



Bogotá, D.C., 2024, 8, 12

Concepto Jurídico N° 00013-OJ-DG-2024

Doctor:

LUIS ALBERTO CASTRO MARCELO

Coordinador del Grupo Nacional de Gestión Contable y de Costos

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

La ciudad.

ASUNTO: solicitud concepto jurídico

REFERENCIA: Solicitud concepto jurídico allegado mediante correo electrónico el 15 de julio de 2024.

De acuerdo a las funciones otorgadas a la Oficina Asesora Jurídica en el artículo 8°, numeral 2°, del Acuerdo 08 de 2012, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF–, con fundamento en el procedimiento interno y dentro del plazo previsto en la normatividad vigente, se da respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

I. CONSULTA

El Coordinador del Grupo Nacional de Gestión Contable y de Costos, solicita concepto en jurídico en los siguientes términos:

«solicito concepto jurídico con relación a la obligatoriedad de la firma del contador en las declaraciones tributarias de retención en la fuente a título de industria y comercio, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

El artículo 582 del Estatuto Tributario Nacional señala:

“Art. 582. Declaraciones que no requieren firma de contador.

Las declaraciones tributarias que deban presentar la Nación, los Departamentos, Intendencias, Comisarías, Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, no requerirán de la firma de contador público o revisor fiscal.

Por su parte, algunos municipios señalan en sus Estatutos municipales, por ejemplo, Florencia (Caquetá) y otros, que las declaraciones tributarias que deban presentar la

«Aportamos a la Justicia en Favor de la Vida»
Calle 7ª A N° 12A –51 – juridica@medicinalegal.gov.co
Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1615
www.medicinalegal.gov.co
Bogotá-Colombia

FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO

Código del formato:
DG-A-P-023-F001

Versión: 04

Página 2 de 6

Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios, no requerirán de la firma de contador público o revisor fiscal; otros, como el caso de Ibagué (Tolima) indican que no se requiere la firma del Contador cuando el declarante sea una entidad pública diferente a las sociedades de economía mixta.

(...)

Finalmente existen acuerdos municipales que no hacen la distinción por lo que surge la inquietud si se puede generalizar en virtud del artículo 582 del Estatuto Tributario Nacional o hay autonomía en cada municipio para fijar la responsabilidad de la firma en declaraciones tributarias.» (Cursiva fuera del texto)

II. PROBLEMA JURÍDICO

¿El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses está obligado a presentar las declaraciones tributarias de retención en la fuente a título de industria y comercio firmadas por contador público?

¿Se puede dar aplicación al artículo 582 del Estatuto Tributario Nacional en los municipios en los cuales sus acuerdos municipales no tienen regulada la responsabilidad de la firma en las declaraciones tributarias?

III. CONSIDERACIONES

3.1. Antecedentes

No aplica.

3.2. Marco jurídico

Constitución Política de Colombia de 1991

Decreto 624 de 1989 Estatuto Tributario

Ley 788 de 2002 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones."

IV. ANÁLISIS DEL CASO

Declaraciones que no requieren firma de contador público.

El artículo 582 del Estatuto Tributario señala: «**Declaraciones que no requieren firma de contador.** Las declaraciones tributarias que deban presentar la Nación, los Departamentos,



«Aportamos a la Justicia en Favor de la Vida»
Calle 7ª A N° 12A -51 – juridica@medicinallegal.gov.co
Conmutador 4069944 – 4069977 Ext. 1615
www.medicinallegal.gov.co
Bogotá-Colombia

Intendencias, Comisarías, Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, no requerirán de la firma de contador público o revisor fiscal.»

El artículo 33 de la Ley 938 de 2004 señala que: «El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un establecimiento del orden nacional Forenses pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.»

De acuerdo con lo anterior, existe una excepción en cuanto a la obligatoriedad de la firma del contador público en las declaraciones tributarias a presentar, por ejemplo, la nación, lo que nos permite concluir que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se encuentra incluido bajo esta excepción normativa.

Autonomía de los entes territoriales.

El artículo 287 de la Constitución Política de Colombia señala que: «*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 300 de la Constitución Política de Colombia indica lo siguiente: “Corresponde a la Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

El artículo 313 de la Constitución Política de Colombia dispuso: “Corresponde a los concejos:

(...)

