



**SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho  
(2018)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**Radicación:** 85001-23-33-000-2015-00133-01 (**22688**)

**Demandante:** SICIM COLOMBIA – SUCURSAL SICIM S.P.A.

**Demandado:** MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO - CASANARE

**Temas:** Sanción por errores en la información – año gravable  
2012

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Paz de Ariporo – Casanare, contra la sentencia del 21 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que en la parte resolutive dispuso:

*«PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones 2014026 del 13 de agosto de 2014 mediante la cual el ente demandado le impuso una sanción a la accionante por no enviar información o enviarla con errores y 20150006 a través de la cual se resolvió adversamente el recurso de*

*reconsideración interpuesto en contra de la primera y consecuentemente que no hay lugar al pago de la sanción impuesta a través de ellas, por las razones indicadas en la parte motiva.*

*SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.*

*TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, ORDENAR devolver al interesado el remanente de la suma que se ordenó cancelar para gastos ordinario del proceso si la hubiere; dejar las constancias a que haya lugar y archivar el expediente<sup>1</sup>».*

## **ANTECEDENTES**

El 8 de mayo de 2013, la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo expidió el Requerimiento de Información 0067<sup>2</sup>, en relación con las operaciones que SICIM COLOMBIA realizó con personas naturales o jurídicas en esa jurisdicción.

El 9 de abril de 2014, la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo formuló el Pliego de Cargos 0001<sup>3</sup>, en el que propuso imponer sanción por enviar información con errores en cuantía de \$412.275.000, porque la información presentada por la actora no coincide con la registrada en las declaraciones de retención del impuesto de industria y comercio del año gravable 2012 y, «no existe certeza sobre el monto de las operaciones realizadas» por otros contribuyentes, entre otras irregularidades.

---

<sup>1</sup> Fl. 485 del c.p.

<sup>2</sup> El requerimiento referido fue relacionado en el pliego de cargos - Fl. 329 del c.p.

<sup>3</sup> Fls. 318 a 333 del c.p.

Con la respuesta al pliego de cargos del 17 de junio de 2014<sup>4</sup>, la actora allegó información sobre las transacciones realizadas con terceros en la jurisdicción del municipio demandado, durante el año gravable 2012.

El 13 de agosto de 2014, la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo expidió la «RESOLUCIÓN SANCIÓN NR 2014026 POR NO ENVIAR INFORMACIÓN<sup>5</sup>», la cual acogió la sanción propuesta en el pliego de cargos, por enviar información con errores.

Contra el acto administrativo señalado se interpuso recurso de reconsideración<sup>6</sup>, el cual fue decidido el 16 de febrero de 2015, por la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo mediante la «RESOLUCIÓN NR 2015006 POR NO ENVIAR INFORMACIÓN<sup>7</sup>», en el sentido de reducir la sanción a \$123.200.000, que corresponde al monto máximo permitido por el artículo 505 del Acuerdo Municipal 044 de 2008.

## **DEMANDA**

La demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Fls. 162 a 306 del c.p.

<sup>5</sup> Fls. 136 a 159 del c.p.

<sup>6</sup> Fls. 100 a 135 del c.p.

<sup>7</sup> Fls. 53 a 99 del c.p.

*«PRIMERA: Que es nula la Resolución Sanción No. 2015006 POR NO ENVIAR INFORMACIÓN del 16 de febrero de 2015, "Resolución por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración contra la resolución sanción por no enviar información o enviarse con errores" notificada el 27 de febrero de 2015 y proferida por la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo, con la cual se confirma en todas sus partes la Resolución Sanción NR 2014026 del 13 de agosto de 2014, notificada el 25 de agosto de 2014, mediante la cual se impuso una sanción a SICIM COLOMBIA – SUCURSAL DE SICIM S.P.A. identificada con NIT 900.412.461-5, por no enviar información o enviarse con errores, proferida por la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo, y debe declararse nula, por haber sido expedida con violación a las normas nacionales y municipales a las que hubiere tenido que sujetarse.*

