



OJ-00137-26

Bogotá D.C., 16 de febrero de 2026

Ingeniera:

YULEIMA ORTIZ ZAMBRANO

Líder Unidad Red de Datos UDNET

Universidad Francisco José de Caldas

REFERENCIA: **Concepto jurídico sobre pago impuesto de timbre Orden de Compra 149015-2025.**

ASUNTO: **Respuesta a solicitud de concepto.**

Cordial saludo,

En atención a la consulta elevada mediante el oficio nro. UDNET-021-2026 del 04 de febrero de 2026, relacionada con la procedencia, exigibilidad y forma de aplicación del impuesto de timbre nacional en la orden de compra nro. 149015-2025, en particular frente a la obligación de pago por parte del proveedor y los efectos derivados de su no inclusión expresa en el simulador de contratación, se informa lo siguiente:

1. Antecedentes y marco normativo

1. Mediante el Decreto 0175 del 14 de febrero de 2025, el Gobierno Nacional adoptó medidas tributarias extraordinarias para atender los gastos del Presupuesto General de la Nación derivados del estado de conmoción interior declarado en determinadas regiones del país, a través del artículo 8 se modificó el parágrafo 2 del artículo 519 del Estatuto Tributario.

Dicha modificación estableció la causación del impuesto de timbre nacional a la tarifa del 1% respecto de documentos y contratos cuya cuantía superen las 6.000 UVT, para la vigencia 2025, el valor de las UVT fue fijado en \$49.799, por lo cual el umbral de causación del impuesto correspondía a \$298.794.000.

Mediante sentencia C-431 del 16 de octubre de 2025, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 1 al 10 del Decreto 0175 del 14 de febrero de 2025.

3. De acuerdo con lo informado en la solicitud de concepto, en los estudios previos se incluyó la aplicación de retenciones por concepto de estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Pro-Cultura y Adulto Mayor, conforme al numeral 12 relativo a la forma de pago, no obstante, en dicha etapa no se incorporó expresamente la liquidación del impuesto de timbre nacional dentro de los costos del proceso.

4. En el mes de junio de 2025 la Universidad creó el evento RFI 193707 a través de la Tienda Virtual



del Estado Colombiano, en desarrollo de dicho proceso, la empresa CONTROLES EMPRESARIALES S.A.S. presentó observación solicitando a la entidad considerar la aplicación del impuesto de timbre nacional conforme al concepto emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, particularmente en lo relacionado con la obligación de reflejar dicho gravamen en los simuladores de contratación y documentos del proceso cuando resulte procedente.

5. En respuesta a dicha observación, el Comité Asesor de Contratación de la Universidad indicó que el contrato proyectado superaba el umbral de 6.000 UVT y que, en consecuencia, la orden de compra se encontraba gravada con el impuesto de timbre nacional a la tarifa del 1%. Asimismo, precisó que la Universidad, en su calidad de entidad de derecho público, se encuentra exenta del pago del tributo, razón por la cual el proveedor, como parte no exenta, debía asumir el porcentaje correspondiente conforme a los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario.

Pese a lo anterior, en el simulador de contratación finalmente utilizado no se reflejó la aplicación del referido impuesto.

5. El 16 de julio de 2025, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas adelantó proceso de contratación mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Compra Pública - Colombia Compra Eficiente, para la suscripción de la orden de compra nro. 149015-2025 con la empresa CONTROLES EMPRESARIALES S.A.S., cuyo objeto fue la renovación del licenciamiento del software de Microsoft para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por valor de \$668.643.318.

La Orden de Compra nro. 149015-2025, incorporó las estampillas previstas en los estudios previos e incluyó una cláusula general relativa al pago de los demás impuestos que legalmente resultaran aplicables, sin establecer de manera expresa la liquidación del impuesto de timbre nacional.

6. El 28 de enero de 2026, la supervisión del contrato remitió comunicación al proveedor solicitando la acreditación del pago del impuesto de timbre.

En la misma fecha, el contratista manifestó mediante comunicación electrónica que la exigencia del impuesto no contemplado expresamente en el simulador de contratación altera las condiciones económicas inicialmente previstas, genera un presunto desequilibrio contractual y desconoce una adecuada distribución objetiva de riesgos.

2. Origen y cumplimiento de las normas tributarias

De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, las obligaciones tributarias tienen fuente exclusiva en la ley; en este sentido, la obligación tributaria no surge de la voluntad de las partes ni de instrumentos de planeación contractual como simuladores de contratación, estudios previos o documentos precontractuales sino de la verificación de las causas previstas en la norma tributaria.

Lo antes mencionado ha sido confirmado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN¹ al manifestar lo siguiente:

¹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN. Concepto tributario 3 del 12 julio de 2002.
https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/concepto_dian_c000003_2002.htm



“El artículo 1o. del Estatuto Tributario establece:

"Origen de la obligación sustancial. La obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo."

