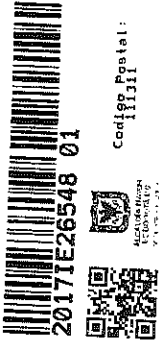




ORIGEN: Sd:174 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/AVILA OLART  
DESTINO: OFICINA DE CONSOLIDACIÓN/PAEZ MARTHA LUCIA  
ASUNTO: CONCEPTO IMPUESTOS NACIONALES/IMPUESTO SOBRE VE  
OBS: CLARA INES DIAZ

Bogotá, D. C.

Doctora  
MARTHA LUCIA PAEZ  
Jefe Oficina de Consolidación  
SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA  
KR 30 25 90  
NIT 899.999.061-9  
Ciudad



**CONCEPTO**

Referencia	2017IE18522 del 21 de septiembre de 2017
Tema	Impuestos nacionales/impuesto sobre las ventas/retención en la fuente
Descriptor	Hecho generador /causación del impuesto.
Problema jurídico	¿El sistema para el pago de las retenciones en la fuente de entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación es aplicable para las entidades territoriales?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia, Estatuto Tributario Nacional; Decreto No. 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); Decreto Distrital 714 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital); Ley 633 de 2000; Decreto 406 del 14 de marzo de 2001, Oficios No. 020696 del 14 de marzo de 2001, No. 042168 del 5 de junio de 2007 y Concepto Unificado de IVA No. 00001 del 19 de junio de 2003, Decreto 1001 de 1997 y Ley 1819 de 2016.

**IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:**

Mediante la comunicación de la referencia, la Jefe de la Oficina de Consolidación de la Dirección Distrital de Tesorería formula los siguientes interrogantes:

1. ¿El sistema para el pago de las retenciones en la fuente de entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación previsto en el artículo 76 de la Ley 633 de 2000 es aplicable a las entidades territoriales y distritales?
2. ¿En qué momento las entidades distritales deben incluir el IVA en las declaraciones para pago a la DIAN, ya que actualmente a pesar que se causen o la prestación del servicio se termine, el IVA se está declarando y pagando solo hasta que se haga el recaudo efectivo en la Dirección Distrital de Tesorería?

*Clarke*  
27/12/17  
3:30

Carrera 30 No. 25-20  
Código Postal 111211  
PBX (571) 338 5000  
Información Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
correo: info@haciendabogota.gov.co  
Nit. 899.999.061-9  
Bogotá Distrito Capital - Colombia



**MEJOR**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

3. ¿Es obligatoria la emisión de la factura o documento equivalente para el recaudo del IVA para las entidades distritales como responsables del régimen común?

#### ANTECEDENTES:

Frente al primer interrogante, la Jefe de la Oficina de Consolidación manifiesta que el artículo 76 de la Ley 633 de 2000 no expresa taxativamente si se puede aplicar a las entidades territoriales y tampoco se conocen conceptos de la DIAN que den claridad al respecto; menciona que en el Distrito Capital las retenciones se están manejando bajo el sistema de caja.

En cuanto a la segunda inquietud señala que este interrogante surge respecto del momento en que las entidades deben incluir este IVA en las declaraciones para pago a la DIAN, ya que actualmente, a pesar que se causen o la prestación del servicio se termine, el IVA se está declarando y pagando sólo hasta que se haga el recaudo efectivo en la Dirección Distrital de Tesorería.

Agrega que surge también la inquietud respecto de la obligatoriedad de emitir factura o documento equivalente para el recaudo del IVA para las entidades distritales como responsables del régimen común, en cuanto en la actualidad el Distrito Capital no está emitiendo factura o documento equivalente en operaciones como arrendamientos, cobro de delegados de rifas, juegos y espectáculos en los que se cobra IVA.

