



## CONCEPTO No.

Marco Normativo:	Marco Normativo para Entidades de Gobierno
Tema(s):	Asuntos no contemplados en una clasificación específica
Subtema(s):	Facturación Programa empleo incluyente

Bogotá D.C.,

Doctora  
JENNY ANDREA TORRES BERNAL  
Subdirectora Administrativa y Financiera  
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico  
NIT. 899.999.061 – 9  
[jatorres@desarrolloeconomico.gov.co](mailto:jatorres@desarrolloeconomico.gov.co)  
[contabilidad@sdde.gov.co](mailto:contabilidad@sdde.gov.co)  
[contactenos@desarrolloeconomico.gov.co](mailto:contactenos@desarrolloeconomico.gov.co)

Asunto: Solicitud concepto relacionado con las obligaciones de expedir factura para los beneficiarios del programa Empleo Incluyente – Decreto Distrital 399 de 2022.  
Radicado SDDE:2023EE0011425 / 2023EE0012800  
Radicado Nuestro: 2023ER27708401 / 2023ER30398701

Respetada Doctora Jenny Andrea:

En atención a la solicitud del asunto, de manera atenta damos respuesta en los siguientes términos:

### CONSULTA

Teniendo en cuenta la respuesta enviada por la DIAN el día junio 9 de 2023 e identificado con el consecutivo 100208192-651 la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – SDDE solicita aclarar:

1. *¿Este tipo de programa social tiene la obligación a facturar?*
2. *¿De acuerdo con las obligaciones de cada beneficiario quien debe facturar y nombre de quién?*
3. *¿En caso de no generar factura que otro documento se debe solicitar al beneficiario para soportar el desembolso?*
4. *¿Si este tipo de programa social tiene la obligación a facturar bajo que concepto se debe emitir la factura?*

5. ¿las retenciones efectuadas a estas facturas quien y como se deben remitir a la Secretaría Distrital de Hacienda?

## ANTECEDENTES

La SDDE indica en la solicitud de consulta:

*El Programa Empleo Incluyente, creado mediante Decreto Distrital 399 de 2022, es una iniciativa de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), para incentivar la contratación laboral de las poblaciones de difícil empleabilidad, por medio de beneficios económicos a las empresas que contraten a las poblaciones con mayores barreras para conseguir empleo.*

*En este sentido, el Programa Empleo Incluyente está dirigido a empresas y población que tengan las siguientes características:*

*“a. Empresas formalizadas en la ciudad de Bogotá D.C., que demuestren una vinculación laboral formal de al menos tres (3) meses consecutivos con la población que enfrenta brechas de acceso al empleo señaladas en este decreto, por medio de un contrato laboral con un término de duración de seis (6) meses o más con alguna de las poblaciones mencionadas en el literal b del presente artículo. El contrato que acredite la vinculación laboral no podrá tener una remuneración inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV)”.*

(...)

*Para la ejecución de dicho programa, la SDDE suscribió entre otros contratos, el contrato Fiducia No. 917 de 2022 con Fiduprevisora S.A, cuyo objeto es “Prestar los servicios de administración y pago de los recursos asignados al programa “Empleo Incluyente”, mediante la celebración de un contrato de Fiducia Pública, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 399 de 2022”. De acuerdo con lo establecido en el contrato la SDDE como Fideicomitente le da la instrucción a la Fiducia Fiduprevisora S.A para que realice el giro de los beneficios económicos a las empresas que haya cumplido con lo previsto en el Decreto Distrital 399 de 2022. Dicho beneficio consiste en una suma de dinero en precios corrientes ...*

Adicionalmente, de la documentación remitida por la SDDE, se incluye el Concepto No. 100208192-651 emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, del cual se relaciona lo siguiente:

- 1. En tanto los beneficios, objeto de consulta, sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción (cfr. artículos 26 del Estatuto Tributario y 1.2.1.7.1. del Decreto 1625 de 2016) para las empresas favorecidas con los mismos, éstos constituirán un ingreso gravado con el impuesto sobre la renta y complementarios. Sin perjuicio de ello, es de anotar que los artículos 22 y siguientes del Estatuto Tributario catalogan a ciertas entidades como no contribuyentes o no contribuyentes declarantes del impuesto en comento, lo cual habrá de examinarse en cada caso particular.*
- 2. Siguiendo con lo anterior, la sociedad fiduciaria, encargada de realizar el pago de dichos beneficios, deberá practicar la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementario, observando lo establecido en los artículos 368 y siguientes del Estatuto Tributario y 1.2.4.1. y siguientes del Decreto 1625 de 2016.*

