



Concepto 113-F.01

Pública Reservada
223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctora
Mónica Diana Parada Moreno
Subdirectora de Desarrollo Social
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 25 - 90
mparadam@shd.gov.co
NIT 899999061
Bogotá

CONCEPTO

| | |
|-------------------------|---|
| Radicado Solicitud | 2024IE03854001 del 17/12/2024 |
| Descriptor general | Impuestos |
| Descriptores especiales | Estampilla Universidad Pedagógica Nacional – retención – recaudo |
| Problema jurídico | ¿En cumplimiento de lo establecido en la Ley 863 de 2003, es procedente realizar retención al giro mensual correspondiente al 20% del recaudo de la estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional, con el fin de atender el pasivo pensional del Distrito y ser asignados al FONCEP? |
| Fuentes formales | Ley 863 de 2003 Ley 1489 de 2011 Acuerdo 568 de 2014 Decreto 584 de 2014 Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 03 de abril de 2014. Expediente 11001-03-27-000-2011-00010-00 -18760. C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Consejo de Estado. Sentencia C-910 del 21 de septiembre de 2024. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil |

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirección de Desarrollo Social de esta secretaría solicita se conceptúe sí en cumplimiento de lo establecido en la Ley 863 de 2003, es procedente realizar retención al giro mensual correspondiente al 20% del recaudo de la estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional, con el fin de atender el pasivo pensional del Distrito y ser asignados al FONCEP.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Universidad Pedagógica mediante oficio 2024022500096441 del 03 de diciembre de 2024, indicó que “...al NO ser una Entidad Territorial y al no realizar procesos de pensiones, no le es aplicable la obligación de realizar retención por la estampilla “Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional” y por ende, no destina de los recursos de la misma el porcentaje”.

www.haciendabogota.gov.co

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

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

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Pública Reservada

ANTECEDENTES

La Secretaría Distrital de Hacienda debe girar el recaudo mensual de la estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional durante los 10 días siguientes al mes de corte a la cuenta bancaria que la Universidad Pedagógica Informe. Lo anterior, en cumplimiento de lo señalado en el Decreto Distrital 584 de 2014.

Trascribe el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 sobre la retención por estampillas e indica que: “[...]os ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.”

Por lo anterior, solicitó con el oficio 2024EE406815O1 del 13 de noviembre de 2024 a la Universidad Pedagógica que informara si, en relación con el giro recibido por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda por concepto de la estampilla, la Universidad Pedagógica Nacional está destinando el 20% correspondiente para cubrir el pasivo pensional y, si así fuere, que se informara el monto actual del pasivo pensional de la Universidad Pedagógica Nacional.

A tales interrogantes, dicha entidad informó que “[...]la Universidad Pedagógica Nacional al NO ser una Entidad Territorial y al no realizar procesos de pensiones, no le es aplicable la obligación de realizar retención por la estampilla "Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional" y por ende, no destina de los recursos de la misma el porcentaje”.

Con ocasión de la respuesta precedente, solicita se conceptúe, si dada la respuesta emitida por la Universidad y dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 863 de 2003, es procedente realizar retención al giro mensual correspondiente al 20% del recaudo de esta estampilla con el fin de atender el pasivo pensional del Distrito y ser asignados al FONCEP.

CONSIDERACIONES:

Con el fin de resolver el interrogante planteado se procederá a indicar la normativa relacionada con: 1) la naturaleza de la estampilla Universidad Pedagógica Nacional; 2) la retención por estampillas y la correspondiente a la Universidad Pedagógica Nacional; 3) el recaudo de la estampilla y 4) conclusiones.

1) Naturaleza de la estampilla Universidad Pedagógica Nacional

En el Concepto Unificador 2020EE1154 de 2020, emitido por esta secretaría, se precisó que, de acuerdo con la Corte Constitucional, las rentas que administra una entidad territorial pueden clasificarse, según su fuente, en endógenas, aquellas de fuente propia, y en exógenas, es decir, aquellas que provienen de una fuente externa.

Pública Reservada

Del primer grupo hacen parte los recursos provenientes de la explotación de bienes de propiedad de la entidad territorial o de los ingresos derivados de sus propios impuestos tasas o contribuciones¹. En el segundo grupo se encuentran, por ejemplo, los aportes y las participaciones que la Nación le transfiere a un distrito o municipio.

