

COMPENSACION DE DEUDAS JUDICIALES DE LA NACION CON OBLIGACIONES FISCALES DEL BENEFICIARIO DE LA CONDENA - Procede, de oficio, aunque esté en discusión la legalidad de los actos que fallaron las excepciones y ordenaron seguir adelante con la ejecución de las obligaciones fiscales objeto de compensación, pues, para la viabilidad de esta figura solo se requiere que se trate de obligaciones exigibles

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 29 de la Ley 344 de 1996, en la sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997 [...] La Corte Constitucional encontró exequible el artículo demandado al considerar que el legislador autorizó el cruce de información que permitirá a la Administración, antes de efectuar el pago ordenado en la sentencia judicial, conocer si el beneficiario tiene obligaciones con la DIAN pendientes de pago y, precisa que lo adeudado por la Nación podrá compensarse con la deuda del administrado, siempre y cuando, la obligación de éste conste en un título ejecutivo y se haya iniciado el correspondiente cobro administrativo coactivo. Revisada la actuación, la Sala encuentra que se adelantó el trámite establecido en las normas citadas [...] De lo anterior, la Sala concluye que se cumplen los presupuestos legales para que opere la compensación de las obligaciones debidas, de una parte, por la Nación, contenida en sentencia judicial y, de otra, por el demandante, contenida en liquidación oficial ejecutoriada. La Sala destaca que aunque el artículo 49 de la Ley 344 de 1996 y su Decreto Reglamentario 2126 de 1997, son las normas aplicables al caso y están citadas en el acto que ordenó la compensación aquí cuestionado, el demandante no planteó argumento alguno tendiente a desvirtuar su aplicación, lo que sería suficiente para negar las pretensiones del demandante. No obstante, en garantía de los derechos al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia, la Sala revisará los argumentos que sustentan la apelación, los cuales se concretan a que la liquidación oficial de revisión que contiene la obligación tributaria compensada no constituye título ejecutivo exigible, porque el mayor impuesto determinado en dicho acto se debió a que la Administración gravó el servicio bancario que presta de pagar pensiones, que a su juicio, no causa el impuesto. En primer lugar, se resalta que el contribuyente no utilizó el mecanismo idóneo para que la jurisdicción ejerciera el control de legalidad de la liquidación de revisión, hecho que permite inferir que, en su momento, el Banco aceptó la decisión de la administración que modificó la declaración privada y, por tal razón, quedó ejecutoriada, sin que sea procedente en el proceso que se decide, en el que se revisa la legalidad de la resolución de compensación, discutir y decidir aspectos propios de la legalidad del acto liquidatorio que, como se precisó, quedó debidamente ejecutoriado. De otra parte, si bien el banco actor presentó, ante la jurisdicción, demanda contra la resolución que declaró no probada la excepción de falta de título ejecutivo propuesta contra el **Mandamiento de Pago N°0024 del 4 de octubre de 2011** y ordenó seguir adelante la ejecución, este hecho no inhibía a la Administración para proferir la resolución de compensación, pues como se precisó, la normativa aplicable no establece tal requisito; sólo establece que las obligaciones tributarias a cargo del beneficiario del pago sean exigibles, supuesto que estaba cumplido. En todo caso, se advierte que la orden de pago no solo se libró por la obligación tributaria contenida en la liquidación oficial de revisión correspondiente al IVA del tercer bimestre del 2004 sino, además por la del cuarto bimestre de ese mismo año, deudas que superan el valor compensado y, en el evento de prosperar las pretensiones de la demanda interpuesta por el Banco contra los actos de cobro, la compensación efectuada en los actos aquí demandados se reflejaría en el movimiento de la cuenta corriente del contribuyente.

