

GOBOL-24-061046



Turbaco, noviembre 20 de 2024

CONCEPTO 001 DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2024.

SECRETARIOS DE DESPACHOS, OFICINAS DE CONTROL INTERNO Y CONTROL DISCIPLINARIO, DIRECTORES, Y JEFES DE OFICINA

DE: GERARDO RODRIGUEZ ESTUPIÑAN
Director de Ingresos

Asunto: Concepto sobre sobre alcance de tributo de estampillas en los convenios interadministrativos a luz de las ordenanzas vigentes en el Departamento de Bolívar.

Con el objeto de aclarar las distintas posturas generadas respecto al hecho generador de las estampillas departamentales en los convenios interadministrativos la dirección financiera de ingresos precisa lo siguiente:

Los conceptos sobre la interpretación de las normas tributarias departamentales emitidos por la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda son obligatorios para los funcionarios públicos y para los agentes de retención de tributos departamentales

La Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda es la oficina encargada de la función de emitir conceptos y absolver las consultas que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias y de mantener la unidad doctrinal de la Dirección de Ingresos, según lo dispone el artículo 319 y el numeral 4 del artículo 341 de la ordenanza 11 de 2000.:

ARTICULO 319. - COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES

Sin perjuicio de las competencias establecidas en normas especiales, son competentes para proferir las actuaciones de la administración tributaria departamental, los jefes de división, jefes de área, sección o grupo, de acuerdo con la estructura funcional que se establezca, así como los funcionarios en quienes se deleguen o asignen tales funciones.

El jefe del área de rentas departamentales o quien haga las veces, tendrá competencia para ejercer



cualquiera de las funciones y conocer de los asuntos que se tramitan en su área, previo aviso del jefe de la Unidad o grupo correspondiente.

ARTICULO 341.- OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEPARTAMENTAL

El área de rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Bolívar tendrá las siguientes obligaciones:.....)

“4) Emitir circulares y conceptos explicativos referentes a los impuestos que administra

De lo anterior, se deduce que las demás oficinas jurídicas de las demás entidades departamentales no tienen dentro de sus competencias para la emisión de conceptos la interpretación y doctrina de las normas tributarias distritales. Entonces, la competencia de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda es exclusiva y única.

Los conceptos jurídicos que emita la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda son obligatorios para todos los funcionarios públicos departamentales y tienen vigencia desde la fecha de publicación, sin que puedan tener efectos retroactivos. Después de estudiar la doctrina tributaria nacional, la jurisprudencia de las altas cortes y después de realizar su propio análisis respecto de la obligatoriedad de su doctrina jurídica, considero que la misma es obligatoria para todos los funcionarios departamentales que intervengan en la gestión de la administración de los tributos departamentales, También considero que los particulares pueden sustentar sus actuaciones y solicitudes con base en las doctrinas jurídicas que se expidan.

Cabe anotar que, *Por doctrina tributaria entiende la Honorable Corte Constitucional:*

“(...) los conceptos o dictámenes de los organismos de consulta, o de los funcionarios encargados de esta misión, en orden a señalar la interpretación de preceptos jurídicos para facilitar la expedición de decisiones y la ejecución de las tareas u operaciones administrativas, o simplemente para orientar a los administrados en la realización de las actuaciones que deban adelantar ante la administración, bien en ejercicio del derecho de petición, cuando deban intervenir obligadamente en una actuación a instancia de ésta, o en cumplimiento de un deber legal, como es el caso de las declaraciones tributarias.

Los conceptos, como se vio antes, no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que se les imponga mediante ellos deberes u obligaciones o se les otorguen derechos.

Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las 447 entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.

Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo

Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio.

En las condiciones anotadas, entiende la Corte que los conceptos que emite la Subdirección Jurídica de la Administración de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales constituyen la expresión de manifestaciones, juicios, opiniones o dictámenes sobre la interpretación de las normas jurídicas tributarias, en materia aduanera, de comercio exterior o de control de cambios, bien hayan sido producidos a instancia de los administrados, en ejercicio del derecho de petición (art. 25 CCA), o para satisfacer las necesidades o requerimientos de las autoridades tributarias correspondientes. No se les puede considerar, en consecuencia, en principio, como actos administrativos, porque carecen de un poder decisorio, no obstante que, como lo ha sostenido la jurisprudencia constante del Consejo de Estado, pueden tener tal carácter cuando poseen un alcance normativo que se revela por la obligatoriedad de su aplicación por la Administración y por la posibilidad o exigencia de sujeción a ellos de los administrados, con lo cual adquieren la categoría propia de los actos reglamentarios, aunque en un rango inferior a los que expide el Presidente de la República en ejercicio de las facultades del art. 189-11 de la Constitución..." (Sentencia C-487 de 1996. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell).

