



Concepto 113-F.01

Pública Clasificada

223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctora  
 Juliana Aguilar Restrepo  
 Subdirectora de Financiamiento e Inclusión Financiera  
 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico  
 Carrera 10 No. 28-49. Torre A  
[jaguilar@desarrolloeconomico.gov.co](mailto:jaguilar@desarrolloeconomico.gov.co)  
[contactenos@desarrolloeconomico.gov.co](mailto:contactenos@desarrolloeconomico.gov.co)  
 NIT 899.999.061  
 Bogotá D. C.

### CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER20123701
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Aplicación de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” a un Convenio Interadministrativo, gravámenes contratos y convenios celebrados entre entidades públicas
Problema jurídico	Procedencia de la aplicación del Impuesto representado en la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” a un Convenio Interadministrativo celebrado con el Fondo Nacional de Garantías – FNG
Fuentes formales	Constitución Política  Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998, Ley 648 de 2001, Ley 1825 de 2017, Ley 1437 de 2011; Ley 1755 de 2015, Ley 2069 de 2020 <sup>1</sup>  Decreto 3788 de 1981, Decreto 2897 de 1984 <sup>2</sup>  Decreto Ley 663 de 1993  Acuerdo Distrital 053 de 2002, Acuerdo Distrital 272 de 2007, Acuerdo Distrital 696 de 2017  Decreto Distrital 714 de 1996, Decreto Distrital 250 de 2018  Conceptos Jurídicos con radicado No. 2017IE19284O1, 2019IE8400O1, 2019EE54995O1, 2020EE70517O1 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

<sup>1</sup> Ley 2069 de 2020. Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia  
<sup>2</sup> Decreto 2897 de 1984. Por el cual se modifica el Decreto 3788 del 29 de diciembre de 1981

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
 DE BOGOTÁ D.C.  
 SECRETARÍA DE HACIENDA

Pública Clasificada

Radicado Solicitud	2024ER20123701
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Aplicación de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” a un Convenio Interadministrativo, gravámenes contratos y convenios celebrados entre entidades públicas
	Concepto Unificador con radicado No. 2020EE115401  Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00

De conformidad con el Decreto Distrital 237 de 2022 que modificó el Decreto Distrital 601 de 2014, es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, entre otras, absolver las consultas relacionadas con las temáticas de tesorería, contractuales, administrativas, presupuestales, contables, de crédito público y las que le sean encomendadas por el Secretario Distrital de Hacienda, por lo tanto, le competente pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

#### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirección de Financiamiento e Inclusión Financiera de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (en adelante SDDE), elevó consulta con el fin de aclarar si es aplicable la estampilla “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*” a un presunto convenio interadministrativo que se espera celebrar entre esta y el Fondo Nacional de Garantías S.A. (en adelante FNG).

Con base en lo anterior, se transcriben la consulta central planteada, así como los elementos que proponen el escenario de esta:

#### A. Elementos del convenio informados por el peticionario

Los elementos del convenio informados por la SDDE en la consulta elevada son los siguientes:

- A través del convenio interadministrativo se pretende por la SDDE, facilitar el acceso a mecanismos formales de financiamiento a 16.661 negocios locales, con el fin de solventar sus necesidades de liquidez, capital de trabajo y/o modernización, esto, en cumplimiento a la meta asociada y reconocida en el Plan Distrital de Desarrollo<sup>3</sup>.
- La participación del FGN -que se puede deducir de la consulta-, orbita respecto a constituir un instrumento de cobertura que respaldará la eventualidad del no repago del crédito, lo que resulta para el FNG en el pago al intermediario (SDDE) de un porcentaje del

<sup>3</sup> Acuerdo Distrital 927 de 2024. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”

Pública Clasificada

saldo insoluto del crédito no cubierto por el deudor (Beneficiario del crédito), lo que se conoce en el sector como el pago del siniestro.

- En el desarrollo de dicha garantía, el FNG, recauda una “**Comisión**” a cargo del beneficiario del crédito. Esta comisión, corresponde a una suma resultante de la aplicación de una tarifa porcentual respecto del saldo insoluto del crédito que otorga el Intermediario a los deudores garantizados por el FNG y constituye la principal fuente de ingresos de la entidad. (Valor que será pagado por la SDDE).