3. *De conformidad con el artículo 12 del Estatuto Tributario, Las sociedades y entidades nacionales son gravadas, tanto sobre sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional como sobre las que se originen de fuentes fuera de Colombia (subrayado fuera de texto). A la par, el artículo 592 ibidem indica que, salvo ciertas excepciones, Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable de 1987 y siguientes, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto (subrayado fuera de texto). Por lo tanto, las empresas favorecidas con los mencionados beneficios deben incluirlos en sus denuncias rentísticas anuales y computarlos para efectos de la determinación y liquidación del impuesto sobre la renta a su cargo.*

Así mismo, del comunicado de la entidad FIDUPREVISORA dirigido a la SDDE, se resalta:

*Conclusión:*

*De conformidad con el sustento conceptual previamente desarrollado los beneficiarios de los apoyos económicos del programa de Empleo Incluyente en Bogotá, deberán expedir factura por las operaciones que realice de conformidad con el artículo 615 del estatuto tributario.*

*No se deberá causar IVA, ya que las subvenciones o apoyos económicos dados por la alcaldía no constituyen una operación gravada de este impuesto.*

*Se deberá practicar retención en la fuente a título de renta, por concepto de otros ingresos tributarios:*

## CONSIDERACIONES

El Decreto 399 de 2022, “Por medio del cual se crea el Programa Empleo Incluyente para el cierre de brechas de población de difícil empleabilidad y se dictan otras disposiciones”, establece:

*Artículo 1º.- Objeto: Créese el Programa Empleo Incluyente para el cierre de brechas de población de difícil empleabilidad, como una herramienta dispuesta por el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica, que tiene como fin incentivar la contratación laboral de las poblaciones que enfrentan brechas de acceso al empleo formal, como acción afirmativa con enfoque de género y enfoque diferencial- poblacional en respuesta a las dificultades de inclusión laboral que enfrentan.*

En materia tributaria, para efectos de los contribuyentes y terceros obligados a facturar electrónicamente, el artículo 615 del Estatuto Tributario señala:

*Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Para quienes utilicen máquinas registradoras, el documento equivalente será el ticket expedido por ésta. (Subrayado fuera de texto)*

A su vez, el capítulo 1. Obligación formal de facturar del Concepto Unificado No. 0106 del 19 de agosto de 2022 emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN señala:

1.1.1. *Descriptor: Naturaleza jurídica de la obligación de facturar - ¿Cuáles operaciones se deben facturar?*

*El deber de facturar constituye una obligación fiscal independientemente de la naturaleza jurídica de una entidad o persona, de su calidad de contribuyente o no, y de la clase de contrato o supervisión que se advierta y en los términos de los artículos 615, 616, 616-1 y 617 del Estatuto Tributario vigentes, se cumple con la expedición de la factura de venta o los documentos equivalentes a la misma, documentos que deben presentarse como soporte de costos, gastos o impuesto descontables, de conformidad con el artículo 771-2 del Estatuto Tributario.*

(...)

*Ahora, sobre la naturaleza de las operaciones que deben facturarse, el artículo 615 del Estatuto Tributario es claro en disponer que están obligadas a expedir factura o documento equivalente todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, independientemente de su calidad de contribuyentes o no del impuesto sobre las ventas, al igual que los importadores, los prestadores de servicios y en las ventas a consumidores finales.*

*Así mismo, los sujetos no obligados a facturar, están dispuestos taxativamente en los artículos 616-2 del Estatuto Tributario, 1.6.1.4.3. del Decreto 1625 de 2016 y 7 de la Resolución DIAN 000042 de 2020. Por ende, todas las personas que vendan bienes o presten servicios que no se encuentren exceptuadas por las normas mencionadas, tendrán la obligación de expedir factura o documento equivalente.*

(...)

1.2.2.1. *¿Quiénes son sujetos obligados a facturar?*

*La expedición de factura de venta o documento equivalente, constituye una obligación fiscal independientemente de la naturaleza jurídica de una entidad o de su calidad de contribuyente o no, o de la clase de contrato, supervisión o acto jurídico que se advierta y debe presentarse siempre que exista la venta de bienes o la prestación de servicios como soporte de costos, gastos en el impuesto sobre la renta y complementarios o de impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA, de conformidad con el artículo 771-2 del Estatuto Tributario.*

Referente a los contratos de fiducia mercantil, el Oficio Tributario No. 932 del 2023 de la DIAN, precisa lo siguiente:

*Sobre el particular, considera este Despacho:*

*Sin entrar en el detalle de la novación y ya que la peticionaria plantea el uso de un negocio fiduciario, se observa necesario acudir a la Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14) de la Superintendencia Financiera de Colombia, específicamente al Capítulo I (Disposiciones aplicables a los negocios fiduciarios) del Título II de la Parte II, de la cual se destaca lo siguiente:*

## “8. CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE NEGOCIOS FIDUCIARIOS

(...)

### 8.3. Fiducia de administración

*Es el negocio fiduciario en virtud del cual se entregan bienes a una sociedad fiduciaria, transfiriendo o no su propiedad, para que los administre y desarrolle la gestión encomendada por el constituyente, destinando los bienes fideicomitidos junto con sus respectivos rendimientos, si los hay, al cumplimiento de la finalidad señalada. Puede tener varias modalidades:*

#### 8.3.1. Administración y pagos

*Tiene como finalidad la administración de sumas de dinero y/u otros bienes que junto con sus rendimientos, si los hay, pueden ser destinados al cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones que le señale.*

(...)

### 8.4. Fiducia en garantía

*Es el negocio fiduciario que se constituye cuando una persona entrega o transfiere a la sociedad fiduciaria bienes o recursos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.*

(...)

*Así las cosas, corresponde a la peticionaria evaluar la viabilidad jurídica de las operaciones planteadas.*

*Ahora bien, en lo atinente al tratamiento tributario y ya que la fiducia de administración puede o no involucrar la transferencia de la propiedad de los bienes fideicomitidos, es menester advertir que, en el primer evento, se estaría en presencia de una fiducia mercantil, con lo cual resultarían aplicables las reglas previstas en el artículo 102 del Estatuto Tributario; por su parte, en el segundo evento, el encargo fiduciario se asimilaría a un mandato (cfr. Oficio 012927 del 6 de mayo de 2015). (Subrayado fuera de texto)*

Por su parte el Oficio 621 de 2022 de la DIAN, establece:

*Ahora bien, respecto de la obligación de practicar retención en la fuente y demás obligaciones formales por parte de la sociedad fiduciaria -cuando a ello hay lugar - es oportuno citar lo contenido en el numeral 5º del Artículo 102 del Estatuto Tributario, el cual dispone:*

*Las sociedades fiduciarias deben cumplir con los deberes formales de los patrimonios autónomos que administren. Para tal fin, se le asignará a las sociedades fiduciarias, aparte del NIT propio, un NIT que identifique en forma global a todos los fideicomisos que administren. El Gobierno Nacional determinará adicionalmente en qué casos los patrimonios autónomos administrados deberán contar con un NIT individual, que se les asignará en consecuencia. (...).”*

Con fundamento en dicha disposición, este Despacho a través del Concepto 051897 de 2000 ha sostenido que, en los contratos de fiducia mercantil, las sociedades fiduciarias deben actuar como agentes de retención (cfr. artículo 1.2.4.12. del Decreto 1625 de 2016), cumpliendo con los demás deberes formales entre los cuales se encuentra el de expedir certificados, así:

**“(…) En consecuencia la fiduciaria, cumplirá no solo con la práctica de la retención en la fuente al momento del pago o abono en cuenta sino con todas las obligaciones formales tales como declarar, consignar en la administración de impuestos, expedir certificados y presentar las correspondientes declaraciones. Para efectos de soportar los costos, deducciones a que tenga derecho el fideicomitente, la fiducia deberá expedirle una certificación sobre la cuantía de los pagos y sus conceptos. (…). (Subrayado y negrilla fuera de texto)”.**

Por último, en lo relacionado con las competencias de la Dirección Distrital de Contabilidad, el Decreto 601 de 2014, “*Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones*”, en el literal c. del artículo 38 dispone:

*Artículo 38°. Despacho de la Dirección Distrital de Contabilidad: Corresponde al Despacho de la Dirección Distrital de Contabilidad el ejercicio de las siguientes funciones:*

*(…) c. Liderar y coordinar la adopción e implementación de los métodos, técnicas y procedimientos necesarios para el reconocimiento, evaluación, control y revelación de la información contable a cargo del Distrito Capital, con arreglo a las normas superiores, en especial, las contenidas en el Régimen de Contabilidad Pública emitido por la Contaduría General de la Nación.*

*d. Emitir conceptos en materia contable requeridos por las áreas de la Secretaría Distrital de Hacienda y de las diferentes dependencias, organismos y entidades que conforman el Distrito Capital.*

*(…) j. Formular las pautas para el registro y la actualización financiera de los bienes del Distrito Capital.*

*(…) n. Orientar el tratamiento contable de los hechos económicos originados por las Entidades Distritales sobre los cuales no exista claridad técnica. (...)*  
(Subrayados fuera de texto)

## CONCLUSIONES

De acuerdo con los antecedentes y para atender las inquietudes planteadas, este Despacho concluye lo siguiente:

Teniendo en cuenta lo indicado en su consulta, es pertinente aclarar que de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 601 de 2014, la Dirección Distrital de Contabilidad de la Secretaría de Distrital Hacienda solamente tiene facultad para pronunciarse sobre aspectos contables relacionados con el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos que suceden en los diferentes Entes y Entidades que conforman el Distrito Capital, por lo cual no es competente para emitir concepto sobre aspectos y procedimientos

tributarios o realizar interpretaciones jurídicas respecto a los términos contractuales de formas legales construidas al interior de la SDDE.

No obstante, con relación a las preguntas No. 1, 2, 3 y 4, las cuales se encuentran enmarcadas a la generación de la factura, es importante precisar que la determinación de la obligación de facturar está dada por la calidad del beneficiario, tal como lo menciona el artículo 615 del Estatuto Tributario, en este sentido sugerimos dar aplicación a la normatividad dispuesta en materia tributaria. Así como también, consultar el concepto unificado No. 0106 del 19 de agosto de 2022 “Obligación de facturar y sistema de factura electrónica” y demás doctrina emitida por la Dirección de Impuestos Nacionales – DIAN.

En el caso de que la doctrina emitida por el órgano rector en materia tributaria no satisfaga las inquietudes generadas por el hecho económico del Ente, se recomienda elevar la solicitud con la casuística propia a la autoridad competente del orden nacional como el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Respecto a la pregunta No. 5 *¿Las retenciones efectuadas a estas facturas quien y como se deben remitir a la Secretaría Distrital de Hacienda?*, las obligaciones tributarias generadas en la ejecución del negocio jurídico suscrito con la Fiduprevisora referente a prestar los servicios de administración y pago de los recursos asignados al programa empleo incluyente mediante contrato de fiducia pública, deben ser reportadas y presentadas conforme a la calidad tributaria del negocio jurídico celebrado con la entidad fiduciaria, para tal fin, nos remitimos a los oficios tributarios No. 932 del 2023 y 621 del 2022 de la DIAN, presentado en los considerandos.

En tal sentido, solo en el caso de que, analizada la normativa relacionada, y en el pronunciamiento de la entidad Fiduciaria se determine que las declaraciones deben ser presentadas directamente por Bogotá D.C., de acuerdo con lo informado por la Dirección Distrital de Tesorería y bajo el proceso que se lleva al interior para los Entes de la administración central identificados bajo el Nit. 899.999.061 de Bogotá D.C., la Fiduciaria debería consignar en las cuentas Bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería las retenciones aplicadas a cada uno de los terceros, siguiendo el procedimiento establecido en la Oficina de Gestión de Ingresos para este tipo de recaudos, con el cargue de plantillas con el detalle de la información de los terceros, conceptos y porcentajes de retención aplicada, siguiendo lo indicado en el manual “Manual de Usuario Ajustes de los Descuentos Tributarios V2.0”, adjunto.

Es de precisar, que la Contaduría General de la Nación es el máximo órgano rector en materia contable pública en Colombia, y en tal sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-487 de 1997, determinando que las normas y conceptos emitidos por esta entidad son de carácter vinculante y, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades sujetas a la aplicación de la Regulación Contable Pública.

Por lo expuesto anteriormente, los conceptos de la Dirección Distrital de Contabilidad se emiten en atención a lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, y en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 10º del Acuerdo 17 de 1995; por tanto, no son de obligatorio cumplimiento.

Para finalizar es de anotar que los conceptos de la DDC deben emitirse atendiendo los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, los cuales están condicionados a situaciones que pueden dar origen a su suspensión. Sin embargo, la DDC orienta sus recursos y esfuerzos procurando dar respuesta en un término menor a los establecidos en la mencionada norma.

Cordialmente,

MARCELA VICTORIA HERNÁNDEZ ROMERO  
Contadora General de Bogotá D.C.  
[contabilidad@shd.gov.co](mailto:contabilidad@shd.gov.co)

Anexo: Manual de Usuario Ajustes de los Descuentos Tributarios V2.0

Revisado por:	Kelly Tatiana Cervera Horta		
Proyectado por:	Fernando Morales Guerrero		