



Bogotá, D.C.

Doctores
SOL ANGEL CALA ACOSTA
Subgerente Jurídica Transmilenio S. A.
Sol.Cala@transmilenio.gov.co
radicacion@transmilenio.gov.co

Nit: 860.063.506

Av. Eldorado No. 69 - 76 Edificio Elemento torre1, Piso 2

Bogotá D. C.

Gian Carlo Suescún Sanabria
Subdirector General Jurídico
Instituto de Desarrollo Urbano
gian.suescun@idu.gov.co
correspondencia@idu.gov.co

Nit: 899999081-6

Calle 22 # 6 – 27

Bogotá D. C.

CONCEPTO

Referencia	2023ER232437O1
Descriptor general	Tributario – Estampillas
Descriptores especiales	Tributario – causación estampillas distritales
Problema jurídico	Revisión del Concepto 2023EE0884989O1 del 23 de marzo de 2023 – causación de estampillas distritales
Fuentes formales	Código Civil, artículo 1618 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 28.

1. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Con ocasión de la respuesta emitida por esta Dirección el 23 de marzo de 2023, mediante radicado 2023EE084989O1, el Instituto de Desarrollo Urbano y Transmilenio S. A., el 23 de mayo de 2023, mediante radicado 2023ER232437O1, con argumentos adicionales a los indicados en la solicitud de concepto de enero, solicita la emisión de pronunciamiento respecto a, si las estampillas Pro - Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Pro - Bienestar del Adulto Mayor y Pro – Cultura de Bogotá, se generan en el marco de los contratos de obra de infraestructura para el Sistema de Transporte Público, celebrados por el IDU bajo el Convenio 20 de 2001 suscrito entre el IDU y Transmilenio S. A.

2. ANTECEDENTES

- En el año 2016, la Subdirección General de Gestión Corporativa del Instituto de Desarrollo Urbano mediante radicados 2016ER82308 y 2016ER83169 solicitó concepto frente a la obligatoriedad de recaudar el importe por concepto de estampillas distritales en contratos que dicha entidad suscribe, pero que se pagan con recursos de otra entidad.
- El 01 de noviembre de 2016 se dio respuesta a esta solicitud mediante radicado 2016EE161275O1.
- Posteriormente, en enero de 2023, mediante radicados 2023ER027558O1 y 2023ER027562O1, el Instituto de Desarrollo Urbano, con información relacionada al proceso de estructuración del proyecto que dio lugar al Contrato de Obra IDU – 1601 – 2019, y la referencia que hace al hallazgo administrativo de la Contraloría de Bogotá, D.C., con presunta incidencia disciplinaria, y que se fundamenta en que el IDU presupuestó estampillas distritales para la Licitación Pública IDU LP-SGI-014-2019, pero no se evidenciaron las deducciones en las órdenes de pago durante la ejecución del Contrato de Obra 1601 de 2019, preguntó lo siguiente:

1. *“¿Las estampillas Pro - Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Pro - Bienestar del Adulto Mayor y Pro – Cultura de Bogotá, se generan en el marco de los contratos de obra de infraestructura para el Sistema de Transporte Público celebrados por el IDU, bajo el Convenio 20 de 2001 suscrito entre el IDU y Transmilenio S.A., así como los demás convenios de la misma naturaleza?”*

2. *De ser positiva la respuesta anterior ¿En quién recae la obligación de retener o recaudar el valor de las estampillas Pro - Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Pro - Bienestar del Adulto Mayor y Pro – Cultura de Bogotá, en el marco de los contratos de obra de infraestructura para el Sistema de Transporte Público celebrados por el IDU, bajo el Convenio 20 de 2001 suscrito entre el IDU y Transmilenio S.A., así como los demás convenios de la misma naturaleza?”*

3. *Bajo las circunstancias actuales ¿cuál es el procedimiento que se debe seguir para efectuar la respectiva retención o recaudo y traslado al fisco?”*

- El 23 de marzo de 2023, mediante radicado 2023EE084989O1 se dio respuesta a esta solicitud.
- Posteriormente, el 23 de mayo de 2023 mediante radicado 2023ER232437O1 el subdirector general jurídico del Instituto de Desarrollo Urbano y la subgerente jurídica de Transmilenio, con elementos fácticos y argumentos adicionales a los indicados en la solicitud de concepto de enero

del año en curso, los cuales se analizarán en la parte considerativa de este concepto, solicita la emisión de pronunciamiento.

