

Bogotá, D. C.

Doctor  
**MIGUEL ANTONIO JIMÉNEZ PORTELA**  
Subdirector Financiero  
Caja de la Vivienda Popular  
Calle 54 No 13-30  
[mjimenezp@cajaviviendapopular.gov.co](mailto:mjimenezp@cajaviviendapopular.gov.co)  
Bogotá



### CONCEPTO

Referencia	2022ER27001301 – 2022ER26073801
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Estampillas. Hecho generador. Contratos derivados de fiducia mercantil
Problema jurídico	<i>Determinar si los contratos suscritos por una entidad fiduciaria con terceros, derivados del contrato de fiducia mercantil, celebrado con dos entidades distritales, se encuentran sujetos a las estampillas distritales y a la contribución especial por obra pública.</i>
Fuentes formales	Sentencia C-768 de 2010 de Sentencia C-227 de 2002 de la Corte Constitucional Acuerdo Distrital 187 de 2005 Acuerdo Distrital 669 de 2017 Acuerdo Distrital 696 de 2017 Acuerdo Distrital 568 de 2014. Sentencia C-155 de 2003 de la Corte Constitucional Concepto Unificador 2020EE1154 Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda. Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Caja de la Vivienda Popular plantea unas preguntas relacionadas con el recaudo de estampillas distritales en contratos de fiducia mercantil de administración y pagos, de la siguiente manera:

1. ¿Es procedente que una Fiduciaria que tiene vinculo contractual con la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) y la Caja de la Vivienda Popular aplique los descuentos por concepto de Estampillas Distritales (Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años, Estampilla Pro-Cultura de Bogotá, Estampilla Pro-

Personas Mayores y Estampilla 50 años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional) a los contratos de obra suscrito entre la Fiduciaria, como vocera y administradora de un patrimonio autónomo y el contratista de esta fiduciaria?

2. ¿Es procedente que la mencionada Fiduciaria aplique los descuentos por concepto de Estampillas Distritales (Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años, Estampilla Pro-Cultura de Bogotá, Estampilla Pro-Personas Mayores y Estampilla 50 años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional) a los contratos de obra, suscritos entre la citada Fiduciaria, como vocera y administradora del patrimonio autónomo y un contratista de esta fiduciaria?
3. ¿En el evento que las anteriores respuestas sean positivas, ¿Cuál es el procedimiento a realizar por parte de la Fiduciaria para recaudar y consignar dichos recursos a la Secretaría Distrital de Hacienda?
4. ¿Es procedente que la Fiduciaria aplique el descuento por concepto de Contribución de Obra Pública al contrato de obra suscrito entre esta Fiduciaria, como vocera y administradora del patrimonio autónomo y el contratista de ésta?

Es importante advertir como antecedente que la Caja de la Vivienda Popular y la Secretaría Distrital del Hábitat suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 686 de 2021, el cual tiene por objeto *“Aunar, articular y coordinar esfuerzos, técnicos, administrativos, jurídicos y económicos entre la Secretaría Distrital del Hábitat y la Caja de la Vivienda Popular para formular e implementar el proyecto piloto que desarrolle el esquema de solución habitacional “Plan Terrazas”.*

Dicho Convenio Interadministrativo establece dentro de sus obligaciones, entre otras, la de suscribir el contrato de fiducia mercantil en calidad de Fideicomitente, de acuerdo con el plan de trabajo y el cronograma aprobado en Comité Técnico Operativo.

Conforme al esquema de la Fiducia Mercantil, se constituirán tres subcuentas separadas así: una para Banco de Materiales (con recursos de la Caja de la Vivienda Popular), una para Interventoría (con recursos de la Caja de la Vivienda Popular- CVP) y una para Ejecución de obra (con recursos Subsidio de la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT), además de trasladar al patrimonio autónomo constituido por la Secretaría Distrital del Hábitat y la Caja de la Vivienda Popular el valor de su aporte, que corresponde a los recursos para contratación de interventores y los recursos del banco de materiales.

