



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-41-000-2021-00721-01

Demandante: GABRIEL CAMARGO SALAMANCA

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN

Tema: Modifica en el sentido de negar las pretensiones

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el accionante contra la sentencia dictada el 8 de abril de 2022, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud

El señor Gabriel Camargo Salamanca, por medio de apoderado judicial, y en ejercicio de la acción prevista en la Ley 393 de 1997, demandó a la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales¹, con la finalidad de obtener el cumplimiento de los artículos 850 (inciso 2º), 853 y 857 (inciso 1º) del Estatuto Tributario².

1.2. Hechos

1.2.1. El accionante presentó ante la UAE - DIAN las declaraciones: **i)** de renta del año gravable 2015 y **ii)** del impuesto a la riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, para lo cual aplicó la base del sistema de renta presuntiva y partió del avalúo del impuesto predial que realizó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, respecto de los bienes inmuebles de su propiedad, predios LT Santa María y LT El Rosal, ubicados en el municipio de Facatativá.

¹ En adelante UAE - DIAN

² En adelante - ET.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

1.2.2. Posteriormente, en Resolución 25-290-0004-2020 de 15 de enero de 2020, el IGAC disminuyó el avalúo de los referidos predios, según estimó el actor “en un 23% y un 33%”, respectivamente, “con efecto retroactivo al 2014”.

1.2.3. El 4 de febrero de 2021, el actor solicitó a la UAE - DIAN que ajustara el estado de las obligaciones, por medio de un acto administrativo, respecto de las declaraciones de renta del año gravable 2015 y el impuesto a la riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, “en el sentido de imputar los valores pagados en exceso (...), a las obligaciones aún pendientes de pago, así como a las obligaciones objeto de facilidades de pago otorgadas por la DIAN”, de acuerdo con la disminución de los avalúos anteriormente referida³.

1.2.4. El demandante indicó que “el 12 de marzo de 2021 una funcionaria de la DIAN, quien no señala a qué dependencia pertenece, envió un correo electrónico indicando que daba respuesta al derecho de petición presentado (...) indicando los efectos de una declaración tributaria, sugiriendo realizar las correcciones de las declaraciones (...) e indicando el trámite para solicitar la devolución y/o compensación del excedente que resulte luego de realizar dichas correcciones. Es de advertir que este correo electrónico de la DIAN no resuelve la solicitud presentada, no indica la procedencia de recurso alguno, y en general, no constituye en sí un acto administrativo que pueda ser susceptible de ser controvertido ni en vía administrativa ni en vía judicial”.

1.2.5. El señor Camargo Salamanca promovió acción de tutela, en la que invocó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, con el fin de que la UAE – DIAN resolviera la solicitud presentada el 4 de febrero de 2021, mediante acto administrativo.

El Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, en sentencia de segunda instancia de 7 de julio de 2021, confirmó la decisión del *a quo*⁴ de negar la petición de amparo, al concluir que la entidad dio contestación a la petición que formuló.

1.2.6. El 29 de julio de 2021, el actor presentó escrito, por medio de correo electrónico⁵ con el fin de constituir en renuencia a la UAE - DIAN de lo dispuesto en los artículos 850 (inciso 2º), 853 y 857 (inciso 1º) del ET, para “ajustar el estado de la obligación financiera de las declaraciones presentadas (...) en relación con el impuesto sobre la renta del año gravable 2015 y el impuesto a la riqueza de los años gravables 2015, 2016, 2017 y 2018, y a la imputación de los valores pagados

³ La solicitud se envió por medio del correo electrónico igiron@giron-asociados.com a 032402_gestiondocumental@dian.gov.co, página 12 del archivo. pdf “ED_02CUMPLIMIENTO(.pdf) NroActua2”, índice 2 de SAMAI.

⁴ Según la sentencia de segunda instancia que se aportó la autoridad judicial de primera instancia fue el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá.

⁵ La solicitud de renuencia se envió por medio del correo electrónico nmedina@giron-asociados.com a 032402_gestiondocumental@dian.gov.co, página 60 del archivo. pdf “ED_02CUMPLIMIENTO(.pdf)NroAct ua2”, índice 2 de SAMAI.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

en exceso, cuando hubo lugar a ello, a las obligaciones aún pendientes de pago y objeto de facilidades de pago otorgadas por la DIAN”, mediante acto administrativo.

