



## 6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Señora  
**Doris Vianney Pamplona Barreto**  
[doris.pamplona7@gmail.com](mailto:doris.pamplona7@gmail.com)



Radicado: 2-2026-006825  
Bogotá D.C., 30 de enero de 2026 08:54

Radicado entrada 1-2026-001171  
No. Expediente 995/2026/GEA

Tema: Procedimiento tributario territorial  
Subtema: Fiscalización

Cordial saludo:

Mediante escrito dirigido a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, remitida parcialmente a este Ministerio con oficio radicado con el número 1-2026-001171 efectúa usted una serie de consultas en relación con las facultades de fiscalización de las entidades territoriales. Se ha dado traslado por competencia de los siguientes puntos de su consulta: 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 9.2 (parcial), 10 (parcial), 11 (parcial), 12 (parcial), 13 (parcial), 15, 16, 17 (parcial), 18 (parcial), 20 (parcial), 21 (parcial), 22 (parcial), 23 (parcial), 24, 26 (parcial), 27 y 28.

Al respecto, le comunicamos que, si bien es cierto dentro de las funciones asignadas a esta Dirección, está la de prestar asesoría en materia tributaria y financiera, es igualmente cierto que la misma se dirige puntualmente a las entidades territoriales sin que en momento alguno se haga extensiva a los particulares. Lo anterior, conforme con lo señalado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al expresar que "...analizado el marco de las competencias de la entidad, la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal no tiene dentro de sus funciones asesorar a particulares"<sup>1</sup>.

No obstante lo anterior, en respeto al derecho de petición que como ciudadano le asiste, procedemos a responder sus consultas en el mismo orden en que fueron

<sup>1</sup> Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá Sección Tercera. Bogotá, D.C., 28 de abril de 2021 Expediente No. 1100133360342021009000 Demandante Williams Joseph Rada Maza. Demandado: Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal - Subdirección de Fortalecimiento Institucional. Medio de Control Tutela.

Continuación oficio

formuladas, procediendo a agruparlas en caso de que resulte procedente, advirtiendo que las respuestas emitidas por este Despacho están enmarcadas 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. Competencia exclusiva en fiscalización tributaria**

*¿Tiene alguna entidad distinta a la DIAN, en especial las entidades del orden distrital o territorial, competencia legal para ejercer funciones de fiscalización, revisión, auditoría o revisoría fiscal sobre las declaraciones de renta presentadas por los contribuyentes ante la DIAN?*

De conformidad con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos) deben aplicar el procedimiento tributario previsto en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados, el cual debe ser ajustado conforme la naturaleza de los tributos de orden territorial.

Esto implica que se encuentran habilitados para el ejercicio de las facultades de fiscalización previstas en el artículo 684 del Estatuto Tributario Nacional, cuyo tenor es el siguiente:

**ARTÍCULO 684. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN E INVESTIGACIÓN.** *La Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales.*

*Para tal efecto podrá:*

- a) Verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario;*
- b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados;*
- c) Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios;*
- d) Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;*
- e) Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros, legalmente o obligados a llevar contabilidad;*
- f) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.*
- g) Sin perjuicio de las facultades de supervisión de las entidades de vigilancia y control de los contribuyentes obligados a llevar contabilidad; para fines fiscales, la DIAN cuenta*

Continuación oficio

*con plenas facultades de revisión y verificación de los Estados Financieros, sus elementos, sus sistemas de reconocimiento y medición, y sus soportes, los cuales han servido como base para la determinación de los tributos.*

*(Literal g, adicionado por el Art. 130 de la Ley 1819 de 2016)*

**PARÁGRAFO .** *En desarrollo de las facultades de fiscalización, la Administración Tributaria podrá solicitar la transmisión electrónica de la contabilidad, de los estados financieros y demás documentos e informes, de conformidad con las especificaciones técnicas, informáticas y de seguridad de la información que establezca el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

*(PARÁGRAFO , adicionado por el Art. 275 de la Ley 1819 de 2016)*

*Los datos electrónicos suministrados constituirán prueba en desarrollo de las acciones de investigación, determinación y discusión en los procesos de investigación y control de las obligaciones sustanciales y formales" (Subrayado nuestro)*

De conformidad con la habilitación legal transcrita consideramos que dentro de las amplias facultades de fiscalización que les otorga la ley, las entidades del orden distrital o territorial podrían solicitar a los contribuyentes la exhibición de documentos específicos, como las declaraciones de renta, para analizar la ocurrencia de hechos generadores de los impuestos del orden local y/o los ingresos percibidos por los contribuyentes.