FUENTE FORMAL: LEY 344 DE 1996 - ARTICULO 29 / DECRETO 2126 DE

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad de los actos administrativos por los que la DIAN compensó la suma que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía pagar al Banco Agrario de Colombia S.A., en cumplimiento de un fallo judicial, con obligaciones tributarias del Banco objeto de un proceso de cobro administrativo coactivo. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó la nulidad de dichos actos al concluir que se ajustaron a derecho. Al respecto señaló que si bien, en otro proceso, el banco discutía la legalidad de la resolución que declaró no probada la excepción de falta de título ejecutivo que propuso contra el mandamiento de pago que se le libró para el cobro coactivo del impuesto sobre las ventas del tercer bimestre de 2004, ese hecho no inhibía a la administración para ordenar la compensación, dado que la normativa que regula el asunto no establece tal requisito, sino que las obligaciones tributarias a cargo del beneficiario del pago sean exigibles, presupuesto que en el caso estaba cumplido.

COMPENSACION DE DEUDAS JUDICIALES DE LA NACION CON OBLIGACIONES FISCALES DEL BENEFICIARIO DE LA CONDENA - Procedimiento. Procede siempre que la obligación conste en un título ejecutivo y se haya iniciado el respectivo cobro administrativo coactivo / OBLIGACIONES FISCALES OBJETO DE COMPENSACION - Noción

El procedimiento para el pago de sumas adeudadas por la Nación, fijadas en providencias judiciales está previsto en la Ley 344 de 1996, en el artículo 29 [...] Conforme con la anterior disposición, previo a efectuar el pago de las obligaciones a cargo de la Nación ordenado en providencia judicial, debe solicitarse a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN el informe sobre las obligaciones tributarias del beneficiario y, en caso de que existan deudas exigibles a su cargo y en favor del Estado, deberán compensarse, "*sin operación presupuestal alguna*". El artículo 29 de la Ley 344 de 1996 fue reglamentado por el Decreto 2126 del 29 de agosto de 1997, el cual establece el trámite que debe surtir para el cumplimiento de las sentencias y conciliaciones judiciales. Esta norma establece que la entidad u organismo que debe dar cumplimiento a las sentencias y conciliaciones judiciales deberá informar a la Subdirección de Recaudación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, de la existencia de la decisión que lo obliga a pagar una suma de dinero y suministrar los datos del beneficiario (art. 1º). La autoridad tributaria realizará las inspecciones necesarias tendientes a verificar y cuantificar el valor de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias adeudadas por el beneficiario de la decisión judicial, que puedan ser objeto de compensación, entendidas como tales, todas aquellas que estén contenidas en liquidaciones privadas, liquidaciones oficiales y demás actos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional, debidamente ejecutoriadas (arts. 2 y 3). De existir deudas fiscales exigibles deberá proferirse la correspondiente resolución de compensación, "*sin perjuicio de las facultades de cobro de las obligaciones pendientes de pago*". El acto reglamentario prevé que el acto que ordena la compensación se notifica por correo certificado y que, contra éste, proceden "*los recursos de reposición y apelación, los cuales deberán ser interpuestos dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto y se resolverán dentro del término máximo de quince (15) días*" (art. 4º).

FUENTE FORMAL: LEY 344 DE 1996 - ARTICULO 29 / DECRETO 2126 DE 1997

NOTA DE RELATORIA: Sobre la exequibilidad del artículo 29 de la Ley 344 de 1996 se cita la sentencia C-428 de 1997 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00217-01(20421)

Actor: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.

Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el actor, contra la sentencia proferida el 26 de junio de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante la cual denegó las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

Mediante la **Resolución N° 6282-0541 del 26 de abril de 2012**, la Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes compensó los \$320.567.752, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía pagar al Banco actor, en cumplimiento del fallo del 29 de septiembre de 2011 del Consejo de Estado¹, a la obligación tributaria debida, que liquidó así:

Concepto	Exigibilidad	Impuesto	Sanción	Intereses	Total
Ventas 3B/04	09/08/2004	\$57.565.515	\$96.991.554	\$166.010.683	\$320.567.752
					2

Contra el anterior acto, el banco interpuso el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación². La División de Gestión de Recaudo confirmó su decisión

¹ Fl. 34 c.a.

² Fl. 43 c.a.

mediante la **Resolución N°632-0001 del 14 de mayo de 2012**³. Luego, la Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes la confirmó al decidir el recurso de apelación, mediante la **Resolución N°6126-900001 del 24 de mayo de 2012**⁴.