1.2.7. La demandada, en respuestas de 3 y 4 de agosto de 2021, no accedió a lo solicitado.

1.3. Pretensiones

En la demanda se formularon las siguientes:

“[...] a. Declarar que la DIAN está incumpliendo con el mandato legal conferido en el inciso 2 del artículo 850 del Estatuto Tributario (E.T.), en concordancia con los artículos 853 y 857, inciso 1, ib.

b. Ordenar a la DIAN que resuelva la solicitud de ajuste presentada mediante un acto administrativo, con el fin de que mi representado pueda ejercer su derecho a la defensa, si a ello hay lugar”.

1.4. Trámite de la solicitud en primera instancia

El presente asunto fue conocido, en primera instancia, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, por medio de auto de 14 de enero de 2022, admitió la demanda⁶, decisión que se notificó a la UAE – DIAN, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

1.5. Informe

La UAE – DIAN se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Señaló que la entidad resolvió la solicitud que presentó el actor el 4 de febrero de 2021, mediante los oficios 1-32-243-435-5419, 32-243-436-511 y 1-32-239-418-0384 de 8, 12 y 16 de marzo de 2021.

En cuanto a la falta de expedición de un acto administrativo que resuelva su petición, la entidad se refirió a las consideraciones que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá realizó en la sentencia de 7 de julio de 2021, con ocasión de la acción de tutela que el actor promovió en su contra, en donde concluyó que *“la DIAN sí dio contestación a la solicitud sin perjuicio de que se hubiese realizado mediante Oficio y no mediante un acto administrativo”*. Asimismo, indicó que si bien, no se resolvió la solicitud de devolución de saldos a favor, esto se debió a que el contribuyente no dio trámite al proceso de devolución por medio del Servicio Informático Electrónico (SIE).

⁶ Previa inadmisión de la demanda de acuerdo con el auto que se profirió el 16 de noviembre de 2021, por el magistrado ponente del presente asunto en primera instancia y una vez la parte actora subsanó los yerros que se le advirtieron.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

Indicó que, pese a lo anterior, el demandante presentó el 29 de julio de 2021, una solicitud idéntica a la de 4 de febrero de 2021, pero con el fin de constituir la en renuencia, a la cual dio respuesta, mediante los Oficios 32- 243-436-1573 y 1-32-435-14691 de 3 y 4 de agosto de 2021, en que no accedió a las peticiones, le explicó los excedentes que reportaba el impuesto de renta del año gravable 2015 y el procedimiento que debía adelantar para resolver sobre la devolución de esos valores, para poder proveer por medio de un acto administrativo.

Precisó que lo realmente pretendido por el señor Camargo Salamanca es que se modifiquen las declaraciones tributarias de los años 2015 a 2018, como consecuencia de una disminución del valor patrimonial de los bienes inmuebles de su propiedad, a partir de la resolución de 2020 proferida por el IGAC. Sin embargo, sostuvo que es improcedente porque le corresponde al propio actor realizar la corrección de sus declaraciones, en el término previsto en el artículo 859 del Estatuto Tributario, lapso que ya le ha indicado que se encuentra vencido.

Señaló que las normas invocadas en la demanda, esto es, los artículos 850, 853 y 857 del Estatuto Tributario refieren al trámite de devoluciones y/o compensación, de los pagos en exceso, el cual, el actor debe adelantar como lo establece el Estatuto Tributario, el Decreto 1625 de 2016 y las Resoluciones 151 de 2012, 57 de 2014 y 82 de 2020, razón por la cual no se le puede endilgar incumplimiento a la entidad si el demandante no atiende el procedimiento y acude a través de los medios que se le indicaron para el efecto.

1.6. Sentencia de primera instancia

La Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 8 de abril de 2022, declaró la improcedencia.

Indicó que el medio de control de cumplimiento no tiene dentro de su objeto el de dirimir controversias jurídicas, ni el de reconocer derecho subjetivo alguno, como lo ha señalado esta Corporación⁷.

En el caso concreto, precisó que el demandante solicita que la DIAN ajuste el estado de la obligación financiera de las declaraciones de renta del año gravable 2015 y el impuesto a la riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, para que se corrijan y se imputen los valores pagados en exceso a las obligaciones adeudadas a la DIAN.

No obstante, sostuvo que dicho trámite debe iniciarse a través de un procedimiento administrativo por medio de la plataforma de Servicio Informático

⁷ Al respecto, se citó “(...) TORRES CUERVO, Mauricio (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 22 de noviembre de 2012. Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00109-01(AC)”.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

Electrónico (SIE), lo cual no ha realizado el actor con el lleno de los requisitos que exige el Estatuto Tributario.

