



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2026-061156

Bogotá D.C., 25 de agosto de 2026 17:06

Señor

Brayhann Camilo Velásquez Suárez

Alcalde

Alcaldía Municipal de Cubarral - Meta

alcaldia@cubarral-meta.gov.co

Radicado entrada 1-2026-085384 del 18/08/2026

No. Expediente 11430/2026/GEA

Tema : Contribución sobre contratos de obra pública

Subtema : Convenios Interadministrativos – Sujeto activo

Respetada Señor Velásquez:

Mediante escrito radicado en este Ministerio con el número y fecha del asunto, en relación con la Contribución sobre contratos de obra pública efectúa tres interrogantes que serán atendidos en el mismo orden de consulta no sin antes recordarle que nuestros pronunciamientos se emiten en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

Consulta usted:

"1.1. En el caso que, en el marco de un convenio interadministrativo, una entidad haga un aporte en especie – como un terreno para la construcción de la respectiva obra - ¿puede a través de un avalúo darle valor económico a dicho aporte en especie y sobre este, pedir la liquidación y pago proporcional a su favor de la contribución especial de obra pública?"

Al respecto, en lo que hace a la posibilidad de efectuar aportes en especie en presencia de un convenio interadministrativo, hacemos nuestro lo expresado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, así:



Continuación oficio

"[...] La naturaleza colaborativa de los convenios interadministrativos implica que a estos no les aplican de manera automática o implícita las reglas y condiciones dispuestas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Estos negocios jurídicos se caracterizan por estar sujetos a la autorregulación establecida a través de sus propias estipulaciones, que son el resultado de la autonomía de la voluntad de las entidades que actúan como colaboradoras o cooperantes. Al tratarse de negocios jurídicos colaborativos, a diferencia de los contratos celebrados con arreglo a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, estos adolecen de un interés meramente económico o patrimonial.

Debido a lo anterior, en los convenios interadministrativos puros o genuinos, **el valor del negocio jurídico es determinado por los aportes en dinero y/o en especie requeridos para ejecutar el objeto, los cuales pueden ser realizados por ambos cooperantes en los montos que estos estipulen.** En contraste, tratándose de contratos interadministrativos, en tanto negocios jurídicos típicamente conmutativos, su valor está determinado por el precio al que equivale la contraprestación a recibir por la entidad contratista, a cambio del suministro del bien, obra o servicio requerido por la entidad contratante.

Teniendo en cuenta estas particularidades de los convenios interadministrativos, es importante que sea pactado un mecanismo de ajuste y revisión de los aportes, así como ocurre con la revisión de precios en los contratos, siendo el deber de las entidades de mantener las condiciones económicas y financieras del convenio interadministrativo. Esto, sin perjuicio de los análisis de planeación que le corresponde realizar a la Entidad Estatal para definir el aporte del convenio, y los deberes que establecen en este, en torno al reajuste de los aportes, conviene destacar que las entidades cuentan con discrecionalidad en la estructuración y definición del valor del convenio, a partir de la suma de los aportes.

En ese contexto, las entidades estatales podrán tener en cuenta para la estructuración de dichas fórmulas de reajuste de aportes, teniendo en cuenta los indicadores que consideren pertinentes, dependiendo de la experticia técnica requerida del objeto del convenio interadministrativo que pretende ejecutarse, y **que a su vez le permita a las partes cooperantes calcular y describir fenómenos de la realidad a través de la evolución en el tiempo de una o varias variables que ajusten los aportes en dinero o en especie incorporados en el convenio interadministrativo.** [...]”¹ (Énfasis añadido)

De conformidad con el apartado doctrinal transcrito, se puede colegir que en los convenios interadministrativos es legalmente válido efectuar aportes tanto en dinero como en especie, y que a partir de esos elementos se determinará el valor del

¹ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Concepto C-1046 de 2025 del 9 de septiembre de 2025



Continuación oficio

convenio y, consecuentemente, ello permitirá determinar la proporción de la participación en el convenio de las entidades que lo suscriben.