*Debe aclararse que el Municipio de Paz de Ariporo tituló a la Resolución mediante la cual se da respuesta al Recurso de Reconsideración como "Resolución Sanción No. 2015006 POR NO ENVIAR INFORMACIÓN del 16 de febrero de 2015, "Resolución por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración contra la resolución Sanción por no enviar información o enviarse con errores" siendo improcedente hasta el propio nombre del acto administrativo.*

*SEGUNDA: Que es nula la Resolución Sanción NR 2014026 del 13 de agosto de 2014, notificada el 25 de agosto de 2014, mediante la cual se impuso una sanción a SICIM COLOMBIA – SUCURSAL DE SICIM S.P.A., identificada con NIT 900.412.461-5, por no enviar información o enviarse con errores, proferida por la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo, y debe declararse nula, por haber sido expedida con violación a las normas nacionales y municipales a las que hubiere tenido que sujetarse.*

*TERCERA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se declare la no procedencia de acto alguno expedido por el Municipio de Paz de Ariporo – Casanare de la*

*SICIM COLOMBIA – SUCURSAL SICIM S.P.A., identificada con NIT 900.412.461-5 y se declare al demandante a paz y salvo por todo concepto en sus obligaciones frente a la información suministrada de forma oportuna al Municipio de Paz de Ariporo.*

*CUARTA: Se condene al demandado al pago de las costas procesales a favor de la demandante, al dar inicio a actuaciones jurídicas por fuera del marco de la ley y contraviniendo toda la jurisprudencia existente al respecto.*

*QUINTA: Se condene al demandado al pago de las expensas en derecho a favor del demandante, al dar inicio a actuaciones jurídicas por fuera del marco de la ley y contraviniendo toda la jurisprudencia existente al respecto».*

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículos 2, 6, 13 y 29 de la Constitución Política y,
- Artículos 162, 163, 164 y ss. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Planteó indebida motivación y que la entidad demandada violó el derecho de defensa, al aducir que la información presentada con la respuesta al pliego de cargos no se tiene en cuenta por extemporánea, porque se suministró en el plazo establecido en el acta de la inspección tributaria (17/06/2014).

Dijo que la entidad demandada abordó un tema ajeno a la falta de entrega de la información, relacionado con la «no práctica de retenciones», al cuestionar en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración la existencia de inconsistencias en las declaraciones de retención de ICA del año 2012.

Señaló que se violó el derecho de defensa, pues las inconsistencias cuestionadas en la resolución sanción, no son las mismas relacionadas en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, y que la información sobre tales inconsistencias se presentó con la respuesta al pliego de cargos, y no fue resultado de los programas de fiscalización de la autoridad fiscal.

Aseguró que los documentos presentados no contienen errores y reflejan la contabilidad de la compañía, y el municipio demandado debió valorarlos en su oportunidad.

Sostuvo que la procedencia y graduación de la sanción impuesta está supeditada a la demostración del daño, que en el caso es inexistente, porque la sociedad entregó la información en los términos exigidos por la entidad demandada<sup>8</sup>, con lo cual, no se configuraron los supuestos sancionables, la sanción resulta improcedente y violatoria del debido proceso.

---

<sup>8</sup> Citó las sentencias del 31 de mayo de 2012, Exp. 18362, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, y del 9 de mayo de 2013, Exp. 18269 y del 12 de diciembre de 2014, Exp. 20086, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Adujo que se violó el principio de confianza legítima, teniendo en cuenta que la sociedad entregó la información en los términos exigidos por la autoridad fiscal.

Explicó que se violó la Ley 1386 de 2010, pues los procesos tributarios son competencia de la autoridad fiscal, su trámite no se puede delegar en particulares y en la actuación administrativa actuaron «*contratistas en el grado de asesor*<sup>9</sup>».

## **OPOSICIÓN**

La entidad territorial demandada se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Explicó que la actuación administrativa se adelantó por enviar información con errores «*referidos al impuesto de industria y comercio*», se fundamentó en la información recaudada en la respuesta al Requerimiento de Información 0067 del 16 de mayo de 2013, y no se relaciona con las retenciones aludidas por la demandante.