#### CONSIDERACIONES:

Se emite el concepto solicitado, con fundamento en lo establecido en el numeral b) del artículo 72 del Decreto Distrital No. 601 del 22 de diciembre de 2014, según el cual, corresponde a la Subdirección Jurídica de Hacienda entre otras funciones:

*"b. Absolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección".*

En el mismo sentido, el literal d) del artículo 69 del decreto mencionado determina como atribución de la Dirección Jurídica de la entidad, la de *"Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente."*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Con el fin de resolver los interrogantes formulados por la Oficina de Consolidación de la Dirección Distrital de Tesorería, es pertinente referirnos a la emisión de factura o documento equivalente para el recaudo del IVA; a las retenciones en la fuente a cargo del Distrito Capital, la causación y pago del IVA generado en las operaciones a cargo del D.C.

## 1. EMISIÓN DE FACTURA O DOCUMENTO EQUIVALENTE PARA EL RECAUDO DEL IVA.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 615 del Estatuto Tributario Nacional, en concordancia con el artículo 1° del Decreto 1165 de 1996, están obligados 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 contribuyentes de los impuestos administrados por la DIAN. (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 308 de la Ley 1819 de 2016, estableció:

*"ARTÍCULO 616-1. FACTURA O DOCUMENTO EQUIVALENTE. La factura de venta o documento equivalente se expedirá, en las operaciones que se realicen con comerciantes, importadores o prestadores de servicios o en las ventas a consumidores finales.*

*Son sistemas de facturación, la factura de venta y los documentos equivalentes. La factura de talonario o de papel y la factura electrónica se consideran para todos los efectos como una factura de venta.*

*Los documentos equivalentes a la factura de venta, corresponderán a aquellos que señale el Gobierno Nacional..."*

A su vez, el párrafo transitorio del artículo 308 de la Ley 1819 de 2016 dispuso que los obligados a facturar que adicionalmente sean responsables del impuesto sobre las ventas deben expedir factura electrónica a partir del 1 de enero del 2019.

*"PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°. Los contribuyentes obligados a declarar y pagar el IVA y el impuesto al consumo deberán expedir factura electrónica a partir del 1° de enero de 2019 en los términos que establezca el reglamento..."*

Ahora bien, el artículo 2 del Decreto Reglamentario 1001 de 1997<sup>1</sup> señaló expresamente quienes no están obligadas a facturar:

<sup>1</sup> "Por el cual se reglamentan los artículos 616-1, 616-2 del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones"





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**“Artículo 2. No obligados a facturar.** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo anterior, no se encuentran obligados a expedir factura en sus operaciones:

- a) Los Bancos, las Corporaciones Financieras, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las Compañías de Financiamiento Comercial;
- b) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, los Organismos Cooperativos de grado superior, las Instituciones Auxiliares del Cooperativismo, las Cooperativas Multiactivas e Integrales, y los Fondos de Empleados, en relación con las operaciones financieras que realicen tales entidades;
- c) Los responsables del régimen simplificado;
- d) Los distribuidores minoristas de combustibles derivados del petróleo y gas natural comprimido, en lo referente a estos productos;
- e) Las empresas que presten el servicio de transporte público urbano o metropolitano de pasajeros, en relación con estas actividades;
- f) Quienes presten servicios de baños públicos, en relación con esta actividad;
- g) Las personas naturales vinculadas por una relación laboral o legal y reglamentaria, en relación con esta actividad;
- h) Las personas naturales que únicamente vendan excluidos del impuesto sobre las ventas o presten servicios no gravados, siempre y cuando no superasen los topes de ingresos y patrimonio exigidos a los responsables del régimen simplificado.”

En este orden de ideas, las entidades públicas no se encuentran dentro de las excepciones a que se refiere el artículo 2º del Decreto 1001 de 1997, por lo tanto, la obligación de emitir la factura o documento equivalente, por extensión, les resulta aplicable. Adicionalmente, aquellas responsables del impuesto sobre las ventas deben pasar a expedir factura electrónica a partir del 1º de enero de 2019.