Sin embargo, este Despacho ha llamado la atención sobre la especial precaución que deben tener las entidades territoriales con este instrumento de fiscalización, toda vez que la declaración presentada por los contribuyentes del impuesto sobre la renta corresponde a la totalidad de actividades generadoras de renta desarrolladas en el territorio nacional, mientras que la base gravable de los impuestos locales, como el de industria y comercio, tienen como supuesto normativo los ingresos brutos obtenidos en la jurisdicción municipal.

En esa medida, las declaraciones de renta deberán valorarse como una prueba dentro de los procesos de fiscalización de los impuestos municipales, pero no deberían constituir el único insumo de la actividad fiscalizadora.

Adicionalmente, el artículo 585 del Estatuto posibilita a las entidades territoriales para intercambiar información con la DIAN. Señala la norma:

*"ARTICULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de liquidación y control de impuestos nacionales, departamentales o municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de los contribuyentes, el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Hacienda Departamentales y Municipales.*

Continuación oficio

Para ese efecto, los municipios también podrán solicitar a la Dirección General de Impuestos Nacionales [Hoy DIAN], copia de las investigaciones existentes en materia de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, los cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro del impuesto de industria y comercio.

A su turno, la Dirección General de Impuestos Nacionales [Hoy DIAN], podrá solicitar a los Municipios, copia de las investigaciones existentes en materia del impuesto de industria y comercio, las cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas.” (Énfasis nuestro)

Como se ve, las administraciones también tienen potestad de solicitar a la DIAN información de los contribuyentes, siempre que el mencionado intercambio tenga como finalidad contribuir a la correcta liquidación de los impuestos administrados por las autoridades municipales.

## **2. Límite funcional de entidades administrativas**

*¿Puede una entidad administrativa que no ostenta la calidad de autoridad tributaria nacional revisar, cuestionar, desconocer o condicionar la validez de una declaración de renta presentada ante la DIAN, para efectos administrativos distintos a los tributos?*

## **9. Competencia para exigir el libro fiscal**

*¿Tienen las entidades del orden distrital u otras entidades administrativas distintas a la DIAN competencia legal para exigir la exhibición, revisión o validación del libro fiscal de un contribuyente, cuando no actúan como autoridad tributaria?*

Como señalamos con ocasión de la pregunta anterior, tanto las facultades de fiscalización como los intercambios de información que también pueden ejercer las administraciones tributarias de las entidades territoriales, deben ejercerse con la finalidad de asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales que rigen los tributos, por lo que en nuestro criterio no podían ejercerse para actuaciones administrativas diversas, como sostiene en su consulta.

Lo anterior, sin perjuicio que en las normas específicas que regulan las actuaciones administrativas no tributarias se habilite a las autoridades para la solicitud de documentos con fines no tributarios, lo cual deberá evaluarse a la luz de las normas particulares.

## **4. Improcedencia de fiscalización indirecta**

*¿Puede una entidad distinta a la DIAN desconocer ingresos, costos o gastos declarados por un contribuyente, sin que exista previamente un proceso de fiscalización adelantado por la DIAN y un acto administrativo en firme?*

Teniendo en cuenta que la información consignada en la declaración de renta debe ser valorada por la administración municipal como una prueba de la existencia de ingresos que podrían ser gravados por el Municipios, en el marco de los procesos de fiscalización la autoridad tributaria territorial podrá valorar la información contenida en esas declaraciones y decidir si para efectos de los tributos por ella administrados resulta acertada o no.

