



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas**

Bogotá, D.C., Nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013)

**Radicación:** 11001-03-24-000-2008-00299-00  
**No Interno:** 17647  
**Asunto:** Acción de nulidad parcial contra los Conceptos número 00005 del 5 de agosto de 2003 y 075930 del 22 de agosto de 2001, expedidos por la Oficina Jurídica de la DIAN  
**Demandante:** Sandra Vallejo Arcila  
**Demandado:** U.A. E. DIAN

**F A L L O**

La Sala decide la acción de nulidad parcial incoada por la señora Sandra Vallejo Arcila, contra los Conceptos número 00005 del 5 de agosto de 2003<sup>1</sup>, y 075930 del 22 de agosto de 2001<sup>2</sup>, expedidos por la Oficina Jurídica de la DIAN, que se transcribirán en la parte considerativa de la sentencia.

---

<sup>1</sup> Folios 2 a 31

<sup>2</sup> Folios 40 a 44

## 1. ANTECEDENTES PROCESALES

### LA DEMANDA

La señora **Sandra Vallejo Arcila**, en nombre propio, propuso la siguiente petición:

*“PRIMERA.*

*Que se declare la nulidad del Concepto 00005 del 5 de agosto de 2003 expedido por la **DIAN** en relación con el cruce de cuentas a que se refiere el artículo 57 de la ley 550 de 1999 y su Decreto Reglamentario No. 2267 de 2001, y con las compensaciones que por sentencia y conciliaciones judiciales dispone el artículo 29 de la ley 344 de 1996 desarrollado mediante Decreto Reglamentario No. 2126 de 1997, por los motivos que habrán de mencionarse en los hechos de la demanda.*

*SEGUNDA.*

*Que se declare la nulidad del concepto 075930 de agosto de 2001 proferido por LA **DIAN** para la aplicación del artículo 29 de la ley 344 de 1996, en relación con las compensaciones que por sentencia y conciliaciones judiciales, por los motivos que habrán de mencionarse en los hechos de la demanda.*

*TERCERA.*

*Que en atención a la conducta de la Administración, esta sea condenada en las costas y gastos de este proceso, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 446 de 1998.”*

Invocó como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: Artículos 1, 13, 209, 333 y 334
- Código Contencioso Administrativo: Artículos 1 y 2
- Ley 344 de 1996: art. 29
- Decreto Reglamentario 2126 de 1997

En el acápite de hechos, la demandante transcribió las normas que, a su juicio, la DIAN violó mediante los conceptos demandados.

Puso de presente que mediante el concepto 075930 del 22 de agosto de 2001, reiterado en el concepto 00005 del 5 de agosto de 2003, la DIAN interpretó que no era posible, con fundamento en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996, que los contribuyentes cedieran las sentencias o laudos arbitrales contentivas de condenas al Estado para que terceros distintos a los beneficiarios de esas providencias judiciales pudieran compensar las sumas que estos debían a la DIAN por concepto de obligaciones tributarias.

En el concepto de la violación, la demandante alegó que la DIAN incurrió en falsa motivación *“por inexistencia material o jurídica de los motivos”*, y violación de la ley por interpretación errónea, por cuanto, a su juicio, el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 2126 de 1997 no prohíben el endoso de las providencias judiciales aludidas a favor de terceros.

Aludió al artículo 1º de la Carta Política e hizo una copiosa argumentación sobre los postulados que, según la Corte Constitucional, se derivan de ese artículo 1º. Todo con el propósito de pedir que se interprete el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 en el sentido de que es permitido el endoso aludido.

Reiteró que los artículos 333 y 334 consagran el derecho a la libertad económica y que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, pero no explicó las razones por las que los conceptos demandados violan esas disposiciones.

Posteriormente, transcribió sendos párrafos de autores que explican en qué consiste la violación de la ley para sustentar la causal de nulidad por violación de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 2126 de 1997.

### **SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

La Sala, mediante auto del 18 de junio de 2009, negó la solicitud de suspensión provisional del concepto demandado.

### **LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La DIAN propuso la excepción de inepta demanda. Alegó que la demandante indicó las normas que consideró violadas pero que no sustentó el concepto de la violación.