DEMANDA

El demandante, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formuló las siguientes pretensiones:

“Primero, declarar NULAS: (i) la Resolución N°6282-0541, de 26 de abril de 2012 (...) mediante la cual la autoridad tributaria DIAN imputó al impuesto de ventas del bimestre 3 de 2004 la suma de \$320.567.752 que el Consejo de Estado, en la sentencia que la resolución menciona, ordenó se le devolviera al BAC; (ii) la Resolución N°632-001, de 14 de mayo de 2012 (...) que confirmó la de imputación al decidir el recurso de reposición interpuesto contra ella; y (iii) la Resolución N°6126-90001, de 24 de mayo de 2012, notificada el 31 del mismo mes (...), que la confirmó al decidir el recurso subsidiario de apelación.

“Segundo, que declarada la nulidad y como medida para **RESTABLECER AL BAC EN SU DERECHO**, le ordene a la DIAN que le devuelva dicha suma, junto con los intereses que el Estatuto Tributario, ET, en sus arts. 863 y 864, le ordena que reconozca y pague cuando una devolución no la efectúa dentro del término que le señala en el art. 855”.

Indicó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 6, 29, 90 y 229 de la Constitución Política
- Artículos 835 y 861 del Estatuto Tributario.

Explicó el concepto de violación de las normas citadas, así:

La Administración ordenó compensar la suma reconocida en la sentencia judicial al mayor valor del impuesto sobre las ventas del tercer bimestre de 2004, determinado en la liquidación oficial de revisión N°310642007000113 del 26 de noviembre de 2007. En el proceso de determinación, la Administración desconoció el tratamiento de excluido que el Banco dio a los ingresos derivados del servicio bancario que presta para el pago de pensiones y los reclasificó como

³ Fl. 65 c.a.

⁴ Fl. 78 c.a.

gravados. El acto liquidatorio fue confirmado por la Resolución N°310662008000037 de 2008.

Dicha liquidación oficial sirvió de título ejecutivo para adelantar el proceso de cobro administrativo coactivo en el que fueron proferidas las Resoluciones números 312-0852 de 2 de diciembre de 2011 y 311-0029 del 19 de enero de 2012 que fallaron las excepciones y ordenaron seguir adelante la ejecución.

El 27 de abril de 2012, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el banco presentó la demanda contra los actos proferidos en el proceso de cobro, la cual dio origen al proceso radicado bajo el N°25000232700020120040500.

La Administración compensó la deuda sin que la jurisdicción decidiera definitivamente las pretensiones formuladas en esa demanda, la cual fue admitida el 14 de junio del 2012. Al expedir los actos acusados el ente oficial se extralimitó en sus funciones, desconoció el derecho del banco a controvertir los actos de cobro, se anticipó al hacer efectivo el pago de la obligación y, con ello, desconoció el derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en lo siguiente:

El proceso administrativo de cobro coactivo es independiente de la actuación que dio origen a los actos aquí acusados, por lo que no es procedente analizar la excepción propuesta contra el mandamiento de pago, ni los argumentos dirigidos a cuestionar la legalidad de los actos de determinación del tributo que sirvieron de título ejecutivo.

Los actos administrativos que ordenaron la compensación de la suma que la jurisdicción ordenó devolver al actor, que son los aquí demandados, fueron expedidos antes de que el banco demandara las resoluciones proferidas en el proceso de cobro coactivo de la obligación tributaria liquidada oficialmente, los cuales quedaron en firme, pues no fueron demandados ante la jurisdicción y, en consecuencia, constituyen título ejecutivo exigible.

El artículo 835 del E.T. ordena que, aún en el evento en que la jurisdicción haya admitido la demanda contra los actos que negaron las excepciones propuestas contra la orden de pago, el proceso de cobro continúa hasta antes del remate, el que se realizará una vez sea notificada la sentencia que decida sobre la legalidad de los actos de cobro, sin que jurídicamente sea posible supeditar el proceso de devolución y/o compensación al de cobro coactivo.