3. CONSIDERACIONES

En el escrito de solicitud con radicado 2023ER232437O1, se manifiesta, por una parte, que la posición expresada por esta Dirección, mediante Oficio 2023EE084989O1 calendado 24 de marzo de 2023, *“supondría modificar la doctrina que hasta el momento venía aplicando el distrito y que suponía la no causación de las estampillas en cuestión, la cual se encontraba recogida en especial en el concepto de ese mismo despacho del 1 de noviembre de 2016 (rad 2016EE 161275), según el cual “no se causa la obligación tributaria” y el IDU “no tiene la obligación jurídica de retener”.*

Por la otra, en el mismo escrito, y después de una exposición en la que fundamentan que *“la disposición de recursos de TRANSMILENIO S.A en virtud de la operación interadministrativa para la construcción y operación de la infraestructura de transporte público masivo no está gravada toda vez que la disposición de sus recursos como entidad descentralizada amparada por la cobertura del Presupuesto General del Distrito no constituye materia imponible de las estampillas”,* solicita *“la emisión de un pronunciamiento teniendo en cuenta lo antes expuesto.”*

Pues bien, antes de proceder al examen particular de la solicitud, conviene, de manera preliminar, hacer las siguientes consideraciones:

3.1. Consideraciones preliminares

La enumeración de las siguientes consideraciones tiene como propósito desvirtuar la afirmación que se hace en la solicitud, de acuerdo con la cual, con ocasión del contenido del Oficio 2023EE084989O1 de 2023 se habría modificado la doctrina expresada mediante Oficio 2016EE161275 de 2016.

3.1.1. El interrogante objeto de respuesta a través del Oficio 2016EE161275 de 2016, se centró en la *“obligatoriedad de recaudar el importe por concepto de estampillas en contratos que dicha entidad suscribe¹ pero que se pagan con recurso de otra entidad²...”*

3.1.2. El apartado resolutivo del Oficio 2016EE 161275 de 2016, consistente con el interrogante anterior, por su parte, expresa: *“En este sentido, el Instituto de Desarrollo Urbano no tiene la obligación jurídica de retener los valores correspondientes a la obligación tributaria de las estampillas, a que se ha hecho referencia, de conformidad con los Decretos Distritales 93 de 2003*

¹ Se trata del Instituto de Desarrollo Urbano.

² Se trata de Transmilenio S.A.

y 479 de 2005”. Lo anterior, de un lado, con fundamento normativo en estos decretos distritales y de lo establecido en el marco del esquema de coordinación y cooperación previsto en el Convenio Interadministrativo 20 de 2001³ suscrito entre el IDU y Transmilenio S. A⁴; bajo el cual se acordó que, el primero, de manera autónoma y bajo su responsabilidad, iniciaría, tramitaría y llevaría hasta su culminación los procesos de contratación que se requieran para la ejecución de las obras de infraestructura física⁵, así como la contratación de las interventorías que sean requeridas; mientras que, el segundo define los requerimientos técnicos y operacionales, como ente gestor del sistema de transporte masivo y, adicionalmente, entre otros compromisos⁶, asume directa y únicamente la obligación de hacer los pagos a los contratistas con cargo a su presupuesto, para lo cual debe contar con el respaldo presupuestal correspondiente. Como se observa, la situación expuesta con antelación se encuadra dentro de las exclusiones, para efectos de practicar el recaudo.

3.1.3. En la consulta elevada por El IDU en 2023, respondida mediante Oficio 2023EE084989O1 de 2023, éste plantea, a título de interrogante lo siguiente: “¿Las estampillas Pro - Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Pro - Bienestar del Adulto Mayor y Pro – Cultura de Bogotá, se generan en el marco de los contratos de obra de infraestructura para el Sistema de Transporte Público celebrados por el IDU, bajo el Convenio 20 de 2001 suscrito entre el IDU y Transmilenio S.A., así como los demás convenios de la misma naturaleza?”

3.1.4. En la respuesta emitida mediante Oficio 2023EE084989O1 de 2023, por su parte, se expresa lo siguiente:

“La regla general es que la entidad u órgano contratante, también sea el pagador; de lo que se sigue que actúe en calidad de agente de retención de las estampillas.

Sin embargo, en el caso bajo estudio, dicha regla general no aplica, como quiera que el Contratante (IDU) y Pagador (Transmilenio S.A.) son personas distintas, tal como se estableció en el Convenio Interadministrativo 020 de 2001.

³ Cuyo objeto consiste en: “Definir las condiciones en que las partes cooperarán para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la infraestructura física del Sistema TransMilenio”.

⁴ Esquema que debe definirse a través de la celebración de convenios interadministrativos, según lo dispuesto en el artículo 17° del Decreto 831 de 1999.