Precisó que, en todo caso, los conceptos demandados se ajustaban a derecho porque la interpretación que propuso la DIAN se ciñó al artículo 27 del C.C. en cuanto dispone que cuando el sentido de la ley es claro, no se debe desatender el tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Explicó que el artículo 57 de la Ley 550 de 1999 es el único caso en el que el legislador ha permitido la compensación de obligaciones tributarias a favor de terceros.

Añadió que, para la compensación de obligaciones fiscales y condenas al Estado mediante sentencia judicial, el artículo 29 de la Ley 344 de 1999 parte del presupuesto de que hay dos partes: la Nación como deudora y el beneficiario como acreedor. Que, por eso, no es pertinente que el artículo 29 de la Ley 344 de 1999 se interprete que en el sentido de que las entidades públicas pueden compensar las condenas a su cargo con las deudas de un tercero distinto del beneficiado con la sentencia o laudo arbitral. Preciso *“que ceder la cartera a un tercero, burlaría la finalidad de la Ley, ya que la misma pretende asegurar el pago de obligaciones a cargo de deudores del Estado y no de terceros que no tenga esa calidad, quedando de esta manera sin pago la acreencia a favor de la Nación del deudor con el cual se inicial (sic)”*.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte **demandante** amplió los argumentos propuestos en la demanda.

Dijo que la DIAN, en los conceptos demandados, restringió la libertad económica porque desconoce la “negociabilidad” de las sentencias.

Que si bien la Ley 344 de 1996 aludió al beneficiario de la decisión judicial, esa ley no diferenció o limitó que la compensación de la condena pudiera hacerse con obligaciones de terceros no favorecidos, en virtud de la negociabilidad de la sentencia judicial o laudo arbitral. Que esa interpretación violaba los principios de igualdad, eficacia, economía y libertad económica.

Alegó que las sentencias judiciales y los fallos arbitrales son títulos que prestan mérito ejecutivo y, por tanto, son susceptibles de endosarse y cederse *“en aras de la libertad económica consagrada en la constitución nacional”*.

Puso de presente que se promulgó la Ley 550 de 1999, cuyo artículo 57 permitió que los acreedores de las entidades estatales del orden nacional pudieran ejecutar el pago por cruce de cuentas de los tributos administrados por la DIAN con cargo a la deuda a su favor en dicha entidad, y que además, por ese mismo sistema el acreedor de la entidad del orden nacional podía autorizar el pago de las deudas fiscales de terceros.

En consecuencia, alegó que como la ley 550 de 1999 es posterior a la Ley 344 de 1996, se debía permitir la compensación en los términos de la Ley 550 de 1999. Para el efecto, invocó la aplicación de los artículos 1 a 5 de la Ley 153 de 1887.

Insistió en que como la Ley 344 de 1996 no prohibió la compensación ni hizo distinciones de ninguna índole, se debe permitir la compensación en los términos aludidos.

La **U.A.E DIAN** reiteró los argumentos del escrito de contestación de la demanda.

El **Ministerio Público** pidió que se negaran las pretensiones de la demanda.

Dijo que no debía prosperar la excepción de inepta demanda porque el juez podía interpretarla y decidir con los argumentos alegados.

En lo de fondo, dijo que el artículo 29 de la Ley 344 de 1999 no permite que el beneficiario de una sentencia condenatoria o de un laudo arbitral pueda ceder a un tercero la condena para que, a su vez, compense esa condena con las deudas tributarias a su cargo. Explicó que los conceptos demandados no son contrarios a derecho puesto que el hecho de que el artículo 29 de la Ley 344 de 1999 no haya prohibido la compensación, no quiere decir que esté permitida.

Que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-428 de 1997 aclaró el sentido de la norma, en los términos antes anotados.