Ahora bien, el mencionado el Decreto 1001 de 1997 que reglamenta los artículos 616-1, 616-2 del Estatuto Tributario, establece, entre otros, documentos equivalentes a la factura, el señalado en el artículo 17, así:

**“Artículo 17. Otros documentos equivalentes a la factura.** Constituyen documentos equivalentes a la factura, los expedidos por entidades de derecho público incluidas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta donde el Estado posea más del cincuenta por ciento (50%) de su capital, los expedidos por empresas o entidades que presten servicios públicos domiciliarios, cámaras de comercio, notarías y en general los expedidos por los no responsables del impuesto sobre las ventas que simultáneamente no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta. **Estos documentos deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:**





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

1. Nombre o razón social y NIT.
2. Numeración consecutiva.
3. Descripción específica o genérica de bienes o servicios.
4. Fecha.
5. Valor."

El artículo 617 del Estatuto Tributario señala los requisitos de la factura:

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- c. \*Modificado\* Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- e. Fecha de su expedición.
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- g. Valor total de la operación.
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas..."

Para efectos tributarios, las entidades públicas pueden válidamente emitir factura, caso en el cual deben llenar los requisitos de artículo 617 del Estatuto Tributario, o pueden cumplir igualmente con ese deber legal, expidiendo el documento equivalente autorizado en el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997.

Por último, el artículo 616-2 ibídem se refiere explícitamente a las operaciones en las cuales no se requiere expedir factura, así:

**"ARTÍCULO 616-2. Casos en los cuales no se requiere la expedición de factura.**  
No se requerirá la expedición de factura en las operaciones realizadas por bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial. Tampoco existirá esta obligación en las ventas efectuadas por los responsables del régimen simplificado, ...y en los demás casos que señale el Gobierno Nacional."

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN ha conceptuado recientemente sobre la obligación de las entidades públicas de emitir factura o documento equivalente:<sup>2</sup>

*"En este contexto es claro que, para efectos fiscales, la venta de bienes o prestación de servicios, en general, debe estar soportada en la factura, admitiendo el documento equivalente en los casos señalados por el reglamento. Obligación fiscal que se extiende a las entidades públicas, en los términos indicados. En todo caso, la factura o documento equivalente constituye el documento soporte para efectos fiscales, toda vez que permite identificar el ingreso para el vendedor y el*

<sup>2</sup> DIAN Oficio No. 020507 del 2 de agosto de 2017





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*costo o gasto para el comprador o adquirente. Igualmente tratándose de bienes o servicios gravados, permite efectuar el control de los impuestos correspondientes. Es así como para los propósitos fiscales, el artículo 771-2 del Estatuto Tributario indica los requisitos mínimos que deben cumplir estos documentos para efectos probatorios”.*

En este sentido, resulta obligatoria la emisión de la factura o documento equivalente para el recaudo del IVA para las entidades distritales pertenecientes al régimen común. Sobre el particular, vale la pena mencionar que la Dirección Distrital de Tesorería de la entidad expidió la Circular DDT 05 de 2017, en la cual se imparten directrices sobre la “emisión de la factura de venta en los casos en que se genere impuesto a las ventas.”

## 2. RETENCIONES EN LA FUENTE A CARGO DEL DISTRITO CAPITAL.

La Ley 633 de 2000, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, estableció el sistema para pago de las retenciones en la fuente de entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos:

*“Artículo 76. Sistema para pago de retenciones de entidades ejecutoras del presupuesto General de la Nación. Las entidades ejecutoras del presupuesto General de la Nación operarán bajo el sistema de caja para efectos del pago de las retenciones en la fuente de impuestos nacionales”.*

Mediante el Decreto 406 del 14 de marzo de 2001 se reglamentó parcialmente la Ley 633 de 2000, señalado respecto a la declaración y pago de las retenciones en la fuente lo siguiente:

*“Artículo 15. Declaración y pago de retenciones en la fuente de entidades públicas. De conformidad con el artículo 76 de la Ley 633 de 2000, las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, deberán causar y practicar retención en la fuente cuando se efectúe el pago sujeto a retención”*

La Oficina de Consolidación de la Dirección Distrital de Tesorería consulta si el artículo 76 de la Ley 633 de 2000 es aplicable a las entidades territoriales, incluido el Distrito Capital. Para responder este interrogante se expone los pronunciamientos que sobre el tema ha emitido la DIAN, así como el marco constitucional y legal de los presupuestos, de la contratación y de la Tesorería de la Nación y del Distrito Capital.