A su vez, esta comisión se divide en tres conceptos, así:

- Comisión de riesgo
- Comisión de operación

Las que corresponden al costo del servicio de la fianza que debe ser pagada por la persona natural o jurídica que toma la garantía sobre el préstamo o crédito ante el intermediario financiero, es decir, por parte del beneficiario del crédito.

- Comisión de administración

Que corresponde a la prestación de un servicio directo del FNG en favor de la SDDE, la cual se facturará electrónicamente y una única vez y de forma anticipada a la ejecución del convenio.

- De acuerdo con lo expuesto, la actividad desarrollada por el FNG es entonces, una actividad de riesgo -según señala-, en la medida en que, el instrumento de cobertura que otorga respalda la eventualidad del no repago del crédito que resulta para el FNG en el pago al intermediario (SDDE) de un porcentaje del saldo insoluto del crédito no cubierto por el deudor (90%), a lo que llaman el pago del siniestro.

Para cubrir este riesgo (y demás gastos administrativos y de ventas), por cada garantía que otorga el FNG, se recaudará una suma como contraprestación de la cobertura denominada “Comisión” como se expuso previamente y constituye la principal fuente de ingresos del FNG.

## **B. Elementos sobre los que se construye la consulta**

- Los recursos entregados por la SDDE que serán destinados como aporte al convenio, se entregarán en un único desembolso al inicio de este, y se registrarán como Recursos Entregados en Administración, los cuales se irán legalizando en la medida en que el FNG, informe la ejecución de dichos recursos con el cubrimiento de las comisiones otorgadas.

- Las comisiones generadas en el proceso (de riesgo, operación y administración), están gravadas con IVA, serán facturadas electrónicamente y constituyen un ingreso para el FNG.

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

Pública Clasificada

- De acuerdo con los elementos que harán parte del convenio y que fueron informados por el peticionario en su consulta, la SDDE actuaría como sujeto activo de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, por lo que el FNG asumiría el rol de sujeto pasivo, en el pago de las estampillas.

### **C. Síntesis de la consulta**

Con base en los antecedentes expuestos, se construye la síntesis de la consulta elevada por la SDDE, así:

*“(...) Por lo anterior, se hace necesario un pronunciamiento escrito sobre la obligación de retener o no la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, en el marco del convenio interadministrativo, sobre cada una de las comisiones que se deriven de la ejecución del convenio, que se pretende suscribir con el FNG. (...)”*

Por lo cual se concluye que, la intención de la SDDE es conocer si debe aplicar o no la retención representada en la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, en el marco del convenio interadministrativo que espera celebrar con el FNG y por el cual, este último, percibirá un valor equivalente a la comisión resultante de la aplicación de una tarifa porcentual respecto del saldo insoluto del crédito.

Siendo de precisar que, como se expondrá a lo largo del presente escrito, si bien es cierto las partes pretenden celebrar un convenio interadministrativo con base en la naturaleza jurídica que ostentan, lo que primigeniamente concluye en el no cobro de la citada estampilla, de conformidad con la normativa aplicable y dado que este sinalagmático representará una contraprestación económica para uno de los conveniados-contratista, esta Dirección Jurídica considera que, al menos sobre las comisiones causadas, sí se deberá llevar a cabo la retención correspondiente de acuerdo con la base gravable y tarifa aplicable al acto.

### **I. CONSIDERACIONES**

Para efectos de dar respuesta al interrogante planteado, se abordarán los siguientes puntos: (i) Elementos constitutivos de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”; (ii) naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Garantías S.A.; (iii) Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos; (iv) Conclusiones, los cuales serán propuestos exclusivamente con atención a los elementos mencionados por el consultante.

#### **1. Elementos constitutivos de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”**

En el presente aparte se desarrollará lo pertinente respecto a la naturaleza de los ingresos percibidos con ocasión al cobro y recaudo de la citada estampilla, así como los elementos sobre los cuales se materializa el mismo.

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

Pública Clasificada

## 1.1. Las estampillas como fuente endógena de recursos

Como lo mencionara esta Dirección Jurídica en concepto unificador con radicado No. 2020EE1154O1<sup>4</sup>, las rentas administradas por entes territoriales, se pueden clasificar según la fuente de la que provienen (endógena – propia y exógena – externa). Dentro de la fuente endógena se encuentran los recursos provenientes de la explotación de bienes de propiedad del ente territorial, o de los ingresos derivados de sus propios impuestos, tasas y contribuciones<sup>5</sup>, mientras que respecto a los ingresos exógenos, se encuentran los aportes, participaciones y transferencias que la nación hace al ente territorial.