Paso seguido, se procedió a suscribir el Contrato No. 14352 de Fiducia Mercantil Irrevocable de administración y pagos celebrado entre la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), la Caja de la Vivienda Popular (CVP) y la Fiduciaria.

En consecuencia, y con el fin de poder ejecutar el proyecto, la Fiduciaria suscribe el Contrato de Obra No. 01 con el contratista, el cual tiene como objeto la ejecución de obras de mejoramiento de vivienda en la modalidad de vivienda progresiva en el marco del plan terrazas.

Además, es suscrito el Contrato de Interventoría No. 01, entre la Fiduciaria y el contratista, con el fin de llevar a cabo la interventoría integral de la obra de mejoramiento de vivienda en la modalidad de vivienda progresiva en el marco terrazas.

## CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver el interrogante planteado, el concepto analizará: 1) las estampillas del Distrito Capital; 2) El hecho generador de las estampillas distritales; 3) Sujetos pasivos y exclusiones de las estampillas; 4) Las estampillas se causan por la suscripción de contratos; 5) Figura de la retención.

### 1. Estampillas del Distrito

La estampilla es un ingreso corriente del Distrito Capital, como un impuesto de destinación específica. Tiempo atrás se había definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup> como una tasa parafiscal:

*“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.”*

En la actualidad la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce esta naturaleza impositiva, la cual corresponde en todo caso más a la manera como ha sido autorizado este tributo en el orden nacional, y como ha sido adoptado por el Concejo Distrital.

**“(ii) En segundo lugar,** las disposiciones demandadas regulan un *“impuesto”* con destinación específica, tal como lo asume el demandante en su primer cargo y lo apoyaron o lo dieron por supuesto varios de los intervinientes, pues se trata de una *“imposición obligatoria y definitiva que no guarda relación directa e inmediata con la prestación de un bien o un servicio por parte del Estado al ciudadano”*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-768 del 23 de septiembre de 2010, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez,

En este sentido, las estampillas son un tributo distrital que responde al principio de legalidad tributaria, a que se refieren los artículos 338 y 313-4 de la Constitución Política, tal como lo reconoce la Sentencia C-227 de 2002 de la Corte Constitucional:

*“El principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, comprende distintas funciones: (i) no es solamente fruto de la exigencia de representación popular, sino que, además, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.”*

En efecto, los elementos de la obligación tributaria se encuentran definidos en la ley que autoriza su creación; en el Distrito Capital se encuentran vigentes cuatro (4) tipos de estampillas y su regulación se adoptó mediante Acuerdo Distrital de la siguiente forma:

- A. Pro – Cultura, regulada por el Acuerdo Distrital 187 de 2005;
- B. Bienestar del Adulto Mayor, regulada por el Acuerdo Distrital 669 de 2017;
- C. Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años regulada por el Acuerdo Distrital 696 de 2017 y
- D. Estampilla Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional, regulada por el Acuerdo Distrital 568 de 2014.

## **2. El hecho generador de las estampillas distritales y de la contribución generada por los contratos de obra públicas**

Tal como lo enuncia la Constitución Política y lo ha definido la ley, La Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2003 determinó que el hecho generador o gravable hace referencia a la situación de hecho de tipo económico que es susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente este presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal. Para el caso concreto de las estampillas, el hecho generador se resume de la siguiente manera:

### **A. Estampilla Pro-Cultura de Bogotá**

En virtud del artículo 60 del Acuerdo 187 de 2005, la estampilla Pro-cultura tiene como hecho generador:

**“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 de texto)

Adicionalmente, en cuanto a la causación de la estampilla, establece el mencionado Acuerdo:

***“ARTÍCULO QUINTO. Causación. Las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital de Bogotá serán agentes de retención de la Estampilla “PRO CULTURA”, por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que suscriban, el 0,5% de cada valor pagado, sin incluir el impuesto a las ventas”*** (Resaltado fuera de texto)