Conforme con esta disposición surgen algunas características de la obligación tributaria sustancial:

*- Se origina por la realización del hecho generador del impuesto. **Nace de la Ley y no de los acuerdos de voluntades entre los particulares.** La Ley crea un vínculo jurídico en virtud del cual el sujeto activo o acreedor de la obligación queda facultado para exigirle al sujeto pasivo o deudor de la misma el pago de la obligación. La obligación tributaria sustancial tiene como objeto una prestación de dar, consistente en cancelar o pagar el tributo.*

En conclusión, la obligación tributaria sustancial es una relación jurídica que tiene origen en la Ley, y consiste en el pago al Estado del impuesto como consecuencia de la realización del presupuesto generador del mismo” (negrita fuera del texto).

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha sostenido que la obligación tributaria nace directamente de la ley cuando se realiza el hecho generador, con independencia de la voluntad de las partes o de su reconocimiento expreso en actos o contratos. En tal sentido ha señalado:

“El hecho generador tiene unos elementos que identifican el objeto del tributo, esto es, las cosas, los bienes, las acciones, las actividades o los derechos a los que se les impone el gravamen. Tiene elementos subjetivos, que se refieren al vínculo que une a una persona o entidad con el elemento objetivo, V.gr. ser propietario de un bien, realizar determinada actividad, recibir un ingreso, intervenir en la transmisión de derechos. Así mismo existen elementos temporales y espaciales que se refieren al momento en el que debe producirse el hecho -en un periodo o instantáneamente- y al lugar donde se realizarse”. (Negrillas del original; subrayas añadidas).

El hecho gravado tiene una importancia fundamental para el nacimiento de la obligación tributaria, pues solamente cuando la conducta del sujeto pasivo coincide o corresponde plenamente, en el mundo de la realidad, con el supuesto de hecho descrito abstractamente en la norma, surge la mencionada obligación y se genera, por ende, un crédito para el sujeto activo y una deuda para el sujeto pasivo”².

Por lo tanto, la existencia o inexistencia del impuesto en la herramienta dispuesta por la Agencia Nacional de Compra Pública - Colombia Compra Eficiente, no determina su causación jurídica, por el contrario, la obligación de cumplir con las cargas tributarias se configura en los presupuestos normativos de su causación.

Por consiguiente, se concluye en el caso objeto de análisis, que el impuesto de timbre nacional se causó por la configuración de los supuestos previstos en el Decreto 0175 de 2025, esto es, la celebración de un contrato cuya cuantía superó el umbral legal establecido y en el que intervino una parte no exenta del tributo.

En consecuencia, la obligación tributaria surgió directamente de la norma que la estableció, en virtud del principio de legalidad del tributo, por lo que su nacimiento no depende de su inclusión en el simulador de contratación ni de su previsión expresa en la orden de compra, en ese sentido, su exigibilidad no se ve afectada por omisiones o imprecisiones presentadas durante la etapa precontractual, dado que la obligación

² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación nro. 11001-03-06-000-2014-00024-00 (2199) del 25 de agosto de 2014.



fiscal se configura automáticamente cuando se cumplen los supuestos legales de su causación.

3. La inexistencia de desequilibrio económico de la orden de compra por la exigencia del impuesto de timbre

Señala el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 que en los contratos estatales se deberá mantener la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

En materia de contratación estatal, el principio del equilibrio económico del contrato tiene por finalidad garantizar la equivalencia entre las prestaciones asumidas por las partes al momento de su celebración, de manera que dicha ecuación financiera no resulte alterada por circunstancias extraordinarias, imprevisibles y ajenas a las partes³.

La jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que la ruptura del equilibrio económico del contrato exige la concurrencia de determinados presupuestos, entre los cuales se encuentran:

*“(i) con posterioridad a la celebración del contrato, se presentó un hecho ajeno o exógeno a las partes, o no conocido, es decir, no atribuible a ninguna de ellas; (ii) esa nueva circunstancia fue imprevista o imprevisible, esto es, que no pudo ser razonablemente predecible por las partes; y, (iii) el hecho alteró de manera anormal y grave la ecuación financiera del contrato, haciendo mucho más gravosa su ejecución, sin imposibilitar su continuación.”*⁴

Según esos criterios jurisprudenciales, las obligaciones de origen legal vigentes al momento de la celebración del contrato constituyen riesgos jurídicos ordinarios que deben ser asumidos por el contratista, por lo que su cumplimiento no configura, por sí mismo, un evento generador de ruptura del equilibrio económico.

Así entonces, en el asunto objeto de análisis no se configuran los presupuestos exigidos por el Consejo de Estado para predicar la existencia de desequilibrio económico contractual, por las siguientes razones:

a. Inexistencia de hecho sobreviniente, ajeno o exógeno a las partes:

El primer presupuesto exige la ocurrencia de un hecho posterior a la celebración del contrato, externo a las partes y no atribuible a ellas.

