

CGR-OJ \_\_\_\_\_ **182** \_\_\_\_\_ 2017

80112-

Bogotá, D.C.,

1

Contraloría General de la República :: SCD 12-08-2017 08:21  
Al Constar Cte Este No.: 2017EE0109558 Folio Anexo: 0 FA.0  
ORIGEN: 80112-OFICINA JURIDICA IVAN DARIO GUALQUE TORRES  
DESTINO: MYRIAM CONSUELO ARBELÁEZ GIRALDO / CONTRALORIA MUNICIPAL ARMENIA  
ASUNTO: CONCEPTO  
OBS:

2017EE0109558



Doctora  
MYRIAM CONSUELO ARBELÁEZ GIRALDO  
Directora de Responsabilidad Fiscal  
Contraloría Municipal de Armenia  
notificaciones@contraloriarmenia.gov.co

Asunto. CONTRATOS ESTATALES.- CONTRIBUCIÓN ESPECIAL.- IVA.-

#### 1. ANTECEDENTE.

Esta oficina recibió su comunicación con radicado 2017ER0072960, en la que requiere se absuelvan las siguientes inquietudes:

- 1.1. ¿El descuento del 5% de los contratos de obra se debe hacer sobre la totalidad del contrato, es decir, incluyendo el IVA?
- 1.2. ¿El descuento del 5% de los contratos de obra se debe hacer una vez se excluya el IVA, para evitar cobrar un impuesto sobre un impuesto?
- 1.3. El descuento del 5% es un impuesto?

#### 2. ALCANCE DEL CONCEPTO.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup>, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la

<sup>1</sup> Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.



Contraloría General”<sup>2</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales “respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General”<sup>3</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de “la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”<sup>4</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca “orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal”<sup>5</sup> y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”<sup>6</sup>.

Finalmente se aclara que no todos los conceptos de esta Oficina Jurídica implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el Artículo 43, numeral 16<sup>7</sup> del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### 3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

#### 3.1. El contrato estatal y su régimen tributario.

Es de señalar que el contrato es un negocio jurídico en donde el oferente debe establecer la utilidad esperada para lo cual es procedente que cuantifique los gastos que implica participar en el proceso, suscribir el contrato y ejecutar el objeto contractual.

Sobre los costos del contrato, el Consejo de Estado se ha referido en los siguientes términos:

“Es sabido y lo regula la ley contractual, que todo proceso de selección debe estar precedido de los estudios de necesidad y oportunidad, en los cuales la entidad contratante analiza y determina las condiciones de costos, calidad, plazo, etc., que incorporará a los pliegos de condiciones o sus equivalentes una vez inicie el proceso en mención, en el que, al concluir con la adjudicación

<sup>2</sup> Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>7</sup> Art. 43. OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

correspondiente, se precisará, entre todas las condiciones, el valor por el cual se celebrará el contrato<sup>8</sup>.

Nótese que la corporación determina la obligación de la entidad pública de establecer los costos del objeto contractual como también, la tasación del valor final del objeto a contratar. En materia tributaria los contratos estatales están sujetos a varios gravámenes, dentro de ellos los impuestos. En este orden, se gravan con impuestos nacionales y también de orden departamental y municipal.

El impuesto se ha definido como un ingreso tributario que se exige sin contar con el consentimiento directo del obligado y sin consideración al beneficio inmediato que el contribuyente pueda derivar de la acción posterior del Estado.<sup>9</sup>

Los principales impuestos que afectan el contrato estatal son: timbre, renta, retención en la fuente, IVA e industria y comercio. Los elementos de un impuesto y en este caso en la celebración de un contrato estatal, son:

- ✓ Un hecho generador, en este caso corresponde a la celebración de un contrato con una Entidad del Estado.
- ✓ Un sujeto activo: La Nación, el departamento, el distrito o el municipio al cual pertenezca la entidad de derecho público.
- ✓ Sujeto Pasivo: El contratista, persona natural o jurídica;
- ✓ Base Gravable: El valor total del respectivo contrato, o de la adición; dependiendo del tipo de impuesto.
- ✓ Tarifa: Dependiendo del tipo de impuesto;
- ✓ Responsable del Recaudo: La entidad Pública contratante.

### 3.2. Los contratos de obra pública. Causación del IVA.

Para el caso objeto de la consulta, se señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 420 del Estatuto Tributario, el IVA se genera en los siguientes casos:

- a) Las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente;
- b) La prestación de los servicios especificados en el Artículo 476 realizado en el territorio del país;
- c) La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente."

Define el contrato de obra el numeral 1 del artículo 32 del Estatuto de Contratación administrativa, en los siguientes términos:

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado. 73001-23-31-000 5338-01-17-029. C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-465 de 1993.

“(…)

#### 1o. Contrato de Obra

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales 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.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.”

En materia de los contratos de obra pública, los artículos 15<sup>10</sup> de la Ley 17 de 1992 y 100<sup>11</sup> de la Ley 21 de 1992, determinan que en los contratos de obras públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales y/o entidades descentralizadas del orden departamental, distrital y municipal estarán excluidas del IVA.

Ha señalado la DIAN, sobre la causación del IVA en los contratos de obra pública:

“(…)”

“No obstante lo anterior, el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, prevé un tratamiento tributario diferente para los contratos de obra pública que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal, en virtud del cual dichos contratos se encuentran excluidos del impuesto a las ventas.

Sobre la referida exclusión se pronunció este Despacho a través del oficio 012420 de 10 de febrero de 2006, el que por resultar de interés para el caso consultado nos permitimos transcribir parcialmente a continuación:

*“...6. Contratos de obra pública*

*En lo que concierne al tratamiento tributario de los contratos de obra pública es necesario precisar:*

*a) Impuesto sobre las ventas*

*Por regla general, los contratos de construcción de inmueble, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 3° del Decreto 1372 de 1992, son gravados con el impuesto sobre las ventas, sobre la base de los honorarios o utilidad obtenidos por el contratista. Sin embargo, la Ley 21 de 1992, en su artículo 100, consagra la exclusión del impuesto sobre las ventas para los contratos de obra pública.*

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 15.** Los contratos de obras públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales y/o con las entidades descentralizadas del orden municipal, distrital y departamental estarán excluidos del IVA.

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 100.** Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA

*Esta exclusión del gravamen es igualmente aplicable en el caso de los contratos celebrados con un consorcio o unión temporal, tal como lo aclara el Concepto N° 069631 del 27 de septiembre de 2005:*

*“Ahora bien, es claro que los consorcios y uniones temporales en cuanto corresponden a una modalidad especial de “contratos de colaboración empresarial” (de la cual se derivan derechos y obligaciones entre los partícipes y de estos frente a terceros), no constituyen persona diferente de los miembros que los conforman, al punto que la misma Ley de Contratación Estatal autoriza para que dos o más personas, presenten en forma conjunta propuestas para la adjudicación de un contrato (Art. 6o Ley 80/93), atribuyendo a cada partícipe responsabilidad solidaria de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato, pero conservando cada uno de los asociados o partícipes su autonomía jurídica y patrimonial. De tal consideración resulta que aun cuando la propuesta se presente en forma conjunta, los partícipes ejecutores y responsables del contrato, continúen dentro de las previsiones dispuestas por el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, y por lo tanto el contrato goce del tratamiento exceptivo dispuesto para efectos del IVA (Se subraya).(...)”<sup>12</sup>*

Es importante precisar que La Ley 17 de 1992, en su artículo 15 dispone que los contratos de obras públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales y/o con las entidades descentralizadas del orden municipal, distrital y departamental estarán excluidos del IVA.

A su turno, el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, prescribe también que los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA.