La actuación se ajustó a la normativa, en particular, al artículo 861 del E.T. que ordena, en todos los casos, sin excepción, que la devolución de saldos a favor se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del contribuyente, disposición concordante con el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 1° del Decreto 2126 de 1997 que regula el cumplimiento de decisiones judiciales sin que, de manera alguna, se desconozca el debido proceso o el acceso a la administración de justicia.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal llevó a cabo la audiencia inicial el 9 de mayo de 2013, en la que la Magistrada de conocimiento, teniendo en cuenta que no existían vicios que pudieran invalidar la actuación procesal ni excepciones para decidir, fijó el litigio y dado que no había pruebas por practicar, consideró innecesarias las audiencias de pruebas y de alegaciones, por lo que concedió a las partes y al Ministerio Público término para presentar los alegatos de conclusión por escrito.

Precluida esa etapa, dictó sentencia denegatoria de las súplicas de la demanda, por las razones que se resumen así:

La compensación es un modo de extinguir las obligaciones. En materia tributaria son exigibles las deudas fiscales contenidas, entre otros títulos ejecutivos, en las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

En la devolución de saldos o de sumas de dinero a favor de los contribuyentes, el ordenamiento jurídico (arts. 816 y 861 del E.T.) establece que, de oficio, la Administración debe previamente compensar las deudas fiscales que estén a cargo del beneficiado.

Con apoyo en fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁵, precisó que la compensación opera de oficio cuando existen deudas fiscales a cargo del contribuyente, representadas en un título ejecutivo.

Frente al presente asunto, el Tribunal encontró que los actos administrativos de determinación del IVA del tercer bimestre del 2004 quedaron debidamente ejecutoriados y, por ende, eran exigibles, toda vez que, si bien, contra la liquidación oficial el contribuyente interpuso el recurso gubernativo, éste fue decidido, no demandó ante la jurisdicción dicha actuación, la cual quedó en firme.

Dado que la liquidación oficial del tributo quedó ejecutoriada, constituía título ejecutivo en el 2012, momento en que la Administración ordenó la compensación en los actos demandados en el presente proceso.

El *a quo* encontró que la Administración adelantó el proceso de cobro coactivo de la mencionada obligación tributaria y que los actos que resolvieron sobre las excepciones fueron objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, que mediante la sentencia del “11 de abril de 2003” negó las pretensiones del demandante.

El Tribunal advirtió que esa demanda no inhibía a la Administración “*para que vía compensación, lograra el cumplimiento de la obligación tributaria, pues (...), los artículos 816 y 861 del Estatuto Tributario no establecen ninguna clase de limitación respecto de la compensación oficiosa, por el contrario, le otorgan a la agencia fiscal plena competencia para efectuarla en todos los casos que proceda devolución de saldos a favor y existan obligaciones de plazo vencido del contribuyente, como aquí sucedió*”.

Además, que conforme con el artículo 861 del E.T., en el caso, se configuraron los presupuestos legales para la procedencia de la compensación de oficio, sin que deba esperarse a que la jurisdicción decida sobre la legalidad de los actos que ordenaron seguir adelante la ejecución.

RECURSO DE APELACIÓN

⁵ Sentencia del 25 de noviembre de 2010, expediente 16713, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

El demandante apeló y solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, que se acceda a sus pretensiones.

Insistió en lo dicho en el memorial inicial, en cuanto a que la liquidación oficial de revisión que determinó la deuda no constituye título ejecutivo, por carecer del atributo de exigibilidad y, en consecuencia, en la sentencia fueron aplicadas indebidamente las normas que regulan la compensación en materia tributaria, las cuales son *“pertinentes solo cuando se trate de liquidaciones amparadas en la presunción de legalidad, no cuando incurran en violación flagrante de la ley”*.

Repitió que en el acto administrativo de determinación del tributo, la Administración gravó el servicio bancario de pagar pensiones, decisión que, a su juicio, es contraria *“al numeral 3 del art. 476 del E.T, desarrollo del penúltimo inciso del artículo 48 de la Carta, que prohíbe gravar con impuestos los recursos de la seguridad social, destinarlos a finalidades diferentes de financiarla”*.