**5. Exigencia de soportes no previstos en la ley tributaria**

*¿Está legalmente facultada una entidad administrativa no tributaria para exigir a los contribuyentes soportes distintos o adicionales a los previstos en el Estatuto Tributario, como condición para reconocer los ingresos declarados o los derechos económicos derivados de estos?*

**10. Libro fiscal y declaraciones tributarias presentadas**

*¿Es jurídicamente procedente que una entidad administrativa niegue el reconocimiento de derechos económicos o pagos de compensación cuando el contribuyente ha presentado sus declaraciones de renta e ICA ante las autoridades tributarias competentes y estas no han sido objetadas?*

**11. Valor probatorio del libro fiscal**

*¿El libro fiscal constituye un medio probatorio exclusivo para efectos de fiscalización tributaria por parte de la DIAN, o puede ser exigido por entidades administrativas no competentes como requisito para reconocer derechos económicos?*

Teniendo en cuenta que el marco de competencias de esta Subdirección se limita a participar en la emisión de opiniones sobre la aplicación de normas y temas relacionados con la administración financiera y tributaria territorial, no somos competentes para pronunciarnos sobre la competencia de las entidades o autoridades administrativas.

Ahora bien, para responder de fondo sus consultas resultaría necesario analizar las normas legales y reglamentarias que regulan los "*derechos económicos o pagos de compensación*" que se pretenden reclamar, en orden a verificar si la normatividad legal o reglamentaria ha establecido el cumplimiento exigencias específicas o la entrega de determinados documentos como requisitos *sine qua non* para la solicitud.

Le recordamos que en el marco del artículo 121 de la Constitución Política Colombiana, de conformidad con el cual "*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*" Las autoridades administrativas están sometidas a la ley y sus reglamentos para la realización de sus funciones. En esa medida, sugerimos amablemente revisar las normas que regulan la

Continuación oficio

actuación administrativa de su interés, en orden a determinar si resultan o no procedentes las exigencias señaladas en sus consultas.

### **6. Información exógena tributaria y medios magnéticos**

*¿Tienen las entidades del orden distrital y otras entidades administrativas distintas a la DIAN competencia legal para exigir, solicitar o requerir a los contribuyentes la entrega de información exógena tributaria o medios magnéticos definidos y regulados exclusivamente por la DIAN?*

Este Despacho ha considerado que en ejercicio de las facultades de fiscalización previstas en el artículo 684 del Estatuto Tributario Nacional, las entidades territoriales pueden solicitar información de manera general en el marco de lo establecido en del Estatuto Tributario Nacional, en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Así, en ejercicio de la autonomía de los entes territoriales, resulta pertinente establecer un marco normativo de solicitud de información relativo a los tributos territoriales que obedezca a las necesidades, naturaleza y limitaciones de los tributos del orden territorial. Por ejemplo, la información solicitada debe corresponder a operaciones, retenciones, actividades, ingresos y otros ítems que permitan identificar omisiones o inexactitudes en las declaraciones del impuesto de Industria y Comercio y/o retenciones.

Ahora bien, de establecerse la obligación de envío y entrega de información en medios magnéticos, deberá mediante acto administrativo definir las especificaciones técnicas, plazos, condiciones y sanciones aplicables en caso de incumplimiento. También es necesario definir un plan de manejo de la información exógena como insumo para los programas de fiscalización, que incluye su recepción, procesamiento y uso.

### **8. Exigencia indirecta de información exógena**

*¿Puede una entidad administrativa no competente exigir de manera indirecta información exógena tributaria o medios magnéticos, bajo la denominación de "soportes" "aclaraciones" o "validaciones" para efectos administrativos distintos a los tributarios?*

Reiteramos que en el marco de las competencias atribuidas a esta Subdirección solo se encuentra la de participar en la emisión de opiniones sobre la aplicación de normas y temas relacionados con la administración financiera y tributaria territorial, no somos competentes para pronunciarnos sobre la competencia de las entidades administrativas "para efectos administrativos distintos a los tributarios".

En esa medida, consideramos que la facultad de las entidades administrativas debe evaluarse de manera particular y concreta con fundamento en las normas que rigen

Continuación oficio

el proceso administrativo de su interés, atendiendo a la cláusula especial de competencia contenida en el artículo 121 de la Constitución Política Colombiana, de conformidad con el cual “*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*”.

Así las cosas, no resulta posible pronunciarse de manera genérica sobre su consulta, por su redacción abstracta.