Precisó que *“lo anterior tienen sustento en que el particular que recibe el reconocimiento patrimonial por el daño antijurídico imputado al Estado mediante la respectiva decisión judicial, podría resultar defraudado o su resarcimiento verse disminuido con la anuencia del Estado, si se autorizara la negociabilidad del fallo que lo benefició, lo cual sería contrario a la finalidad del mismo; además, porque recíprocamente debe responder por sus obligaciones tributarias, a título de compensación.”*

Conceptuó que no se violan la libertad económica ni la iniciativa privada, ni los principios de igualdad y eficacia, *“puesto que la compensación de deudas tributarias de los particulares con pagos que la Nación les deba efectuar, corresponde a una forma de extinción de las obligaciones en general.”*

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos de la demanda incoada por la señora Sandra Vallejo Arcila, la Sala decide si son nulos, parcialmente, los conceptos número 075930 del 21 de agosto

de 2001 y 00005 del 5 de agosto de 2003 de la Oficina Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales—DIAN.

Únicamente se transcribe el concepto 00005 de 2003, habida cuenta de que en su contenido se transcribe el aparte demandado del Concepto 075930 de 2001.

**CONCEPTO ESPECIAL No. 00005 del 5 de agosto de 2003.<sup>3</sup>**

“(…)

**Pregunta 8:**

Procede la cesión de derechos laborales consagrados en sentencias o conciliaciones judiciales a favor de un tercero deudor de la Dian para compensar sus deudas insolutas?

**Respuesta:**

No procede la cesión de derechos laborales consagrados en sentencia o conciliaciones judiciales a favor de un tercero deudor de la Dian para compensar sus deudas insolutas.

---

<sup>3</sup> Dada la extensión del concepto, se transcribe el aparte que la demandante pide que se declare nulo:

**Interpretación:**

Sobre el punto, con fundamento en las disposiciones de la Ley 433 de 1999 [sic] y su Decreto Reglamentario No. 2126 de 1997 este Despacho expresó sus criterios mediante Oficio No. 00018 del 17 de enero de 2003 en el sentido de que ni la Ley ni el reglamento prevén la posibilidad del cubrimiento o compensación hacia deudas de terceras personas.

Por tal razón existe imposibilidad jurídica de cesión de derechos incluidos los laborales consagrados en sentencia o conciliaciones judiciales a favor de un terceros (sic) deudores de la Dian para compensar sus deudas insolutas.

**9. Pregunta:**

Pueden compensarse, con fundamento en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 deudas tributarias de terceros?

**Respuesta:**

No pueden compensarse, con fundamento en el artículo 29 de Ley 344 de 1996 deudas tributarias de terceros.

**Interpretación:**

De acuerdo con las previsiones del inciso 2° del artículo 29 de Ley 344 de 1996, es imperativo para la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación en su condición de obligados a pagar una suma de dinero, solicitar a la autoridad tributaria nacional establezca las deudas a cargo del beneficiario de la decisión judicial a efecto de que se efectúen las compensaciones con las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin que prevea lo posibilidad de compensarse deudas de terceros, como si se prevé en el caso del cruce de cuentas a que se refiere el artículo 57 de la Ley 550 de 1999

cuando prescribe, que por este sistema también podrá el acreedor de la entidad del orden nacional, autorizar el pago de las deudas fiscales de terceros.

Es por lo precedente, que este Despacho mediante concepto No. 075930 del 22 de agosto de 2001 en los pertinentes expresó:

“... No está por demás advertir que estos procedimientos de compensación de deudas tributarias con créditos a cargo de las entidades públicas, judicialmente reconocidos, deben adelantarse únicamente en relación con cada una de las personas favorecidas con los fallos judiciales, cuya identificación plena debe suministrarse a la DIAN para que, a su turno verifique la situación tributaria del acreedor del Estado; igualmente, debe anotarse que no procede reconocer la negociabilidad de las sentencias judiciales o de los laudos arbitrales, para efectos de la compensación tributaria analizada en este concepto....”.

Previo a resolver de fondo, la Sala decide de manera parcialmente desfavorable la excepción de inepta demanda que propuso la DIAN.

En efecto, para la Sala, la demandante sustentó el concepto de la violación, pero parcialmente, pues, pese a que transcribió las normas que consideró violadas, los argumentos que planteó en la demanda se enfocaron a probar la causal de nulidad por violación directa del artículo 29 de la Ley 344 de 1996, por interpretación errónea.