Indicó que frente a este principio la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-341 de 2001 y, frente al numeral 3° del artículo 476 del E.T. lo hizo el Consejo de Estado al anular el Concepto 815470 de 20 de febrero de 2006, *“con el que la demandada pretendió”* gravar con IVA ese servicio bancario.

Sostuvo que *“el Banco propuso contra la liquidación la excepción de falta de título ejecutivo, por versar sobre obligación no exigible, debido a que se le determinó (...) en acto manifiestamente contrario a dicho principio superior y norma de ley, excepción cuyos fallos gubernativos el Banco impugnó ante esa jurisdicción en el proceso 2012 00405 (...)”*.

En criterio del apelante, la liquidación oficial de revisión, que sirvió de título ejecutivo, es un acto de autoridad manifiestamente contrario a la ley y, en esta especial circunstancia, no constituye título ejecutivo por *“falta del atributo de exigibilidad, pues “no lo ampara la presunción de legalidad; y por tanto, que la omisión de no acusarla ante la jurisdicción, de no iniciar el procedimiento judicial para que se le declare nula, no la convierte de acto manifiestamente ilegal en acto legal. Sostener que sí, es claro que se opone no sólo al artículo 4° sino al mandato del artículo 228 de la misma Carta, de dar prevalencia a lo sustancial”* y al debido proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandante** reiteró los argumentos expuestos en el memorial de apelación, según los cuales los actos aquí acusados deben ser anulados, pues compensan la obligación determinada en una liquidación oficial manifiestamente ilegal y, por ende, no constituye título ejecutivo exigible.

La **demandada** precisó que adelantó el procedimiento previsto en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 y el Decreto Reglamentario 2126 de 1997 el cual culminó con la compensación cuestionada, puesto que, tratándose de la devolución de una suma de dinero ordenada en providencia judicial, al tenor del artículo **861 del E.T.**, en todos los casos, la devolución se efectuará una vez compensadas las obligaciones de plazo vencido a cargo del beneficiario de la devolución, sin que la normativa contemple excepción alguna.

Reiteró que los procesos administrativos de determinación del tributo, de cobro administrativo coactivo y de devolución y/o compensación son independientes y que, por esta razón, si el contribuyente dejó transcurrir el tiempo y los actos de determinación del tributo quedaron en firme por no demandarlos, no es procedente decidir sobre los argumentos que cuestionan el fondo de la liquidación oficial del tributo, ni en el proceso judicial en el que se debate la legalidad de los actos de cobro, ni en el que se controvierte la legalidad de los actos que ordenaron la compensación.

El **Ministerio Público** no intervino en esta instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con fundamento en el numeral 4° del artículo 247 del CPACA [mod. por el art. 623 del CGP.], la Magistrada Ponente, por auto del 23 de abril de 2014, prescindió de la audiencia de alegaciones por considerarla innecesaria y ordenó a las partes presentar los alegatos de conclusión por escrito. Precluida esta etapa procesal, la Sala procede a dictar sentencia.

En el caso se controvierte la legalidad de las resoluciones números **6282-0541 del 26 de abril de 2012**, **632-0001 del 14 de mayo de 2012** y **6126-900001 del 24 de mayo de 2012**, por las cuales, en su orden, la Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes compensó la suma que, mediante la sentencia del 29

de septiembre de 2011, el Consejo de Estado ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público pagar al banco actor y confirmó la decisión, al resolver los recursos de reposición y apelación.

En los términos del recurso de apelación, la Sala determina si es procedente compensar, de oficio, la suma reconocida en sentencia judicial a favor del actor, a la obligación tributaria adeudada, determinada en una liquidación oficial de revisión, en el evento en que los actos que fallaron las excepciones y ordenaron seguir adelante la ejecución de dicha obligación, estén demandados ante la jurisdicción y no se haya proferido fallo definitivo.

Para el efecto, la Sala precisa que mediante la sentencia del 29 de septiembre de 2011, esta Sección ordenó a la Superintendencia Financiera de Colombia pagar al Banco Agrario de Colombia S.A. la suma de \$320.567.752 *“junto con los intereses de mora a partir de la ejecutoria del fallo en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”*⁶.