### **9.2. Exigencia de facturación a no responsable de IVA**

*¿Puede una entidad administrativa exigir la presentación de facturas de venta a personas naturales pertenecientes al régimen no responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) como condición para validar ingresos, costos o gastos, aun cuando dichas personas no se encuentren legalmente obligadas a facturar conforme al Estatuto Tributario y a la normativa vigente?*

En el marco de competencias de esta Subdirección le informamos que la obligación de facturar, para efectos de los impuestos regulados en el estatuto tributario nacional, se encuentra prevista en el artículo 615 del ETN y demás normas concordantes y reglamentarias, que señala:

**Artículo 615. Obligación de expedir factura.** *Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. (...)*” (Subrayado fuera de texto)

Como se puede evidenciar, la obligación de facturar prevista en el Estatuto Tributario Nacional se encuentra atada a la condición del contribuyente (no responsable del impuesto sobre las ventas), sino a la calidad de comerciante.

En esa medida, y para efectos tributarios, la factura de venta funge como soporte de operaciones comerciales, y resulta de interés para el control de los tributos, toda vez que soportan los ingresos, costos y/o gastos, que inciden en la determinación del impuesto de renta y el impuesto sobre las ventas, entre otros.

Ahora bien, esta Dirección desconoce si existen otras materias en las que el legislador haya establecido la obligación de expedir factura para demostrar la realización e ingresos, costos o gastos, por lo que consideramos que deberá analizarse de manera concreta cuál es la actuación administrativa en virtud la cual la autoridad exige la expedición de la factura, así como la normatividad que regula dicha actividad.

**12. Principio de legalidad y debido proceso**

*¿Negar el pago de una compensación económica con fundamento en la exigencia del libro fiscal, de información exógena o de soportes no previstos en la ley, sin que exista proceso de fiscalización adelantado por la DIAN, vulnera el principio de legalidad y el debido proceso del contribuyente?*

**15. Improcedencia de exigencias contables reforzadas al no responsable de IVA**

*¿Puede una entidad administrativa no tributaria exigir a contribuyentes pertenecientes al régimen no responsable de IVA la llevanza, exhibición o validación de contabilidad formal, libros contables, información exógena o medios magnéticos como condición para reconocer derechos económicos, aun cuando dichos contribuyentes no se encuentran obligados a cumplir tales cargas formales?*

Como hemos señalado frente a las consultas anteriores reiteramos que para responder de fondo sus consultas resultaría necesario analizar las normas legales y reglamentarias que regulan las “compensaciones económicas” que se pretenden reclamar, en orden a verificar si la normatividad legal o reglamentaria ha establecido el cumplimiento exigencias específicas o la entrega de determinados documentos como requisitos *sine qua non* para la solicitud.

Ahora bien, el hecho de que la DIAN no haya iniciado procesos de fiscalización no inhabilita a la autoridad administrativa competente para solicitar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley o el reglamento.

Sugerimos acometer el análisis de las normas legales y reglamentarias que regulan la actuación administrativa de su interés, en orden a determinar si resultan o no procedentes las exigencias señaladas en sus consultas.

**13. Protección del ejercicio profesional del contador público**

*¿El desconocimiento de certificaciones contables y declaraciones tributarias presentadas por el contribuyente elaboradas conforme a la ley, por parte de entidades no competentes, afecta indebidamente el ejercicio profesional, la fe pública y el buen nombre del contador público, sin que exista pronunciamiento de la DIAN?*

**18. Rol del contador público vinculado a una entidad administrativa**

*¿El contador público que se encuentra vinculado laboral o contractualmente a una entidad administrativa puede, en ejercicio de funciones internas de dicha entidad, desconocer o descalificar certificaciones contables y tributarias suscritas por un contador público independiente, que actúa bajo el amparo de la fe pública, para efectos de validar ingresos, costos o gastos declarados ante la DIAN?*

**19. Fe pública del contador independiente vs. función administrativa interna**

Continuación oficio

*¿Las opiniones, conceptos o revisiones efectuadas por un contador público que actúa al interior de una entidad administrativa, en cumplimiento de funciones internas, tienen la misma naturaleza jurídica y valor probatorio que las certificaciones emitidas por un contador público independiente conforme a la ley tributaria y contable?*