### 2.1 Conceptos que ha expedido la DIAN.

Sobre el tema, la DIAN, entidad competente para absolver las consultas sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias de carácter nacional, de



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 4048 de 2008, emitió el siguiente pronunciamiento en concepto 020696 del 14 de marzo de 2001:

*"Conforme con lo anterior, las entidades territoriales no están comprendidas dentro de las entidades que ejecutan presupuesto del presupuesto general de la Nación. Las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto deberán aplicar en lo que fuere pertinente los principios y disposiciones establecidos en el título XII del ordenamiento constitucional (artículo 352 C.P. pero ello no indica que ejecuten presupuesto del presupuesto general de la Nación. Las entidades territoriales ejecutan su propio presupuesto incorporando recursos del presupuesto general de la Nación.*

*En consecuencia, el sistema de caja para efectos del pago de las retenciones en la fuente de impuestos nacionales no se aplica para las entidades territoriales porque ellas no ejecutan presupuesto del presupuesto general de la nación".*

En similar sentido, en el oficio N° 042168 del 5 de junio de 2007, la DIAN reitera lo manifestado en el Concepto 020696 de 2001, al señalar:

*"El artículo 76 de la ley 633 de 2000 estableció una excepción a la regla general de causación de retención en la fuente permitiendo que los entes ejecutores del presupuesto general de la Nación operen bajo el sistema de caja para efectos del pago de las retenciones en la fuente de impuestos nacionales, disposición reglamentada por el artículo 15 del Decreto 406 de 2001.*

*Bajo este presupuesto, en el concepto cuya reconsideración solicita, se manifestó con base en lo dispuesto en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política que los entes territoriales ejecutan su propio presupuesto, es decir, no son ejecutoras del presupuesto general de la Nación, luego no están cobijadas bajo la norma exceptiva para efectos del pago de las retenciones en la fuente por el sistema de caja..."*

*"...Dado que es la misma ley la que establece el tratamiento exceptivo para los órganos ejecutores del presupuesto general de la Nación el cual comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (artículo 3o decreto 111 de 1996), mientras que los entes territoriales por norma constitucional son ejecutores de su propio presupuesto acorde con los artículos 151 y 352, así como de los numerales 5 de los artículos 300 y 313 de la Constitución Política, así los principios sean comunes para que las entidades territoriales elaboren, aprueben y ejecuten sus presupuestos, no es posible reconsiderar la interpretación jurídica la cual se fundamenta en las normas contenidas en la Constitución y en la Ley 633 de 2000.*

*Esta última conforme con lo dispuesto por el artículo 76 aplica de manera especial respecto del presupuesto general de la Nación, en cuanto considera que sus*

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información: Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contraloria@hacienda.gov.co  
N.º 899 999 061-9  
Bogotá - Distrito Capital - Colombia



MEJOR



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*entidades ejecutoras operan bajo el sistema de caja para efectos del pago de retenciones en la fuente de impuestos nacionales”.*

Esta Dirección no comparte la conclusión a la que arriba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por las siguientes razones.

## 2.2 Aplicación del sistema de caja para el mecanismo de retención en la fuente por parte del Distrito Capital.

En primer lugar, debe recordarse que el artículo 76 de la Ley 633 de 2000, objeto de discusión, tiene como objeto central definir como opera el mecanismo de la retención en la fuente de los impuestos nacionales. En efecto, dispone que *“Las entidades ejecutoras del presupuesto General de la Nación operarán bajo el sistema de caja para efectos del pago de las retenciones en la fuente de impuestos nacionales”*

En este sentido, el eje del artículo 76 de la Ley 633 de 2000 es el mecanismo de la retención en la fuente, y no los sujetos –entidades ejecutoras del presupuesto general de la Nación- que deben utilizar este mecanismo de pago de las obligaciones tributarias.