Continuando, la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha establecido una serie de parámetros tendientes a determinar el tipo de fuente de la que procede el recurso que se espera clasificar, así:

*“(…) En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que, si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal – criterio orgánico-; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación. (…)”*

En la misma vía la multicitada corporación<sup>7</sup> ha mencionado que, respecto a tributos de orden territorial al legislador únicamente le competen ciertos elementos, tales como: i) creación legal del tributo y ii) señalamiento de los aspectos básicos del tributo, mientras que, existe una competencia concurrente entre las autoridades políticas del territorio para la determinación de los otros elementos propios del gravamen, siendo así que, es a estos a quien les corresponde fijar: i) sujeto activo y pasivo; ii) hechos y bases gravables; iii) tarifa aplicable.

Basta con traer a colación<sup>8</sup> lo dicho por la corporación, así:

*“(…) les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto,*

---

4 Concepto unificador con radicado No. 2020EE1154O1. Concepto unificador sobre estampillas distritales ¿Cuáles son los criterios para la aplicación de las estampillas distritales?

5 (Sentencia C-358 de 2017. Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, 2017)

6 (Sentencia C-720 de 1999. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”, 1999)

7 (Sentencia C-537 de 1995. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7 (parcial) de la Ley 12 de 1932; 12 de la Ley 69 de 1946; 30 (parcial) de la Ley 33 de 1968 y 227 y 228 del Decreto 1333 de 1986., 1995)

8 Sentencia C-101 de 2022. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º (parcial) de la Ley 1421 de 2010 “por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Pública Clasificada

*la noción de “elementos básicos” se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales. (...)*

De acuerdo con la doctrina aplicable, los tributos creados bajo la figura de estampilla, por regla general son catalogados como fuentes endógenas de los entes territoriales. Para la cual, y siguiendo a Sánchez Peña “Las estampillas constituyen una fuente de financiamiento que integra los denominados recursos propios de las entidades territoriales, calificados en términos de nuestro tribunal constitucional, como fuentes endógenas de financiación”<sup>9</sup>.

## 1.2. Respecto a la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”

Como se mencionara por esta Dirección<sup>10</sup>, a través de la Ley 648 de 2001<sup>11</sup>, modificada posteriormente por la Ley 1825 de 2017<sup>12</sup>, se autorizó al Concejo de Bogotá para la emisión de la estampilla “**Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años**”.

Ahora bien, con base en la autorización legal recibida, el Concejo de Bogotá a través del Acuerdo Distrital 053 de 2002<sup>13</sup> modificado por el Acuerdo Distrital 272 de 2007<sup>14</sup>, adoptó la mentada estampilla, esto, con base en la estructura propuesta por la Ley 648 de 2001.

Posteriormente, se expidió el Acuerdo Distrital 696 de 2017<sup>15</sup>, mediante el cual se estableció el sujeto pasivo, la causación y la tarifa de la estampilla, dejando en cabeza del gobierno distrital la reglamentación correspondiente para la aplicación de esta, acto que se realizó a través del Decreto Distrital 250 de 2018<sup>16</sup>.

---

9 Sánchez Peña, Mary Claudia, Estampillas. En los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico Colombiano; un análisis crítico. Piza Julio Roberto (ed.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2017. P. 559. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-los-tributos-territoriales-en-el-ordenamiento-juridico-colombiano-un-analisis-critico-2da-edicion-9789587727241.html>

10 Concepto Jurídico con radicado No. 2017IE19284O1 ¿cuál es el porcentaje de retención que debe realizar la Dirección Distrital de Tesorería para cada una de las vigencias de 2003 a 2017 sobre el recaudo por concepto de estampilla universidad distrital con destino al pasivo prestacional de pensiones y cesantías del ente autónomo universitario?

11 Ley 648 de 2001. por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años.

12 Ley 1825 de 2017. Por medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones

13 Acuerdo Distrital 053 de 2002. Por medio del cual se ordena la Emisión de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 648 de 2001. Reglamentado por el Decreto Distrital 43 de 2002. Derogado por el Art. 7, Acuerdo del Concejo 696 de 2017.

14 Acuerdo Distrital 272 de 2007. por el cual se suprime el artículo segundo y se modifican los artículos quinto y séptimo del Acuerdo 53 de 2002. Derogado por el Art. 7, Acuerdo del Concejo 696 de 2017.