En línea con lo anterior, cuando el párrafo 3º del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 adicionado por el artículo 39 de la Ley 1430 de 2010, establece que *"El recaudo por concepto de la contribución especial que se prorroga 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"*, no se ocupa de distinguir la forma en que se efectuaron los aportes, sino que de manera general se refiere a *"la participación"* de la respectiva entidad, de lo que se sigue que si el legislador no efectuó distinción no le es dado al intérprete hacerla.

En ese contexto, a juicio de esta Dirección, para la aplicación de lo normado en el párrafo 3º del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, en presencia de convenios interadministrativos con aportes en especie, la determinación de la participación de la respectiva entidad, en orden a determinar la proporción del recaudo de la contribución especial sobre contratos de obra pública que le corresponde, se hará tomando en consideración al valor económico del aporte en especie que deberá ser determinado por los cooperantes en el marco del convenio interadministrativo.

"1.2. ¿Cuánto es el término de la acción o plazo de caducidad que tiene una entidad aportante en el marco de un convenio interadministrativo para hacer exigible a su favor el pago proporcional de la Contribución Especial de Obra Pública?"

En relación con este tema se pronunció esta Dirección mediante Oficio con Radicado: 2-2025-070639 del 10 de noviembre de 2025, en el que, si bien se hace referencia al Impuesto Predial Unificado, su conclusión resulta aplicable a los plazos de determinación de todos aquellos tributos en los que la ley no estableció la obligación de declarar, como es el caso de la Contribución Especial sobre contrato de obra pública. Al efecto, en el citado oficio se expresa:

"[...] En virtud de lo anterior se considera que, en ausencia de disposición especial, el plazo con el que cuentan las administraciones municipales para liquidar el impuesto predial unificado cuando no se ha optado por el sistema declarativo es el establecido en el artículo 2536 del Código Civil, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria. <Modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002>. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por



Continuación oficio

el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término». [...]"

Para su conocimiento y los fines que estime pertinentes, copia del citado oficio acompaña este escrito.

"1.3. ¿El concepto de Nación, Departamento y municipio como sujeto activo de la Contribución Especial de Obra Pública encierra las sociedades de economía mixta y carácter comercial tanto con participación accionaria mayor al 50% como aquellas con participación menores al 50%?"

Al respecto, esta Dirección se pronunció sobre la aplicación de la contribución sobre contratos de obra pública por parte de entidades descentralizadas (entre ellas y para el caso concreto las Sociedades de Economía Mixta) mediante Oficio 2-2022-006159 del 14 de febrero de 2022, así:

"[...] Para dar respuesta a su inquietud, es necesario precisar algunos aspectos relacionados con la contribución sobre contratos de obra pública de que trata la Ley 418 de 1997, prorrogada, adicionada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1430 de 2010, y 1438 de 2014, específicamente lo referente a los sujetos activos del tributo, para lo cual y toda vez que la norma no los define expresamente haremos mención a lo expresado por la Corte Constitucional sobre los diversos entendimientos de la sujeción activa, así:

*"[...] 18- Esta Corporación considera que esos diversos entendimientos permiten precisar el significado de la noción de sujeto activo y el alcance del mandato del artículo 338 de la Carta, según el cual, los actos que crean los tributos deben precisar el sujeto activo del impuesto. En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del **sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto**. De otro lado, es posible hablar del **sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación**. Y finalmente, podemos hablar del **beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos**.*

*Ahora bien, aunque a veces, en determinados tributos, **una misma entidad ocupa simultáneamente estas tres posiciones, la Corte considera que es***



Continuación oficio

necesario distinguirlas, pues juegan un diverso papel constitucional, y en ocasiones suelen no coincidir.

Así, la determinación de cuál es el sujeto activo de la potestad tributaria es útil no sólo para efectos del ejercicio de control político por la ciudadanía sino también para poder precisar la naturaleza territorial o nacional de un tributo, y en especial si estamos frente a una renta endógena o exógena de una entidad territorial, puesto que esta Corporación ha señalado que el llamado criterio orgánico es un elemento importante en este análisis. A su vez, este examen es esencial para elucidar hasta qué punto puede la ley definir la orientación específica de estos recursos pues en el caso de las fuentes endógenas, o propias, de financiación, la posibilidad de intervención de la ley es mucho menor que en relación con las fuentes exógenas, pues las primeras constituyen recursos propios de las entidades territoriales, cuya gestión independiente constituye uno de los elementos esenciales de la autonomía (CP art. 287).

De otro lado, la precisión de quien es el beneficiario de un impuesto es esencial para saber al presupuesto de que entidad ingresan finalmente los dineros del tributo, con lo cual no sólo las autoridades pueden planear y ejecutar adecuadamente sus obras, sino que la ciudadanía puede ejercer en mejor forma sus labores de fiscalización sobre el uso de los recursos públicos.

Finalmente, la determinación del sujeto activo de la obligación tributaria permite que el contribuyente y el responsable conozcan con exactitud cuál es la autoridad que es acreedora de la suma de dinero y por ende a quien tienen que pagar.

*19- Este análisis muestra entonces que para efectos de la predeterminación de los tributos, y por ende del respeto del principio de legalidad, lo que es esencial es que se encuentre claramente definido el sujeto activo de la obligación tributaria, **para que las personas tengan certeza sobre qué autoridad puede concretamente exigir el cobro del tributo** [...]" (Negrillas nuestras)*

De conformidad con el apartado jurisprudencial transcrito, en aquellos casos en que la norma no determina expresamente el sujeto activo de un tributo, éste puede determinarse a partir de los diferentes entendimientos sobre la noción de ese concepto. Bajo este contexto, demos un repaso a lo normado por los artículos 120² y 121 de la ley 418 de 1997, los cuales establecen:

*"Artículo 120. 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*

² Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006



Continuación oficio

*contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.
(...)*

*Artículo 121. Para los efectos previstos en el artículo anterior, **la entidad pública 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.

*Copia del correspondiente recibo de consignación deberá ser remitido **por la entidad pública** 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 deberán 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.” (Negrillas nuestras)*

Analizando el tributo establecido por las normas en cita, bajo el contexto de los diversos entendimientos de la noción de sujeto activo ofrecida por la Corte Constitucional, tenemos que, en el ámbito territorial, siendo los departamentos y los municipios, los destinatarios de los recursos recaudados por este concepto, ocupan los significados dos y tres de sujeto activo, esto es el de “sujeto activo de la obligación tributaria”, puesto que son los acreedores concretos³ de dicha obligación, y; el de “beneficiario del tributo”, pues son finalmente quienes pueden disponer de los recursos. Así mismo, y aunque no se desprende de las normas en cita, es menester precisar que resultan siendo también “sujeto activo de la potestad tributaria”, toda vez que tienen la facultad de regular el impuesto, entendido esto como la facultad que tienen para decidir si adoptan o no el tributo en su jurisdicción⁴.

En este orden de ideas, en criterio de esta Dirección son los departamentos y municipios los sujetos activos de la contribución del 5% sobre contratos de obra

³ Independientemente de que en determinados casos quien está inicialmente en la obligación de retener la contribución sea una entidad pública diferente a la Nación, departamento o municipio, esto es Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, etc., pues estarán en todo caso obligadas a consignar a favor de aquellos los recursos que retengan por ese concepto.

⁴ En este sentido se pronunció esta Dirección mediante Oficio 2-2010-035996 del 25 de noviembre de 2010, así: “[...]. Así las cosas, para que una entidad territorial pueda efectuar el recaudo de la contribución del 5% sobre contratos de obra pública, o de cualquier otro tributo, deben darse estos dos presupuestos, a saber: su establecimiento mediante acto administrativo expedido por el concejo o la asamblea (adopción), y; su inclusión en el presupuesto de ingresos [...]”.



Continuación oficio

pública, y por ende son los llamados a administrar y controlar el tributo, labores éstas que incluyen el recaudo, fiscalización, liquidación oficial y cobro coactivo, que deberán surtirse con apego a los procedimientos fijados al efecto en el Estatuto Tributario Nacional en los términos del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Sin perjuicio de lo anterior, debe precisarse que en determinados casos la entidad territorial no actúa directamente como contratante, sino que quien contrata es una entidad pública descentralizada (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado, etc.), evento en el cual esa entidad descentralizada será quien actúe como sujeto activo de la obligación tributaria, pero exclusivamente bajo el significado de acreedores iniciales de la obligación, de manera que estarán en la obligación de retener la contribución en los pago que haga al contratista, para posteriormente consignar a favor de la Nación o de la entidad territorial a la que pertenezca, en los términos señalados por las normas trascritas supra.

Ahora bien, en lo que hace a los demás elementos estructurales de la contribución sobre contratos de obra pública, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1106 de 2006, se colige que su hecho generador es la suscripción de contratos de obra pública con entidades de derecho público; el sujeto pasivo será la persona natural o jurídica (pública o privada) con la cual la entidad pública suscriba el contrato de obra pública; la base gravable será el valor total del contrato sin incluir el valor del IVA⁵; la tarifa será del 5%, y; el pago, conforme con el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, se hará vía retención sobre cada uno de los pagos efectuados al contratista y los dineros se consignarán a órdenes de la entidad beneficiaria (Nación, departamento o municipio). [...]"

En ese contexto, se puede colegir que cuando una Sociedad de Economía Mixta, como entidad descentralizada que es, suscriba un contrato de obra pública deberá efectuar la retención de la contribución sobre contratos de obra pública, y su posterior giro a favor del nivel de gobierno (Nación, departamento o municipio) al que pertenezca.

Ahora bien, el que una Sociedad de Economía Mixta tenga una participación del Estado menor o mayor al 50% no hace que pierda su naturaleza de entidad pública descentralizada. La distinción en torno a la participación del Estado mayor o menor al 50% tiene efectos únicamente en relación con el régimen de contratación que deben aplicar, pues de conformidad con el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 para efectos de su aplicación se consideran como entidades públicas "las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)", lo que quiere significar entonces que el régimen de contratación de

⁵ En ese sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Consejero ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 41001-23-33-000-2017-00570-01 (25466)



Continuación oficio

aquellas Sociedades de Economía Mixta con participación estatal menor al 50% será el privado.

No obstante, ello no significa que las Sociedades de Economía Mixta con participación estatal menor al 50% no estén en la obligación de liquidar y retener la contribución especial del 5% a órdenes del nivel de gobierno al que pertenezcan cuando suscriban contratos de obra pública, pues de conformidad con la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, todas las entidades públicas, indistintamente del régimen de contratación aplicable, están en la obligación de retener y girar la contribución. Dijo esa alta Corporación:

*"[...] Con base en las precisiones que anteceden, por importancia jurídica y trascendencia económica, la Sala unifica jurisprudencia **respecto a si se realiza el hecho generador de la contribución de los contratos de obras públicas cuando se celebren contratos de obra con entidades de derecho público sujetas a un régimen especial de contratación.***

Para ello, fija las siguientes reglas jurisprudenciales:

*1. Para determinar si se realiza el hecho generador de la contribución de los contratos de obra pública **no es determinante el régimen contractual de la entidad que celebre el contrato de obra pública, sea el general de la Ley 80 de 1993 o un régimen exceptuado. El elemento de la obligación tributaria se define en función del contrato celebrado, y no de la actividad o régimen jurídico de la entidad de derecho público.***

(...) " [...]"⁶ (Énfasis añadido)

Cordialmente

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA
OTALORA CRISTANCHO

Claudia Helena Otálora Cristancho

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexo Oficio 2-2025-070639 de 2025 en PDF

Elaboró: Cesar Segundo Escobar Pinto
Consultor Subdirección de Fortalecimiento
Institucional Territorial

Revisó: Claudia Helena Otálora Cristancho
Subdirectora de Fortalecimiento Institucional
Territorial

Aprobó: CLAUDIA HELENA OTALORA
CRISTANCHO
Subdirección de Fortalecimiento
Institucional Territorial

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: William Hernández Gómez Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 25000-23-37-000-2014-00721-01(22473) (IJ-SU)