Debe tenerse en cuenta que el sistema de caja para efectos de la retención en la fuente significa que la entidad obligada a realizar la retención en la fuente, declara y paga la misma cuando realiza el pago de la obligación contractual, que sirve de base a la mencionada retención en la fuente. En este sentido, como se mostrará a continuación, se debe evaluar si este sistema de caja resulta contrario a las características esenciales del Distrito Capital como entidad territorial.

En segundo lugar, se comparte en general el argumento de la DIAN, en el sentido que las entidades distritales no ejecutan el presupuesto General de la Nación. Lo anterior por cuanto, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales orgánicas, las entidades territoriales, incluido el Distrito Capital tienen su propio presupuesto, justamente en virtud del principio de la autonomía presupuestal que se les ha reconocido, constitucional, legal y jurisprudencialmente<sup>3</sup>.

No obstante, este argumento, que es cierto, no es suficiente para concluir que el sistema de la caja no sea procedente para aplicar el mecanismo de retención en la fuente, por parte de las entidades territoriales.

En tercer lugar, debe advertirse, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que el mecanismo de la retención en la fuente tiene como fundamento el principio constitucional de la eficiencia y pretende que el recaudo de

<sup>3</sup> Pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-508 de 1996 y C-562 de 1998, proferidas por la Corte Constitucional.







ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

determinados impuestos se logre, en el mismo momento en que los contribuyentes perciben un determinado ingreso.

En estos términos se ha pronunciado la Corte Constitucional:

“La figura de la retención en la fuente surgió precisamente del afán de diseñar fórmulas más eficientes de recaudo de los impuestos. En Colombia se introdujo este mecanismo a través de la ley 38 de 1969, que se aplicó inicialmente a los pagos por concepto de salarios y dividendos, y se ha ido extendiendo paulatinamente a otros gravámenes. Varias son las ventajas que se le abonan a este tipo de recaudación de los impuestos. Entre ellas están: el cobro del impuesto en el momento de la obtención del ingreso le asegura al Estado que sus rentas no se ven menguadas por causa de la inflación; facilita el control de la evasión y la elusión fiscales; posibilita un recaudo más ágil y menos dispendioso tanto para la Administración como para los contribuyentes; favorece la disposición del contribuyente al pago del impuesto, dado que el dinero retenido no pasa por sus manos; y le permite al Estado contar con ingresos permanentes.”<sup>4</sup>

En este sentido, para sólo mencionar dos ejemplos, cuando las entidades distritales contratantes, en relación con un contrato estatal gravado con IVA, ordenan el pago de honorarios, ordenan así mismo la retención en la fuente respectiva. En el mismo sentido, cuando una entidad distrital empleadora, en relación con un asalariado sujeto a retención en la fuente, ordena el pago de los salarios correspondientes, ordena en el mismo momento la respectiva retención en la fuente.

Esta actuación administrativa se sigue tanto en el orden nacional, como en el orden territorial, razón por la cual, el sistema de caja es perfectamente aplicable en el Distrito Capital, por la naturaleza y características que tiene la retención en la fuente.

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 76 de la Ley 633 de 2000, aplicable a las entidades públicas que ejecutan presupuesto general de la Nación, no establece una regla restrictiva en el sentido que solamente las entidades, a que se ha hecho referencia, sean las únicas que pueden utilizar el sistema de caja para efectos del pago de la retención en la fuente, a que están obligadas las entidades distritales. Esta interpretación restrictiva no aparece en el texto del artículo 76 de la Ley 633 de 2000, ni se desprende de su espíritu.

En efecto, no se observa que haya una diferencia sustancial entre la retención en la fuente que deben realizar tanto las entidades públicas ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, como las entidades distritales que ejecutan el presupuesto distrital.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



MEJOR



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En efecto, procedemos a mostrar las similitudes que existen entre la Nación y el Distrito Capital, en materia presupuestal y contractual, y en materia de tesorería, para explicar porque estas similitudes hacen que el sistema de retención en la fuente a que se refiere el artículo 76 de la Ley 633 de 2000, sea aplicable también en el Distrito Capital.