POR OTRO LADO; "Cabe anotar que al igual que las leyes, que surte sus efectos desde el día que en ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación inserción en el Diario Oficial- (arts. 11 y 12 CC), no teniendo efectos retroactivos, particularmente si tiene naturaleza tributaria (art. 363 CN)^[ii] 156, los conceptos jurídicos corren la misma suerte de tal manera que su vigencia comienza desde su expedición hasta la fecha en que es modificada y/o cambiada la posición fijada en él, evento éste último que exige la publicación en el Diario Oficial, si la doctrina es emitida por la DIAN y en el Registro Distrital, si es expedida por la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Este Despacho aclara que el entendimiento aquí propuesto se inscribe en la línea interpretativa que ya había sido trazada por el H. Consejo de Estado en sentencia calendada el 18 de julio de 2013, expedida dentro de la Radicación No. 18997, C.P. Dra. María Teresa Briceño de Valencia, al considerar:

... En relación con los efectos de los conceptos emitidos por la DIAN, la Sala ha precisado lo siguiente:^[iii] 157

Con respecto al carácter vinculante y los efectos de los conceptos emitidos por la DIAN, esta Sección ha reiterado que "los conceptos que en ejercicio de las funciones expide la División de Doctrina Tributaria de la Dirección de impuestos Nacionales, constituyen interpretación oficial para los funcionarios de la entidad" y, "aunque no son obligatorios para los contribuyentes, si son un criterio auxiliar de interpretación." También ha considerado que aquellos conceptos jurídicos que son capaces de modificar o crear una situación jurídica en cabeza del





contribuyente, son considerados actos administrativos, susceptibles de control judicial. Por ende, al tener tal carácter, se les aplica la regla general de irretroactividad de los actos administrativos; es decir, sólo producen efectos jurídicos hacia el futuro, una vez se han hecho públicos. (Subraya la Sala)

El mismo criterio fue adoptado por la DIAN en la Circular de Seguridad Jurídica 0175 del 29 de octubre de 2001 en la que señaló:

3. Obligatoriedad y vigencia de los conceptos 3.1. Principio de irretroactividad: [...] En consecuencia, los conceptos que expida la DIAN tendrán vigencia hacia el futuro, es decir no tendrán el carácter de retroactivos. Teniendo en cuenta lo anterior es importante que en cada actuación de la entidad (por ejemplo en procesos de fiscalización), se acoja este principio y antes de adelantar la respectiva actuación se estudie en su contexto particular aplicando el sentido común, el cual llevará a analizar en particular si el administrado tuvo razón suficiente para actuar de una determinada manera (por un concepto previo, una sentencia judicial, una acción no controvertida por la entidad, entre otras) y no que el único soporte sea una norma o concepto aplicado retroactivamente.

En este sentido, y como regla general, cada actuación de la DIAN y de los particulares deberá analizarse a la luz de la Constitución, de la ley, de los reglamentos y de los conceptos vigentes y publicados, bajo el entendido de que una vez se produzca algún cambio doctrinal o de interpretación de la norma por parte de la oficina competente, dicho cambio afectará las situaciones de los administrados, hacia el futuro, debiendo respetarse las actuaciones ocurridas bajo el amparo de la doctrina anterior. (Subraya la Sala) De acuerdo con lo expuesto, no procede la alegada aplicación retroactiva de los oficios enunciados, motivo por el cual no prospera el cargo (...). (Subrayado nuestro)

Ahora bien, dado que la vigencia de la doctrina tributaria previamente emitida inicia desde el día de su expedición y termina en la fecha en que es modificada, aclarada y/o cambiada la posición fijada en ella, la misma no es retroactiva y en consecuencia no se aplica a hechos que ocurrieron antes de su modificación y/o aclaración, reconociéndole así un lugar preponderante al principio de seguridad jurídica la cual es entendida como la "(...) suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad. (...) La seguridad jurídica, es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad"^[iv]158, representa la garantía de la aplicación objetiva de la doctrina, de tal modo que los contribuyentes sepan en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones sin que el capricho o la mala voluntad de los operadores jurídicos puedan causarles perjuicio."

