

Bogotá, D. C.

Doctora  
**LUZ DARY AREVALO SALAMANCA**

Directora

Dirección de Gestión Financiera  
Secretaría Distrital de Planeación  
dir.gestionfinanciera@sdp.gov.co

larevalo@sdp.gov.co

Carrera 30 25 90 Piso 5, 8, 13 Super Cade Piso 2

Nit: 899999061-9

Bogotá D.C.

## CONCEPTO

Referencia	Radicado 2020ER27265 – 2020ER35332
Descriptor general	Tributos
Descriptor especiales	Convenio de cooperación como hecho gravable de estampillas
Problema jurídico	¿La celebración de un convenio de cooperación es hecho generador de las estampillas Universidad Distrital, Procultura y adulto mayor?
Fuentes formales	Acuerdos Distritales 187 de 2005, 568 de 2014, 669 de 2017 y 777 de 2019

## IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Directora de Gestión Financiera de la Secretaría Distrital de Planeación, en adelante SDP, consulta: ¿Los giros de recursos efectuados por la entidad distrital del sector central, que se hagan en desarrollo de un convenio suscrito con universidades colombianas, en el cual se realizan aportes de recursos por quienes suscriben el convenio, existe la obligación por parte de la entidad distrital de practicar retenciones en la fuente a título de estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas - Pro Cultura y Pro Personas Mayores, lo que significaría que la devolución es procedente o por el contrario no es procedente?

## ANTECEDENTES

La SDP suscribió el 17 de septiembre de 2018 el Convenio de Cooperación N° 369, con la Universidad Sergio Arboleda y la Universidad de los Andes, con: objeto es “Aunar recursos humanos, técnicos y financieros para el desarrollo de un simulador para modelar la ocupación de la ciudad región Bogotá D.C.”; plazo de ejecución de 36 meses y; valor de \$9.254.663.971, de esos \$6.006.815.667 aportado por SDP y \$3.247.848.304 aportado por las dos universidades.

Actualmente, las dos universidades están solicitando el reintegro de las retenciones practicadas por la SDP en los desembolsos realizados en la vigencia 2019, a título de estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas - Pro Cultura y Pro adulto mayor.

Sustentan su solicitud en que las normas se refieren como hecho generador a la suscripción de contratos y no a la de convenios. Sostienen que no se puede asimilar un convenio a un contrato, puesto que son figuras jurídicas que contiene acuerdos de voluntades diferentes; el convenio no tiene ánimo de lucro, razón por la cual, ninguna de las partes ejecuta una prestación a cambio de retribución o pago de un valor por su actividad, tampoco existe un contratista y contratante sino colaboradores. En consecuencia, en los convenios no existe el concepto de pago, sino de aportes para la ejecución del convenio, por lo tanto, no existe una base gravable a la cual se deba aplicar una tarifa.

## **CONSIDERACIONES**

La celebración de convenios de cooperación entre entidades distritales, como la Secretaría Distrital de Planeación y las universidades mencionadas no es hecho generador de las tres estampillas: Universidad Distrital Francisco Jose Caldas, Pro cultura y Adulto mayor.

Al respecto, esta Dirección Jurídica emitió el Concepto 2019EE110107 del 30 de mayo de 2019<sup>1</sup> mediante el cual señal´:

*“Las estampillas distritales no se causan por la celebración de convenios, incluidos entre ellos los convenios de cooperación con entidades privadas, nacionales o extranjeras, en consecuencia, si se retuvieron valores por el concepto de estampillas en el marco de un convenio, estos pueden ser objeto de devolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 8º del Decreto Distrital 216 de 2017.*

*Con el fin de sustentar las anteriores afirmaciones se explicará:*

- 1. El hecho generador de las estampillas distritales;*
- 2. Las suscripciones de los convenios no causan el tributo;*
- 3. Devolución de las sumas retenidas.*

---

<sup>1</sup> El texto del concepto completo se puede consultar en la página WEB de la Secretaría Distrital de Hacienda.

## 1. El hecho generador de las estampillas distritales

El hecho generador o gravable es la situación de hecho que genera la obligación tributaria, o el presupuesto fáctico que origina la correspondiente obligación fiscal<sup>2</sup>.

- Estampilla U. Pedagógica, el Acuerdo 568 de 2014, dispone:

“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 adicionen contratos de: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá**”. (Resaltado fuera del texto)

- Estampilla U. Distrital, el Acuerdo 696 de 2017, establece:

“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”. (Resaltado fuera del texto)

- Estampilla Pro-Personas Mayores, el Acuerdo 669 de 2017 también establece como hecho generador la suscripción de contrato con entidad que haga parte del Presupuesto Anual del Distrito:

“Artículo 4. Causación. **Las entidades que conforman el presupuesto anual de Distrito Capital de Bogotá** serán agentes de retención de la “Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor”, por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los **contratos y adiciones que suscriban**, el dos por ciento (2%) de cada valor pagado, sin incluir el impuesto a las ventas de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1276 de 2009”. (Resaltado fuera de texto)

- Estampilla Pro – Cultura, el Acuerdo Distrital 187 de 2005, dispone:

Artículo Sexto. Hecho Generador. **La suscripción de contratos y las adiciones a los mismos con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá**.” (Resaltado fuera del texto)

En resumen, los hechos generadores de las estampillas distritales son:

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lyneth.