15 Acuerdo Distrital 696 de 2017. 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.

16 Decreto Distrital 250 de 2018. Por medio del cual se reglamenta la aplicación, el recaudo, registro y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años

Pública Clasificada

Con base en las facultades otorgadas, el Concejo Distrital respecto a la estampilla<sup>17</sup> determinó lo siguiente:

*“(...) 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 anterior transcripción y como se mencionara en Concepto Jurídico<sup>18</sup> emitido por esta Dirección, los elementos propios del tributo en comento, son:

<b>Estampilla</b>	<b>Universidad Distrital Francisco José de Caldas</b>
<b>Norma aplicable</b>	Ley 648 de 2001; Ley 1825 de 2017; Acuerdo Distrital 696 de 2017 y Decreto Distrital 250 de 2018.
<b>Hecho generador</b>	Suscribir <b>contratos</b> con los organismos y entidades de la administración central, los establecimientos públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital.
<b>Sujeto pasivo</b>	Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban <b>contratos</b> con dichas entidades.
<b>Base gravable</b>	El valor del pago anticipado, si lo hubiere y de cada cuenta <b>que se le pague al contratista.</b>
<b>Exclusiones</b>	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. 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 UVT por concepto de honorarios mensuales.

17 Artículo 2° del Acuerdo Distrital 696 de 2017.

18 Concepto Jurídico con radicado No. 2019IE840001 ¿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 está excluido en el Decreto 250 de 2018 del pago de dicha estampilla, es sujeto pasivo de su cancelación?

Pública Clasificada

### 1.3. Hecho generador de la estampilla

Esta Dirección en concepto jurídico<sup>19</sup> mencionó que, el hecho generador del cual se deriva la obligación tributaria es de origen fáctico<sup>20</sup>, no puede ser supuesto y/o presumible, así las cosas, el hecho generador que causa la estampilla se deriva directamente del acuerdo de voluntades protocolizado mediante la celebración de un contrato, en el que, una entidad pública del orden distrital recibirá una contraprestación a cambio del pago de un precio.

Lo anterior obedece a la aplicación de principios tales como, legalidad, certeza del tributo y seguridad jurídica<sup>21</sup>, siendo así que no sería viable o plausible aplicar jurídicamente la analogía en materia tributaria.

Al respecto, se pronunció el Consejo de Estado<sup>22</sup>, así:

*“(…) Por último y en relación con la falta de aplicación de normas Constitucionales y Acuerdos que esboza el apelante, en la cual cita la inaplicación del Acuerdo 16 de 1990, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 153 de 1987, que indica “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho”, es preciso citar la definición que sobre el término **Analogía**, trae Norberto Bobbio, “es aquella operación realizada por los intérpretes del derecho (juristas y jueces en particular) mediante la cual se atribuye a un caso o a una materia que no encuentra una reglamentación expresa en el ordenamiento jurídico, la misma disciplina prevista por el legislador para un caso o para una materia semejantes.”<sup>23</sup>*

*De otro lado, la aplicación de la analogía en materia tributaria ha sido muy discutida, por razón de la prevalencia del principio de la legalidad. Sin embargo, hay quienes afirman : “Es evidente que la analogía no es admisible en el derecho tributario material, es decir, en el que tiene por objeto definir el nacimiento de la obligación tributaria, pues ello equivaldría a admitir la posibilidad de establecer tributos sin que mediara la creación legal.*

*Es admisible la analogía en el derecho tributario formal, o sea en el que tiene por objeto determinar las bases de la liquidación para definir la cuantía del tributo”.<sup>24</sup>*

*Por su parte, Enrique Low Murtra y Jorge Gómez Ricardo señalan: “La doctrina acepta que la analogía en materia tributaria puede adoptarse como método de integración y*

---

<sup>19</sup> Concepto Jurídico con radicado No. 2020EE7051701. ¿cuáles son los criterios de aplicación de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años?

<sup>20</sup> (Sentencia C-155 de 2003. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 5 (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y contra el artículo 11 (parcial) del Decreto 2171 de 1992., 2003)

<sup>21</sup> Concepto Jurídico con radicado No. 2019EE5499501. ¿ qué estampillas le son aplicables a entidades de derecho público del orden nacional?

<sup>22</sup> (Sentencia proceso con radicación No. 25000-23-27-000-2000-00718-02 (14783), 2007)

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto. Novissimo Digesto Italiano, I, Utet, Turín, 1957 p. 602.

<sup>24</sup> Bravo Arteaga, Juan Rafael. Derecho Tributario. Interpretación y aplicación de las leyes tributarias. Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Santafé de Bogotá, 1991, p. 196.

Pública Clasificada

*no como método de interpretación. Está dirigida a colmar vacíos de la legislación y mediante ella no pueden crear tributos, ni disponerse de exenciones. Aunque nuestra legislación no contiene disposiciones relativas al lleno de vacíos legales, la jurisprudencia ha sostenido la posibilidad de recurrir a los principios generales del derecho tributario en primer lugar y a principios generales del derecho administrativo en segundo término, para colmar vacíos, siempre y cuando se respete el principio de la legalidad de los tributos”<sup>25</sup>. (...)*

Para finalizar este aparte cabe mencionar que, el hecho generador para el caso en estudio se deriva del acuerdo de las partes materializado a través de la suscripción de un contrato que la consigna, en el que existe una contraprestación a favor de una entidad estatal encargada del recaudado del tributo y la cual, a cambio pagará un precio, siendo este punto relevante, toda vez que, lo que se pretende celebrar es un convenio interadministrativo, no obstante, existe el pago de una comisión a favor de una de las partes con cargo a los recursos de la otra, situación que se desarrollará más adelante y que funda la teoría en la cual, sin perjuicio de la denominación que se haga del acto, es posible que se esté en presencia de un contrato.

## 2. Naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Garantías S.A.

El Fondo Nacional de Garantías S.A. de acuerdo con su acto de constitución<sup>26</sup> y siguiendo lo dicho por el artículo 240 del Decreto Ley 663 de 1993<sup>27</sup>, se trata pues, de una sociedad anónima de carácter mercantil y **de economía mixta** del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sometida a la supervisión de la Superintendencia Financiera y a las reglas prudenciales sobre margen de solvencia, patrimonio técnico, constitución de reservas técnicas y demás normas que determine el Gobierno Nacional, a la cual le es aplicable el Régimen Legal que consagra el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como por las disposiciones relativas a **las sociedades de economía mixta** que resulten de su composición accionarla, por el Código de Comercio, por las demás normas complementarias y concordantes y por sus estatutos.

Visto lo anterior, el FGN, si bien se trata de una entidad pública, no la categoriza en alguna suerte de entidad de orden especial y/o exenta de las obligaciones que aquellas con una composición cien por ciento privada no deban atender conforme la normativa aplicable.

## 3. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos

En este aparte se traerá a colación algunos aspectos relativos a los contratos y convenios interadministrativos, las diferencias existentes entre cada una de las figuras, la razón

---

<sup>25</sup> Low Murtra, Enrique y Gómez Ricardo, Jorge. Política Fiscal, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 3

<sup>26</sup> Decreto 3788 de 1981 modificado por el Decreto 2897 de 1984

<sup>27</sup> Decreto Ley 663 de 1993. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

Pública Clasificada

jurídica que fundamenta la aplicación de la retención de la estampilla, según sea la naturaleza intrínseca del acto celebrado por las partes y no la denominación dada por estas.

### 3.1. Respetto a contratos estatales

Manteniendo la línea, esta Dirección Jurídica en concepto<sup>28</sup> mencionó que, respecto a contratos estatales se debe acudir a lo establecido por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993<sup>29</sup>, el cual, define el contrato estatal como la relación jurídica celebrada por una entidad pública de la cual se producen obligaciones para las partes.

Se trata pues del ejercicio de la autonomía y la voluntad de las partes, en las que una obra como contratante y la otra como contratista. La primera (por regla general una entidad pública), solicita la prestación de un servicio y/o la entrega de un determinado bien, a cambio del pago de una prestación económica a favor de la segunda. Siendo así que, media un interés económico en la celebración y desarrollo del contrato.

Con base en esto, es válido traer a colación lo dicho por el Consejo de Estado<sup>30</sup> respecto al contrato estatal, así:

*“(…) Asimismo, cabe precisar que el contrato estatal tiene el carácter de bilateral<sup>31</sup>, oneroso<sup>32</sup> y conmutativo<sup>33</sup> y constituye la fuente de una pluralidad de derechos y obligaciones recíprocas -sinalagma-, de suerte que las partes -entidad estatal contratante y particular o entidad estatal contratista, según el caso- son al tiempo acreedoras y deudoras entre sí; y como todo contrato ejerce una función y tiene un contenido, razón por la cual se convierte en “...un instrumento práctico que realiza las más variadas finalidades de la vida económica que impliquen la composición de intereses inicialmente opuestos o por lo menos no coincidentes. (...)”.*

Continuando, reitera la Corporación<sup>34</sup> que el contrato estatal se presenta como una herramienta válida para el cumplimiento de los fines del Estado y su función social, en la que, las partes a pesar de ostentar **intereses disímiles, contrapuestos o no coincidentes**, pretenden la generación de un vínculo jurídico que comportará provecho para estas y la satisfacción de sus intereses, resaltando que, para el caso del contrato

28 Concepto Jurídico con radicado No. 2019IE840001 ¿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 está excluido en el Decreto 250 de 2018 del pago de dicha estampilla, es sujeto pasivo de su cancelación?

29 Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

30 (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016). <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

31 Código Civil Colombiano. “Artículo 1496.- El contrato es unilateral cuando una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna; y bilateral, cuando las partes contratantes se obligan recíprocamente.”

32 Ibidem. “Artículo 1497.- El contrato es gratuito o de beneficencia cuando sólo tiene por objeto la utilidad de una de las partes, sufriendo la otra el gravamen; y oneroso, cuando tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno a beneficio del otro.”

33 Ibidem. “Artículo 1498.- El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida, se llama aleatorio.”

34 (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016) <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

Pública Clasificada

interadministrativo “el contratista - entidad pública”, si bien **colabora** en el logro de esos fines y cumple una función social también, se encuentra comprometido a cumplir las obligaciones contractuales aceptadas, acto por el cual obtendrá un interés particular, que consiste en un beneficio o provecho económico o lucro en su favor, mediante el pago de una contraprestación, precio o remuneración previamente establecida.

Lo anterior cobra especial relevancia en el caso en estudio, toda vez que, como informara el consultante, el FNG, percibirá una comisión por el servicio que se espera preste, el cual, en cualquier caso, será pagado con cargo a los recursos de la SDDE, razón por la cual, si bien se menciona la pretensión gira respecto a la celebración de un convenio interadministrativo, se soslaya sin perjuicio de la denominación dada y como se verá más adelante que, trata probablemente de un contrato interadministrativo.

### 3.2. Respetto a convenios interadministrativos

Con relación a los convenios interadministrativos, es válido traer a colación lo expuesto en concepto jurídico<sup>35</sup> de esta dependencia, en el cual se menciona que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998<sup>36</sup>, se trata pues, de la manifestación de la voluntad de dos o más entidades públicas, para celebrar un instrumento jurídico a través del cual se prestarán colaboración y cooperación mutua para el cumplimiento de funciones administrativas a cargo de estas.

En la misma vía el Consejo de Estado<sup>37</sup>, respecto a los convenios interadministrativos ha mencionado que “(...) es posible sostener la existencia de convenios interadministrativos en virtud del deber de colaboración entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones de contenido patrimonial”.

Ahora bien, es claro como mencionara la Corporación que, la nota distintiva de los convenios interadministrativos que la separa de los contratos interadministrativos, se refleja en el ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias y en el lucro o no que comporte el desarrollo de dichas actividades para al menos una de las partes.

Visto lo anterior e iterando sobre lo dicho por el Consejo de Estado<sup>38</sup>, los convenios interadministrativos puros o genuinos no comportan prestaciones patrimoniales, elemento

---

35 Concepto Jurídico con radicado No. 2019IE840001 ¿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 está excluido en el Decreto 250 de 2018 del pago de dicha estampilla, es sujeto pasivo de su cancelación?

36 Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

37 (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016). <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

38 idem

Pública Clasificada

que es propio de los contratos interadministrativos<sup>39</sup> (es decir, destinados a obtener una ganancia). Por eso, según la jurisprudencia de la Corporación:

*“(...) De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica. (...)”<sup>40</sup>*

### 3.3. Diferencias entre contrato y convenio interadministrativo

Como se ha expuesto a lo largo del presente numeral, la gran diferencia que existe entre contrato y convenio interadministrativo, se halla en la existencia o no de ánimo de lucro en el sinalagma celebrado por las partes.

Así mismo, es dable concluir que no se trata pues de la misma actividad jurídica la celebración de un contrato y un convenio, ya que, si bien comparten un régimen obligacional, son especies distintas.

Ahora bien, para mayor claridad se presenta la siguiente tabla:

Tipología	Noción	Clase
Convenio	Acuerdo de voluntades en el que las partes comparten un mismo interés No existe ánimo de lucro Es celebrado entre conveniados con un interés común	Convenios con particulares Convenios interadministrativos Convenios con personas de derecho público internacional Convenios con personas sin ánimo de lucro
Contrato	Acuerdo de voluntades en el que existe una contraprestación directa a favor de una entidad o un tercero a cambio de una remuneración Existe ánimo de lucro Se celebra entre contratante y contratista	Contratos con particulares Contratos interadministrativos

39 (Sentencia proceso con radicado 25000-23-26-000-1998-01471-01. Acción de controversia contractual de LUIS NELSON FONTALVO PRIETO en contra de MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2012)

40 ídem

Pública Clasificada

### 3.4. Aplicación de estampillas a convenios interadministrativos

La normativa tributaria aplicable a las estampillas predica que, los convenios interadministrativos al carecer de ánimo de lucro y la inexistencia de intereses contrapuestos, no puede hacerle extensible la consecuencia tributaria que conlleva la celebración de un contrato, esto, en virtud del principio de legalidad y la certeza que opera en materia tributaria.

Como fuera mencionado en el numeral 1.3 del presente concepto, se debe materializar el hecho generador del tributo para que este sea aplicado. Ahora bien, para el caso de los convenios interadministrativos, es claro que al no suscribirse un contrato que comporte un interés económico, sino que, por el contrario, se trate de un convenio, la carencia de un valor sobre el cual sea aplicable la tarifa, sería imposible aplicar la retención de que trata la estampilla *Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*, para este caso.

Como lo explicara la Corte Constitucional<sup>41</sup> 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”. Siendo así que, dado que en los convenios interadministrativos **no existen pagos**, *per se*, no hay lugar a la aplicación de la tarifa y por ende tampoco a la retención del tributo en comento.

En la misma vía, de acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado<sup>42</sup>, y con lo señalado en el concepto unificador que sobre esta materia se emitió<sup>43</sup>, no es factible aplicar la analogía sobre la obligación tributaria, esto, con el fin de materializar elementos que no se encuentran contenidos en la norma y que sobrepasan las características dadas al tributo al momento de configuración del hecho generador del mismo.

Para finalizar este aparte, se recuerda lo dicho por la Corporación<sup>44</sup>, en tanto que:

*“(…) el nomen iuris del contrato no determina la real intención de las partes. Un juicioso ejercicio interpretativo supone auscultar en el negocio jurídico para establecer cuál era la común intención de los contratantes y, de ese modo, fijar su contenido y alcance. (...)”*

Lo que hace eco en lo dicho por Chávez Marín<sup>45</sup> respecto a que, la aplicación de un precepto normativo tributario, obedece a la realidad fáctica que se pretende

---

41 (Sentencia C-412 de 1996. Demanda de inconstitucionalidad en contra del Artículo 189 (parcial) de la Ley 223 de 1995., 1996)

42 (Sentencia proceso con radicación No. 25000-23-27-000-2000-00718-02 (14783), 2007)

43 Concepto unificador con radicado No. 2020EE1154O1. Concepto unificador sobre estampillas distritales ¿Cuáles son los criterios para la aplicación de las estampillas distritales?

44 Sentencia proceso con Radicación número: 13001-23-31-000-2003-01681-01(40353). Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018) Actor: INVERSIONES MURRA RAMÍREZ Y OTROS Demandado: NACIÓN - INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS - INAT EN LIQUIDACIÓN Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

45 Augusto Ramón Chávez Marín. Op. cit. p. 51

Pública Clasificada

afectar, y se lleva a cabo mediante la aplicación de los propios elementos (hecho generador, sujeto activo y pasivo, base gravable, tarifa, etc.) que establece el tributo, no respecto al nombre que las partes le asignen a un acto.

*“(…) Por último, se precisa que el nombrar a un acuerdo de voluntades como contrato o convenio no es suficiente para la aplicación de la norma tributaria. El operador o autoridad tributaria debe observar si existe la retribución, que se deriva de “qué quieren los sujetos contractuales al celebrar el compromiso, qué cosa les interesa del otro interviniente y así mismo de objeto pactado o la causa finalis conforme al artículo 1524 de Código Civil colombiano, ‘el motivo o que induce al acto o contrato’. (…)”*

### 3.5. Mutabilidad de la categorización del contrato y el convenio interadministrativo

Como lo indicara el Consejo de Estado en ingente jurisprudencia, la naturaleza jurídica de un convenio y un contrato interadministrativo, son disímiles, esto, partiendo de las características que cada acto de manera individual compele y que los diferencia entre sí, siendo el más notorio de estos el ánimo de lucro que conlleva o no la celebración del vínculo contractual.