En el caso analizado, la obligación de asumir el impuesto de timbre no deriva de un hecho sobreviniente, sino de la aplicación de una disposición normativa preexistente al proceso contractual. En efecto, el Decreto 0175 fue expedido el 14 de febrero de 2025, mientras que la orden de compra fue emitida el 16 de julio del mismo año, en consecuencia, la norma que estableció la causación del tributo formaba parte del ordenamiento jurídico vigente al momento de estructurarse el proceso y de presentarse la oferta.

De igual forma, la exigencia del impuesto no constituye una actuación unilateral de la entidad que modifique las condiciones inicialmente pactadas, sino la aplicación de una obligación legal derivada directamente del

³ Manual de Contratación de la Administración Pública. Ernesto Matallana Camacho. Ed. Universidad Externado de Colombia. Págs. 317 y 318.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación nro. 63001-23-33-000-2017-00359-01 (61441) del 17 de octubre de 2023.



régimen tributario vigente, el cual integra el marco jurídico del contrato estatal.

b) Inexistencia de imprevisibilidad de la circunstancia invocada:

El segundo requisito exige que el hecho sea imprevisto o imprevisible, es decir, que no pudiera ser razonablemente anticipado por las partes al momento de presentar la oferta o celebrar la orden de compra.

En el presente caso, la aplicación del impuesto de timbre no puede considerarse imprevisible, por cuanto la norma que lo estableció se encontraba vigente con anterioridad al proceso contractual y, adicionalmente, el propio proveedor manifestó conocimiento de su posible aplicación durante la etapa precontractual, al solicitar expresamente a la entidad considerar dicho gravamen en el simulador de contratación.

Esta circunstancia demuestra que el eventual impacto económico del tributo era plenamente previsible y formaba parte de los riesgos jurídicos normales del negocio, los cuales, deben ser asumidos por el contratista cuando derivan del marco normativo vigente al momento de contratar.

c) Inexistencia de alteración anormal y grave de la ecuación financiera del contrato:

El tercer presupuesto exige que el hecho alegado produzca una alteración grave, anormal y significativa de la ecuación económica del contrato, que haga excesivamente onerosa su ejecución.

En el caso objeto de análisis, la obligación tributaria corresponde al cumplimiento de una carga legal ordinaria derivada de las normas tributarias aplicables al contrato, las cuales no tienen la capacidad suficiente para constituir una afectación anormal de la ecuación financiera, sino que forma parte de los costos jurídicos propios de la ejecución contractual dentro del marco normativo vigente.

Adicionalmente, debe señalarse que la exigencia del pago del impuesto de timbre no implicó una modificación sustancial de las prestaciones contractuales ni alteró de manera extraordinaria la equivalencia económica inicialmente prevista, sino que corresponde al cumplimiento de una obligación legal inherente al negocio jurídico.

En síntesis, de acuerdo con los criterios establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la obligación de asumir el impuesto de timbre en el caso analizado corresponde a una carga legal preexistente, previsible y propia del marco normativo vigente al momento de la contratación, razón por la cual no constituye un hecho extraordinario ni sobreviniente que altere de manera anormal la ecuación financiera del contrato. En consecuencia, no se configura ruptura del equilibrio económico ni resulta procedente alegar su restablecimiento.

Finalmente, con fundamento en los antecedentes fácticos y normativos expuestos, así como en el análisis jurídico realizado, esta Oficina concluye que el impuesto de timbre nacional resulta procedente, exigible y aplicable respecto de la orden de compra nro. 149015-2025, teniendo en cuenta que se configuraron los presupuestos legales previstos en el Decreto 0175 de 2025, en la medida en que el negocio jurídico supera el umbral de las 6.000 UVT y en su celebración interviene una entidad pública exenta y un contratista no exento del tributo.

En este orden de ideas, la supervisión contractual se encuentra jurídicamente facultada para exigir al contratista la acreditación del pago del impuesto de timbre en los términos establecidos en la normativa aplicable y en la reglamentación interna de la Universidad, pudiendo adelantar las actuaciones contractuales correspondientes en caso de incumplimiento, conforme al marco legal vigente.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual: *“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”*. De otro lado, se aclara que, conforme a la Resolución de Rectoría 001 de 2024 y a la Circular nro. 2430 de 2015, esta dependencia no analiza asuntos particulares y concretos, sino que desarrolla los temas desde el punto de vista jurídico, de forma general, en asuntos que circunscriban el quehacer de la Universidad, de tal forma que el pronunciamiento se constituya en un criterio más para adoptar las decisiones que correspondan.

Atentamente,


JAIME ANDRÉS RIASCOS IBARRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectó	Katherine Burgos Córdoba, Asesora OAJ (CPS 721 26)	16/02/26	KABC