ESTAMPILLA	HECHO GENERADOR
<b>U. Distrital</b>	<i>Suscribir y/o adicionar <b>contratos</b> con los organismos y entidades de la administración central, establecimientos públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital, con el fin de prestar un servicio, construir una obra o transferir el derecho de dominio a título oneroso, o cualquier otra actividad con ánimo de lucro.</i>
<b>U. Pedagógica</b>	<i>Suscribir y adicionar <b>contratos</b> de: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.</i>
<b>Pro-Adulto Mayor</b> <b>Pro-Cultura</b>	<i>Suscribir y/o adicionar <b>contratos</b> con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá; con el fin de prestar un servicio, construir una obra o transferir el derecho de dominio a título oneroso, o cualquier otra actividad con ánimo de lucro</i>

#### **b- Diferencia entre convenios y contratos**

*En los convenios no existe ánimo de lucro, razón por la cual ninguna de las partes ejecuta una prestación a cambio de retribución o pago de un valor por su actividad. En los convenios las partes no asumen posiciones de contratante y contratista, sino que son colaboradores.*

#### **C Inexistencia de base gravable en los convenios**

*Desde el punto de vista de la base gravable de la estampilla se llega a la misma conclusión de la no aplicación a los convenios, puesto que el valor de retribución es cero (0), su base gravable es cero.*

*Así, como lo explica la Corte Constitucional en Sentencia C-412 de 1996, la base gravable es “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”.*

*En este orden de ideas, dado que en los convenios no existen pagos, no hay lugar a la aplicación de la tarifa, ni tampoco de la retención.*

#### **Caso en concreto**

En el caso expuesto, el negocio jurídico celebrado entre la SDP y las Universidades de los Andes y Sergio Arboleda no constituye un contrato para la ejecución de un objeto a cambio de un pago, sino que se trata de un convenio de colaboración celebrado por una entidad que hace parte del presupuesto anual del Distrito Capital con unos particulares para desarrollar un objeto, sin contraprestación, por lo cual se constituye

en convenio de asociación, figura jurídica que permite a las entidades públicas su celebración a la luz del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Teniendo en cuenta el concepto antes citado y determinado que el negocio jurídico celebrado entre la SDP y las Universidades de los Andes y Sergio Arboleda es un acuerdo de voluntades que no constituyen hecho gravable, no se causa la obligación tributaria del cobro del impuesto de estampillas de la Universidad Distrital, Universidad Pedagógica, Pro Cultura y Adulto Mayor.

### **Devoluciones de las sumas retenidas**

De esta manera, las entidades del sector central que hayan retenido dineros por concepto de estampillas sobre acuerdos de voluntades que no constituyen el hecho gravable, esto es, los convenios a los que nos hemos referido tienen la facultad de ordenar su devolución a la Dirección Distrital de Tesorería, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 777 de 2019, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996:

**Artículo 29. Pagos, compensaciones y devoluciones.** *El ordenador del gasto y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso, mediante los mecanismos que para el efecto establezca la Dirección Distrital de Tesorería.*

*La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el sistema de información que para el efecto se establezca. (...)*

**Artículo 30. Responsabilidad de los ordenadores del gasto en el seguimiento y control de la ordenación de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería.** *Es responsabilidad de los ordenadores del gasto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de los Fondos de Desarrollo Local, realizar el seguimiento y control de los documentos que ordenan pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería, así como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten y su solicitud de anulación y/o reenvío. (...)*

**Artículo 31. Legalidad, pertinencia y oportunidad.** *La responsabilidad sobre la legalidad, pertinencia y oportunidad de todos los pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones recae exclusivamente sobre las entidades, dependencias o unidades ejecutoras ordenadoras y sobre los servidores públicos que suscriban la respectiva orden o instrucción.*

**Artículo 33. Devoluciones.** *Las devoluciones realizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda, ordenadas por otras entidades distritales, se harán bajo la responsabilidad exclusiva de las entidades, fondos o dependencias que las ordenen con la firma de los servidores públicos competentes. La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva instrucción recibida de las entidades ordenadoras del giro.*

Con base en lo anterior, si en el Convenio de Cooperación N° 369, suscrito entre la SDP y las universidades Sergio Arboleda y de los Andes, no existe un valor de retribución por su aporte, en consecuencia no existiría la base gravable ni la obligación de retenerlas. En caso de haberlo retenido, procede la devolución de las sumas retenidas.

### **CONCLUSIONES:**

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la suscripción de convenios de cooperación no hace parte del hecho generador de las estampillas distritales, y en todo caso por su característica de no remuneración, su base gravable sería cero, razón por la cual no hay lugar a retener sumas de dinero por concepto de tales tributos.

En ese sentido, si se cumple este presupuesto, procede la solicitud de devolución de sumas retenidas por concepto de estampillas en el marco del Convenio de Cooperación N° 369. Para este efecto, la Secretaría de Distrital de Planeación como responsable de la retención, deberá remitir oficio a la Dirección Distrital de Tesorería ordenando la devolución de las sumas retenidas en los términos que establece el Decreto Distrital 777 de 2019, antes señalado.

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.

Cordialmente

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
DIRECTOR JURÍDICO  
lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	<a href="#">Manuel Avila Olarte</a>		
Proyectado por:	<a href="#">Alfonso Suarez Ruiz</a>		