

MEMORANDO

11.2.2
Bogotá,

PARA: LILIANA NIÑO MORALES
Grupo de Gestión Financiera

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico No.009-2021. Valor probatorio de las copias. Su memorando No. 20213112368.

Respetada doctora Liliana:

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida para trámite mediante memorando No. 20213112368 del 21 de mayo de 2021, se emite el siguiente Concepto Jurídico.

I. TESIS CONCLUSIVA.

Es ilegal la exigencia del documento **original** de la factura o transacción bancaria prevista como requisito en el Procedimiento para la gestión de Devoluciones de Ingresos (GRFIN-P-016) del ICA.

En cuanto a la solicitud de devolución de ingresos actualmente en trámite, debería aplicarse las conclusiones de este concepto jurídico, es decir, no exigir el ya enunciado requisito, puesto que el procedimiento actualmente vigente va en contravía de normas superiores.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es legal la exigencia del documento **original** de la factura o transacción bancaria prevista como requisito en el Procedimiento para la gestión de Devoluciones de Ingresos (GRFIN-P-016) del ICA?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Ley 962 de 2005, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
- Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1564 de 2012 por la cual se expide el Código General del Proceso, Capítulo IX, Documentos.
- Decreto ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones,

procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

El Sistema de Gestión de la Calidad, como componente del denominado Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG- 1, es una estructura de trabajo integrada a los procedimientos técnicos y gerenciales de una entidad, que dirige y evalúa el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción del usuario; su objetivo es ser guía de las acciones de la fuerza de trabajo institucional.

En el sistema de gestión de la calidad un procedimiento es una forma específica para llevar a cabo una actividad o un proceso. Cuando se tiene un proceso que tiene que ocurrir en una forma específica, y se especifica cómo sucede, ahí se tiene un procedimiento.

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA tiene dispuesto actualmente un conjunto de procesos y procedimientos en su sistema de gestión de la calidad, que le permiten desarrollar adecuadamente sus procesos misionales y de apoyo.

Dentro de dicho sistema se encuentra el procedimiento denominado "Gestión de Devoluciones de Ingresos" (código GRFIN-P-016), cuyo objeto es la gestión de las solicitudes de devolución de ingresos que presentan terceros por pagos realizados a las cuentas bancarias de la entidad ya sea porque desiste de tomar el servicio, porque no requiere el trámite o porque hay un mayor valor consignado, de acuerdo con los requisitos y la normatividad vigente.

Entre otros de los requisitos para la procedencia de la devolución, el procedimiento GRFIN-P-016 exige que el interesado presente documento **original** de la factura o transacción bancaria mediante el cual hizo el pago. Surge ahora el interrogante de si la exigencia de la entrega de dicho documento en original es o no legal.

Para resolver esta cuestión, resulta obligado acudir a lo dispuesto en la Ley 962 de 2005, cuyo objetivo fundamental consiste en facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que en ella se surtan para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política.

Tales principios ordenan que: (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la **buena fe**, que se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas, (ii) cuando un derecho o una actividad se hayan reglamentados de manera general, las autoridades no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales para su

ejercicio, (iii) la función administrativa está al servicio del interés general y (iv) la actividad económica y la iniciativa privada son libres. Para su ejercicio, nadie podrá exigir requisitos, sin autorización de la ley.

De suerte que el artículo 3° de esta ley dispone que las personas, en sus relaciones con la administración pública, tienen, entre otros derechos, el de "abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión".

Bajo este hilo conductor, el artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012 prohíbe a toda autoridad la exigencia de la presentación de documentos originales a los administrados, sin perjuicio -por supuesto- de los controles o verificaciones que aquella deba realizar en su interior:

"ARTÍCULO 25. Eliminación de autenticaciones y reconocimientos. (...).

Ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación, suministro o entrega de documentos **originales autenticados** o copias o fotocopias autenticados, sin perjuicio de los controles o verificaciones que dichas entidades deban realizar, (...).

Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, **se presumen auténticos**, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, (...)" (Se resalta a propósito)

Una de las principales cuestiones en relación con la valoración probatoria se centra en determinar la autenticidad de los documentos. Este concepto es relevante en tanto en ocasiones, debido a su consecuencia valorativa, se confunde con el de originalidad pues existe la posibilidad de que un documento a pesar de ser original carezca de autenticidad.

Sin embargo, lo anterior se resuelve bajo la consideración de que "Un documento auténtico es aquel sobre el cual existe total certeza en relación con la persona que lo elaboró, suscribió o firmó."3 . Y con la expresa presunción de autenticidad para ciertos documentos, que le otorga la norma en cita, reforzada con lo dispuesto en el artículo 244 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012):

"Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, **se presumen auténticos**, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

(...)

Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

(...)" (las negrillas son mías)

De ahí que los documentos en simples copias tengan el mismo valor probatorio del original. O que

sean valorados como mensajes de datos 4 los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud. La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de acuerdo con las reglas generales de los documentos (artículos 246 y 247 ibidem.)

V. CONCLUSIÓN.

Como no existe norma legal que exija la presentación del documento en original de la factura o transacción bancaria para la solicitud de devolución de ingresos ante una autoridad administrativa, tal exigencia se torna ilegal. Solo basta la entrega de la simple copia o del mensaje de datos que lo contenga, pues la ley les otorga a estos el mismo valor probatorio del original.

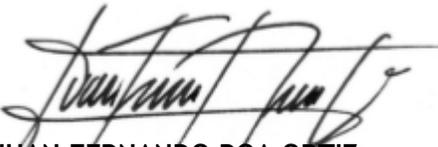
De ahí que resulta legítimo para los administrados, hacer uso de su derecho de abstenerse de presentar tal exigencia.

Así las cosas, es ilegal la exigencia del documento original de la factura o transacción bancaria prevista como requisito en el Procedimiento para la gestión de Devoluciones de Ingresos (GRFIN-P-016) del ICA. El proceso de gestión financiera deberá gestionar la eliminación de tal requisito, sin perjuicio de los controles o verificaciones que debe realizar sobre el particular.

En cuanto a la solicitud de devolución de ingresos actualmente en trámite, debería aplicarse las conclusiones de este concepto jurídico, es decir, no exigir el ya enunciado requisito, puesto que el procedimiento actualmente vigente va en contravía de normas superiores.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



JUAN FERNANDO ROA ORTIZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Respuesta a: Radicación No. 20213112368 del: 21/05/2021
C.C.: Alba Jenny Cardenas Diaz / Grupo de Gestión Financiera
Elaboró: Wilman Arbey Moncayo Arcos

1. Sistema de gestión creado por el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 y reglamentado por el Decreto 1499 de 2017.
2. Según la norma ISO 9000.
3. Sentencia SU-774-14 Corte Constitucional.

4. Ley 527 de 1999:

“Artículo 2o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax;

(...)

Artículo 5°. RECONOCIMIENTO JURIDICO DE LOS MENSAJES DE DATOS. No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos.”