Consultado el software de gestión judicial, se advierte que la anterior providencia fue notificada por edicto desfijado el **12 de octubre del 2011**, por lo que en los términos del artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, vigente para esa época, esa sentencia quedó ejecutoriada y adquirió firmeza el **18 de octubre del 2011**.

El procedimiento para el pago de sumas adeudadas por la Nación, fijadas en providencias judiciales está previsto en la Ley 344 de 1996, en el artículo 29, cuyo texto dice:

“El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales. Cuando las reconozca, las podrá sustituir y atender, si cuenta con la aceptación del beneficiario, mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el gobierno establezca y en los términos del Estatuto Orgánico del presupuesto.

“Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar una suma de dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributaria nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna.

⁶ Expediente 25000-23-24-000-2003-00467-01(16291), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

Conforme con la anterior disposición, previo a efectuar el pago de las obligaciones a cargo de la Nación ordenado en providencia judicial, debe solicitarse a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN el informe sobre las obligaciones tributarias del beneficiario y, en caso de que existan deudas exigibles a su cargo y en favor del Estado, deberán compensarse, *“sin operación presupuestal alguna”*.

El artículo 29 de la Ley 344 de 1996 fue reglamentado por el Decreto 2126 del 29 de agosto de 1997, el cual establece el trámite que debe surtirse para el cumplimiento de las sentencias y conciliaciones judiciales.

Esta norma establece que la entidad u organismo que debe dar cumplimiento a las sentencias y conciliaciones judiciales deberá informar a la Subdirección de Recaudación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, de la existencia de la decisión que lo obliga a pagar una suma de dinero y suministrar los datos del beneficiario (art. 1°).

La autoridad tributaria realizará las inspecciones necesarias tendientes a verificar y cuantificar el valor de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias adeudadas por el beneficiario de la decisión judicial, que puedan ser objeto de compensación, entendidas como tales, todas aquellas que estén contenidas en liquidaciones privadas, liquidaciones oficiales y demás actos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional, debidamente ejecutoriadas (arts. 2 y 3).

De existir deudas fiscales exigibles deberá proferirse la correspondiente resolución de compensación, *“sin perjuicio de las facultades de cobro de las obligaciones pendientes de pago”*. El acto reglamentario prevé que el acto que ordena la compensación se notifica por correo certificado y que, contra éste, proceden *“los recursos de reposición y apelación, los cuales deberán ser interpuestos dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto y se resolverán dentro del término máximo de quince (15) días”* (art. 4°).

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 29 de la Ley 344 de 1996, en la sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997⁷. A

⁷ Corte Constitucional, Magistrados ponentes: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa.

continuación se transcriben algunos apartes que interesan en el presente proceso, así:

“Registro y compensación de conciliaciones y sentencias judiciales

“El primer inciso del artículo 29 demandado dispone que el Ministro de Hacienda puede reconocer las sentencias y conciliaciones judiciales como deuda pública (...). Por su parte, **el segundo inciso precisa que**, si como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resultan obligados a cancelar una suma de dinero, antes de pagarla solicitarán a la autoridad tributaria nacional la práctica de una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y si resulta obligación por pagar en favor del tesoro público, se compensan las obligaciones debidas con las contenidas por los fallos, sin que sea necesaria operación presupuestal alguna.

“Según el actor, esa norma [*se refiere al art. 29*] desconoce la autonomía de la Rama Judicial y viola el debido proceso, pues otorga a la autoridad tributaria la posibilidad de impedir el cumplimiento de las decisiones judiciales. La Corte no comparte esa interpretación, pues el primer inciso simplemente está estableciendo, como bien lo señala el interviniente, un nuevo mecanismo para que el Estado pague sus deudas judiciales, por medio del registro de las mismas como deuda pública y la emisión de los bonos respectivos (...). Así entendida la norma, la Corte considera que el mecanismo en manera alguna desconoce la Carta ya que, como lo establece la propia disposición acusada, se debe contar siempre con el consentimiento del beneficiario, con lo cual éste tiene la posibilidad de decidir si le conviene o no el pago mediante el bono.