En consecuencia, señaló que, a través de este mecanismo de defensa, no podía suplirse, ni pretender relevarse de los trámites administrativos que deben iniciar los contribuyentes, con el fin de solicitar de forma apropiada la devolución y compensación tributaria.

1.7. Impugnación

El accionante, por medio de su apoderado, impugnó la sentencia de primera instancia y solicitó revocarla para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que la decisión del Tribunal es incongruente porque la autoridad judicial afirmó que pidió que se ordenara a la UAE-DIAN que ajuste el estado de la obligación financiera, se corrijan unas declaraciones tributarias y se imputen unos pagos, lo cual indicó que no es cierto, por cuanto lo que pretende es que se resuelva, por medio de un acto administrativo, la solicitud de ajuste de su estado tributario.

Transcribió las pretensiones y los apartes normativos de las disposiciones invocadas en la demanda y sostuvo que “(...) *JAMÁS se ha pretendido que se le ordene a la UAE DIAN que acceda a la solicitud de ajuste del estado de la obligación financiera de mí representado, ni a la corrección de sus declaraciones tributarias, ni mucho menos a la imputación de unos pagos. Lo único que se persigue es que (sic) la decisión de darle o no trámite a esas solicitudes se materialice en un verdadero acto administrativo, y sobre ello el Tribunal de primera instancia erró totalmente su aproximación*”.

Seguidamente, dijo que el *a quo* afirmó que no solicitó el ajuste de obligación financiera e imputación de pagos a través del Servicio Informático Electrónico (SIE), ante lo cual aludió “(...) *que es totalmente irrelevante pues el SIE NO está habilitado para esos propósitos. Es decir, el H. Tribunal le dio plena relevancia a lo afirmado por la DIAN en la contestación de la acción en el sentido de que el trámite debía adelantarse por el SIE, sin siquiera verificar si eso era posible. Pues bien, el SIE, insisto, no está habilitado para trámites como el pretendido por mí representado, luego era imposible acudir a él para ello. Y no obstante, el H. Tribunal negó la acción también por esta razón*”.

Finalmente, señaló que el artículo 228 de la Constitución Política prevé que en las actuaciones de la administración de justicia debe prevalecer el derecho sustancial, lo cual, en su criterio, no ocurrió en el presente asunto, porque la sentencia de



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

primera instancia parte de hechos ajenos a la realidad y supone “*el incumplimiento de un trámite que por demás es inaplicable*”.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver el asunto en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º de la Ley 393 de 1997⁸, 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA”, Ley 1437 de 2011⁹, así como en el artículo 13, numeral 7º, del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de “[...] *las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento. [...]*”.

2.2. Problema jurídico a resolver

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 8 de abril de 2022 de la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente la acción, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La parte actora cumplió con el requisito de constitución en renuencia a la DIAN respecto de las normas cuyo obediencia se deprecó, de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997?

De ser afirmativa la respuesta ¿Hay lugar a ordenar a la DIAN que solucione por medio de un acto administrativo la solicitud de ajuste de sus obligaciones tributarias respecto de los años 2015 y 2018?

⁸ “**Artículo 3o. COMPETENCIA.** <Ver Notas del Editor> De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Parágrafo. Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo Transitorio. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado ~~tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo.~~

⁹ Modificado por la Ley 2080 de 2021.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

2.3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** generalidades de la acción; **(ii)** requisito de procedibilidad y; **(iii)** análisis del caso concreto.

2.3.1. Generalidades¹⁰

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda "*[...] acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido*". En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que "*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos [...]*".

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otros, para asegurar el obediencia de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en atención de sus funciones públicas.

De este modo, la acción constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional "*[...] el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción*

¹⁰ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 MP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E).



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo [...]”¹¹.

Sin embargo, para que la acción prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)¹².
- ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción (Arts. 5º y 6º).
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “[...] cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable [...]” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (Art. 8º).
- iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

2.3.1.1. Normas contra las que procede la acción

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción comprenden tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política¹³.

Sin dejar a un lado, la procedencia contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹² Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", MP: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

administración de producir efectos jurídicos, se precisa que no es dable este mecanismo constitucional para pretender la observancia de normas constitucionales “[...] pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta (sic) acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas [...]”¹⁴.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado¹⁵.

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo acatamiento de la ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que desplace el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en “[...] garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio [...]”¹⁶.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción no se puede incoar frente a normas que generen gastos,¹⁷ a menos que estén apropiados,¹⁸ o cuando se

¹⁴ Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU).

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior¹⁹.

2.3.2. De la renuencia

El requisito de la constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este²⁰ y que la autoridad **se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Sobre este requisito de procedibilidad, la Sala ha señalado que “[...] *el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento [...]*”²¹.

Igualmente, esta Sección²² ha dicho que:

“[...] Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o

¹⁸ Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁹ Sentencia ibídem.

²⁰ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “[...] *La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”.* (Negrita fuera de texto)

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

²² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01, MP: Susana Buitrago.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [...]”²³ (Negritas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

“[...] Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este presupuesto no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “[...] *tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia [...]”.*

Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano²⁴.

²³ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla.

²⁴ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

Al expediente, la parte actora acompañó copia de solicitud presentada²⁵ a la UAE – DIAN, el 29 de julio de 2021, en la que requirió el acatamiento de lo dispuesto en los artículos 850 (inciso 2º), 853 y 857 (inciso 1º) del ET, para que se ajustara el estado de las obligaciones tributarias, por medio de un acto administrativo, respecto de las declaraciones de renta del año gravable 2015 y el impuesto a la riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, “*en el sentido de imputar los valores pagados en exceso (...), a las obligaciones aún pendientes de pago, así como a las obligaciones objeto de facilidades de pago otorgadas por la DIAN*”, de acuerdo con la disminución de los avalúos de los bienes inmuebles de su propiedad, predios LT Santa María y LT El Rosal, que determinó el IGAC en la Resolución 25-290-0004-2020.

A su turno, recibió respuesta por parte de la demandada el 3 y 4 de agosto de 2021 en la que no se accedió a lo solicitado y se le indicó el trámite para obtener las devoluciones de los excedentes que registraban su situación tributaria, en cuanto a la declaración de renta 2015.

De acuerdo con lo anterior, el requisito de que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 se tiene por cumplido.

2.3.3. Análisis del caso concreto

El accionante invocó como normas incumplidas los artículos 850 (inciso 2º), 853 y 857 (inciso 1º) del Estatuto Tributario:

“DECRETO 624 DE 1989

(30 de marzo de 1989)

Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo de 1989

"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

[...]

ARTICULO 850. DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. <Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

[...]

ARTICULO 853. COMPETENCIA FUNCIONAL DE LAS DEVOLUCIONES. Corresponde al Jefe de la Unidad de Devoluciones o de la Unidad de Recaudo

²⁵ La solicitud de renuencia se envió por medio del correo electrónico nmedina@giron-asociados.com a 032402_gestiondocumental@dian.gov.co, página 60 del archivo. pdf “ED_02CUMPLIMIENTO(.pdf)NroAct ua2”, índice 2 de SAMAI.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

encargada de dicha función, proferir los actos para ordenar, rechazar o negar las devoluciones y las compensaciones de los saldos a favor de las declaraciones tributarias o pagos en exceso, de conformidad con lo dispuesto en este título.

Corresponde a los funcionarios de dichas unidades, previa autorización, comisión o reparto del Jefe de Devoluciones, estudiar, verificar las devoluciones y proyectar los fallos, y en general todas las actuaciones preparatorias y necesarias para proferir los actos de competencia del Jefe de la Unidad correspondiente.

[...]

ARTICULO 857. RECHAZO E INADMISION DE LAS SOLICITUDES DE DEVOLUCIÓN O COMPENSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 141 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente>: *Las solicitudes de devolución o compensación se rechazarán en forma definitiva:*

- 1. Cuando fueren presentadas extemporáneamente.*
- 2. Cuando el saldo materia de la solicitud ya haya sido objeto de devolución, compensación o imputación anterior.*
- 3. En el caso de los exportadores, cuando el saldo a favor objeto de solicitud corresponda a operaciones realizadas antes de cumplirse con el requisito de la inscripción en el Registro Nacional de Exportadores* previsto en el artículo 507.*
- 4. Cuando dentro del término de la investigación previa de la solicitud de devolución o compensación, como resultado de la corrección de la declaración efectuada por el contribuyente o responsable, se genera un saldo a pagar.*
- 5. <Numeral adicionado por el artículo 14 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se compruebe que el proveedor de las Sociedades de Comercialización Internacional solicitante de devolución y/o compensación, a la fecha de presentación de la solicitud no ha cumplido con la obligación de efectuar la retención, consignar lo retenido y presentar las declaraciones de retención en la fuente con pago, de los períodos cuyo plazo para la presentación y pago se encuentren vencidos a la fecha de presentación de la solicitud.*

En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 580-1 de este Estatuto.