**20. Sustitución indebida de funciones de fiscalización**

*¿El desconocimiento de certificaciones contables y declaraciones tributarias válidamente presentadas, por parte de un contador público vinculado a una entidad administrativa no tributaria, puede constituir una sustitución indebida de las funciones de fiscalización atribuidas exclusivamente a la DIAN?*

**21. Límites frente a declaraciones no objetadas por la DIAN**

*¿Puede un contador público que actúa como funcionario o contratista de una entidad administrativa desconocer ingresos, costos o gastos declarados por un contribuyente y certificados por contador público independiente, cuando dichas declaraciones no han sido objeto de fiscalización ni de pronunciamiento por parte de la DIAN?*

Sin perjuicio de la respuesta ofrecida frente a las consultas identificadas con los numerales 17 y 22, que hacen referencia a la presunción de legalidad de los actos administrativos, le informamos que este despacho no es competente para calificar las actuaciones de las autoridades administrativas o de los contadores públicos, por lo que nos abstendremos de pronunciarnos frente a estas consultas y las remitiremos a la Contaduría General de la Nación para que se pronuncie respecto a su consulta, en caso de resultar competente.

**16. Jerarquía normativa frente a resoluciones internas**

*¿Puede una resolución interna, manual, circular o lineamiento expedido por una entidad administrativa del orden territorial o distrital imponer requisitos, cargas formales o condiciones que contravengan o excedan lo dispuesto en el Estatuto Tributario, la ley tributaria y los principios de legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa?*

No, la facultad reglamentaria debe ejercerse en el marco de la Constitución y las leyes. En esa medida, si un ciudadano considera que un acto administrativo es contrario a la Ley debe someter el acto a control de las autoridades judiciales, ya sea mediante el medio de control de nulidad simple (tratándose de actos administrativos de carácter general) o al de nulidad y restablecimiento de derecho (procedente frente a actos administrativos de naturaleza particular).

**17. Inaplicabilidad de actos administrativos internos contrarios a la ley tributaria**

*¿Es jurídicamente procedente que una entidad administrativa niegue el reconocimiento de derechos económicos o capos de compensación con fundamento en resoluciones internas o actos administrativos de carácter general, cuando estos resulten contrarios*

Continuación oficio

*o más restrictivos que las normas tributarias de rango legal aplicables a los contribuyentes?*

## **22. Protección de la fe pública y del ejercicio profesional del contador**

*¿El desconocimiento sistemático de certificaciones contables emitidas por contadores públicos independientes, por parte de entidades administrativas no competentes, afecta la presunción de legalidad de los documentos tributarios y la fe pública que ampara el ejercicio de la contaduría pública? ¿Es jurídicamente procedente que una entidad administrativa niegue el reconocimiento de derechos económicos o pagos de compensación con fundamento en resoluciones internas o actos administrativos de carácter general, cuando estos resultan contrarios o más restrictivos que las normas tributarias de rango legal aplicables a los contribuyentes?*

Tenga en cuenta que mientras el acto administrativo no sea retirado del ordenamiento jurídico estará amparado por la presunción de legalidad consagrada en el artículo 88<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y deberá ser aplicado por las autoridades administrativas.

## **23. Límites de competencia de las entidades administrativas en materia de orientación tributaria y contable**

*¿Se encuentra facultada una entidad administrativa del orden distrital, que no ostenta la calidad de autoridad tributaria, para ofrecer asesoría, orientación o acompañamiento en materia contable y tributaria a los contribuyentes afectados por sus actuaciones, cuando dicha orientación se fundamenta en resoluciones internas de la propia entidad y tiene como efecto inducir interpretaciones tributarias distintas a las previstas en el Estatuto Tributario, así como desconocer certificaciones expedidas por contadores públicos independientes que gozan de fe pública, generando una afectación al debido proceso del contribuyente y al ejercicio profesional del contador público?*

Para dar respuesta a esta consulta resulta indispensable analizar la normatividad interna en la que se crea o asignan competencias a la entidad administrativa, por lo cual sugerimos que solicite a la entidad territorial de su interés las normas locales y proceda al análisis de las mismas.