“De otro lado, la Corte considera que **el segundo inciso tampoco vulnera la Carta**, pues no está permitiendo a los organismos obligados a cancelar sumas de dinero en virtud de decisiones judiciales, eludir su cumplimiento. En efecto, **la norma simplemente autoriza un cruce de información sobre las obligaciones que el particular beneficiario de la decisión judicial puede tener en favor del Estado a fin de que se efectúe, si es el caso, la correspondiente compensación**. Como es obvio, esa información sólo puede versar sobre aquellas obligaciones del particular que se encuentren consolidadas mediante la ejecutoria del respectivo acto administrativo, y respecto de las cuales existe mérito ejecutivo y se haya iniciado, antes de la sentencia en contra de la administración, el trámite judicial de su cobro forzoso. Sin embargo, la administración no puede dilatar el cumplimiento de sus obligaciones más allá de un tiempo razonable para el cruce de la información, pues el principio de celeridad del artículo 209 C.P. impone una efectiva y rápida decisión.

“Es necesario, para que pueda hacerse efectiva la compensación, que las deudas reúnan los requisitos previstos por el artículo 1715 del Código Civil, a saber: 1) que sean ambas de dinero o de cosa fungible o indeterminadas de igual género y calidad; 2) que ambas deudas sean líquidas; y 3) que ambas sean actualmente exigibles”.

La Corte Constitucional encontró exequible el artículo demandado al considerar que el legislador autorizó el cruce de información que permitirá a la

Administración, antes de efectuar el pago ordenado en la sentencia judicial, conocer si el beneficiario tiene obligaciones con la DIAN pendientes de pago y, precisa que lo adeudado por la Nación podrá compensarse con la deuda del administrado, siempre y cuando, la obligación de éste conste en un título ejecutivo y se haya iniciado el correspondiente cobro administrativo coactivo.

Revisada la actuación, la Sala encuentra que se adelantó el trámite establecido en las normas citadas; además, leída la resolución de compensación cuestionada, se advierte que hacen parte de los fundamentos de derecho el artículo 29 de la Ley 344 de 1999 y su Decreto Reglamentario, normas que la Sala considera son aplicables en este caso, teniendo en cuenta que la compensación discutida tiene origen en el pago ordenado a la Superintendencia Financiera de Colombia, organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en una sentencia judicial.

Ahora bien, fue compensado el valor ordenado en el fallo a la obligación tributaria adeudada por el beneficiario, la cual consta en la liquidación oficial de revisión N°310642007000113 del 26 de noviembre de 2007, acto administrativo de determinación del impuesto sobre las ventas del tercer bimestre de 2004⁸.

Según el artículo 828 del Estatuto Tributario, las **liquidaciones oficiales ejecutoriadas** prestan mérito ejecutivo. Tal carácter lo define el numeral 4° del artículo 829 ib al señalar que los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo se entienden ejecutoriados **cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa** o las acciones de restablecimiento del derecho **se hayan decidido en forma definitiva**, según el caso.

La liquidación oficial de revisión mencionada es un acto administrativo ejecutoriado, toda vez que el contribuyente interpuso el recurso de reconsideración y fue confirmada mediante la Resolución N°31066200800037 del 11 de septiembre de 2008, sin que haya sido objeto de demanda ante la jurisdicción, por tal razón, decidido el recurso gubernativo el acto liquidatorio quedó en firme y constituye título ejecutivo exigible.

⁸ Ver fl. 6 c.a.

Finalmente, se advierte que para hacer efectiva la obligación contenida en el anterior título ejecutivo, la Administración inició el proceso de cobro coactivo al librar el **Mandamiento de Pago N°0024 del 4 de octubre de 2011**⁹, esto es, antes de la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia que ordenó el pago a favor del Banco.

De lo anterior, la Sala concluye que se cumplen los presupuestos legales para que opere la compensación de las obligaciones debidas, de una parte, por la Nación, contenida en sentencia judicial y, de otra, por el demandante, contenida en liquidación oficial ejecutoriada.

La Sala destaca que aunque el artículo 49 de la Ley 344 de 1996 y su Decreto Reglamentario 2126 de 1997, son las normas aplicables al caso y están citadas en el acto que ordenó la compensación aquí cuestionado, el demandante no planteó argumento alguno tendiente a desvirtuar su aplicación, lo que sería suficiente para negar las pretensiones del demandante.