Del anterior contexto normativo, doctrinal y jurisprudencial considera este Despacho que la doctrina tributaria vertida en los conceptos que expida la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Dirección de Ingresos, en virtud del principio de seguridad jurídica, tendrán vigencia hacia el futuro, valga decir, no tendrá el carácter de retroactiva, principio éste que deberá ser tenido en cuenta tanto por los servidores públicos adscritos a la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda como por los colaboradores de la Administración Tributaria Departamental.





De conformidad con lo anterior, es claro que la doctrina que profiera la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda es **OBLIGATORIA** para los funcionarios y colaboradores de la Administración Tributaria Departamental, incluyendo, como expresamente se expuso, a los agentes retenedores. También puede ser sustento de las actuaciones de los particulares quienes se encuentran amparados en la confianza legítima que genera la emisión de los conceptos jurídicos oficiales sobre la interpretación de las normas tributarias departamentales, según lo establece el artículo 341 y 359 de la ordenanza 11 del 2000.

El tema que nos aboca a emitir un pronunciamiento en materia tributaria sobre, si los convenios suscritos por el departamento de Bolívar y sus entidades descentralizadas, no causan o no se encuentran sujetos al cobro ni a retención en la fuente por concepto de estampillas departamentales.

Al respecto, se tendrá en cuenta la naturaleza jurídica de los convenios y los contratos.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

“(...) Los convenios constituyen formas concretas de colaboración interadministrativa en el cumplimiento de fines y cometidos estatales; esta colaboración puede revestir dos maneras distintas: la asunción conjunta de funciones administrativas a través de la creación de un nuevo ente u organismo administrativo generalmente dotado de personalidad jurídica o en otros casos puede realizarse mediante la celebración de contratos, evento en el cual la actividad aunque concurrente sigue permaneciendo en la esfera competencial de cada una de las administraciones comprometidas. A su vez, los convenios se efectúan para aunar esfuerzos institucionales, con el fin de satisfacer un mismo interés y no implican necesariamente contraprestaciones mutuas (...).

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

“(...) De acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, los contratos interadministrativos son aquellos que suscriben las entidades públicas entre sí, que pretenden el intercambio de prestaciones de servicios con contribución económica y la satisfacción de necesidades contrapuestas, rigiéndose por el Estatuto General de Contratación Pública. (...).

En igual sentido, la doctrina también diferencia entre los contratos y los convenios que celebra la administración. Así, por ejemplo, el Tratadista Chávez Marín anota lo siguiente:

“(...) se puede afirmar que el contrato es aquel acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos en el cual los sujetos intervienen abrigando intereses disímiles y contrapuestos, mientras que el convenio es un negocio jurídico que, participando también del carácter formal de la condición contractual, es decir, siendo un acuerdo de voluntades generador de efectos jurídicos, vincula a las personas con el ánimo de obtener la realización de fines comunes a ambas partes.



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo

Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



Por ende, la figura contractual se puede ver desde un punto de vista estrictamente formal y desde uno que puede denominarse causal, finalista o sustancial. Atendiendo al primer criterio. El contrato es el género, mientras que el convenio es la especie, pues todo convenio implica acuerdo de voluntades. Así también se puede decir que todo convenio envuelve un contrato.

Pero al aplicar el segundo criterio o punto de vista sustancial, puede afirmarse que no todo contrato constituye un convenio, en cuanto este es confluencia de intereses y aquella contradicción de causas o de fines (...)

Por su parte, el Tratadista Santos Rodríguez señala:

“(...) Por el contrario, la definición más tradicional del concepto de contrato, que corresponde con la definición liberal decimonónica del concepto, implica que contrato es cualquier acuerdo de voluntades que modifica el ordenamiento jurídico en el sentido de crear, modificar o extinguir obligaciones. No obstante, a partir de la teoría de la causa, aceptada dentro de nuestro derecho positivo, esta definición general y tradicional de contrato puede ser susceptible de ser reducida. En efecto, en aplicación de un criterio material que envuelve la causa tenida en cuenta para contratar, es posible llegar a precisar con mayor detalle el contenido del concepto de contrato.

Según el anterior orden de ideas, es posible afirmar que el contrato es en efecto un acuerdo de voluntades que modifica las situaciones jurídicas subjetivas de las partes intervinientes, pero no se trata de cualquier clase de voluntades, sino únicamente de aquellas manifestadas por sujetos de derecho que tienen pretensiones o interés disímiles que se pueden ver como opuestos. En otras palabras, el contrato es un acuerdo de voluntades, en el cual cada uno de los participantes tiene finalidades opuestas (...).”

En esa medida, el acuerdo de voluntades que puede dar origen al convenio de la administración debe encontrarse desprovisto de todo interés particular o de ánimo de lucro. La diferencia entre convenio y contrato es, entonces, causal, sustancial o finalista.

Ahora bien, es necesario acotar que la administración puede suscribir convenios tanto con personas públicas como con personas privadas. A los primeros se les ha denominado convenios interadministrativos y a ellos hace referencia el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

“ARTÍCULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”. (Negrilla fuera de texto)



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo

Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



Los convenios con particulares están previstos en el artículo 96 de la misma Ley:

“ARTÍCULO 96. CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

(...)” (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, en virtud del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, las entidades estatales pueden suscribir contratos con personas jurídicas sin ánimo de lucro. Estos acuerdos de voluntades se encuentran regulados por el artículo 2, literal b, del Decreto Nacional 92 de 2017, en el que se establece expresamente como requisito para su celebración “b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato (...)”

Al observar las anteriores normas, no solamente es posible percatarse de la posibilidad de celebrar distintos tipos de convenios, lo cual resulta de Perogrullo, sino también es posible observar que el mismo legislador entiende que contrato y convenio son figuras distintas, al establecer normas especiales para los convenios (particularmente evidente en el caso de los convenios suscritos en virtud del artículo 355 Superior), así como al señalarles un nomen iure propio: convenio interadministrativos en el caso del artículo 95 y convenios de asociación en el caso del artículo 96; o como en el caso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, al establecer una clara dualidad: “contratos o convenios”.

Con fundamento en lo expuesto, es posible afirmar que los contratos y convenios no pueden considerarse como categorías iguales dentro de los acuerdos de voluntades que celebra la administración. Si bien comparten el mismo régimen obligacional, se trata de especies distintas. Como lo señala uno de los autores citados, todo convenio envuelve un contrato, pero no todo contrato constituye un convenio. Los elementos que permiten diferenciar entre estos dos acuerdos de voluntades son: i) los intereses que persiguen las partes contratantes y ii) el ánimo de lucro. Esta distinción también es acogida por el legislador y se ve reflejada en la normativa que regula la materia.



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co

Mientras que en los contratos administrativos el contratista persigue un interés particular y el contratante - Estado persigue la materialización del interés general, en los convenios ambas partes persiguen el mismo fin, el cual generalmente corresponde con el interés público. Razón por la cual, lo que lleva al contratista a suscribir un contrato con el Estado es el ánimo de lucro; pero lo que motiva a las entidades a celebrar entre ellas o con particulares convenios es la búsqueda del bienestar y del interés general, así como los demás fines públicos, siendo guiados en esas relaciones negociales por un ánimo de cooperación.

Adicionalmente, debe señalarse que en los contratos generalmente es posible identificar el contratante y el contratista, especialmente en aquellos que versan sobre la prestación de un servicio. Pero en materia de convenios, en estricto sentido ninguna de las partes asume la posición de contratante o contratista, por cuanto se supone que se encuentran en un plano de igualdad y comparten un mismo interés.

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’.

En ese sentido el Consejo de Estado ha señalado: “(...) le asiste razón al apoderado de la parte demandante cuando afirma 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 (...).”

	NOCIÓN	CLASES
CONVENIO	Acuerdo de voluntades en el que las partes comparten un mismo interés y no existe ánimo de lucro.	- Convenios con particulares - Convenios interadministrativos - Convenios con personas de derecho internacional público - Convenios con personas sin ánimo de lucro
CONTRATO	Acuerdo de voluntades en el que existe una contraprestación directa a favor de la entidad o de un tercero a cambio de un precio pactado.	- Contratos con particulares - Contratos interadministrativos

(...)

En atención a lo anterior, se concluye en este punto que la doctrina tributaria vigente de la Secretaría de Hacienda Distrital es clara al afirmar que los convenios suscritos por las entidades



distritales no se encuentran gravados con los tributos de estampillas existentes, y que por ningún motivo, menos en uso del método de interpretación analógica, proscrito en materias tributarias, puede una entidad pública cobrar, liquidar o retener estampillas distritales respecto de la suscripción de convenios, cualquiera sea su naturaleza, como los convenios interadministrativos, los convenios de cooperación, convenios de asociación o convenios de cooperación internacional.

Ahora bien, revisando los hechos generadores de las ordenanzas departamentales vigentes que regulan las estampillas departamentales encontramos:

ORDENANZA 18 DEL AÑO 2011.

ESTAMPILLAS PROHOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE

- 1) Artículo 2: *Hechos generador: Los contratos, contratos interadministrativos y órdenes de prestación de Servicios que celebren el Distrito de Cartagena, los Municipios del Departamento de Bolívar, las entidades descentralizadas de estos entes territoriales y los contratos de adición al valor de los existentes;*
- 2) **ESTAMPILLAS PROCULTURA:** Artículo 15 Hecho Generador: *1. Los contratos, órdenes de prestación de servicios, órdenes de compra y sus adiciones que celebren el Departamento de Bolívar, sus entidades descentralizadas directas e indirectas y demás organizaciones con carácter público o con participación estatal en el patrimonio, la Contraloría Departamental y la Asamblea Departamental.....)*

3. ORDENANZA 026 del 2012 ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD DE CARTAGENA:

Artículo 4: Hecho generador: *Son hechos generadores de la Estampilla Universidad de Cartagena siempre a altura de los tiempos", los siguientes:*

1. *Los contratos y sus adicionales en dinero, que se ejecuten, realicen o se desarrollen en el Departamento de Bolívar, suscrito por el departamento de Bolívar, por las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales y demás entidades del orden departamental, con o sin personería jurídica, incluidas la Contraloría y la Asamblea Departamental, en los cuáles estos entes actúen como contratantes.*

Las obligaciones que se generen de los actos, contratos de obras y operaciones de los Institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el Departamento de Bolívar, que se ejecuten, realicen o desarrollen en dicho departamento

ORDENANZA 43 DEL 2013 ESTAMPILLA BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo

Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



ARTICULO 6: HECHO GENERADOR. HECHO GENERADOR: Constituye hecho generador de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, los contratos y sus adiciones, que se suscriban con el Departamento de Bolívar y sus entidades descentralizadas, las Instituciones Oficiales de Educación Superior, Técnicas, Básica Primaria y Secundaria del orden departamental, las Empresas Sociales del Estado del orden Departamental, la Contraloría Departamental, la Asamblea Departamental, las Cooperativas constituidas por las Entidades Territoriales y las Asociaciones de Municipios.

ORDENANZA N° 298 de 2020 TASA PRO DEPORTE Y RECREACION

Artículo 4 hecho generador. Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Departamento.

ORDENANZA 11 DEL 2006 ESTAMPILLA PRODESAROLLO

Artículo 67: hecho generador: Contratos y ordenes de trabajo sobre obras civiles, incluidos los reajustes. 2%, Contratos y/ servicios generales, el 2%; Servicios profesionales. El 2%, Compra de artículos y materiales en general, excepto combustibles, el 2%.

Artículo 68. Adiciónese a la estampilla Pro Desarrollo, el siguiente HECHO GENERADOR: Todos los contratos que se ejecuten en el departamento de Bolívar, productos de convenios inter administrativos cofinancie, en el que el Departamento cofinancie, por lo menos el 10% del valor del proyecto

Parágrafo: Para los efectos del cobro de la estampilla Pro Desarrollo de qué trata este hecho generador, el Departamento de Bolívar podrá hacer retenciones a los giros que efectuó la Tesorería Departamental con cargo al o los convenios respectivos, para ser imputados al valor estimado del valor de la estampilla Pro Desarrollo que generó el valor de los contratos que se realicen con recursos del proyecto del convenio inter administrativo.

En todo caso, antes de la liquidación del convenio o los convenios suscritos por el Departamento en que éste cofinancie por lo menos el 10% de los recursos deberá estar cancelado el 100% del tributo generado por la Estampilla Pro Desarrollo.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

El artículo 338 de la Constitución Política señala que, en tiempos de paz, el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Dice, además, que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos, los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos. De este mandato se desprende el principio



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



de legalidad tributaria, según el cual, todos los tributos deben ser decretados por los órganos de representación popular (No ha lugar impuesto sin representación) y, además, los elementos que conforman el tributo deben estar claramente establecidos (certeza del tributo). El principio de legalidad tributaria exige que sean los órganos de elección popular los que, de manera directa, señalen los elementos esenciales del tributo, pero, además, exige que cuando fijen los elementos del tributo, lo hagan con suficiente claridad y precisión, pues, de lo contrario, como lo ha señalado la Corte Constitucional, no sólo se genera inseguridad jurídica, sino que en el momento de la aplicación de las normas se permiten los abusos impositivos.

Teniendo en cuenta la normatividad anteriormente citada, y el desarrollo jurisprudencial que le ha dado el consejo de estado a convenios y contratos interadministrativos entre entidades públicas, la Dirección financiera de ingresos considera que el departamento de Bolívar debe dar estricta aplicación a la normatividad vigente consagrada en cada una de las ordenanzas vigentes que regulan los tributos de las estampillas, sin interpretaciones inocuas que conlleve a un comportamiento abusivo de la administración departamental. Esto en el entendido 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 la creación de un tributo sin autorización legal.

Frente a esto la sección cuarta consejo de estado a través de la sentencia del 12 de febrero 2004 y sentencia del 4 de octubre de 007 radicada bajo el N°25000-23-27-000-2000-00718-02 (14783). ha manifestado: 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”.

Al respecto, debe ponerse de presente que tanto los convenios como los contratos administrativos hacen parte de la actividad comercial de la Administración. Aunque distintas, estas dos categorías coinciden en que son acuerdos de voluntades sobre situaciones subjetivas que “generan el cumplimiento de obligaciones en cabeza de cada una de las partes”

En atención a lo anterior, la Dirección financiera de ingresos del departamento de Bolívar afirma que los convenios cualesquiera que sea la modalidad, que suscriba el departamento de Bolívar y sus entidades descentralizadas no deben gravársele las siguientes estampillas a la luz de lo dispuesto en las ordenanzas: 18 del 2011, estampilla pro cultura; Ordenanza 026 del 2011, estampilla pro universidad de Cartagena; Ordenanza 043 del 2013, estampilla pro ancianato o adulto mayor.



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo

Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



No obstante, a lo anterior, y de acuerdo a la ordenanza 11 de 2006, en su artículo 68 adicionó como hecho generador los convenios interadministrativos donde el departamento cofinancie, por lo menos el 10% del valor del proyecto, esta última norma referenciada si se le deberá gravar estampilla Pro Desarrollo a los convenios en los que participe el Departamento de Bolívar si quiera en un 10%.

Ahora bien, como quiera que con la expedición de las ordenanzas 298 del. 2020, por medio del cual se crea la tasa PRO-DEPORTE, Y RECREACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, y esta estableció taxativamente como hecho generador de este tributo los convenios que realice la Administración Central del Departamento, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Departamento y en virtud al principio de legalidad y certeza tributaria la administración está obligada a gravar esta estampilla a todos los actos que a consagrados en el artículo 4 de dicha normatividad vigentes sin extender este tratamiento en especial a otras estampillas sin la debidada creación legal.

El presente concepto será publicado a través de los canales institucionales habilitados por Departamento de Bolívar <https://www.bolivar.gov.co/web/> y de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011 no será de obligatorio cumplimiento.

Dado en Turbaco a los 18 días del mes de noviembre de 2024

GERARDO RODRIGUEZ ESTUPIÑAN
Director Financiero de Ingresos



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co