## **24. Aplicación del principio de racionalización de trámites y verificación interinstitucional de la información (Ley Antitrámites)**

*¿De conformidad con la Ley 1755 de 2015, la Ley 1437 de 2011 y las normas de racionalización y simplificación de trámites administrativos, es procedente que una*

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Continuación oficio

*entidad administrativa exija directamente al contribuyente la presentación reiterada de documentos, certificaciones o información que ya reposan en poder de otras entidades públicas —en especial autoridades tributarias—, o por el contrario, se encuentra obligada a verificar dicha información mediante solicitudes interinstitucionales, absteniéndose de trasladar cargas administrativas indebidas al ciudadano?*

Frente a esta consulta, conviene dar un repaso de las disposiciones que regulan la facultad de la administración, en los cuerpos legales por usted señalados.

Por un lado encontramos en artículo 9 de la Ley 1437 de 2011, que señala:

*ARTÍCULO 9. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido:*

- 1. Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas.*
- 2. Negarse a recibir los escritos, las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con una obligación legal, lo cual no obsta para prevenir al peticionario sobre eventuales deficiencias de su actuación o del escrito que presenta.*
- 3. Exigir la presentación personal de peticiones, recursos o documentos cuando la ley no lo exija.*
- 4. Exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la respectiva entidad.*
- 5. Exigir documentos no previstos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión o crear requisitos o formalidades adicionales de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política.*
- 6. Reproducir actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.*
- 7. Asignar la orientación y atención del ciudadano a personal no capacitado para ello.*
- 8. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.*
- 9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.*
- 10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.*
- 11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.*
- 12. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales.*
- 13. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluyan dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.*
- 14. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.*
- 15. Entorpecer la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad.*
- 16. Intimidar de alguna manera a quienes quieran acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el control de sus actos.*



Continuación oficio

Como se deduce de la lectura de la norma, el único evento en que la norma prohíbe la exigencia de constancias, certificaciones o documentos es cuando estos constan en la respectiva entidad, por lo que consideramos que en caso de que los documentos consten en otra entidad pública, la autoridad administrativa no estaría incurso en la prohibición de exigirlos.

En lo que respecta a los documentos no previstos por las normas aplicables insistimos en lo que hemos señalado a lo largo del presente escrito en el sentido de que resulta necesario analizar las normas específicas que desarrollan la actuación administrativa, para conocer cuáles son los requisitos que podría exigir la autoridad. Adicionalmente, también llamamos la atención sobre la presunción de legalidad de los actos administrativo, que debe ser tenida en cuenta por todos los funcionarios públicos.

Por su parte en la Ley 1755 de 2015 encontramos lo siguiente:

*ARTÍCULO 16. Contenido de las peticiones. Toda petición deberá contener, por lo menos:*

- 1. La designación de la autoridad a la que se dirige.*
- 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.*
- 3. El objeto de la petición.*
- 4. Las razones en las que fundamenta su petición.*
- 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.*
- 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.*

*PARÁGRAFO 1°. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.*

*PARÁGRAFO 2°. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.*

Lo señalado en esta ley resulta coincidente con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al que hicimos referencia en líneas anteriores, por lo que reiteramos la importancia de analizar las normas especiales que rigen la actuación administrativa de su interés.

***26. Determinación presuntiva de costos en actividades informales conforme a la Ley 2010 de 2019***

Continuación oficio

*¿De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2010 de 2019, parágrafo transitorio 1º, que estableció porcentajes máximos para la determinación de costos y deducciones en actividades económicas que no cuentan con soportes plenos de facturación (30% para el año gravable 2020, 20% para el año 2021 y 10% para el año 2022), constituye dicho mecanismo una forma válida, desde el punto de vista tributario, para la determinación de los costos de las actividades informales desarrolladas por personas naturales pertenecientes al régimen no responsable del impuesto sobre las ventas (IVA), cuando no existe obligación legal de facturar, y puede esta regla ser desconocida por entidades administrativas distintas a la DIAN al momento de evaluar la información económica del contribuyente?*

Sea lo primero señalar que este despacho no es competente para pronunciarse sobre la validez de las disposiciones adoptadas por las autoridades administrativas.