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



FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO

Código del formato:
DG-A-P-023-F001

Versión: 04

Página 4 de 6

El artículo 2.1.1.12 del Decreto 1091 de 2020 indicó:

«**Autonomía de los municipios y/o distritos respecto del impuesto de industria y comercio consolidado.** Respecto del impuesto de industria y comercio consolidado, los municipios y/o distritos mantendrán la competencia para la determinación de los elementos de la obligación tributaria, régimen sancionatorio, exenciones, exclusiones, no sujeciones, descuentos, registro de contribuyentes, así como la reglamentación del procedimiento relacionado con la administración del tributo, con sujeción a los límites impuestos por la Constitución y la ley, dentro de su jurisdicción.»

La Sala del Contencioso Administrativo Sección Cuarta del Consejo de Estado¹ señaló:

«Comienza la Sala por precisar que, de conformidad con los artículos 287, 300-4 y 313-4 superiores, las entidades territoriales tienen autonomía para administrar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución Política y la ley. En virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales y distritales, pueden determinar los tributos y los gastos locales. (...) Esta Sala, en sentencia del 9 de julio del 2009, precisó que en vigencia de la Constitución Política de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso, pero que con la norma superior promulgada en el año 1991, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden determinar los elementos del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales concedidos a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.

(...)

Así pues y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual de la Sala en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios y distritos para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado.»

Por lo expuesto, es claro que la autonomía de los entes territoriales, básicamente, radica en la independencia de estos para desarrollar sus funciones, bajo el amparo de la constitución y la ley, sin necesidad de someterse de manera estricta a las órdenes o criterios impuestos por otros organismos, respetando la existencia de los lineamientos uniformes del orden nacional y de las competencias subordinadas a la ley, que permitan el desarrollo de las funciones armónicamente.



¹ Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00050-02(21035) Actor: ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. E.S.P. Demandado: MUNICIPIO DE GIRON - SANTANDER

Impuesto de industria y comercio.

El artículo 32 de la Ley 14 de 1983 indica lo siguiente: «El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que **ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales**».

Aplicabilidad de la norma especial frente a la norma general.

El artículo 59 de la Ley 788 de 2022 dispuso: «Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluido su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.»

Ahora bien, en cuanto al criterio de especialidad en la Sentencia C-439 de 2016 se dijo:

«6.5. Así las cosas, frente a este último criterio, el de especialidad, cabe entonces entender que el mismo opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía, en el sentido que, ante dos disposiciones incompatibles, una general y una especial, permite darle prevalencia a la segunda, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial. Ello, sobre la base de que la norma especial sustrae o excluye una parte de la materia gobernada por la ley de mayor amplitud regulatoria, para someterla a una regulación diferente y específica, sea esta contraria o contradictoria, que prevalece sobre la otra.

6.6. En relación con este último punto, la propia jurisprudencia constitucional ha destacado que el principio de especialidad se aplica entre normas de igual jerarquía, sin que dicho principio tenga cabida entre preceptos de distinta jerarquía, como ocurre entre una la ley ordinaria y una ley estatutaria, o entre la Constitución y la ley en general, pues en tales eventos es claro que prevalece y se aplica siempre la norma superior».

Según lo expuesto por la jurisprudencia, este criterio, se fundamenta en aplicar la norma especial sobre la general, de tal manera que la norma general se aplica a todos los aspectos y su excepción radica en lo que está regulado por la norma especial.



FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO

Código del formato:
DG-A-P-023-F001

Versión: 04

Página 6 de 6

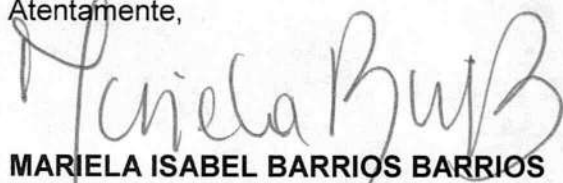
CONCEPTO OFICINA JURÍDICA

Al problema 1. La ley es clara y expresa en determinar quiénes están obligados a presentar las declaraciones tributarias firmadas por contador público, por lo tanto, de acuerdo con la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, no tiene tal deber, pues se encuentra dentro de la excepción que dispuso la norma.

Al problema 2. Los entes territoriales tienen autonomía para regular lo concerniente a la gestión de los tributos, ahora bien, lo que no se encuentra reglamentado en sus disposiciones se debe acudir por remisión a norma general, la cual rige para todos los aspectos frente a un tema determinado, sin hacer referencia a un caso específico o en los cuales no exista norma especial.

Este concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



MARIELA ISABEL BARRIOS BARRIOS
Jefe Oficina Jurídica (E)

Proyectó: Margarita Mejía Salazar – Profesional Oficina Jurídica
Revisó: Mariela Isabel Barrios Barrios – Jefe Oficina Jurídica (E)