Manifestó que en la actuación administrativa se garantizaron los derechos de defensa y de contradicción, y que las inconsistencias

---

<sup>9</sup> Citó la Circular 041 del 6 de agosto de 2010, expedida por la Procuraduría General de la Nación.

en la información detectadas mediante cruces de información, no fueron desvirtuadas.

Expresó que la resolución sanción observó la respuesta al pliego de cargos, que la contribuyente pretendió desconocer la información suministrada al solicitar que *«no se tenga en cuenta la información centro de costos Casanare»*, y que no se aportó la información correcta, lo cual le impidió constatar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Señaló que en el proceso de fiscalización se indicó la información que no se suministró, y aquella que no corresponde con la realidad, en relación con las declaraciones tributarias del año 2012.

Alegó que no se violó el principio de confianza legítima, y que la información presentada no es congruente con las declaraciones tributarias presentadas, pues no especifica los ingresos originados en el desarrollo de actividades gravadas en el municipio, lo cual contraría el deber de suministrar información contable clara, detallada e individualizada.

Dijo que el daño causado con la conducta de la contribuyente se concreta en impedir el ejercicio de la función fiscalizadora, para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Anotó que no se violó la prohibición de la Ley 1386 de 2010, porque el tesorero municipal coordinó la actuación administrativa y el

personal de apoyo a la gestión está autorizado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

### **AUDIENCIA INICIAL**

En la audiencia inicial del 13 de enero de 2016<sup>10</sup>, el Tribunal Administrativo de Casanare indicó que no se presentaron irregularidades procesales, no se propusieron excepciones previas, decretó como pruebas las aportadas al proceso, y fijó el litigio en establecer si hay lugar o no a anular los actos administrativos demandados.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Casanare declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y no condenó en costas, por los motivos que se exponen a continuación:

Explicó que, como la actora realizó actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio en jurisdicción del municipio demandado, estaba obligada a suministrar la información relacionada con dichas actividades.

---

<sup>10</sup> Fls. 423 a 424 del c.p.

Advirtió que no se debe demostrar la existencia de daño para imponer la sanción, y que el pliego de cargos y la resolución sanción deben precisar, con fundamento en las pruebas recaudadas, la conducta sancionable.

Consideró que no se violó la Ley 1386 de 2010, porque los asesores contratados por el municipio no suscribieron las actuaciones administrativas cuestionadas, y las asesorías están permitidas por la ley.

Expuso que si bien de la información global del Centro de Costos de Casanare se advierten inconsistencias, con la respuesta al pliego de cargos se allegó la información debidamente desglosada, sin que fuera analizada por la entidad demandada por extemporánea.

Adujo que se violó el principio de confianza legítima, porque el acta de inspección indicó que la fecha para contestar el pliego de cargos vencía el 17 de junio de 2014, mientras que la resolución sanción estableció un término diferente (16 de junio de 2014), con lo cual la información presentada en la primera fecha señalada no era extemporánea.

Sostuvo que en la resolución sanción no se verificó la información presentada con la respuesta al pliego de cargos, que soportaba las operaciones glosadas por la autoridad fiscal.

No condenó en costas, porque no advirtió una conducta temeraria de la parte demandada.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

El municipio demandado apeló la sentencia de primera instancia, por los motivos que se exponen a continuación:

Señaló que el Tribunal violó el debido proceso y la confianza legítima, porque no precisó el cargo mediante el cual accedió a las pretensiones de la demanda, y no analizó los errores de la información presentada.

Advirtió que en los actos demandados se verificaron los argumentos y las pruebas presentadas por la sociedad demandante, y que el *a-quo* fundamentó su decisión en «*suposiciones*», sin tener en cuenta las resoluciones acusadas.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La demandante** reiteró que la sociedad presentó la información solicitada en la forma y oportunidad exigida por la entidad demandada, y que las inconsistencias señaladas en la resolución sanción, no son las mismas expuestas en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración.

**La entidad demandada** no presentó alegatos de conclusión.

**El Ministerio Público** no intervino en esta etapa procesal.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala decide sobre la legalidad de los actos administrativos acusados, que impusieron a SICIM COLOMBIA – Sucursal de SICIM S.P.A. sanción por enviar información con errores.

