



Bogotá, D. C.

Doctora
ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
 Directora de Gestión Corporativa
 Secretaría Distrital de Hacienda
 NIT 899.999.061-9
 Ciudad

CONCEPTO

Referencia	No 2019IE106
Descriptor general	Impuestos
Descriptores especiales	Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Contratos, Convenios Interadministrativos.
Problema jurídico	<i>¿La estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, se aplica a los contratos y convenios interadministrativos que suscriba la Secretaría Distrital de Hacienda? ¿Lo que no esta excluido en el Decreto 250 de 2018 del pago de dicha estampilla, es sujeto pasivo de su cancelación?</i>
Fuentes formales	Artículo 6 y 95 de la Ley 489 de 1998; Ley 648 de 2001, Ley 1825 de 2017, Acuerdo Distrital 696 de 2017 y Decreto Distrital 250 de 2018.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

La Directora de Gestión Corporativa de la Secretaria Distrital de Hacienda manifiesta que en diciembre de 2018 se suscribió un Convenio Interadministrativo con la Agencia Inmobiliaria Virgilio Barco, a quien se le informó sobre la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, a lo cual esta entidad manifestó que no estaban obligados porque la norma se refería a contratos y no a convenios, como era el trámite que se iba a surtir.

Por lo anterior, considera conveniente un pronunciamiento escrito sobre los puntos que se indican a continuación, para el caso específico de la Secretaría Distrital de Hacienda como entidad de la Administración Central:

"1. ¿Cuando el Decreto 250 de 2018 establece que están excluidas del pago de la estampilla "las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas a operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores, que realicen las entidades públicas distritales" (y) " los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 315 Unidades de Valor Tributario - UVT por concepto de cada remuneración mensual pactada", se puede deducir que todo lo que no esté excluido se entiende que debe pagar la estampilla?"



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

2. *¿Jurídicamente el concepto de “contrato” es igual al de “convenio”?*
3. *¿Aplica la “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” para aquellas relaciones jurídico-negociales que suscriba la SDH con personas naturales o jurídicas únicamente si se denominan “contratos”, con la aplicación de las salvedades establecidas en el artículo 1° del Decreto 250 de 2018 y el párrafo del artículo 2 del Acuerdo 696 de 2017?*
4. *¿Los contratos interadministrativos están exceptuados de la aplicación de la estampilla?*
5. *¿Es posible hacer extensiva la denominación de “contrato” a los “convenios interadministrativos” que suscriba la SDH y, de contera tener la suscripción de un convenio interadministrativo como hecho generador del tributo?*

En cumplimiento de lo dispuesto en el literal d) del artículo 69 del Decreto Distrital 601 de 2014, “Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones”, este Despacho procede a absolver la consulta precisando los siguientes aspectos:

Debe anotarse, como se verá a lo largo del concepto, que la respuesta a las preguntas formuladas tiene como eje la naturaleza jurídica del contratista y las diferencias existentes entre los contratos y los convenios.

CONSIDERACIONES:

1. **Normatividad que se aplica a la Estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”**

La Ley 648 de 2001 “autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años”, permitiéndole al Concejo Distrital, en ejercicio de su potestad tributaria derivada, definir las particularidades de esta estampilla

“ARTÍCULO 4o. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en **actividades y operaciones** que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C.”

¹ “d. 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.**”



ARTÍCULO 6o. *La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que intervengan en los actos.” (Resaltado fuera del texto)*

Mediante la Ley 1825 de 2017² se autorizó al Concejo de Bogotá, para que hiciera modificaciones al mencionado Acuerdo mediante el cual se autorizó la emisión de dicha estampilla.

Con fundamento en lo anterior, dicha corporación expidió el Acuerdo Distrital 696 de 2017³, estableciendo entre otros aspectos, el sujeto pasivo, su causación y las exclusiones de su pago, así:

“ARTÍCULO SEGUNDO. Sujeto Pasivo, Causación y Tarifa. *Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital deberán pagar a favor de la misma Universidad Distrital y la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, equivalente al uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista.*

Parágrafo. *Las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas a operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores, que realicen las entidades públicas distritales están excluidas del pago de la estampilla. Igualmente se excluyen de dicho pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 315 Unidades de Valor Tributario – UVT por concepto de honorarios mensuales. (...)*

De la normatividad antes señalada se concluye que los elementos del tributo, son los siguientes:

Hecho generador	suscribir contratos con los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital.
Sujeto pasivo	Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con dichas entidades.
Base gravable	El valor del pago anticipado, si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista.

² “Por medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones”

³ “Por el cual se ordena la emisión y cobro de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 648 de 2001 y ley 1825 de 2017; se derogan los acuerdos distritales 53 de 2002 y 272 de 2007 y se dictan otras disposiciones.”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

De otra parte, cabe indicar que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5⁴ del referido acuerdo, le correspondió al Gobierno Distrital reglamentar su aplicación, es por ello que se expide el Decreto 250 de 2018⁵, en el que se establecen los responsables del descuento por concepto de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” y que actos jurídicos no causan el referido descuento, al igual que las exclusiones, así:

“Artículo 1º. Responsables. Los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas serán responsables de la “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” por lo cual deben descontar, el uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere y de cada cuenta que proceda, sin incluir el IVA; que se le pague al contratista, salvo en los convenios interadministrativos celebrados entre ellas.