#### • **Similitudes en materia presupuestal**

Una de las novedades que introdujo la Constitución Política de 1991 fue explicitar en el su mismo texto el objeto de la Ley Orgánica de Presupuesto, y para los efectos que nos interesa, determinó que uno de los temas de los que debía ocuparse la mencionada ley, era el concerniente a la capacidad contractual de las entidades estatales.

Lo anterior, en la medida en que existe una relación directa entre los asuntos orgánico presupuestales y la contratación, pues precisamente ésta última es una de los mecanismos más importantes para ejecutar el presupuesto. En efecto, una buena parte de la ejecución del mismo en las entidades públicas se expresa a través de la contratación de bienes y servicios.

En efecto, el artículo 352 de la Constitución Política de 1991 define como uno de los objetos de la ley orgánica de presupuesto, lo relacionado con la competencia contractual de las entidades estatales.

*ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. (Resaltado fuera del texto)*

En este sentido, dentro del objeto del Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación se encuentra la definición de la capacidad de contratación de las entidades, sujetas al mencionado estatuto, en los siguientes términos:

*ARTICULO 2o. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto. (Resaltado fuera del texto)*

En efecto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996, reconoce la competencia contractual propia de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

**“ARTICULO 110.** Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)” (Resaltado fuera del texto)

De manera análoga, el artículo 87 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, determina que las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital tienen competencia propia para celebrar los contratos respectivos y ordenar el gasto y pago de los mencionados contratos.

**ARTÍCULO 87º.- De la Ordenación del Gasto y la Autonomía.** Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que, hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

De estos mandatos orgánico- presupuestales fácilmente se concluye que las competencias para suscribir los contratos, esto es, ordenar el gasto y ordenar el pago de los mismos, corresponde a cada una de las entidades que conforman tanto el Presupuesto General de la Nación como el Presupuesto Anual del Distrito Capital.

- **Similitudes en materia de tesorería**

El ya mencionado Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional establece la “Cuenta Unica Nacional” como un mecanismo, a partir del cual, entre otras actividades, se realizan los pagos a terceros, respecto de las obligaciones adquiridas con éstos, por parte de las entidades estatales que conforman el Presupuesto General de la Nación.

**ARTICULO 103.** A partir de la vigencia de la presente Ley, los órganos del orden nacional de la administración pública sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Unica Nacional para el efecto se establezca, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, o a nombre ésta seguido del nombre del órgano, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la

Carrera 30 No. 25-30  
Código Postal 111311  
PBX (571) 338 5000  
Información Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
CÓDIGO DE REGISTRO DE COMERCIO  
Nº. 899.999.951-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



MEJOR



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*reglamentación que expida el Gobierno (Ley 38/89, artículo 82, Ley 179/94, artículo 55. inciso 3o. y 18).*

De manera análoga, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital establece la "Cuenta Única Distrital" como un mecanismo, a partir del cual, entre otras actividades, se realizan los pagos a terceros, respecto de obligaciones adquiridas con éstos, por parte de las entidades distritales que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital.

**ARTÍCULO 83.- De la Cuenta Única Distrital.** A partir de la vigencia del presente Acuerdo, los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital.

En este orden de ideas, fácilmente se observa que a nivel nacional y distrital, las competencias de ordenación de gasto, esto es, la celebración de contratos y de ordenación de pagos, se encuentran radicadas en cada una de las entidades nacionales y distritales, sujetas a los respectivos estatutos orgánico presupuestales, mientras que el pago a terceros, como consecuencia de los contratos suscritos, es una competencia de las respectivas tesorerías nacional y distrital.

Descendiendo a la hipótesis concreta de las retenciones tributarias que debe realizar el Distrito Capital, las mismas son ordenadas por la autoridad competente de las entidades contratantes que conforman el presupuesto anual y realizadas por la Dirección Distrital de Tesorería, de conformidad con las normas ya mencionadas del Decreto 714 de 1996 y lo ordenado en el Decreto Distrital 854 de 2001.

