precitada facultad se expidieron en la Secretaría Distrital de Hacienda las Resoluciones SDH – 415 de 2016 y 59 de 2019, publicadas en la página web, normas donde se establece el procedimiento para el recaudo y reporte de la información de la Contribución Especial por contrato de obra pública, concesión de obra pública y otras concesiones, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 165 de 2013.

Esta resolución comprende *en su* ámbito de aplicación las entidades distritales de derecho público y los fondos del orden distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, el artículo 27.1.1.11 del Decreto Nacional 1066 de 2015 y el Decreto Distrital 165 de 2013.

La Resolución SDH – 59 de 2019 señala expresamente como se realiza el recaudo de la Contribución objeto de consulta:

**“Artículo 2. Recaudo.** *Para el recaudo de la Contribución Especial, la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda designará la cuenta y la entidad bancaria en la cual las entidades distritales de derecho público y los*

fondos del orden distrital deberán realizar el pago de los valores descontados por este concepto, a través de un formato determinado y dentro de los plazos establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda. La cuenta bancaria, la entidad bancaria y los aspectos operativos de este recaudo serán informados a través de circular que para el efecto expedirá el Tesorero Distrital.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, la información de los pagos efectuados por este concepto, en los casos en los que se efectúe la presentación y el pago de este concepto de forma simultánea en el banco recaudador, será remitida a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda directamente por la entidad bancaria que realice el recaudo.

Para el caso de las Instituciones Educativas Distritales - IED, dicha información será remitida, de acuerdo con los parámetros informados por la Dirección Distrital de Tesorería en la circular que para tal efecto se expida”.

Así mismo la referida norma establece una responsabilidad a las entidades distritales de derecho público y fondos del orden distrital de reportar los descuentos efectuados como responsables de la retención del tributo, en los siguientes términos:

**“Artículo 7. Responsabilidad de Reportar.** Las entidades distritales de derecho público y fondos del orden distrital, en su calidad de responsables recaudadoras del tributo, deben suministrar a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda, dentro de los diez (10) primeros días hábiles de cada mes, una relación de los contratos y descuentos efectuados durante el mes inmediatamente anterior por concepto de la Contribución Especial por contrato de obra pública, concesión de obra pública y otras concesiones suscritos, con referencia al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066 de 2015.

La información suministrada deberá ajustarse a las especificaciones técnicas y al diseño de registro establecidos en la Resolución SDH-415 de 2016”.  
(Resaltado fuera del texto)

Adicionalmente, la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería emitió la Circular 5 de 2015, dirigida a los ordenadores del gasto y responsables del presupuesto de las entidades públicas distritales, donde señala los parámetros para el recaudo de la Contribución Especial de Obra Pública.

Ahora bien, se estipula el plazo para realizar este procedimiento, conforme lo señalado en el artículo 6° de la Resolución SHD-415 de 2016, trámite que debe llevar a cabo la Entidad Pública Contratante:



**“Artículo 6° Plazos para la entrega de la información: (...)**

*La información respecto a la contribución de obra pública se deberá presentar dentro de los diez (10) primeros días hábiles de cada mes.”*

Asimismo, en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda se encuentra el formato para realizar la Contribución Especial por Contrato de Obra Pública, Concesión de Obra Pública y otras concesiones, donde se detallan los requisitos formales para hacer la respectiva contribución por obra pública y concesión<sup>2</sup> que debe diligenciar y radicar la Entidad Contratante.

Por lo anterior, de acuerdo con la normativa analizada, al contratista no le corresponde realizar dicho trámite; al contrario, es la Entidad Pública contratante la llamada a realizar los respectivos descuentos y contribuciones al Fondo Cuenta para la Seguridad, en virtud de la normatividad anteriormente expuesta, tanto por el aporte del 5% por concepto de obra pública, así como la contribución del 2.5 x mil por concepto de contrato de concesión.

### **III. Conclusiones**

Del análisis jurídico realizado se resuelven sus inquietudes en el orden planteado:

1. **“¿La totalidad de la contribución de obra pública, equivalente al 5% del valor total del contrato, será recaudada mediante descuento de los pagos realizados por la entidad contratante, no habiendo ninguna obligación formal por parte del contratista respecto de la contribución?”**

La Contribución Especial del 5%, por concepto del contrato de obra pública, se entiende recaudada con el respectivo descuento realizado por la entidad pública contratante, en su calidad de agente retenedor. Por lo anterior, el contratista solo es el sujeto pasivo de la contribución.

2. **“¿Qué forma de recaudo se ha previsto en el Distrito para la contribución con destino a los fondos de seguridad y convivencia? ¿Con que periodicidad se deben dar estos pagos? ¿Hay alguna obligación formal en cabeza del contratista?”**

El procedimiento para el recaudo de la Contribución Especial de obra pública, definido por la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de las Resoluciones SDH -415 de

---

<sup>2</sup> Formato que se encuentra en el siguiente link:

<https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/normatividad/ANEXO%20RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0%20SDH-000059%20DE%202019%20PDF.pdf>

2016 y 59 de 2019, con destino al Fondo Cuenta para la Seguridad, es la retención en la fuente, la cual se aplica tanto para la contribución del 5% por contrato de obra pública, como para la contribución del 2,5 x mil por concepto de contrato de concesión.

Así mismo la normativa de la Secretaría Distrital de Hacienda estableció el plazo para realizar dichos pagos, dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes y que dicho trámite lo debe realizar la entidad de derecho público contratante, no existiendo obligación formal en cabeza del contratista.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
Director Jurídico  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Clara Lucía Morales Posso.

Proyectó: Paola Andrea Alarcón Pasos.