Para establecer si un determinado recurso corresponde con una fuente exógena o con una fuente endógena la Corte Constitucional² ha señalado una serie de parámetros:

“En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación”.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cuando se trata de tributos del orden territorial, al legislador solamente le corresponde su creación y el señalamiento de sus aspectos básicos, dado que existen una competencia concurrente por parte de las asambleas departamentales o de los concejos municipales para que completen los demás elementos del gravamen y se perfeccione la obligación tributaria. Así, las corporaciones de elección popular de los distintos entes territoriales podrán fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas mismas, si la ley no lo hizo³.

En materia de estampillas, generalmente el Congreso de la República se limita a autorizar su creación y señalar la destinación específica que tendrán, con el fin de que las asambleas y concejos, procedan a completar los elementos del tributo, tal y como ocurrió con la estampilla Universidad Pedagógica cuyo fundamento se encuentra en la Ley 1489 de 2011.

Ahora, la Corte Constitucional⁴ ha sido categórica en considerar a las estampillas como una fuente de financiación de carácter endógena, al señalar:

“(…) Corolario de lo anterior, concluye la Corte que en el asunto bajo revisión, los recursos generados con la emisión de la estampilla corresponderán a la categoría de “fuente endógena de financiación”. Por tal motivo, la intervención del legislador para fijar la destinación específica de los recursos se encuentra restringida, quedando por ver, únicamente, si está enmarcada dentro de las excepciones señaladas en el fundamento jurídico No. 10 de esta sentencia”.

Esta apreciación de la Corte Constitucional se fundamenta en los considerandos de la Sentencia C-413 de 1996, en la cual esa Corporación analiza la naturaleza de una

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 2017.

² Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 1999.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 1995.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 1995.

Pública Reservada

estampilla para las zonas de frontera creada en virtud de la Ley 191 de 1995. En esa oportunidad el Tribunal Constitucional⁵ manifestó que: [...] *[s]e trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios*”

En línea con lo expuesto y como se mencionó en el citado concepto unificador, la estampilla Universidad Pedagógica opera en el Distrito Capital bajo las siguientes características: 1) es el Concejo de Bogotá quien complementa los elementos del tributo, 2) su cobro solamente se realiza en el territorio del Distrito Capital; y 3) no existe ningún elemento sustantivo que permita sostener que se trata de un tributo nacional; por lo tanto, se puede afirmar que se trata de una fuente endógena de recursos del Distrito Capital.

Finalmente, se debe destacar que la doctrina también considera que los tributos denominados estampillas, por regla general, son fuentes endógenas de las entidades territoriales. En tal sentido, Sánchez Peña⁶ señala: “[l]as estampillas constituyen una fuente de financiamiento que integra los denominados recursos propios de las entidades territoriales, calificados en términos de nuestro tribunal constitucional, como fuentes endógenas de financiación”.

Una vez precisado que la estampilla Universidad Pedagógica Nacional es una fuente endógena del Distrito Capital, se pasará a analizar lo correspondiente a la retención de dicho tributo.

2) Retención por estampillas y estampilla Universidad Pedagógica Nacional

La retención ha sido considerada por el Consejo de Estado⁷ como “[u]n mecanismo que puede cobijar todo un conjunto de tributos, en orden a obtener su recaudo gradual, en lo posible, dentro del mismo período gravable de su causación.”

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-413 de 1996

⁶ Sánchez Peña, Mary Claudia. Estampillas. En los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano: un análisis crítico. Piza, Julio Roberto (ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 559.

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 03 de abril de 2014. Expediente 11001-03-27-000-2011-00010-00 -18760. C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

[...]

Según el artículo 367 del Estatuto Tributario, la retención en la fuente tiene por objeto conseguir en forma gradual que el impuesto se recaude en lo posible dentro del mismo ejercicio gravable en que se cause.

[...]

Con este mecanismo, se vincula a los particulares en la gestión tributaria, imponiéndoles un deber de colaboración que se concreta en las siguientes obligaciones:

Pública Reservada

Teniendo presente el anterior entendimiento, en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003⁸ fue establecida la retención por estampilla, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 47. RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS. *Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.*

Se desprende de la norma citada que aquellos ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al 20% con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos.