En los términos del recurso de apelación se debe determinar si se presentaron o no errores en la información suministrada por la actora, con ocasión del Requerimiento de Información 00067 de 2013.

La demandante argumentó que no hay lugar a imponer la sanción, porque la información se presentó sin errores, en la forma y oportunidad establecidas por la autoridad fiscal.

El municipio demandado, por su parte, argumentó que la información presentada contenía errores que impidieron el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

El artículo 507 del Acuerdo 044 del 10 de diciembre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Paz de Ariporo, en general

reprodujo el artículo 651 del Estatuto Tributario<sup>11</sup>, al señalar que «Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción: a) Una multa de hasta doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios. Hasta el 5% de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida, **se suministró en forma errónea** o se hizo en forma extemporánea».

La anterior disposición establece como sujetos sancionables a los obligados a suministrar información, y fija como supuestos de imposición de sanción, la ausencia en el suministro de la información en los plazos establecidos, **la presentación de información con errores**, y la entrega de información diferente a la solicitada.

La Sala ha dicho que los supuestos sancionables referidos son «diferentes e independientes entre sí e implican acciones u omisiones de características distintas, pues, no es lo mismo no presentar la información, que presentarla tardíamente o con errores<sup>12</sup>».

---

<sup>11</sup> El artículo 651 del Estatuto Tributario fue modificado por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016.

<sup>12</sup> Sentencias del 26 de septiembre de 2018, Exp. 23569, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, del 18 de junio de 2015, Exp. 19695, y del 5 de octubre de 2016, Exp. 21227, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, que reiteraron las sentencias del 30 de agosto de 2007, Exp. 15542 y del 20 de noviembre de 2008, Exp. 15041, C.P. Héctor J Romero Díaz.

En relación con la presentación de información con errores, la Corte Constitucional, en la sentencia C-160 de 1998<sup>13</sup>, indicó «*no todo error cometido en la información que se remite a la administración, puede generar las sanciones consagradas en la norma acusada [art. 651 del Estatuto Tributario]*», por lo que «*la administración está obligada a demostrar que el error lesiona sus intereses o los de un tercero*», pues los errores que «*no perjudiquen los intereses de la administración o de los terceros, no pueden ser sancionados*», teniendo en cuenta que las sanciones «*deben ser proporcionales al daño que se genere*».

Al efecto, la Sala precisó que solo se debe sancionar la presentación de información con errores de **contenido**, que son «*aquellos relacionados con datos, cifras o conceptos específicos que, por ley, está obligado a reportar el contribuyente*<sup>14</sup>».

No obstante, advirtió que por las características técnicas de la información y por los requerimientos para su presentación, también se pueden presentar inconsistencias **formales** que impiden el acceso a la información o alteran su contenido, las cuales se deben analizar en cada caso particular para establecer si obstaculizan la labor de fiscalización de la autoridad tributaria y, si por lo tanto, procede la sanción, pues sólo son sancionables los errores que causan daño al Estado<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> M.P. (E) Carmenza Isaza de Gómez.

<sup>14</sup> Sentencias del 26 de septiembre de 2018, Exp. 23569, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y del 9 de mayo de 2013, Exp. 18269, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, que reiteró la sentencia del 13 de septiembre de 2007, Exp. 14489, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

<sup>15</sup> Sentencia del 6 de octubre de 2009, Exp. 17043, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

## **Caso concreto**

Es un hecho aceptado por las partes, no sometido a discusión, que en el Requerimiento de Información 0067<sup>16</sup> de 2013, la Tesorería Municipal de Paz de Ariporo solicitó a la actora la relación de las personas naturales o jurídicas con las cuales realizó operaciones en esa jurisdicción (contratos, valores facturados y retenciones practicadas).