De acuerdo con lo anterior, se señala que en materia de impuestos las exclusiones son de orden eminentemente restrictivo y por lo mismo limitadas a las estrictamente señaladas en la ley, luego al determinar los ordenamientos legales, la exclusión del pago del IVA por las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal, para los contratos de obra, debe entenderse que dichos contratos no son objeto de la causación del IVA.

### 3.3. La contribución especial de obra pública. Regulación legal.

El artículo 123 de la Ley 104 de 1993, “*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*”, determinó que:

*“Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamentos o municipios, según el nivel al cual*

<sup>12</sup> DIAN, oficio 12001 de abril de 2015.

pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.”

De igual manera, el artículo 124 de la misma normativa también ordenó que: “Para los efectos previstos en el artículo anterior, la entidad contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista. El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.”

La ley 104 de 1993, fue derogada por la Ley 418 de 1997, la cual en el artículo 120,<sup>13</sup> contempló la contribución especial en los contratos de obra pública. El artículo 121 del mismo ordenamiento también estableció el mismo gravamen. Cabe destacar que en las normas citadas en precedencia se determinó que el valor retenido por la entidad pública contratante debería ser consignado inmediatamente en la institución que señalara, según el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.

También era obligación de la entidad pública contratante remitir copia del correspondiente recibo de consignación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Administrativa de Impuestos y Aduanas Nacionales o la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial, dependiendo de cada caso. Igualmente las entidades contratantes deberían enviar a las entidades anteriormente señaladas, una relación donde conste el nombre del contratista y el objeto y valor de los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior.

Posteriormente se expide la Ley 782 de 2002 y en el artículo 37 de esta disposición se establece:

“Artículo 37. El artículo 120 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, quedará así:

Artículo 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.(...)

<sup>13</sup> Artículo 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. **Parágrafo.** La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este Capítulo.

Parágrafo 1°. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción o mantenimiento de estas vías, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

Parágrafo 2°. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

Parágrafo 3°. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este capítulo.

Adviértase que en esta normativa ya no se contempla la causación de la contribución para los contratos de concesión o su adición.

Aspecto que fue retomado en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, cuando prescribe que las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

La Ley 1421 de 2010, prorroga la Ley 418 de 1997, a su vez, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Cabe precisar que esta disposición legal establece en el artículo 7, la creación del FONSECON, el cual se transcribe in extenso, así.

“Artículo 7. El artículo 122 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999 y modificado por la Ley 782 de 2002, quedará así:

Artículo 122. Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de



comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.” (Subrayado fuera de texto)

Obsérvese que en esta normativa se establece el destino de la contribución, tanto en el orden nacional como en el territorial. No obstante, se considera que no ha existido suficiente claridad sobre su recaudo y más específicamente sobre la entidad recaudadora, pues se han presentado diversos criterios entorno a ello, creemos debido a la dispersión normativa y a las diversas interpretaciones de la misma.

Ahora bien, la Ley 1738 de 18 de diciembre de 2014, (prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010), determina la vigencia permanente del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006 y de igual manera del artículo 7 de la Ley 1421 de 2010.

Significa lo anterior, la plena vigencia de la causación de la contribución especial en los contratos de obra pública o concesiones.

El Ministerio del Interior ha indicado sobre la contribución especial de obra pública, en el documento denominado “Procedimiento Gestión, Control y Seguimiento del Recaudo Fonsecon, Versión 1.0 vigente desde: 18/03/2015”, lo siguiente:

1. “La naturaleza de la contribución: Es de orden legal, con destinación específica para el fortalecimiento de la Seguridad y Convivencia Ciudadana.
2. El hecho generador: Lo constituye la celebración de un contrato de obra pública con entidades de derecho público del orden nacional definidas por el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 o de concesión de construcción, mantenimiento y operación de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, y sus respectivas adiciones.
3. Obligados: Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública o de concesión de construcción, mantenimiento y operación de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes con recursos de la Nación.
4. Responsables de la obligación: Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público del orden nacional o celebren contratos de adición al valor de los existentes. Se impone a los responsables de la contribución un carácter general que no realiza distinciones y tampoco excepciones expresas al cumplimiento de la misma, precisando que estarán sometidos al pago, todas aquellas personas que contraten con entidades estatales, teniendo como objeto el contrato de obra pública y cuando se trate de

Concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, se pagará sobre el valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

5. Sujeto activo: El Ministerio del Interior, es la entidad pública a favor de la cual se establece la exigencia fiscal.
6. Sujeto pasivo: El tributo estará a cargo de la persona natural o jurídica que funja como contratista de un contrato de obra pública o concesión de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.
7. Tarifas: Las tarifas según el tipo de contrato, son:
8. a) Los contratos de obra pública o contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar el equivalente al cinco por ciento (5 %) del valor total del contrato.
9. b) Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, deberán pagar el equivalente al 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto."

Es importante precisar que en el orden territorial, el sujeto activo de la contribución especial es el Fondo-Cuenta Territorial y no el Ministerio del Interior, toda vez que este lo es en el orden nacional.

También instruye el Ministerio del Interior, sobre el valor a cancelar con ocasión de la contribución especial, como lo establece finalmente el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006.

3.4. Los contratos de obra pública, la contribución especial y el pago del impuesto sobre las ventas.- IVA.

Establece el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, el cual modifica el artículo 120 de la ley 418 de 1997:

"Artículo 6°. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones<sup>14</sup>. . El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

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

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

<sup>14</sup> Reglamentado por el Decreto Nacional 3461 de 2007. Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1421 de 2010, Vigente permanentemente por el párrafo del artículo 8, Ley 1738 de 2014.



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

Autorízase a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales y Distritales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deban construirse las sedes de las estaciones de policía.

**Parágrafo 1°.** En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

**Parágrafo 2°.** Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

**Parágrafo 3°.** Adicionado por el art. 39, Ley 1430 de 2010<sup>15</sup> (Subrayado fuera de texto)”

En este orden jurídico, el artículo 6° de dicha ley determina que la contribución se causa en los contratos de obra pública suscritos con entidades de derecho público y a la celebración de contratos de adición al valor de los existentes, debiéndose pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

De igual manera determinó que las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la vigencia de dicha ley sobre construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o, fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. Así mismo, sobre las concesiones otorgadas por las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones, estableció la causación al 3%, entre otras modificaciones.

En este contexto, no puede confundirse la causación de esta contribución especial con el impuesto a las ventas, pues son diferentes y tienen origen también distinto, determinados en la legislación que los establece.

### 3.5. Respuesta a la consulta.

Efectuadas las anteriores consideraciones, procede este Despacho a resolver sus interrogantes en el orden en que fueron planteados:

---

<sup>15</sup> ARTICULO 39: Adiciónese el artículo 6 de la ley 1106 de 2006 el siguiente parágrafo: 'Parágrafo 3. El recaudo por concepto de la contribución especial que se proroga mediante la presente ley en contratos que se ejecuten a través de convenios entre entidades del orden nacional y/o territorial deberá ser consignado inmediatamente en forma proporcional a la participación en el convenio de la respectiva entidad.'

3.5.1. Los artículos 15 de Ley 17 de 1992 y 100 de la Ley 21 de 1992, disponen que los contratos de obras públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales y/o con las entidades descentralizadas del orden municipal y departamental estarán excluidos del IVA.

La contribución especial de obra pública debe retenerse y consignarse a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, en cuantía equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

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

En el nivel territorial los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público

3.5.2. No le corresponde a este Despacho definir la naturaleza jurídica de un gravamen, toda vez que ello está deferido al legislador.

Cordialmente,



**IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES.**  
Director Oficina Jurídica



Proyectó. Lucenith Muñoz Arenas  
Revisó. Pedro Pablo Padilla Castro.  
Radicado: 2017ER002960  
Archivo: 80112-033 CONCEPTOS JURÍDICOS. CONCEPTOS JURÍDICOS