



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

Ibagué, 26 de septiembre de 2023

Doctora
CLAUDIA GISEL LOZANO PEÑA
Tesorera
Alcaldía Municipal de Prado

REF. Solicitud de concepto "*pago estampillas por suscripción de un convenio de gasificación*"

Cordial saludo,

De manera respetuosa y teniendo en cuenta la documentación allegada a esta Dirección, me permito dar contestación a su solicitud en los siguientes términos:

CONCEPTO JURIDICO	
Tema:	1. ¿Al referirse el Estatuto de rentas del municipio de Prado - Tolima, respecto al pago de la estampilla de adulto mayor a los contratos que suscriba lo entidad territorial, la palabra contratos también abarca a los convenios que suscriba la entidad territorial? 2. ¿Contratos y convenios son lo mismo? 3. ¿El pago del convenio debe hacerse por la totalidad del convenio Incluyendo bienes y servicios o únicamente el valor en dinero que se incorpore al convenio?
Problema jurídico:	¿Causa pago de estampillas un convenio suscrito con una entidad municipal?
Fuentes formales	Constitución Política, Estatuto tributario municipal de Prado- Tolima acuerdo municipal 012 de 2014, ley 397 de 1997, ley 687 de 2001, ley 1276 de 2009,

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co
Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso
Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169
Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

Sobre este Concepto Jurídico:

Según lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, donde se establece: *Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”, por ende, este concepto jurídico no es obligatorio ni vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre los problemas jurídicos en el planteados de allí, la entidad que ha solicitado dicho concepto, no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.

No puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Para emitir este concepto la Dirección Técnica Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima seguirá el siguiente procedimiento I) Definiciones; II) Consideraciones III) Respuesta al problema jurídico planteado.

PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

SE PLANTEAN LAS SIGUIENTES PREGUNTAS

1. ¿Al referirse el Estatuto de rentas del municipio de Prado - Tolima, respecto al pago de la estampilla de adulto mayor a los contratos que suscriba la entidad territorial, la palabra contratos también abarca a los convenios que suscriba la entidad territorial
2. ¿Contratos y convenios son lo mismo?
3. ¿El pago del convenio debe hacerse por la totalidad del convenio incluyendo bienes y servicios o únicamente el valor en dinero que se incorpore al convenio?

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co
Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso
Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169
Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

I. Definiciones:

NORMATIVA APLICACABLE AL CASO:

Constitución Política entre otros artículo ordena:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos numeral 4:

"4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales."

"ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

La ley 397 de 1997

"ARTÍCULO 38.- Estampilla Procultura. Modificado por el Artículo 1 de la Ley 666 de 2001. Facúltese a las asambleas departamentales y concejos municipales para crear una estampilla Procultura y sus recursos serán administrados por el respectivo ente territorial al que le corresponda el fomento y estímulo de la cultura, con destino a proyectos acorde con los planes nacionales y locales de cultura."

La ley 687 de 2001

"ARTÍCULO 3o. Autorízanse a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales para señalar el empleo, la tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, centros de la vida para la tercera edad en todas las operaciones que se realicen en sus entidades territoriales.

(...)

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

ARTÍCULO 7o. Las entidades territoriales autorizadas por las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales que adopten la estampilla y recauden los fondos provenientes de los actos que se lleguen a gravar, podrán suscribir convenios con entidades de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, que desarrollen en su objeto y finalidad, actividades encaminadas a protección y asistencia de las personas de la tercera edad”.

Ley 1276 de 2009

“Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida

(...)”.

Artículo 2º. Alcances. La presente ley aplica en todo el territorio nacional; en las entidades territoriales de cualquier nivel, que a la fecha hayan implementado el cobro de la estampilla y estén desarrollando programas que brinden los servicios señalados en la presente ley. Los recursos adicionales generados en virtud de esta ley, serán aplicados a los programas de adulto mayor, en los porcentajes aquí establecidos.

Artículo 3º. Modifícase el artículo 1 de la ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

(...)”.