En respuesta al requerimiento aludido, el 17 de mayo y el 13 de junio de 2013, la actora presentó la siguiente información<sup>17</sup>:

- Copia de las declaraciones de ICA de los años 2011 y 2012, y de retención de ICA del año 2012
- Relación de terceros sujetos a retención
- Relación de proveedores ubicados en el municipio de Paz de Ariporo
- Relación de subcontratistas que ejecutaron obras en dicha jurisdicción
- Relación de proveedores asignados al Centro de Costos de Casanare

Con fundamento en la citada información, el 9 de abril de 2014, el municipio demandado formuló **pliego de cargos**, por considerar que:

---

<sup>16</sup> Relacionado en el pliego de cargos – Fl. 329 del c.p.

<sup>17</sup> Información relacionada en el pliego de cargos (fl. 329 del c.p.) y en la respuesta al pliego de cargos – (fl. 163 del c.p.).

- Existen diferencias entre los valores declarados y la información reportada, que impiden fiscalizar a otros contribuyentes, pues en el año 2012 la actora registró retenciones en cuantía de \$38.314.089 sobre la base de **\$4.151.953.792**, y en la información suministrada reportó pagos o abonos en cuenta por **\$19.768.359.257**<sup>18</sup>, lo que arroja una diferencia de **\$15.616.405.465**.
- Mediante cruces de información<sup>19</sup> se estableció que las empresas Asociación de Transportadores, Transportes SA GHC y Transportes y Servicios Nacionales, no realizaron operaciones en el municipio, y que la Comercializadora de Maderas OS no estaba ubicada en la dirección informada<sup>20</sup>. Dichas empresas se informaron como «*OTROS PROVEEDORES DE SERVICIOS CON LOS QUE HUBO RELACIONES COMERCIALES*», respecto del Centro de Costo Casanare.

Propuso imponer sanción por enviar información en \$412.275.000, la cual se tasó así:

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Información reportada	\$19.768.359.257

<sup>18</sup> De la suma señalada \$9.306.708.695 corresponden a personas jurídicas y \$10.442.860.163 a subcontratistas.

<sup>19</sup> Derivados de los requerimientos ordinarios 075 del 5/08/2013 a la Asociación de Transportadores, 077 del 19/10/2013 a Transportes S.A. GHC, 083 del 18/10/2013 a Transportes y Servicios Nacionales y, 067 del 16/07/2013 a Comercializadora de Maderas OS – referidos en el pliego de cargos (fl. 329 del c.p.).

<sup>20</sup> Las empresas señaladas fueron reportadas en la información suministrada por la actora con la respuesta al requerimiento de información, bajo el concepto de «*OTROS PROVEEDORES DE SERVICIOS CON LOS QUE HUBO RELACIONES COMERCIALES – AÑO 2012 ASIGNADO AL CENTRO DE COSTO CASANARE*» (pliego de cargos - fls, 321 a 324 del c.p.).

Información declarada	(\$4.151.953.792)
Base de imposición	\$15.616.405.465
Valor sanción	\$780.820.000
<b>Sanción limitada (15.000 UVT)</b>	<b>\$412.275.000</b>

El acta de inspección tributaria del 15 de mayo de 2014<sup>21</sup> indicó que la actora debía enviar «*todos los soportes que permitan determinar cuál es el monto de los ingresos que los proveedores de SICIM percibieron en este municipio*», y que el cierre del acta se suspende «*hasta la fecha de contestación del pliego de cargos que es el 17 de junio de 2014*».

En la **respuesta al pliego de cargos** del 17 de junio de 2014, la actora adujo que la información suministrada era correcta, porque las operaciones con los proveedores informados se realizaron en el municipio demandado. Anexó la siguiente información:

- Empresa Comercializadora de Maderas: copias del RUT, Certificado de Cámara de Comercio y de la factura 0023<sup>22</sup>.
- Asociación de Transportadores: Facturas y relación de materiales transportados<sup>23</sup>.
- Transportes y Servicios Nacionales: Facturas, registros de equipos y planillas<sup>24</sup>.

Así mismo, presentó la información de los proveedores del Centro de Costo de Casanare<sup>25</sup>, que involucra los municipios de Yopal,

---

<sup>21</sup> Fls. 307 a 312 del c.p.

<sup>22</sup> Fls. 189, 202 y 212 del c.p.

<sup>23</sup> Fls. 213 a 236 del c.p.

