

Compartido por:



CONTRATO ESTATAL – Clases – Autonomía de la voluntad

Los contratos estatales admiten todas las modalidades, condiciones y estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades del Estatuto General de Contratación y los de la buena administración. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 13 y 32 de la Ley 80 de 1993, permite concluir que las entidades estatales pueden celebrar los contratos necesarios para la consecución de sus fines, ya sean estos nominados y típicos en la legislación civil y comercial de derecho privado o en el Estatuto General de Contratación Pública o bien pueden acudir a los contratos atípicos, donde sus estipulaciones pueden ser puramente de creación de la voluntad de las partes - siempre y cuando no contraríen normas de orden público- o pueden ser mixtas, haciendo uso de estipulaciones que responden a diferentes combinaciones de objetos contractuales. La doctrina reconoce este fenómeno entendiendo que “la ley no crea el contrato, sino que reconoce su existencia, afirmación que implica reconocer que, en un principio, todos los contratos que hoy se reputan como típicos eran innominados – atípicos, deviniendo en típicos con la intervención del legislador”.

CONTRATO ESTATAL – Contratos mixtos – Prestaciones de varios contratos – Criterio de interpretación

Por su parte, el Consejo de Estado también ha entendido que los contratos estatales pueden calificarse como contratos mixtos cuando involucran prestaciones de igual connotación y, en reciente pronunciamiento, proferido con ocasión de una consulta sobre la causación de la estampilla proniversidades por la suscripción de contratos de suministro de materiales, personal y mantenimientos para las sedes de una entidad, consideró lo siguiente frente a la interpretación de estos contratos: - Es posible que existan contratos mixtos que contengan prestaciones correspondientes a varios tipos o clases de contratos, que no se encuentran relacionados con otros contratos típicos o atípicos, nominados o innominados a que se refieren los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993.

El tipo de contrato incide en aspectos tales como: el proceso de selección que debe realizarse - licitación, concursos de méritos o selección abreviada-; el eventual Registro Único de Proponentes - RUT- que pueda exigirse, y aún los requisitos habilitantes o ponderables que deben incorporarse en el pliego de condiciones para seleccionar de manera objetiva la mejor oferta. - Ante ausencia de ley aplicable, puede acudirse al criterio de interpretación atendiendo al carácter de la prestación principal, que podrá determinarse en función la prestación que tenga el mayor de los valores estimados, junto con el fin buscado por la Administración para celebrar el contrato en los términos del artículo 3 de la Ley 80 de 1993. - El contrato es mixto cuando las prestaciones mixtas están esencialmente vinculadas entre sí, por tener relaciones de complemento u obedecer a una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la necesidad de la entidad -unidad de causa-. En caso contrario, si las prestaciones son autónomas y no guardan vinculación entre sí, la figura será una unión de contratos -causas distintas-.

CONTRATO DE SUMINISTRO – Definición – Características

El término suministro proviene del latín *subministrare* que significa proveer a uno algo que necesita. En la actualidad el contrato de suministro tiene una función económica importante pues sirve de instrumento para que un empresario pueda proyectar su actividad comercial y un proveedor pueda



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



Colombia Compra Eficiente

planificar su producción y las ventas, brindando certeza sobre el abastecimiento periódico de materias primas, bienes o servicios que el primero necesita del segundo, a cambio de una correlativa remuneración. En el ordenamiento jurídico colombiano el contrato de suministro está definido en el artículo 968 del Código de Comercio como el negocio jurídico “por el cual una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios.”

El contrato de suministro, *grosso modo*, reúne las siguientes características: [...] Quien se obliga de forma independiente a ejecutar las prestaciones sobre cosas (por lo general bienes muebles para el consumo o producción) o servicios (por lo general prestaciones inmateriales provenientes del esfuerzo humano) de forma periódica o continua se denomina proveedor o suministrante. Quien se beneficia de las prestaciones ejecutadas y queda a cambio obligado a pagar el precio se denomina consumidor, suministrado, beneficiario o cliente.

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – Contrato nominado – Diferencia obra material

En primer lugar debe tenerse en cuenta que el contrato de obra pública es una tipología de los contratos estatales, entendidos estos últimos como los actos jurídicos generadores de obligaciones que han sido celebrados por alguna de las entidades estatales enlistadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Lo anterior resulta de especial relevancia, en la medida que dicho tipo contractual se diferencia de la definición y regulación prevista en el derecho privado para el contrato de confección de obra material en los términos de los artículos 2053 y siguientes del Código Civil. La definición del contrato de obra pública está prevista en el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como aquél celebrado por una entidad estatal, cuyo objeto sea la construcción, mantenimiento, instalación y, general, la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. Por lo anterior, el legislador adoptó el criterio de la tipificación del contrato de obra pública a actividades realizadas sobre bienes inmuebles, admitiendo, de forma muy amplia, la ejecución de todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, o modificar bienes inmuebles, lo cual incluye trabajos de construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de esos mismos bienes.

CONTRIBUCIÓN – Obligación tributaria – Estampilla pro-Universidad Nacional – Régimen jurídico

La Ley 1697 de 2013 creó la “Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia” como una contribución parafiscal recaudable por 20 años, destinada al fortalecimiento de las universidades estatales, que se causa por la celebración de todo contrato de obra a cargo de entidades estatales del orden nacional, así como también, por sus adiciones en dinero, y por los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. En los artículos 6 y 7 se dispuso que el sujeto pasivo del tributo es el contratista y el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria la DIAN, no obstante, conforme al artículo 9, las entidades estatales contratantes actúan como agentes retenedores y están en la obligación de retener de manera proporcional al pago realizado al contratista el porcentaje que corresponda a la contribución, conforme a su base gravable y tarifa definidas en el artículo 8 de dicha ley. El Gobierno Nacional reglamentó dicho tributo mediante Decreto 1050 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015, norma en la que concretó el hecho generador en el artículo 2.5.4.1.2.1. y la obligación de retención en el artículo 2.5.4.1.2.2.

Bogotá D.C., 24/12/2019 Hora 12:20:18s

N° Radicado: 2201913000009588



Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Señora
Clara María González Zabala

Radicación: Respuesta a la consulta 4201913000008014
Temas: Contrato de suministro y estampilla prouniversidades
Tipo de asunto consultado: Obligaciones de instalación sobre inmueble y causación de la contribución

Cordial saludo,

El 28 de noviembre de 2019 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE presentó la consulta identificada en el asunto ante la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Esta entidad procede a dar respuesta a la consulta, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, en los siguientes términos:

1. Problema planteado

La Secretaría Jurídica del DAPRE, en síntesis, plantea la siguiente inquietud: en un contrato de suministro de materiales de ferretería para el mantenimiento de sedes de la entidad, que incluye la instalación de algunos ítems, “¿puede considerarse el componente de instalación como una actividad de obra y así constituir un hecho generador de la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia?

2. Consideraciones

Para responder la pregunta formulada se harán unas consideraciones en relación con: i) La tipología contractual, ii) el contrato de suministro, iii) el contrato de obra pública y iv) la estampilla prouniversidades.

2.1 La tipología contractual

En la etapa precontractual de la contratación estatal, cuando la Administración está en la tarea de la elaboración de los estudios previos, para lograr con éxito el proceso de contratación que requiere para satisfacer una necesidad de bienes, obras o servicios con la finalidad de cumplir los cometidos estatales, debe analizarse, según el objeto a contratar,





Colombia Compra Eficiente

cuál es el tipo de contrato y las obligaciones y prestaciones a pactar, que mejor satisfagan los intereses de la Administración como entidad contratante.

Es así como, por ejemplo, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 permite que dentro del contenido de un contrato estatal se admitan las estipulaciones conformes con las normas civiles, comerciales y las especiales previstas en dicha ley que correspondan a su esencia y naturaleza. Por eso las entidades pueden celebrar todos los contratos y acuerdos permitidos por la autonomía de la voluntad requeridos para cumplir con los fines estatales.

Los contratos estatales admiten todas las modalidades, condiciones y estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades del Estatuto General de Contratación y los de la buena administración. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 13 y 32 de la Ley 80 de 1993, permite concluir que las entidades estatales pueden celebrar los contratos necesarios para la consecución de sus fines, ya sean estos nominados y típicos¹ en la legislación civil y comercial de derecho privado² o en el Estatuto General de Contratación Pública³ o bien pueden acudir a los contratos atípicos, donde sus estipulaciones pueden ser puramente de creación de la voluntad de las partes - siempre y cuando no contraríen normas de orden público- o pueden ser mixtas, haciendo uso de estipulaciones que responden a diferentes combinaciones de objetos contractuales⁴.

La doctrina reconoce este fenómeno entendiendo que “la ley no crea el contrato, sino que reconoce su existencia, afirmación que implica reconocer que, en un principio, todos los contratos que hoy se reputan como típicos eran innominados – atípicos, deviniendo en típicos con la intervención del legislador”⁵. Así mismo, cuando se está ante la existencia de un contrato complejo⁶, porque la voluntad de las partes involucra diversos elementos de hecho en las estipulaciones que por lo general son propios de varios tipos contractuales, se dificulta definir el criterio interpretativo para disciplinar el contrato, no obstante, hay que desentrañar dicha voluntad de los contratantes y, para el efecto, puede acudirse a la

¹ Que tienen una definición y regulación establecida en la ley.

² Por ejemplo: Contratos de compraventa, suministro, depósito, seguro, arrendamiento, mutuo, mandato etc.

³ Por ejemplo: Contratos de obra pública, prestación de servicios, consultoría, concesión, fiducia pública y encargo fiduciario.

⁴ OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida, Ed 1ª Dike, 2020, Bogotá, p. 164.

⁵ ARRUBLA PAUCAR, Jaime. Contratos Mercantiles, Tomo III, Contratos Atípicos, 8 ED, Legis, 2015, p.23

⁶ NARVAEZ GARCÍA, José Ignacio, Derecho mercantil colombiano. Obligaciones y contratos mercantiles, 2 Ed, Legis, 2002, p.67.



Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



siguiente solución planteada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de casación de 31 de mayo de 1938⁷:

“Las relaciones convencionales que no encajan dentro de ninguno de los tipos reglamentados de contrato, se aplican por analogía del tipo contractual afín al punto de vista jurídico pertinente, o por los principios generales del derecho de las obligaciones o de los contratos y, a título complementario, por el arbitrio judicial. Bien entendido que esos criterios no han de violentar la voluntad libremente configurada de las partes dentro de los amplios límites a ella trazados por el legislador”.

Por su parte, el Consejo de Estado también ha entendido que los contratos estatales pueden calificarse como contratos mixtos cuando involucran prestaciones de igual connotación y, en reciente pronunciamiento⁸, proferido con ocasión de una consulta sobre la causación de la estampilla proniversidades por la suscripción de contratos de suministro de materiales, personal y mantenimientos para las sedes de una entidad, consideró lo siguiente frente a la interpretación de estos contratos:

- Es posible que existan contratos mixtos que contengan prestaciones correspondientes a varios tipos o clases de contratos, que no se encuentran relacionados con otros contratos típicos o atípicos, nominados o innominados a que se refieren los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993.
- Un ejemplo práctico es el contrato de suministro de equipos que incluye prestaciones adicionales relacionadas con su instalación, servicios de mantenimiento y de capacitación para el correcto uso y funcionamiento de los mismos. En este evento hay una prestación principal de compraventa o suministro y unas accesorias de obra y prestación de servicios.
- El tipo de contrato incide en aspectos tales como: el proceso de selección que debe realizarse -licitación, concursos de méritos o selección abreviada-; el eventual Registro Único de Proponentes -RUT- que pueda exigirse, y aún los requisitos habilitantes o ponderables que deben incorporarse en el pliego de condiciones para seleccionar de manera objetiva la mejor oferta.
- Ante ausencia de ley aplicable, puede acudir al criterio de interpretación atendiendo al carácter de la prestación principal, que podrá determinarse en función la prestación que tenga el mayor de los valores estimados, junto con el fin buscado por la Administración

⁷ Gaceta Judicial T.XLVIII, p.50. Citada por SUAREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público, Legis, 1ra Ed., 2014 p.239.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 5 de septiembre de 2018, C.P. Edgar González López, Rad. 2018-00124(2386). Este concepto reitera pronunciamientos anteriores relacionados con la estampilla pro universidades, tales como, Conceptos 2229 de 2015, 2271 de 2016, 2229 de 2017, 2324 de 2017.





para celebrar el contrato en los términos del artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

- El contrato es mixto cuando las prestaciones mixtas están esencialmente vinculadas entre sí, por tener relaciones de complemento u obedecer a una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la necesidad de la entidad -unidad de causa-. En caso contrario, si las prestaciones son autónomas y no guardan vinculación entre sí, la figura será una unión de contratos -causas distintas-.
- “El ejemplo de contratos mixtos más común se refiere, como se señaló, al suministro de equipos necesarios para la prestación del servicio público de la entidad, con prestaciones accesorias y necesarias, relacionadas con su instalación y su puesta en funcionamiento, así como servicios de capacitación de asesoría de la entidad en el uso de los mismos”.

2.2 El contrato de suministro

El término suministro proviene del latín *subministrare* que significa proveer a uno algo que necesita. En la actualidad el contrato de suministro tiene una función económica⁹ importante pues sirve de instrumento para que un empresario pueda proyectar su actividad comercial y un proveedor pueda planificar su producción y las ventas, brindando certeza sobre el abastecimiento periódico de materias primas, bienes o servicios que el primero necesita del segundo, a cambio de una correlativa remuneración.

En el ordenamiento jurídico colombiano el contrato de suministro está definido en el artículo 968 del Código de Comercio como el negocio jurídico “por el cual una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios.” El contrato de suministro, *grosso modo*, reúne las siguientes características:

Característica	Significado
1. Bilateral y conmutativo	Crea obligaciones recíprocas para las dos partes del contrato llamadas a reportar beneficios equivalentes para ambos
2. Oneroso	Genera un lucro, utilidad o beneficio para ambas partes
3. Consensual	En derecho privado nace con el solo acuerdo de voluntades sobre objeto
4. Tracto sucesivo	La ejecución de prestaciones se realiza de manera periódica o continua a través del tiempo.
5. Principal	Existe independientemente de otros contratos
6. Nominado y Típico	Tiene definición y regulación legal en los artículos 968 y siguientes del Código de Comercio

⁹ NOSSA PEÑA, Lisandro. De los contratos mercantiles, Universidad Católica de Colombia, 2 Ed, 2006, p. 279.



Quien se obliga de forma independiente a ejecutar las prestaciones sobre cosas (por lo general bienes muebles para el consumo o producción) o servicios (por lo general prestaciones inmateriales provenientes del esfuerzo humano) de forma periódica o continua se denomina proveedor o suministrante. Quien se beneficia de las prestaciones ejecutadas y queda a cambio obligado a pagar el precio se denomina consumidor, suministrado, beneficiario o cliente¹⁰.

El suministro guarda cercanía con otros tipos contractuales, no obstante, su característica identificadora es la periodicidad o continuidad de la ejecución independiente de las prestaciones de cosas o servicios a cargo del proveedor. Por lo anterior la doctrina reconoce que “debe tenerse en cuenta entonces la posibilidad de que en el contrato de suministro también se apliquen las reglas relativas a otros contratos que le sean compatibles, como son los de compraventa, transporte, obra, etc., particularmente en lo que se relaciona con la prestación periódica individualmente considerada, (art. 980 del C.Co).”¹¹

2.3 El contrato de obra pública

En primer lugar debe tenerse en cuenta que el contrato de obra pública es una tipología de los contratos estatales, entendidos estos últimos como los actos jurídicos generadores de obligaciones que han sido celebrados por alguna de las entidades estatales enlistadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Lo anterior resulta de especial relevancia, en la medida que dicho tipo contractual se diferencia de la definición y regulación prevista en el derecho privado para el contrato de confección de obra material en los términos de los artículos 2053 y siguientes del Código Civil.

La definición del contrato de obra pública está prevista en el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como aquél celebrado por una entidad estatal, cuyo objeto sea la construcción, mantenimiento, instalación y, general, la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. Por lo anterior, el legislador adoptó el criterio de la tipificación del contrato de obra pública a actividades realizadas sobre bienes inmuebles, admitiendo, de forma muy amplia, la ejecución de todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, o modificar bienes inmuebles, lo cual incluye trabajos de construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de esos mismos bienes.¹²A su turno, el contrato de

¹⁰ LAFONT PIANETTA, Pedro. Manual de contratos, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, 1 Ed, 2001, p.110.

¹¹ Ibidem, p. 114.

¹² OSPINA MENA, Jesús Marino. Op. Cit. p. 168.



obra pública tiene las siguientes características:

Característica	Significado
1. Bilateral y conmutativo	Crea obligaciones recíprocas para las dos partes del contrato llamadas a reportar beneficios equivalentes para ambos
2. Oneroso	Genera un lucro, utilidad o beneficio para ambas partes
3. Solemne	Se perfecciona con el acuerdo de voluntades sobre el objeto y la contraprestación elevado a escrito (art. 41 L.80 de 1993)
4. Tracto sucesivo	La ejecución de prestaciones se realiza de manera periódica o continua a través del tiempo.
5. Principal	Existe independientemente de otros contratos.
6. Nominado y típico	Tiene definición y regulación legal en el art. 32 de la Ley 80 de 1993 y demás normas especiales y las civiles y comerciales aplicables

En lo que tiene que ver con un contrato celebrado con el objeto de realizar prestaciones que implican suministro de materiales, personal y mantenimientos sobre de un inmueble, y su connotación como contrato de obra pública, en los términos de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado¹³ en el precitado pronunciamiento relacionado con la causación de la estampilla, sostuvo lo siguiente:

“La amplitud del concepto de prestaciones que resultan involucradas en un contrato de obra que recaen sobre bienes inmuebles es también patente en la legislación colombiana, en forma similar a lo señalado por la doctrina española.

En efecto el artículo 32 del Estatuto, a la par que enuncia una serie de actividades (construcción, mantenimiento e instalación), consagra expresamente que el contrato de obra tendrá como objeto “... la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles”, y para no dejar duda de la generalidad del concepto agrega “...cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”.

(...)

Para precisar el alcance general de las diferentes prestaciones que pueden incorporar un trabajo material sobre bienes inmuebles, resulta ilustrativa la clasificación de las obras de la legislación española. El artículo 232 LCSP, clasifica las obras según su objeto y naturaleza en cuatro grupos: (i) obras de primer establecimiento, reforma, restauración, rehabilitación o gran reparación, (ii) obras de reparación simple, (iii) obras de conservación y mantenimiento y (iv) obras de demolición.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 5 de septiembre de 2018, C.P. Edgar González López, Rad. 2018-00124(2.386).



(...)

En este contexto, se destaca que, tanto en la legislación colombiana como en la legislación comparada citada, no hay duda que las obras de mantenimiento o de reparación sobre bienes inmuebles como los citados por el Ministerio, aunque no tengan como resultado la construcción o creación de una “obra pública”, por ejemplo, un puente una edificación etcétera, propios del concepto de reforma o gran reparación, deben considerarse de todas maneras dentro del concepto del contrato de obra.

(...)

En efecto, el grupo de obras reseñadas como reparación simple consisten en la sustitución de unos elementos por otros o adecuar tales elementos a la situación actual como las de acondicionamiento general, sustitución de suelos o techos, cambios de puertas, modificación de instalaciones eléctricas o aire acondicionado, pinturas etcétera, las cuales tipifican un contrato de obra.

(...)

De otra parte, es evidente que estos trabajos sobre bienes inmuebles corresponden a labores de mantenimiento, y en cualquier caso contienen un trabajo material sobre bienes inmuebles, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, por ende, deben catalogarse como contratos de obra.

(...)

Puede inferirse entonces que las obras que se ejecutan en los contratos citados en la consulta buscan conjurar los deterioros de los bienes inmuebles causados por el tiempo, y son contratos de obra para su mantenimiento. Además, así lo consagra expresamente el objeto estructurado de estos contratos cuando los denomina “mantenimiento preventivo y correctivo...”.

En este marco, aquellas obras necesarias para corregir o enmendar los deterioros o menoscabos producidos en el tiempo por el natural uso del bien inmueble, son considerados en nuestra legislación nacional como contratos de obra.”

En el contexto expuesto, para que un contrato de mantenimiento sea considerado de obra debe implicar una actividad material sobre un inmueble”.¹⁴

2.4 La Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia

¹⁴ “el contrato de mantenimiento será considerado como contrato de obra cuando (i) recaee sobre un bien inmueble, (ii) la prestación a realizar queda incorporada al inmueble y (iii) el mantenimiento tiene como objetivo permitir que el inmueble pueda seguir funcionando de manera adecuada. De todas formas, será necesario analizar en cada caso las prestaciones específicas que pretendan satisfacer las demandas del servicio”. (Ibidem).





Colombia Compra Eficiente

La Ley 1697 de 2013 creó la “Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia” como una contribución parafiscal recaudable por 20 años, destinada al fortalecimiento de las universidades estatales, que se causa por la celebración de todo contrato de obra a cargo de entidades estatales del orden nacional, así como también, por sus adiciones en dinero, y por los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.¹⁵

En los artículos 6 y 7 se dispuso que el sujeto pasivo del tributo es el contratista y el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria la DIAN, no obstante, conforme al artículo 9, las entidades estatales contratantes actúan como agentes retenedores y están en la obligación de retener de manera proporcional al pago realizado al contratista el porcentaje que corresponda a la contribución, conforme a su base gravable y tarifa definidas en el artículo 8 de dicha ley.

El Gobierno Nacional reglamentó dicho tributo mediante Decreto 1050 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015, norma en la que concretó el hecho generador en el artículo 2.5.4.1.2.1. y la obligación de retención en el artículo 2.5.4.1.2.2, así:

“Artículo 2.5.4.1.2.1. Del Hecho Generador. De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013, los contratos gravados por la contribución parafiscal Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, son aquellos que cumplen con las siguientes dos (2) condiciones:

1. Ser de aquellos denominados de Obra y sus adiciones en dinero, o tratarse de sus contratos conexos.

El contrato de obra es aquel celebrado para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Contratos conexos serán aquellos que tengan como objeto el diseño, operación y mantenimiento que versen sobre bienes inmuebles, además de los contratos de interventoría.

2. Ser suscritos por las entidades del orden nacional, definidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, independientemente de su régimen contractual.

Artículo 2.5.4.1.2.2. De la Retención de la Contribución. Los jefes de las oficinas pagadoras, o quien haga sus veces, de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los

¹⁵ Hecho generador de la contribución en el artículo 5 de la Ley 1697 de 2013.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



Colombia Compra Eficiente

contratos conexos al de obra, celebrados con situación de fondos, son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada, a través del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF – Nación....”.

En cuanto a la base gravable y la tarifa, la ley dispone que la estampilla se paga por la suscripción de los contratos de obra pública y conexos, según su valor, así: los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%. Cuando no sea posible determinar el valor del hecho generador al momento de la suscripción, el valor de la base gravable se puede determinar al momento del pago, por el término de ejecución del respectivo contrato.¹⁶

Finalmente, en relación con la base gravable y la forma de pago de la estampilla, el Consejo de Estado, en el pronunciamiento mencionado en el presente concepto, dispuso, en primer lugar, que la base gravable está compuesta por el valor del contrato de obra sin que la ley señale “la posibilidad de que se le apliquen descuentos al valor del contrato para efectos de determinar la base gravable”¹⁷, y en segundo lugar, el pago de la estampilla se hace previa retención que la entidad contratante hace de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, según la tarifa aplicable por la causación de la estampilla, o en su defecto, mediante solicitud posterior directa para pago voluntario o traslado a la DIAN para el cobro coactivo de la obligación tributaria.

3. Respuesta

Con base en las consideraciones expuestas se da respuesta a la pregunta planteada en la consulta de la siguiente manera:

1. Es posible que las entidades estatales, para satisfacer una necesidad específica, estructuren un proceso de contratación para la celebración de un contrato que tenga prestaciones mixtas de suministro de materiales y de instalación de éstos, con la finalidad de realizar actividades de mantenimiento de inmuebles.

2. No obstante, si la ejecución de las prestaciones de mantenimiento pactadas implican trabajos materiales sobre bienes inmuebles, el contrato será considerado de obra pública en los términos del numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y en consecuencia, para los efectos de la Ley 1697 de 2013, causará la “estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás entidades estatales”, obligación tributaria que debe recaudarse o

¹⁶ Artículo 8 Ley 1697 de 2013.

¹⁷ Concepto de 5 de septiembre de 2018, C.P. Edgar González López, Rad. 2018-00124(2386), p.41



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



Colombia Compra Eficiente

cobrase conforme a la base gravable y tarifa establecida en dicha ley.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Original firmado
Fabián Gonzalo Marín Cortés

FABIÁN GONZALO MARÍN CORTÉS
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Proyectó: Felipe Bastidas paredes



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co