**B. Estampilla Pro-dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar, instituciones y centros de vida para personas mayores**

En cuanto a la estampilla pro-adulto mayor, el artículo 3 del Acuerdo Distrital 669 de 2017, modificadorio del Artículo 4 del Acuerdo Distrital 188 de 2005 y el artículo 67 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, dispone:

***“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)

**C. Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años**

De acuerdo con el artículo 2º del Acuerdo Distrital 696 de 2017, estarán gravadas 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”*** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De conformidad con las normas distritales señaladas, el hecho generador de estas tres estampillas gira sobre la suscripción de contratos con las entidades públicas que hagan parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital.

**D. Estampilla Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional**

El Acuerdo Distrital 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)

De acuerdo con la norma distrital citada, la estampilla Universidad Pedagógica se aplica por la suscripción de unos determinados contratos, es decir, sobre contratos de consultoría y obra pública.

Es importante resaltar de manera general que de la lectura de la norma se evidencia que en ninguno de los acuerdos que han creado las estampillas Distritales, se habla de la procedencia de su cobro por el hecho de la suscripción de un convenio de asociación, **por el contrario, se habla expresamente de los contratos.**

### **E. Contribución por la suscripción de contratos de obra pública**

La Ley 1106 de 2006 define los elementos de esta obligación tributaria. De conformidad con el artículo 6º de esta ley, el hecho gravable es la suscripción de contratos de obra pública con entidades públicas, dentro de las que se encuentran las entidades distritales.

***“ARTÍCULO 6o. DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA O CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y OTRAS CONCESIONES.***

*Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.*

*Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.*

*Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.”*

De conformidad con el principio de legalidad tributaria, a que ya se ha hecho referencia, esta contribución especial no se genera cuando los contratos de obra pública no son suscritos con una entidad distrital.

### **3) Las estampillas se causan por la suscripción de contratos con las entidades distritales definidas en los Acuerdos Distritales**

Tal como lo menciona concepto jurídico anterior<sup>2</sup> “en virtud del principio de legalidad y certeza tributaria no puede hacerse extensible la consecuencia tributaria de celebrar un contrato a la suscripción de convenios, en virtud del principio de legalidad y certeza que opera en materia tributaria.”

Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado que aplicar la analogía sobre el nacimiento de la obligación tributaria, con el fin de vincular elementos que no están expresamente contemplados por la norma como hecho generador del tributo, conlleva a creación de un tributo sin autorización legal.

*“Es evidente que la analogía no es admisible en el derecho tributario material, es decir, en el que se tiene por objeto definir el nacimiento de la obligación tributaria, pues ello equivaldría a admitir la posibilidad de establecer sin que mediara la creación legal<sup>3</sup>.”*

En este sentido, el hecho generador de las estampillas se concreta en la suscripción de determinados contratos con determinadas entidades distritales. No constituye hecho generador de estas estampillas la suscripción de contratos entre dos sujetos jurídicos de derecho privado.

### **4) Figura de la retención**

La facultad para crear el tributo está en cabeza del Congreso de la República, pero se comparte la competencia (concurrente) con el Concejo de Bogotá para la determinación de los elementos más concretos que perfeccionan la obligación tributaria.

De acuerdo con las normas ya señaladas, las entidades públicas distritales contratantes serán las encargadas de la retención del valor de las diferentes estampillas. Los recursos de esta manera son consignados en las cuentas de la Dirección Distrital de Tesorería para su manejo, en los términos de los artículos 28 y siguientes Decreto Distrital 192 de 2021.

De esta manera, la retención de las cuatro estampillas se genera por la suscripción de contratos con las entidades señaladas en los Acuerdos Distritales y sus

---

<sup>2</sup>Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Jurídica, Concepto del 29 de marzo de 2019, con Radicado de identificación 2019ER354895.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 3 de octubre de 2007. Rad. 2500-23-27-000-2000-00718 (14783). MP. Juan Ángel Palacio Hincapié.

correspondientes adiciones y la retención la realiza una entidad pública distrital, por mandato expreso de los acuerdos distritales citados.