**ARTICULO 14.** *Delegar en el Secretario de Hacienda las siguientes funciones:*

*3. La representación legal y administrativa de Bogotá, Distrito Capital, en los asuntos de carácter tributario que se deban surtir ante cualquiera de las dependencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN o la Entidad que haga sus veces. Para tal fin podrá constituir apoderados especiales para las correspondientes actuaciones administrativas y las derivadas de estas que deban surtirse judicial y extrajudicialmente ante las instancias pertinentes.*

En este sentido, siendo la estructura presupuestal, contractual y de tesorería similar entre el orden nacional y el distrital, resulta válido concluir que las retenciones tributarias que realice la Dirección Distrital de Tesorería, pueden enmarcarse en el sistema de caja, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 633 de 2000.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE FISCALÍA

Finalmente, debe tenerse en cuenta que no se encuentra un sistema diferente al de caja, definido expresamente en la legislación vigente, para que sea aplicado por las entidades territoriales, en relación con el cumplimiento de las obligaciones propias de la retención en la fuente.

Desde este punto de vista, el sistema de caja previsto en el artículo 76 de la Ley 633 de 2000, para las entidades públicas ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, es un sistema que por subsidiariedad, puede ser aplicado por el Distrito Capital.

En este orden de ideas, debe concluirse que el sistema de caja es esencial al mecanismo de retención en la fuente, tanto para entidades que son ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, como para el Distrito Capital, razón por la cual, puede seguirse utilizando por parte de la Dirección Distrital de Tesorería.

### 3. CAUSACION Y PAGO DEL IVA GENERADO EN LAS OPERACIONES A CARGO DE BOGOTÁ D.C.

El impuesto sobre las ventas, comúnmente denominado impuesto al valor agregado IVA, es un gravamen que recae sobre la venta de bienes y servicios.

Según el artículo 420 del Estatuto Tributario<sup>5</sup>, el hecho generador del impuesto sobre las ventas lo constituye:

*a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos;*

*b) La venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad industrial;*

*c) La prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos;*

*d) La importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente;*

*e) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.”  
(Negrilla fuera de texto)*

De conformidad con lo establecido en el artículo 429 del Estatuto Tributario Nacional, el impuesto sobre las ventas se causa:

<sup>5</sup> Modificado por el artículo 173 de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX (571) 339 5000  
Información: Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
Código de Verificación  
N.L. 899.999.061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



MEJOR



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

*"...c) En las prestaciones de servicios, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente, o en la fecha de terminación de los servicios o del pago o abono en cuenta, la que fuere anterior;..."*

Como puede observarse fácilmente, la causación del impuesto sobre las ventas se da en relación con las prestaciones de servicios, en el primer momento que se presente entre los tres que referencia el artículo 429 ya citado, esto es, la fecha de la emisión de la factura o documento equivalente, la fecha de la terminación de los servicios o la fecha del pago o abono en cuenta.

La inquietud surge en la medida en que la declaración y pago se estaría realizando en el momento en que el tercero que recibe el servicio, paga el correspondiente canon o valor en la Dirección Distrital de Tesorería.

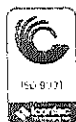
En este sentido, ya se ha determinado en el punto primero de este concepto, que las entidades distritales del sector central que prestan a terceros determinados servicios, gravados con el impuesto al valor agregado, deben emitir la factura respectiva o documento equivalente.

A través de varias reuniones que se han realizado sobre el particular y del texto de la consulta, se observa que la inquietud hace referencia a tres situaciones de hecho, que se pasan a evaluar.

- a) Servicio de fotocopiado. Las entidades distritales que hacen parte de la Administración Central tienen documentos, cuya fotocopia puede ser solicitada por terceros. De conformidad con lo establecido en la Circular 5 de 2017, expedida por la Dirección Distrital de Tesorería, los interesados reciben de la respectiva entidad distrital el "Formato para el concepto de recaudos varios"

Con este formato, los interesados pagan el valor de las fotocopias en la Tesorería Distrital y con un recibo de pago que emite esta dependencia, reclaman las fotocopias en la entidad respectiva. En este sentido, se encuentra que siendo coetáneos el momento de la expedición de la factura o documento equivalente, por parte de la entidad distrital respectiva y el pago que realiza el interesado en la Tesorería Distrital, se da cumplimiento por parte de la entidad a lo establecido en el artículo 429 del Estatuto Tributario Nacional, en relación con la causación del impuesto sobre las ventas.