En aquellos casos en los que no exista pasivo pensional en la entidad destinataria de la estampilla, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.

Al analizar la exequibilidad de la norma anterior, el Consejo de Estado⁹ dijo lo siguiente:

[...]

A partir de las anteriores consideraciones, considera la Corte que el artículo demandado no desconoce la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, por cuanto la previsión allí contenida se orienta a atender un problema que no solamente tiene un enorme impacto sobre las finanzas públicas sino que plantea un problema social de graves proporciones, que afecta no solo a quienes están llamados a ser beneficiarios directos de la destinación especial prevista en la ley, sino a todos los habitantes del territorio nacional, en la medida en que la cobertura del pasivo pensional compromete al Estado en su integridad, situación que constituye una clara amenaza para el presupuesto nacional, compromete la estabilidad económica, y responde a una cuestión social que trasciende el ámbito meramente regional o local.

Por las anteriores consideraciones, habrá de declararse la exequibilidad, en relación con el cargo analizado, del artículo 47 de la Ley 863 de 2003.”

Del aparte transcrito se desprende que la previsión contenida en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 está dirigida a atender un problema de gran impacto en las finanzas públicas y que afecta no solo a quienes están llamados a ser beneficiarios directos de la destinación especial prevista en la ley, sino a todos los habitantes del territorio nacional, en la medida en que la cobertura del pasivo pensional compromete al Estado en su integridad.

⁸ Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

⁹ Consejo de Estado. Sentencia C-910 del 21 de septiembre de 2024. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

Pública Reservada

Ahora bien, posteriormente, a través de la Ley 1489 de 2011¹⁰ se autorizó al Concejo de Bogotá, Distrito Capital, para que expidiera el acuerdo que ordenara la emisión, distribución y recaudo de la contribución parafiscal estampilla “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”, cuyo producido se debía destinar a la construcción de la planta física del Proyecto de Investigación Valmaría, que comprendía la sede del Instituto Pedagógico Nacional, escenarios deportivos y culturales, aulas de educación especial, biblioteca, museo pedagógico y demás bienes y elementos, equipos y laboratorios, que requiera la nueva infraestructura de la universidad Pedagógica Nacional.

En cuanto al recaudo de los valores que presenta la estampilla, se destinará a los objetos mencionados cuya tarifa no podía exceder el 3% del valor del hecho sujeto al gravamen.

En cumplimiento de lo ordenado por la mencionada ley fue expedido el Acuerdo 568 de 2014¹¹ a través del cual se ordenó la emisión y cobro en el Distrito Capital de Bogotá de la contribución parafiscal estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional", de conformidad con lo establecido en la Ley 1489 de 22 de diciembre de 2011.

3) Recaudo de la estampilla

Aspectos como sujetos pasivos¹², base gravable¹³ y destinación¹⁴ fueron determinados en el mencionado Acuerdo Distrital 568 de 2014. Sin embargo, respecto al sujeto activo, como se estableció en el Concepto Unificador 2020EE1154 de 2020, se ha planteado una división tripartita con el fin de superar los inconvenientes que se puedan presentar¹⁵.

- a) **Sujeto activo de la potestad tributaria:** la facultad de crear y regular un determinado tributo.
- b) **Sujeto activo de la obligación tributaria:** es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que se concreta el tributo y quien tiene la facultad de exigir esa prestación.
- c) **El beneficiario del tributo:** la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.

Con fundamento en las normas aplicables a la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional, su clasificación tripartita, según la Corte Constitucional, es la siguiente :

¹⁰ por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica Nacional.

¹¹ "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA EMISIÓN Y COBRO DE LA ESTAMPILLA CINCUENTA AÑOS DE LABOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN LA LEY 1489 DE 2011"

¹² **ARTÍCULO 2°. Sujetos pasivos.** La contribución parafiscal de la estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional", se aplicará a todos los contratistas que suscriban y/o adicioneen contratos de: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

¹³ **ARTÍCULO 3°. Base gravable.** La base gravable de la contribución parafiscal estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional" está constituida por el valor del acto jurídico que se celebre con las entidades públicas distritales.