De conformidad con lo expuesto, el hecho generador de la obligación tributaria en cada estampilla se deriva de aquel acuerdo de voluntades en el que existe una contraprestación a favor de la entidad estatal a cambio de un precio, es decir, acuerdos de voluntades marcados por la existencia de ánimo de lucro de por lo menos una de las partes. Lo anterior se confirma con la mención de la retención de las sumas correspondientes a las estampillas a partir de los pagos y los pagos anticipados que realiza la entidad distrital al contratista, tal como lo contemplan las normas expuestas<sup>4</sup>.

Por lo anterior, dado que el Distrito Capital es el sujeto activo de la obligación tributaria, los recursos los podrá retener solamente la entidad distrital que fue autorizada por la normativa distrital para tal fin.

## **CONCLUSIONES**

Efectuado el análisis que antecede, la Dirección Jurídica procede a responder el interrogante formulado, así:

**1.¿Es procedente que la Fiduciaria aplique los descuentos por concepto de Estampillas Distritales (Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años, Estampilla Pro-Cultura de Bogotá, Estampilla Pro-Personas Mayores y Estampilla 50 años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional) a los contratos de obra suscrito entre esta Fiduciaria, como vocera y administradora del patrimonio autónomo y el contratista 0?**

De conformidad con el análisis expuesto no es procedente que la Fiduciaria aplique los descuentos por concepto de Estampillas Distritales, debido a que no se configura el hecho generador contemplado en la norma distrital. En consecuencia, la Fiduciaria no puede realizar retenciones a los contratos por ella suscritos, debido a que la norma estipuló que estas retenciones las realizaría únicamente una entidad distrital.

Además de lo anterior, a pesar de que la Fiduciaria sea vocera y administradora del patrimonio, se constituyó una entidad jurídica independiente, es decir, esos recursos públicos entregados por dos entidades distritales pasaron a constituirse en parte de un patrimonio autónomo administrado por una entidad del orden privado.

**2.¿Es procedente que la Fiduciaria aplique los descuentos por concepto de Estampillas Distritales (Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años, Estampilla Pro-Cultura de Bogotá, Estampilla Pro-Personas**

---

<sup>4</sup> Concepto Unificador sobre estampillas distritales



**Mayores y Estampilla 50 años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional) a los contratos de obra suscrito entre la Fiduciaria, como vocera y administradora del patrimonio autónomo y el contratista de ésta**

No es procedente debido a que el contrato suscrito entre la Fiduciaria y el contratista no es un contrato celebrado con una entidad distrital, a que se refieren los Acuerdos Distritales que han adoptado las estampillas.

**3.¿En el evento que las anteriores respuestas sean positivas, ¿Cuál es el procedimiento a realizar por parte de la Fiduciaria para recaudar y consignar dichos recursos a la Secretaria Distrital de Hacienda?**

De conformidad con lo anterior, la fiduciaria no debe retener los valores correspondientes a las estampillas, ni consignarlo en la Dirección Distrital del Tesoro.

**4.¿Es procedente que la Fiduciaria aplique el descuento por concepto de Contribución de Obra Pública al contrato de obra suscrito entre la Fiduciaria, como vocera y administradora del patrimonio autónomo denominado fideicomiso patrimonio autónomo Plan Terrazas y el contratista de ésta ?**

No se configura el hecho generador contemplado en la norma, esto es, la fiduciaria no realiza concretamente el presupuesto fáctico tributario de esta contribución, por lo que no debe aplicar el descuento por la contribución de obra pública.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, 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

Revisó:	Manuel Ávila Olarte <a href="mailto:mavila@shd.gov.co">mavila@shd.gov.co</a>	
Proyectó:	Ángela González Ramírez <a href="mailto:argonzalezr@shd.gov.co">argonzalezr@shd.gov.co</a>	