<sup>24</sup> Fls. 239 a 297 del c.p.

<sup>25</sup> Fls 298 a 306 del c.p.

Nunchía, Pore, Paz de Ariporo y Alto Corozal, precisando aquellos con los cuales realizó operaciones en el municipio demandado y con los que no lo hizo<sup>26</sup>.

**La resolución sanción** señaló que la información suministrada presentó errores y no correspondía a la solicitada, por las mismas razones expuestas en el pliego de cargos.

En relación con el Centro de Costos Casanare, precisó que las compañías Azimud Caribare Ltda., Prisma Compañía de Seguridad Ltda., Tecniensayos Ltda., Cooperativa Multiactiva de Transportes y Servicios Ltda., y Transportes de Materiales «*TRANSUNIPORE*», informadas por la actora bajo el concepto de «*OTROS PROVEEDORES DE SERVICIOS CON LOS QUE HUBO RELACIONES COMERCIALES*», realizaron operaciones en la jurisdicción del municipio demandado<sup>27</sup>.

Sobre la información suministrada, sostuvo que «*Haciendo un recuento en las fechas el plazo máximo es el 16 de junio de 2014, por tanto la respuesta del pliego se hizo de forma extemporánea*», y que la actora debió practicar retenciones de ICA a las personas naturales y jurídicas pertenecientes a los regímenes común y simplificado.

**La resolución que resolvió el recurso de reconsideración** reiteró las motivaciones del pliego de cargos y de la resolución

---

<sup>26</sup> La autoridad fiscal confirmó el recibo de la información señalada, mediante oficio del 1º de julio de 2014 – fl. 160 del c.p.

<sup>27</sup> Fls. 151 a 155 del c.p.

sanción y, con fundamento en las sumas informadas por la contribuyente, indicó que, *«de los \$15.616.405.465 millones de pesos sobre los cuales no se le practicó retención en la fuente a título de industria y comercio, corresponde a los pagos o abonos en cuenta realizados a personas jurídicas que eran sujetos de retención y al no practicárseles ocasionó que el Municipio de Paz de Ariporo dejara de percibir por lo menos \$156.164.054, suma resultante de tomar los  $\$15.616.405.465 \times 10/100 = \$156.164.054$ »*<sup>28</sup>.

Agregó que, al analizar la información presentada por la actora, encontró que *«muchos contribuyentes no existen, o sencillamente las bases gravables no son las correctas»*.

De los hechos señalados la Sala advierte que, a pesar de que el supuesto sancionable establecido en los actos demandados corresponde al envío de información con errores, la autoridad fiscal no demostró que la información suministrada por la actora fuera errada, porque utilizó la misma información para argumentar la falta de retenciones de ICA *-que no es el hecho sometido a discusión-*, y no valoró los documentos presentados por la demandante.

La Sala advierte que, en este caso, no se discuten las retenciones de ICA en la jurisdicción del municipio demandado, sino la existencia de errores en la información suministrada, y que las diferencias entre las retenciones declaradas y la información presentada, no desvirtúan la veracidad de dicha información.

---

<sup>28</sup> Fl. 66 del c.p.

Al efecto, llama la atención que las resoluciones demandadas reconozcan la veracidad de la información presentada, al afirmar que *«de los \$15.616.405.465 millones de pesos sobre los cuales no se le practicó retención en la fuente a título de industria y comercio, corresponde a los pagos o abonos en cuenta realizados a personas jurídicas que eran sujetos de retención y al no practicárseles ocasionó que el Municipio de Paz de Ariporo dejara de percibir por lo menos \$156.164.054<sup>29</sup>»*, cuando el tema en discusión se relaciona con los errores de dicha información.

En relación con la veracidad de la información, se observa que, con fundamento en los datos reportados con la respuesta al requerimiento de información, y los obtenidos mediante cruces de información, los actos demandados señalaron que algunas empresas reportadas como proveedores en el municipio demandado, no realizaron operaciones en esa jurisdicción.

Lo aducido desconoce que con la respuesta al pliego de cargos se suministró la información sobre las operaciones realizadas por dichas empresas en la jurisdicción del municipio demandado (copia de facturas, registros de equipos, planillas, RUT y relación de materiales, entre otros), aspectos que no fueron abordados por la autoridad fiscal.