¹⁴ **ARTÍCULO 5°. Destinación.** Los recursos provenientes de la estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional" se destinarán para la construcción de la planta física del Proyecto de Investigación Valmaría (nuevo campus universitario de la Universidad), que comprende la sede, escenarios, deportivos y culturales, aulas de educación especial, biblioteca, museo pedagógico, la sede del Instituto Pedagógico Nacional y demás bienes y elementos , equipos y laboratorios, que requiera la nueva infraestructura física y tecnológica de la Universidad Pedagógica Nacional.

¹⁵ *Corte Constitucional. Sentencia C-583 de 1996.*

Pública Reservada

Sujeto activo de la potestad tributaria: está en cabeza del Congreso, pero se comparte la competencia (concurrente) con el Concejo de Bogotá para la determinación de los elementos que perfeccionan la obligación tributaria

Sujeto activo de la obligación tributaria: Bogotá D.C. de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1489 de 2011.

El beneficiario del tributo: Universidad Pedagógica Nacional.

En cuanto al recaudo y el giro del valor de la estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional" se aclaró que eran aspectos que debían ser reglamentados por el Gobierno Distrital.

En tal sentido, fue expedido el Decreto Distrital 584 de 2014¹⁶, que en su artículo 1, modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 176 de 2015, sobre los responsables del recaudo dijo que las entidades públicas distritales serán agentes de retención de dicha estampilla, por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos que suscriban cuyo objeto sea estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública, de las adiciones a los mismos que suscriban, el cero punto cinco (0.5%) por ciento del valor bruto pagado.

Adicionalmente, se estableció que la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda es quien efectúa el recaudo a nombre de aquellas entidades para las cuales realice los correspondientes pagos y pagos anticipados de los contratos y las adiciones, de conformidad con las órdenes de pago que éstas le remitan.

De igual manera, se indicó, en su artículo 4, que las entidades públicas distritales deberán presentar una declaración mensual de los descuentos efectuados por concepto de la estampilla.

El giro de los recursos por el valor total recaudado se realizará mensualmente dentro de los primeros 10 días siguientes al mes de corte, en la cuenta bancaria que la Universidad Pedagógica Nacional informe a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, junto con los rendimientos financieros que se llegaren a causar.

Se explicó que los recursos se deben destinar de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 1° y 6° de la Ley 1489 de 2011 y el artículo 5° del Acuerdo Distrital 568 de 2014.

De la normativa que regula la estampilla cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional se observa que el sujeto activo del tributo es Bogotá D. C. y que el beneficiario del mismo es la Universidad Pedagógica Nacional. Y, en todo caso, no se precisó algún aspecto que diera lugar a pensar que no hubiera lugar a practicar la retención del artículo 47 de la Ley 863 de 2003.

¹⁶ Por medio del cual se reglamentó el recaudo y giro de la Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional

Pública Reservada

4) Conclusiones

A partir de lo expuesto anteriormente se procederá a resolver el interrogante planteado así:

¿En cumplimiento de lo establecido en la Ley 863 de 2003, es procedente realizar retención al giro mensual correspondiente al 20% del recaudo de la estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional, con el fin de atender el pasivo pensional del Distrito y ser asignados al FONCEP?

A partir del análisis efectuado se puede concluir que los ingresos que percibe el Distrito Capital por concepto de la estampilla Universidad Pedagógica Nacional son un ingreso endógeno con una destinación específica, cuyo beneficiario es la mencionada universidad.

Es a partir del entendimiento anterior que el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 dispuso que los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de tal estampilla deben ser objeto de una retención equivalente al 20% con destino a los fondos de pensiones de la mencionada universidad que es la beneficiaria.

Solo en caso de que no exista pasivo pensional en la mencionada universidad, aspecto que se debe clarificar debidamente con esta, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del Distrito Capital.

Así las cosas, en criterio de esta dirección es procedente realizar la retención del 20% al giro mensual de la estampilla cuya destinación se hará para atender el pasivo pensional que corresponda según las verificaciones a que haya lugar, aunado a que la normativa que regula la estampilla de la Universidad Pedagógica Nacional no contempló alguna excepción que permitiera entender que el artículo citado no aplica en el caso de la mencionada estampilla.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Despacho del director jurídico
radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

| | | |
|-----------------|---|--|
| Revisado por: | Pedro Andrés Cuéllar Trujillo – Subdirector Jurídico de Hacienda) | |
| Proyectado por: | Carol Milena Murillo Herrera – Profesional Especializado SJH | |