Artículo 4º. Modifícase el artículo 2º de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 4º. El valor anual a recaudar, por la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será como mínimo, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con la categoría de la entidad territorial:

Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1º 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a, Categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

*Artículo 5°. Modifícase el artículo 4° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:
El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.*

*"Artículo 8°. Modifícase el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:
Responsabilidad. El Alcalde municipal o distrital será el responsable del desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de la estampilla y delegará en la dependencia afín con el manejo de los mismos, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida y creará todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo a la gestión por estos realizada".*

"Artículo 9°. Adopción. En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios".

II. Consideraciones:

Teniendo en cuenta lo señalado en la Constitución Política, en la ley, las estampillas son creadas y se encuentran reguladas con el fin de que los recursos públicos tengan una destinación específica, por lo que cualquier entidad territorial debe actuar conforme a lo establecido en todas las regulaciones propias de la materia.

De igual forma, las entidades territoriales tienen la competencia para adoptar y recaudar el recurso proveniente de este tipo de gravamen.

La estampilla pro adulto mayor, es una tasa parafiscal obligatoria, que se cobra a los sujetos pasivos o contribuyentes que desarrollan actividades frente a organismos de carácter público y, el sujeto activo para este caso es el municipio de Prado, recaudador de este impuesto.

En relación con el principio de legalidad del tributo, la Corte Constitucional ha señalado:

"La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, "según el cual una lex previa y certa debe

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

señalar los elementos de la obligación fiscal". (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual "se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso". (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de "unidad económica", especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio).

"(...)"

Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución. Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad: "(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella"

Respecto a la interpretación de las normas de carácter tributario, el Consejo de Estado (Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 3 de octubre de 2007. Rad. 25000-23-27-000-2000-00718-02 (14783). MP. Juan Ángel Palacio hincapié.) ha indicado:

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co
Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso
Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169
Nit: 890.706.847-1

"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. Esa Corporación trae a colación lo siguiente:

"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."

RESPECTO LAS PREGUNTAS PLANTEADAS

1. ¿Al referirse el Estatuto de rentas del municipio de Prado - Tolima, respecto al pago de la estampilla de adulto mayor a los contratos que suscriba la entidad territorial, la palabra contratos también abarca a los convenios que suscriba la entidad territorial?

Que tanto los convenios como los contratos administrativos hacen parte de la actividad comercial de la administración municipal. 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.

El Estatuto Tributario Municipal Acuerdo 012 de 2014 indica:

ARTÍCULO 241. ELEMENTOS ESTAMPILLA PRO BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR.

1. Hecho Generador. Lo constituye todo contrato que celebre la Administración Municipal, las Empresas de Servicios Públicos, las Empresas Sociales del Estado con sede en el Municipio, con personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho o sucesiones ilíquidas. (**subrayado del memorialista**)

2. Causación. La obligación de pagar el valor de la estampilla nace en el momento de la suscripción del contrato o en el momento de los pagos para el caso de aquellos de cuantía indeterminado o bajo la modalidad de cuota litis.

3. Base Gravable. La base gravable está constituida por el valor de los contratos suscritos por las entidades señaladas en el numeral 1° de este Artículo. (**subrayado del memorialista**)

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

4. Tarifas. La tarifa aplicable es del cuatro por ciento (4%) del valor de todos los contratos señalados en el numeral 1° de este Artículo.

5. Sujeto Activo. El sujeto activo es el Municipio de Prado Tolima.

6. Sujeto Pasivo. Persona natural o jurídica, las sociedades de hecho, sucesiones ilíquidas o entidades con quien se suscriba el contrato.

ARTÍCULO 242. EXCEPCIÓN. Están exentos del pago de la estampilla para el bienestar del adulto mayor la celebración de los siguientes contratos y adiciones:

- Convenios interadministrativos que celebre el Municipio de Prado con otras entidades del Orden Municipal.
- Contratos interadministrativos entre el Municipio y la Nación.
- Los contratos financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales.
- Contratos de donación.
- Contratos de empréstito y las operaciones de crédito público.
- Contratos sin cuantía

De igual forma se debe estar a la literalidad de la norma que se aplica.

2. ¿Contratos y convenios son lo mismo?