No obstante, en garantía de los derechos al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia, la Sala revisará los argumentos que sustentan la apelación, los cuales se concretan a que la liquidación oficial de revisión que contiene la obligación tributaria compensada no constituye título ejecutivo exigible, porque el mayor impuesto determinado en dicho acto se debió a que la Administración gravó el servicio bancario que presta de pagar pensiones, que a su juicio, no causa el impuesto.

En primer lugar, se resalta que el contribuyente no utilizó el mecanismo idóneo para que la jurisdicción ejerciera el control de legalidad de la liquidación de revisión, hecho que permite inferir que, en su momento, el Banco aceptó la decisión de la administración que modificó la declaración privada y, por tal razón, quedó ejecutoriada, sin que sea procedente en el proceso que se decide, en el que se revisa la legalidad de la resolución de compensación, discutir y decidir

⁹ Contra esta orden de pago, el banco propuso la excepción de falta de título ejecutivo, la cual fue decidida de manera desfavorable en la Resolución 312-0852 del 2 de diciembre de 2011, que luego fue confirmada por la Resolución 0029 del 19 de enero de 2012. Actos administrativos demandados el 27 de abril de 2012, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que dio origen al proceso radicado bajo el número 25000232700020120040500. Consultado el proceso en la página *web* de la Rama judicial y el *software* de gestión de esta Corporación se constató que: i) la demanda fue admitida el 14 de junio de 2012, ii) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones en la sentencia del 11 de abril de 2013, iii) el fallo fue apelado ante esta Corporación, iv) en el momento en que se estudia el presente asunto, el expediente se encuentra al Despacho para fallo desde el 23 de abril del 2014.

aspectos propios de la legalidad del acto liquidatorio que, como se precisó, quedó debidamente ejecutoriado.

De otra parte, si bien el banco actor presentó, ante la jurisdicción, demanda contra la resolución que declaró no probada la excepción de falta de título ejecutivo propuesta contra el **Mandamiento de Pago N°0024 del 4 de octubre de 2011** y ordenó seguir adelante la ejecución, este hecho no inhibía a la Administración para proferir la resolución de compensación, pues como se precisó, la normativa aplicable no establece tal requisito; sólo establece que las obligaciones tributarias a cargo del beneficiario del pago sean exigibles, presupuesto que estaba cumplido.

En todo caso, se advierte que la orden de pago no solo se libró por la obligación tributaria contenida en la liquidación oficial de revisión correspondiente al IVA del tercer bimestre del 2004 sino, además por la del cuarto bimestre de ese mismo año, deudas que superan el valor compensado¹⁰ y, en el evento de prosperar las pretensiones de la demanda interpuesta por el Banco contra los actos de cobro, la compensación efectuada en los actos aquí demandados se reflejaría en el movimiento de la cuenta corriente del contribuyente.

En consecuencia, la Sala encuentra ajustados a la legalidad los actos administrativos cuestionados, sin que de manera alguna desconozcan los preceptos legales y constitucionales invocados por el actor.

Por las razones anteriores, no se dará prosperidad al recurso, por lo que se confirmará la sentencia recurrida.

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,

¹⁰ Según el informe rendido por la Jefe de la División de Gestión de Cobranzas a la Jefe de Gestión de Recaudación, mediante el oficio 131201244-00353 del 17 de abril de 2012, en ese momento, el banco actor adeudaba a la DIAN, las siguientes obligaciones:

Concepto	Impuesto	Sanción	Intereses	Total
L.O. V 3/04 31064200700011 3	\$105.671.00 0	\$178.044.00 0	\$304.740.00 0	\$588.455.000
L.O. V 4/04 31064200700011 4	\$235.814.00 0	\$397.321.00 0	\$672.067.00 0	\$1.305.202.00 0

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva.

RECONÓCESE personería a DIANA PATRICIA GARCÍA NORIEGA, como apoderada de la parte demandada, en los términos del memorial que está a folio 152 del cuaderno principal.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen para su obediencia y cumplimiento. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