---

<sup>29</sup> *Ibídem.*

Al efecto, el artículo 742 del Estatuto Tributario<sup>30</sup> prevé que la imposición de sanciones se debe fundar en los hechos que aparezcan probados en el expediente, y son admisibles los medios de prueba legalmente aceptados por la legislación fiscal y por la legislación civil.

En ese sentido, el artículo 744 *ejusdem* establece que las pruebas deben formar parte de la declaración, haber sido allegadas en desarrollo de la facultad de fiscalización e investigación o en cumplimiento del deber de información, haberse acompañado o solicitado en la respuesta al requerimiento especial o en su ampliación, haberse acompañado al memorial de recurso o pedido en éste, o haberse practicado de oficio, entre otras circunstancias.

En esas condiciones, a la actora le asistía el derecho de **demostrar** que los conceptos informados son ciertos, y a la entidad demandada **el deber de valorar las pruebas presentadas** como soporte de las operaciones realizadas en el municipio.

Así pues, como el municipio de Paz de Ariporo no valoró las pruebas aportadas oportunamente<sup>31</sup> por la actora, y no demostró los errores endilgados en los actos demandados, violó el debido proceso y el derecho de defensa de la sociedad demandante.

---

<sup>30</sup> Aplicable por disposición del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

<sup>31</sup> Cabe señalar que la resolución sanción calificó de extemporánea la respuesta al pliego de cargos del 17 de junio de 2014, a pesar de que el acta de inspección tributaria indicó dicha fecha como plazo de entrega de los datos que soportan la información inicialmente suministrada.

De otra parte, los actos demandados tomaron como base de imposición de la sanción, el valor total de la información presentada, a pesar de que aceptaron la veracidad de la misma, e incluyeron datos que no fueron objeto de verificación.

La Sala encuentra que si bien los actos demandados aceptaron que algunas empresas informadas bajo el concepto de «*OTROS PROVEEDORES DE SERVICIOS CON LOS QUE HUBO RELACIONES COMERCIALES*<sup>32</sup>», realizaron operaciones en jurisdicción del municipio demandado, incluyeron el valor de dicha información en la base de imposición.

Así mismo, las resoluciones cuestionadas tomaron como base de imposición, valores que no fueron controvertidos en la actuación administrativa, como es el caso de los pagos realizados a subcontratistas en cuantía de \$10.442.860.163<sup>33</sup>, teniendo en cuenta que en el expediente solo obra la realización de cuatro cruces de información<sup>34</sup>, en relación con empresas antes mencionadas.

Lo anterior desconoce que el artículo 507 del Acuerdo 044 del 10 de diciembre de 2008, establece que la sanción se impone sobre las sumas respecto de las cuales la información «**se suministró en**

---

<sup>32</sup> Azimud Caribare Ltda., Prisma Compañía de Seguridad Ltda., Tecniensayos Ltda., Cooperativa Multiactiva de Transportes y Servicios Ltda., y Transportes de Materiales «*TRANSUNIPORE*».

<sup>33</sup> De la suma tomada como base de imposición, en cuantía de \$19.768.359.257, \$9.306.708.695 corresponden a personas jurídicas y \$10.442.860.163 a subcontratistas.

<sup>34</sup> Derivados de los requerimientos ordinarios 075 del 5/08/2013 a la Asociación de Transportadores, 077 del 19/10/2013 a Transportes S.A. GHC, 083 del 18/10/2013 a Transportes y Servicios Nacionales y, 067 del 16/07/2013 a Comercializadora de Maderas OS – referidos en el pliego de cargos (fl. 329 del c.p.).

**forma errónea»**, lo cual excluye la información cuya veracidad no fue verificada en la actuación administrativa.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia apelada, que declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso<sup>35</sup>, no se condenará en costas, comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia del 21 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

---

<sup>35</sup>C.G.P. «Art. 365. *Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia en la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. 5). En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas (...)* 8. *Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».*

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
**BASTO**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
**RAMÍREZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ**