

CONCEPTO 015019 int 1868 DE 2025

(septiembre 25)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

<Publicado en la página web de la DIAN: 01 de octubre de 2025>

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Unidad Informática de Doctrina

Área del Derecho	Tributario
Banco de Datos	Otros Temas
Descriptores	Tema: Estampilla Pro Universidad Nacional Descriptores: Causación Contratos de concesión Asociaciones Público Privadas -APP
Fuentes Formales	Ley 1697 de 2013, artículo 5. Ley 80 de 1993, artículo 32, numerales 1 y 4. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), artículo 189 . Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 7 de abril de 2022.Radicado 11001-03-27-000-2021-00016-00 (25500).

Extracto

1. Este Despacho es competente para resolver las solicitudes de reconsideración de conceptos emitidos por la Subdirección de Normativa y Doctrina, según lo estipulado en el numeral 20 del artículo [55](#) del Decreto 1742 de 2020.

A. Solicitud

2. Mediante el radicado en referencia la Subdirección Operativa Jurídica de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes, solicita precisar si los numerales 2.2.1.1 y 2.2.1.2 del Concepto General Unificado Estampilla Pro Universidad Nacional No. 100202208-[0585](#) (Int. 7546) de 2020, continúan vigentes, luego de la expedición de la sentencia del 7 de abril de 2022 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-03-27-000-2021-00016-00 ([25500](#)).

3. El petionario hace referencia a la citada decisión de nulidad simple que anuló los Oficios DIAN No. 100208221 de 2018 y 100202208-[0567](#) de 2020, dónde se interpretó que los contratos de concesión –incluidos aquellos celebrados bajo el esquema de Asociación Público Privada (APP)– generaban el hecho gravable de la Estampilla Pro Universidad Nacional. El consultante requiere determinar si tal nulidad afecta también los numerales del Concepto Unificado que contienen idéntico contenido sustancial.

4. En consecuencia, este Despacho procede a pronunciarse sobre la solicitud presentada.

B. El análisis de la solicitud.

5. La sentencia mencionada resolvió declarar la nulidad de los Oficios DIAN 100208221 del 31 de octubre de 2018 y 100202208-[0567](#) del 21 de octubre de 2020, expedidos por la Subdirección

de Normativa y Doctrina. En dichos actos, se había sostenido que los contratos de concesión y los esquemas de Asociación Público Privada (APP) podían generar la causación de la Estampilla Pro UNAL, por considerar que incluían actividades materiales de construcción de obras.

6. La decisión del Alto tribunal se fundamentó en el análisis de los artículos 5 de la Ley 1697 de 2013 y 6 del Decreto 1050 de 2014, normas que definen el hecho generador de la estampilla como la "suscripción de contratos de obra pública" y sus "conexos" (diseño, mantenimiento, operación, interventoría), sin incluir contratos de concesión ni esquemas contractuales como las APP.

7. El Consejo de Estado concluyó que la ley no otorga margen de interpretación que permita ampliar el hecho generador a modalidades contractuales distintas de las allí expresamente previstas, aun cuando estas puedan incluir prestaciones materiales similares a las obras públicas.

8. En consecuencia, de conformidad con el artículo [189](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), las decisiones que declaran la nulidad simple de un acto administrativo producen efectos generales (erga omnes), lo que significa que su efecto se extiende a todas las interpretaciones jurídicas y no se limita objeto y partes del proceso. En este sentido, la administración queda vinculada por la interpretación judicial y debe ajustar sus actuaciones doctrinales y administrativas.

9. Así, cuando la jurisprudencia declara la nulidad simple sobre una interpretación también produce efectos sobre actos administrativos que, aunque no fueron anulados directamente, reproducen el mismo contenido sustancial. En el presente caso, los numerales 2.2.1.1 y 2.2.1.2 del Concepto Unificado de Estampilla Pro Universidad Nacional, compilan y reiteran las tesis anuladas por el Consejo de Estado, al sostener que los contratos de concesión y las APP pueden configurar el hecho generador de dicha estampilla.

C. Conclusión y decisión.

10. Con base en lo expuesto, y en razón a la interpretación del Consejo de Estado dispuesta en la sentencia del 7 de abril de 2022 (Radicado 11001-03-27-000-2021-[00016-00](#)), se decide:

10.1. Revocar los numerales [2.2.1.1](#) y [2.2.1.2](#) del Concepto General Unificado Estampilla Pro Universidad Nacional No. 100202208-[0585](#) (Int. 7546) de 2020, en cuanto establecen que los contratos de concesión y APP pueden configurar el hecho generador de la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia.

10.2. En su lugar, se interpreta:

“[2.2.1.1](#). Contratos de concesión

Los contratos de concesión, definidos en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, son una modalidad contractual autónoma respecto del contrato de obra pública. Estos se caracterizan por comprender múltiples prestaciones, incluyendo la operación, explotación, conservación o construcción de obras o servicios, bajo condiciones de riesgo asumido por el concesionario y formas de remuneración distintas a las propias del contrato de obra.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 5 de la Ley 1697 de 2013 y 6 del Decreto 1050 de 2014, el hecho generador de la Estampilla Pro Universidad Nacional se configura únicamente por la suscripción de contratos de obra pública y sus conexos (diseño, mantenimiento, operación

e interventoría). En consecuencia, tal como lo afirmó el Consejo de Estado Sección Cuarta en la sentencia del 7 de abril de 2022 (Rad. [25500](#)), la suscripción de contratos de concesión no genera por sí misma el hecho gravable de la estampilla, aun cuando contengan dentro de sus obligaciones la ejecución de obras públicas.

2.2.1.2. Asociaciones Público Privadas - APP

Las Asociaciones Público Privadas (APP), conforme a la Ley 1508 de 2012, son esquemas contractuales diseñados para vincular capital privado a la provisión de bienes y servicios públicos mediante contratos que implican transferencia de riesgos y pagos condicionados a niveles de disponibilidad o servicio. Aunque estos contratos pueden incluir la construcción de obras, su naturaleza jurídica corresponde a un modelo concesional y no a un contrato de obra pública.

En línea con lo dispuesto por el Consejo de Estado Sección Cuarta en la sentencia del 7 de abril de 2022 (Rad. [25500](#)), los contratos APP no configuran el hecho generador de la estampilla. Así, en ausencia de una disposición legal que incluya de manera expresa a las APP dentro del hecho generador del tributo, no es jurídicamente posible extender la obligación tributaria a estos contratos”.

11. En los anteriores términos se absuelve la petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN:

<https://normograma.dian.gov.co/dian/>.

(texto original sin pie de pagina)



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Co-creación, mantenimiento, actualización y ajustes de estructura relacionados con la consulta jurídica y contenido del Normograma, realizado por Avance Jurídico Casa Editorial SAS.

ISBN 978-958-53111-3-8

Última actualización: 7 de octubre de 2025



DIAN