La DIAN tiene razón en cuanto a que la parte actora no sustentó las causales de nulidad por violación de los artículos 1, 13, 209, 333 y 334 de la Carta Política, 1 y 2 del C.C.A., y el Decreto 2126 de 1997, pues se limitó a transcribirlos y a hacer alusiones genéricas sobre lo que a su juicio es el Estado de Derecho, sin concretar ninguna razón que permita inferir por qué deduce que los conceptos demandados violan las normas citadas.

Por esas mismas razones, la Sala no se referirá al hecho nuevo que propuso la demandante en los alegatos de conclusión, como es el referido a la expedición de la Ley 550 de 1999 y a la supuesta obligación de la DIAN de aplicar esa norma en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 a 5 de la Ley 153 de 1887.

La Sala tampoco se referirá a las causales de nulidad, que invocó la demandante en los alegatos de conclusión, referentes a la violación de los principios de igualdad, eficacia y libertad económica, toda vez que a la demandante le correspondía la carga de argumentar las causales de nulidad en la demanda.

Limitada la litis, la Sala considera que le asiste la razón a la DIAN por las siguientes razones:

El artículo 29 de la Ley 344 de 1996 dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 29.** 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.**” (negrilla fuera de texto).

El artículo transcrito fue demandado en acción pública de inexecutableidad ante la Corte Constitucional porque, según el demandante en ese proceso, el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 desconocía la autonomía de la Rama Judicial y violaba el debido proceso, pues otorgaba a la autoridad tributaria la posibilidad de impedir el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Mediante sentencia C-428 de 1997, la Corte despachó desfavorablemente esa acusación. Partió del presupuesto de que el demandante estaba malinterpretando la norma, y por eso, precisó el alcance de la misma, en los siguientes términos:

“(...) 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. Por ende, la norma no está posibilitando que el Ministerio reconozca o no las deudas contenidas en las sentencias o conciliaciones, caso en el cual sería inexecutable, pues permitiría a la autoridad administrativa desestimar las deudas judicialmente reconocidas, sino que simplemente le permite a ese Ministerio utilizar un nuevo mecanismo de pago, **que consiste en registrar la obligación en favor del particular como una deuda pública**, a fin de satisfacerla mediante un bono. 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.”

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional aclaró que el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 creó un mecanismo de pago de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes que tengan a su favor sentencias o conciliaciones judiciales —que no laudos arbitrales—.

Por eso, el citado mecanismo no se creó para permitir que terceros, también deudores de obligaciones fiscales, las paguen. Para la Sala, es claro que prima el deber del beneficiario de la condena, de pagar con las sumas que va a recibir, vía mecanismo de compensación, las deudas fiscales propias, no las obligaciones fiscales de terceros.

Por las anteriores razones, la Sala despacha desfavorablemente las pretensiones de nulidad de los conceptos jurídicos demandados, pues la actora no probó la causal de nulidad por interpretación errónea del artículo 29 de la Ley 344 de 1996.

Valga insistir en que el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 ordena a los órganos del Estado, que resulten obligados a pagar sumas de dinero, a que, de manera previa a efectuar el pago, soliciten a la autoridad tributaria nacional que haga una inspección al **beneficiario de la decisión judicial**,

para que en caso de que este beneficiario tenga, además, deudas de tipo tributario, estas deudas se compensen con las obligaciones debidas por el Estado.

De manera que, la norma en comento no permite que el pago se haga sin la previa inspección, ni tampoco permite que la inspección se haga respecto de las obligaciones fiscales de un tercero distinto al beneficiario de la decisión judicial. En consecuencia, es acertada la interpretación que se fijó en los conceptos demandados.

Por último, la Sala precisa que no se configuró la causal de falsa motivación “*por inexistencia material o jurídica de los motivos*”, como lo adujo la demandante.

La falsa motivación, se reitera, es una causal de nulidad que se relaciona directamente con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa, y, es evidente que, en este caso, la demandante no aludió a ningún hecho en particular que demuestre que la decisión fue falsamente motivada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta<sup>4</sup>, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

---

<sup>4</sup> Mediante auto del 31 de mayo de 2012 se declaró fundado el impedimento que manifestó la Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Por eso, no participa en esta Sala.

**NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda presentada por Sandra Vallejo Arcila en el contencioso de nulidad simple iniciado contra la U.A.E.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE  
VALENCIA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**