Tratándose de entidades territoriales del orden municipal, distrital o departamental, es preciso señalar que estas gozan de la autonomía que les confieren los artículos 1, 287 y 294 de la Constitución Política para la gestión de sus intereses. En consecuencia, corresponderá a cada Concejo Municipal o Asamblea Departamental regular, en el marco de la Constitución y la ley, las reglas para la determinación de los costos y gastos asociados a trámites que requieran la comprobación de dichos elementos como requisito para su procedencia.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la regla incorporada por la Ley 2010 de 2019 tenía un carácter transitorio referido a unas vigencias fiscales especiales, por lo que ya no resultaría aplicable, pero también resulta indispensable tener en cuenta que fue derogado tácitamente por el artículo 13 de la Ley 2155 de 2021, por lo que en criterio de esta Dirección no sería un criterio que pudieran aplicar actualmente las autoridades administrativas.

### **27. Límites de competencia frente a la obligación de declarar impuestos nacionales**

*¿Se encuentran facultados los funcionarios o contratistas de entidades administrativas del orden distrital o territorial, **ajenos a la DIAN**, para cuestionar o descalificar la decisión de un contribuyente de presentar declaraciones de impuestos nacionales, afirmando que "no debía declarar" o que fue "mal asesorado por su contador", cuando el contribuyente **sí se encontraba legalmente obligado a declarar**, dicha obligación fue determinada con base en la normatividad tributaria vigente y la información fiscal completa, y las declaraciones han sido presentadas ante la DIAN **sin que exista proceso de fiscalización ni pronunciamiento en contrario por parte de esta autoridad?***

*En caso negativo, ¿puede considerarse que este tipo de manifestaciones, basadas en censos o información administrativa parcial y sin competencia legal, **constituyen una extralimitación de funciones**, una afectación a la **seguridad jurídica del contribuyente** y al **ejercicio profesional del contador público**, así como una*



Continuación oficio

*inducción indebida al temor o a interpretaciones erróneas sobre las obligaciones tributarias?*

**28. Límites frente a advertencias o manifestaciones disuasorias sobre la obligación de declarar**

*¿Resulta jurídicamente procedente que funcionarios o contratistas de entidades del orden distrital o territorial realicen manifestaciones, advertencias o cuestionamientos dirigidos a desincentivar la presentación de declaraciones tributarias por parte de contribuyentes obligados a declarar, cuando la información declarada incide en el reconocimiento de derechos económicos dentro de procesos administrativos adelantados por dichas entidades, o cuando tales pronunciamientos pueden influir en las decisiones fiscales del contribuyente, sin que exista pronunciamiento previo de la autoridad tributaria competente (DIAN)?*

Este Despacho no es competente para calificar las actuaciones de los funcionarios públicos o contratistas de las diferentes entidades del orden territorial.

En caso que usted considere que algunas de las actuaciones se han expedido en vulneración de las normas que regulan la actuación administrativa o sus derechos como ciudadano, lo invitamos a poner esas actuaciones en conocimiento de los órganos de control o someter las actuaciones al control de legalidad en los términos señalados anteriormente con ocasión de su consulta número 16, para que sea un juez de la República o una autoridad habilitada para ello quien analice la situación y restablezcan sus derechos, si hay lugar a ello.

Finalmente le recordamos que las respuestas emitidas por este Despacho se dan 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 son generales, no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, no comprometen la responsabilidad de este Ministerio y pueden ser consultados en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), en la sección Entidades de Orden Territorial, en [Asesorías y Conceptos en materia tributaria](#).

Cordialmente

Firmado digitalmente por: CLAUDIA  
HELENA OTALORA CRISTANCHO

**CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO**

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

**Elaboró:**

ANDREA DEL PILAR PULIDO SANCHEZ  
Subdirección de Fortalecimiento  
Institucional Territorial

**Revisó:**

CLAUDIA HELENA OTÁLORA  
Subdirectora de Fortalecimiento  
Institucional Territorial

**Aprobó:**

CLAUDIA HELENA OTALORA C  
Subdirección de Fortalecimiento  
Institucional Territorial