El ministerio de ciencias conceptúa:

“Contratos y convenios son acuerdos de voluntades suscritos entre dos o más partes, siendo estas personas jurídicas o naturales, a través de los cuales se obligan recíproca o conjuntamente sobre materias o cosas determinadas, a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas. Sin perjuicio del detalle de las diferencias que se encuentran en la ley y la jurisprudencia, en términos generales, el contrato se caracteriza por ser un acuerdo de voluntades que obliga a una de las partes a cambio de una contraprestación, mientras en virtud del convenio las partes aúnan esfuerzos para lograr un objetivo de interés común, con obligaciones equivalentes y recíprocas. Según su objeto y su naturaleza, los contratos y convenios objeto de este procedimiento son de CTeI, cuando están sometidos a las normas que regulan esta materia y al derecho privado, como en el caso de los convenios especiales de cooperación de CTeI.” (<https://minciencias.gov.co/glosario/contratoconvenio#:~:text=Contratos%20y%20convenios%20son%20acuerdos,cuyo%20cumplimiento%20pueden%20ser%20compelidas.>)

La Alcaldía de Medellín hace importante precisión respecto del convenio y el contrato interadministrativo

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

“El convenio interadministrativo encuentra su fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política al disponer que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en armonía con lo dispuesto por los artículos 14 y 95 de la ley 489 de 1998, mientras que el fundamento del contrato interadministrativo esta dado por lo dispuesto en el Estatuto General de la Contratación, ley 1150 de 2007, ley 1474 de 2011 y Decreto 1082 de 2015, contrato que tiene como característica principal la conmutatividad y la remuneración por los bienes o servicios contratados.

La principal diferencia radica en que, a través del convenio interadministrativo, se busca colaborar entre entidades públicas para la consecución del interés general, mientras que a través del contrato interadministrativo cada parte actúa de acuerdo a sus intereses, que por parte de la entidad contratante puede ser la consecución de sus fines, y que por parte de la ejecutora o contratista será el desarrollo de su actividad comercial o de conformidad con su objeto.

Para Mayor información pueden consultar la ley 489 de 1998, la ley 1150 de 2007, la ley 1474 de 2011 y el decreto 1082 de 2015, en la Biblioteca Jurídica Virtual ASTREA” (<https://www.medellin.gov.co/es/preve-nota/diferencias-entre-convenio-y-contrato-interadministrativo/>)

Es de resalta que tanto los convenios como los contratos administrativos hacen parte de la actividad negocial de la Administración. Son dos categorías que coinciden pues son acuerdos de voluntades que generan el cumplimiento de obligaciones en cabeza de cada una de las partes, pero tienen diferencias como se ilustró.

3. ¿El pago del convenio debe hacerse por la totalidad del convenio incluyendo bienes y servicios o únicamente el valor en dinero que se incorpore al convenio?

“ARTÍCULO 241. ELEMENTOS ESTAMPILLA PRO BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR.

1. Hecho Generador. Lo constituye todo contrato que celebre la Administración Municipal, las Empresas de Servicios Públicos, las Empresas Sociales del Estado con sede en el Municipio , con personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho o sucesiones ilíquidas. (subrayado del memorialista)

2. Causación. La obligación de pagar el valor de la estampilla nace en el momento de la suscripción del contrato o en el momento de los pagos para ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
· la contraloría del ciudadano ·

el caso de aquellos de cuantía indeterminado o bajo la modalidad de cuota litis.

3. Base Gravable. La base gravable está constituida por el valor de los contratos suscritos por las entidades señaladas en el numeral 1° de este Artículo." (Subrayado del memorialista)

Se entiende que el pago debe realizarse conforme el Estatuto Tributario Municipal Acuerdo 012 de 2014.

III. **Respuesta al problema jurídico planteado:**

Al primer interrogante el estatuto tributario municipal se debe aplicar conforme la literalidad de las normas que lo componen.

Al segundo interrogante

Los convenios y los contratos son figuras jurídicas diferentes.

Al tercer interrogante

No es claro para dar una respuesta, pues en los convenios se dan aportes para cumplir un fin.

Se rinde el anterior concepto por parte de esta dependencia,

Cordialmente,

FRANCISCO JOSE ESPIN ACOSTA
Director Técnico Jurídico
Contraloría Departamental del Tolima