Los contratos escritos y adiciones de los mismos, que suscriban estas entidades por delegación o a nombre o en representación de un organismo o entidad de naturaleza diferente a las responsables, no causarán el descuento por concepto de esta Estampilla.

Están excluidas de la “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas a operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores, que realicen las entidades públicas distritales.

Igualmente se excluyen de dicho pago los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 315 Unidades de Valor Tributario - UVT por concepto de cada remuneración mensual pactada.

(...)” (Subrayado fuera de texto)

Del análisis de las normas en cita, tenemos en cuanto al hecho generador de la estampilla que nos ocupa, que el mismo se produce cuando se suscriben contratos con las entidades públicas ya reseñadas, por tanto, la conducta que genera el supuesto de hecho que da lugar a la obligación tributaria, se encuentra previamente definida en el Acuerdo Distrital 696 de 2017, esto es, la suscripción de contratos con

⁴ “ARTÍCULO QUINTO. Reglamentación y ejecución. Corresponde al Gobierno Distrital reglamentar la aplicación de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, al igual que el proceso de recaudo, giro y registro de los recursos de la misma en el Sistema de Presupuesto Distrital. En el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los correspondientes recursos deberán ejecutarse con arreglo al Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad, el cual deberá incluir metas relacionadas directamente con la destinación señalada en el artículo tercero del presente acuerdo.”

⁵ “Por medio del cual se reglamenta la aplicación, el recaudo, registro y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

las entidades públicas de la Administración Central, los establecimientos públicos del Distrito Capital y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En este sentido, la consulta formulada gira alrededor del elemento de la obligación tributaria, denominado hecho gravable, el cual, como ya se ha mencionado, es la **suscripción de contratos** con determinadas entidades distritales.

Por esta razón, es fundamental explicar que se entiende en la normatividad nacional como contratos y su diferencia o equivalencia con la figura de los convenios interadministrativos.

2. Contrato Estatal, Convenio Interadministrativo y Contrato Interadministrativo.

Para resolver la consulta planteada, es preciso revisar tres tipos de contrato estatal, que pueden celebrar las entidades estatales y, dentro de éstas, la Secretaría Distrital de Hacienda.

a) **Contratos estatales.** El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como las relaciones jurídicas que producen obligaciones, en las cuales una de las partes es una entidad pública, en los siguientes términos:

"Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)"

Así, en la relación jurídica en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes obran una como contratante y la otra como contratista, en la que la primera demanda un bien o servicio económico de la otra y por ello se paga una contraprestación económica, es decir hay un ingreso para quien suministra el bien o presta el respectivo servicio.

Dentro de los contratos estatales, a que se refiere el estatuto contractual, existe un ánimo de lucro, por parte de quienes actúan como contratistas. Este ánimo de lucro tiene expresión concreta en los siguientes artículos de la Ley 80 de 1993:

"Artículo 50. De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3. de esta ley, los contratistas:

*1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente **la remuneración pactada** y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.*

*En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el **equilibrio de la ecuación económica del contrato** a un punto de*

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
NR. 899.999.061-3
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS₅



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato. (...)

Artículo 27. De la ecuación contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. (Resaltado fuera del texto)

b) Convenios interadministrativos. El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 define los convenios interadministrativos como aquellos en los que varias entidades desarrollan labores de cooperación para cumplir funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se encuentren a cargo de las entidades estatales que celebran este tipo de convenios interadministrativos

“Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

En otras palabras, en este tipo de convenios interadministrativos no existe ánimo de lucro, por parte de ninguna de las entidades contratantes, pues el objeto de tales convenios se logra con la suma de actividades y esfuerzos de tales entidades. Los aportes que realizan las partes contratantes, a través de recursos presupuestales o en especie, se destinan a ejecutar el objeto del mencionado convenio, es decir, ninguna de los dos partes se apropia de algún componente de los aportes, a título de utilidad.

No sobra advertir que estos convenios interadministrativos tienen fundamento legal en la Ley 489 de 1998, sin que tengan referencia expresa en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

Uno de los convenios interadministrativos suscritos por la SDH es el No 0162- 0-2017, suscrito adicionalmente por las Secretarías Distritales de Planeación y Desarrollo Económico, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Fondo Rotatorio del Dane, FONDANE. Su objeto consiste en “Aunar esfuerzos técnicos, “humanos, “administrativos “y financieros/para llevar a cabo la actualización de la base del PIB Bogotá” la construcción de las cuentas trimestrales desde el punto de vista de la oferta a precios constantes; “así como la recolección de información y entrega de resultados de la encuesta mensual de servicios de Bogotá”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

La cláusula segunda del convenio determina los aportes de las partes, los cuales son dinerarios para las entidades distritales y en especie para el DANE.