- b) Delegados de Rifas, Juegos y Espectáculos. El tercero interesado en realizar estas actividades paga en la Dirección Distrital de Tesorería el valor que al respecto determina la Secretaría Distrital de Gobierno. Con posterioridad a la realización de este pago, el tercero puede realizar la actividad mencionada. En este orden de ideas, también en esta hipótesis se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 429 del Estatuto Tributario Nacional, en relación con la causación del impuesto sobre las ventas. En efecto, la declaración y el pago





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE FINANZAS

a la Nación de la obligación tributaria se da con anterioridad al momento de realización de estos eventos, esto es, de las rifas, juegos y espectáculos.

- c) Contratos de arrendamiento de bienes inmuebles. Finalmente, algunas entidades distritales, dentro de las que cabe mencionar a la Defensoría del Espacio Público, celebran contratos de arrendamiento con terceros. En uno de estos contratos se observó, de una parte, que el pago del canon de arrendamiento es anticipado, es decir, anterior, a la prestación misma del servicio de arrendamiento y, de la otra, que el valor del respectivo contrato de arrendamiento incluye tanto el canon de arrendamiento, como el valor del impuesto sobre las ventas.

En esta hipótesis, de manera análoga a las anteriores, la Defensoría emite la respectiva factura, con base en la cual, el arrendatario paga el valor respectivo en la Dirección Distrital de Tesorería. Como esta emisión de la factura y pago por parte del arrendatario se realizan de manera coetánea, se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 429 del Estatuto Tributario Nacional, cuando la Tesorería declara y paga esta obligación tributaria.

En situaciones excepcionales, cuando existe discusión judicial entre la Defensoría del Espacio Público y el arrendatario, esta entidad causa el respectivo impuesto, una vez proferida la respectiva sentencia. Lo anterior por la naturaleza especial que tiene el arrendamiento de estos bienes inmuebles. Tal proceder en nuestra opinión no quebranta lo establecido en ya citado artículo 429 del Estatuto Tributario Nacional.

## CONCLUSIONES:

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Dirección procede a dar respuesta a cada uno de los interrogantes de la Oficina de Consolidación, en el orden en que fueron absueltos:

1. **¿Es obligatoria la emisión de la factura o documento equivalente para el recaudo del IVA para las entidades distritales como responsables del régimen común?**

**Respuesta:** Las entidades públicas sí tienen la obligación de expedir la factura o documento equivalente, para efectos fiscales, por la venta de bienes o prestación de servicios, en general. Tal obligación ha sido reiterada en la Circular 5 de 2017, expedida por la Dirección Distrital de Tesorería.

Carrera 30 No. 25-30  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información: Línea 196  
www.haciendabogota.gov.co  
CONTABILIDAD Y FINANZAS  
Ntl. 895 699 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



MEJOR



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

2. ¿El sistema para el pago de las retenciones en la fuente de entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación previsto en el artículo 76 de la Ley 633 de 2000 es aplicable a las entidades territoriales y distritales?

**Respuesta:** El sistema de caja en la retención en la fuente, a que se refiere el artículo 76 de la ley 633 de 2000, se puede seguir utilizando por el Distrito Capital, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de este concepto.

3. ¿En qué momento las entidades distritales deben incluir este IVA en las declaraciones para pago a la DIAN generado en las operaciones a cargo de Bogotá Distrito Capital?

**Respuesta:** La declaración y pago del IVA a la DIAN debe realizarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 429 del ETN, en la forma en que se ha detallado, en las tres hipótesis, objeto de la consulta.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, se solicita verificar si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

*Manuel Avila O.*  
MANUEL ÁVILA OLARTE  
Director Jurídico ( e )  
[mavila@shd.gov.co](mailto:mavila@shd.gov.co)

Radicado:	2017IE18522	
Aprobado por:	Manuel Avila Olarte	
Proyectado por:	Clara Inés Díaz	