⁵ De conformidad con lo previsto en el Decreto 831 de 1999, en su artículo 15°.

⁶ Como la administración de la infraestructura con afectación al servicio público de transporte, de cuya prestación continúa es garante. Lo anterior, en el entendido que, de conformidad con la Ley 86 de 1989 y el Acuerdo 6 de 1998 del Concejo de Bogotá, Transmilenio es titular de la infraestructura vial, corredores troncales especializados, carriles de uso exclusivo del sistema y demás bienes señalados en el artículo 13° del Decreto 831 de 1999.

Así las cosas, si Transmilenio S. A. no hace parte del Presupuesto Anual del Distrito, ni tampoco es organismo o entidad de la Administración Central, entonces, de conformidad con lo indicado por las normas que regulan la retención en las estampillas, en principio, no podía ser agente de retención.”

Por lo anterior, esta Dirección, no ha producido un cambio en la doctrina, como se pasa a explicar: i) en el Concepto de 2016 se manifiesta que, para Transmilenio no existe obligación de recaudo de estampillas en el planteamiento propuesto en la consulta, y ii) en concepto del 2023 se reafirma la posición, tal como quedó expuesto en el numeral 3.1.4. de este escrito; lo anterior, sin perjuicio que, en este último, el análisis se amplió con la explicación sobre la causación y el hecho generador de las estampillas.

3.2. Consideraciones particulares

Antes de entrar al análisis particular de la solicitud, es importante hacer las siguientes precisiones:

- Que, ahora, la solicitud no la eleva, sólo el IDU, sino que la hace en conjunto con Transmilenio S. A.
- Que para la expedición del concepto fue relevante una manifestación, por parte del IDU, conforme a la cual *“en el proceso de estructuración del proyecto que dio lugar al Contrato de Obra IDU-1601-2019, en el Presupuesto Oficial la Entidad tuvo en cuenta en los costos asociados a la Administración, el costo de las siguientes estampillas: - Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas - 50 años (Acuerdo 696 de 2017) - Estampilla pro cultura (Acuerdo 187 20 dic 2005) - Estampilla pro personas Mayores (Acuerdo 645 de 9 de junio de 2016)”*.
- Que, ahora tanto el IDU como Transmilenio S.A., realizan una manifestación respecto del tipo de relación que las ata con ocasión del Convenio 020 de 2001, y destacan el componente financiero de aquel y su aspecto presupuestal, lo cual, por un lado, sólo lo había manifestado el único peticionario - IDU cuando elevó la consulta que se resolvió con el Oficio 2023EE084989O1 de 2023, y por el otro, pone el foco sobre *“el presupuesto material”* del hecho imponible de la relación tributaria.

4. CONCLUSIONES

Las situaciones descritas evidencian que, para resolver esta última solicitud conjunta, nos encontramos ante una facticidad diferente en la cual se agregan manifestaciones sobre los alcances de las obligaciones que existen entre el IDU y



Transmilenio S.A., haciendo una mejor exposición, respecto al elemento financiero – presupuestal de la operación, es decir del aporte presupuestal y los pagos, contenidos en la relación convencional pluricitada, que se celebró en el marco de los principios de coordinación y cooperación.

De esta manera, si bien es cierto, que en el referido concepto 2023EE084989O1 de 2023 se señaló que los contratos de obra que celebren los establecimientos públicos distritales están gravados con estampillas, frente a los argumentos que señalan, que, en virtud de la convención⁷, la financiación de aquellos no corre por cuenta del presupuesto anual del Distrito, sino de entidades que no hacen parte de dicho presupuesto anual, entonces, tales contratos no pueden estar gravados con las estampillas Pro - Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Pro - Bienestar del Adulto Mayor y Pro – Cultura de Bogotá. Lo anterior, justamente porque su fuente de financiación proviene del presupuesto de Transmilenio S.A., que es una entidad descentralizada por servicios, que no hace parte del presupuesto anual del Distrito.

Finalmente, es importante señalar, que los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica, se ofrecen dentro del ámbito de nuestras competencias, es decir, en materia presupuestal y hacendaria, y no son obligatorios ni vinculantes, conforme lo señala el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y que la gestión contractual de las entidades, en virtud del artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996, es responsabilidad de cada una de ellas, lo que escapa de la órbita de la SDH.

Con todo, le corresponderá a cada entidad o entidades involucradas realizar el análisis correspondiente con el objetivo de determinar si se encuadran en las situaciones descritas.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ
Directora Jurídica
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectó	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda
----------	---

⁷ Convenio 020 de 2001.