Resulta fundamental la cláusula decimo tercera que, como consecuencia de la naturaleza de los convenios interadministrativos, a que se ha hecho referencia, establece que los aportes de las entidades tendrán como finalidad la ejecución del Convenio, y una utilidad para una de las partes, esto es, para el DANE, en el ejemplo propuesto.

"CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: DESTINACIÓN EXCLUSIVA.- Con los recursos públicos que reciba el asociado DANE, con ocasión del convenio se efectuará gastos únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo."

c) Contratos interadministrativos

Finalmente, debemos advertir que los contratos interadministrativos son contratos suscritos por varias entidades estatales, en los que se pacta una obligación de pago en contraprestación del suministro de servicio o de bien u obra.

La alusión expresa a este tipo de contratos interadministrativos, la encontramos en la Ley 1474 de 2011, a propósito de las hipótesis en las que es procedente la contratación directa:

Artículo 92. Contratos Interadministrativos. Modifícase el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:
c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

De otra parte, comparte esta dirección la apreciación que ha realizado la doctrina nacional sobre el particular.

"Siendo tal el panorama normativo, cabe preguntarse, ¿son los "convenios interadministrativos" lo mismo que los "contratos interadministrativos"?"

No, no lo son. Si bien tienen en común que en ambas situaciones se establece entre los partícipes una vinculación jurídica nacida del ejercicio del postulado de la autonomía de la voluntad, difieren en la finalidad perseguida. En efecto, en el "convenio", como lo establece el mencionado artículo 95 de la Ley 95 de la Ley 489 de 1998, de lo que se trata es de "(...) cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo". Consiste entonces de una especie de "colaboración" mutua para un propósito común, que beneficia a quienes, como administrados, deben recibir los beneficios del accionar de los entes públicos. Por contraste en el "contrato" una de las entidades obra como verdadera "contratante", y la otra lo hace como "contratista",



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

de manera que la primera demanda "bienes o servicios" de la segunda quien se obliga a proveerlos en los términos del contrato. Así de simple.⁶

3. Principio de legalidad tributaria. Concreción de la expresión contrato en el Acuerdo Distrital 696 de 2017.

Como ya se ha mencionado, de conformidad con lo establecido en el artículo segundo del Acuerdo 696 de 2017, el hecho gravable de la estampilla Universidad Distrital es la celebración de CONTRATOS, por parte de las entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital.

CONCLUSIONES:

De análisis de las normas en cita, procedo a responder los interrogantes en el orden en que fueron planteados:

1. ¿Cuando el Decreto 250 de 2018 establece que están excluidas del pago de la estampilla "las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas a operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores, que realicen las entidades públicas distritales" (y) " los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 315 Unidades de Valor Tributario - UVT por concepto de cada remuneración mensual pactada", se puede deducir que todo lo que no esté excluido se entiende que debe pagar la estampilla?

Si lo que no está excluido es sujeto pasivo en los términos del Acuerdo Distrital 696 de 2017.

El Decreto Distrital 250 de 2018, en materia de exclusiones, no puede sino reiterar lo que ya se encuentra consagrado en el mencionado Acuerdo Distrital. En estos términos, la determinación de que hechos económicos se encuentran dentro del hecho gravable, no se desprende del texto del decreto citado, sino de lo establecido expresamente en el Acuerdo 696 de 2017.

2. ¿Jurídicamente el concepto de "contrato" es igual al de "convenio"?

De conformidad con lo ya expuesto, el concepto contrato es diferente al de convenio.

3. ¿Aplica la "Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" para aquellas relaciones jurídico-negociales que suscriba la SDH con

⁶ Gonzalo Suárez Beltrán, sobre Contratos y Convenios Interadministrativos *PAGINA 138 A 140-Suárez Beltrán, Gonzalo, pp-138-140*"



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

personas naturales o jurídicas únicamente si se denominan “contratos”, con la aplicación de las salvedades establecidas en el artículo 1° del Decreto 250 de 2018 y el párrafo del artículo 2 del Acuerdo 696 de 2017?

Si, la estampilla Universidad Distrital se debe aplicar a los contratos y contratos interadministrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Acuerdo Distrital 696 de 2017.

4. ¿Los contratos interadministrativos están exceptuados de la aplicación de la estampilla?

Los contratos interadministrativos no están exceptuados de la aplicación de la estampilla Universidad Distrital, de conformidad con lo criterios ya expuestos.

5. ¿Es posible hacer extensiva la denominación de “contrato” a los “convenios interadministrativos” que suscriba la SDH y, de contera tener la suscripción de un convenio interadministrativo como hecho generador del tributo?

De conformidad con lo expuesto, la suscripción de un convenio interadministrativo no es un hecho gravable de la estampilla Universidad Distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Acuerdo Distrital 696 de 2017. Adicionalmente, en la medida que un convenio interadministrativo no contiene valor de remuneración, carece de base gravable sobre la cual aplicar la tarifa.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, 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.

Copia de este concepto será enviada, a través del correo electrónico a la Subdirección Jurídico tributaria del Dirección de Impuestos de Bogotá y a la Subdirección de Asuntos Contractuales de la entidad.


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Matilde Murcia Celis

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactanos@shd.gov.co
Nº: 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**