Ahora bien, continuando, la misma corporación<sup>46</sup> ha determinado que si bien las partes que participan del acto son las que le dan su denominación, serán las condiciones y características que componen el acto jurídico el que deberá determinar su verdadera naturaleza.

Es claro entonces que, se deberá analizar los elementos que componen el negocio para determinar si se trata entonces de un contrato o un convenio, y es a través de dicha categorización que se deberá establecer si existe o no la configuración del hecho generador base del tributo que se pretende cobrar.

Como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>47</sup>:

*“(…) En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, convenios interadministrativos, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan*

---

46 (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016). <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

47 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de junio de 2010, Exp. 1998-00261

Pública Clasificada

*patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. (...)*”.

Es entonces la realidad fáctica contenida en el acto la que deberá darle su denominación y no la tipología escogida por las partes para tales efectos.

Para finalizar, si bien es cierto la consulta en comento orbita respecto a la celebración de un convenio interadministrativo entre la SDDE y el FNG, con base en los elementos informados en el contenido de la misma se puede inferir que, existe una contraprestación a favor del FNG, representada esta, en el pago de una comisión compuesta por tres conceptos (Comisión de riesgo; Comisión de operación; Comisión de administración), la cual se cuantifica mediante la aplicación de una tarifa porcentual respecto del saldo insoluto del crédito que otorga el intermediario (SDDE) a los deudores garantizados por el FNG, comisión que constituye la principal fuente de ingresos de la FGN y que para el caso en comento será pagado por la SDDE, razón por la cual, se considera por esta Dirección que debe revisarse nuevamente su naturaleza jurídica para establecer si en realidad lo pretendido por las partes es la celebración de un contrato interadministrativo, el cual debe soportar la carga tributaria correspondiente.

## II. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones legales expuestas, se responden los interrogantes planteados en los siguientes términos:

*“(...) Por lo anterior, se hace necesario un pronunciamiento escrito sobre la obligación de retener o no la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, en el marco del convenio interadministrativo, sobre cada una de las comisiones que se deriven de la ejecución del convenio, que se pretende suscribir con el FNG. (...)”*

Se considera que, si el acto jurídico celebrado por las partes NO CONLLEVA, el pago de una contraprestación económica a favor de alguna de ellas, se entenderá que se trata entonces de un convenio interadministrativo el cual, como se explicó, dado que no conlleva un valor sobre el cual sea aplicable la tarifa, sería imposible efectuar la retención de que trata la estampilla *Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*.

Caso contrario y siendo ajeno a la denominación que las partes le den al acto, si este conlleva un interés económico traducible en el pago de una suma cierta a favor de alguno de los intervinientes sin perjuicio del título bajo el cual se perciba, dado que se trataría entonces de un contrato, esto, con base en lo expuesto a lo largo del presente concepto, se configuran los elementos fácticos sobre los que se materializaría el hecho generador y subsecuentemente da lugar a la retención de la estampilla.

Finalmente, es importante señalar, que los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica se ofrecen dentro del ámbito de nuestras competencias y con base en los elementos informados en la consulta, por lo tanto, su contenido versará sobre asuntos en materia presupuestal, tributaria y hacendaria, y, no son obligatorios ni vinculantes para el

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

Pública Clasificada

consultante, conforme lo señala el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; aunado a esto que, la gestión contractual de las entidades en virtud del artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996<sup>48</sup>, es responsabilidad de cada una de ellas, lo que escapa de la órbita de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015<sup>49</sup>. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Marcela Gómez Martínez  
Directora Jurídica  
Despacho del director jurídico  
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo – Subdirector Jurídico- Dirección Jurídica  
Proyectado por: Julián Camilo Ramírez Sánchez – Profesional Especializado-Subdirección

---

48 Decreto Distrital 714 de 1996. Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

49 Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo\*

**[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)**

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. **Código postal:** 111311

**PBX:** (+57) 601 338 50 00 **Información:** Línea 195

**NIT.** 899.999.061-9