Cuando la retención en la fuente a título de impuesto sobre las ventas haya sido practicada y consignada directamente al Tesoro Nacional a través de las entidades financieras, conforme lo prevé el artículo 376-1 de este Estatuto, se verificará el cumplimiento de la obligación de declarar los períodos cuyo plazo para la presentación se encuentren vencidos a la fecha de presentación de la solicitud.

Las solicitudes de devolución o compensación deberán inadmitirse cuando dentro del proceso para resolverlas se dé alguna de las siguientes causales:

- 1. Cuando la declaración objeto de la devolución o compensación se tenga como no presentada por las causales de que tratan los artículos 580 y 650-1.*
- 2. Cuando la solicitud se presente sin el lleno de los requisitos formales que exigen las normas pertinentes.*
- 3. Cuando la declaración objeto de la devolución o compensación presente error aritmético.*



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

4. Cuando se impute en la declaración objeto de solicitud de devolución o compensación, un saldo a favor del período anterior diferente al declarado.

PARAGRAFO 1o. Cuando se inadmita la solicitud, deberá presentarse dentro del mes siguiente una nueva solicitud en que se subsanen las causales que dieron lugar a su inadmisión.

Vencido el término para solicitar la devolución o compensación la nueva solicitud se entenderá presentada oportunamente, siempre y cuando su presentación se efectúe dentro del plazo señalado en el inciso anterior.

En todo caso, si para subsanar la solicitud debe corregirse la declaración tributaria, su corrección no podrá efectuarse fuera del término previsto en el artículo 588.

PARAGRAFO 2o. Cuando sobre la declaración que originó el saldo a favor exista requerimiento especial, la solicitud de devolución o compensación solo procederá sobre las sumas que no fueron materia de controversia. Las sumas sobre las cuales se produzca requerimiento especial serán objeto de rechazo provisional, mientras se resuelve sobre su procedencia. [...]”.

En consecuencia, se tiene que se pide el obedecimiento de una ley y, por tanto, el primer requisito para la procedencia de la acción de cumplimiento se encuentra satisfecho.

2.3.4. De las causales de improcedencia de la acción constitucional

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, este mecanismo constitucional no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo obedecimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Así mismo, esta Sección en reiterada jurisprudencia²⁶ ha desarrollado “la existencia de otro mecanismo judicial”, como causal de improcedencia, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable.

En el *sub judice*, la Sala considera que la parte actora no cuenta con otro medio judicial efectivo para lograr que se ordene el acatamiento de los artículos 850 (inciso 2º), 853 y 857 (inciso 1º) del ET, los cuales, como precisó en la impugnación, estima que se encuentran incumplidos por la falta de resolución de la solicitud de ajuste del estado de sus obligaciones tributarias, respecto de las declaraciones de renta del año gravable 2015 y el impuesto a la riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, a través de un acto administrativo, lo anterior, se corrobora porque la propia administración en la contestación informó que no es posible

²⁶ Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado No 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado 25000 -23-31-000-2012-00425-01(ACU). MP. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). MP. Mauricio Torres Cuervo.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

resolver por medio de un acto administrativo sobre las devoluciones que indica el solicitante, hasta que acuda a través del Servicio Informático Electrónico (SIE).

Ahora bien, la Sala precisa que la solicitud de cumplimiento formulada no conlleva la incursión de gastos, por cuanto la parte accionante reclama un mandato que entiende previsto de forma imperativa e inobjetable en las normas señaladas y que simplemente conlleva una obligación de hacer, esto es, expedir un acto administrativo, indistintamente de lo que la administración disponga a lo pretendido. Asimismo, no se vislumbra que el asunto implique la protección de derechos fundamentales toda vez que no fueron invocados en la demanda. Por tanto, la Sala abordará su análisis.

2.3.5. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el obedecimiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo prevé el artículo 87 constitucional. Sin embargo, no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “*deberes*”²⁷.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997. Así, por ejemplo, si la norma prevé una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

En el presente asunto, se invocaron en la demanda y en la renuencia los artículos 850 (inciso 2º), 853 y 857 (inciso 1º) del ET, los cuales, a juicio del actor, se encuentran incumplidos por la falta de resolución de la solicitud de ajuste del estado de sus obligaciones tributarias, respecto de las declaraciones de renta del año gravable 2015 y el impuesto a la riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, a través de un acto administrativo.

El Tribunal indicó que el medio de control de cumplimiento no tiene dentro de su objeto el de dirimir controversias jurídicas, ni el de reconocer derecho subjetivo alguno. En el caso concreto, en atención a los antecedentes expuestos en la demanda, señaló que lo realmente pretendido es que la DIAN ajuste el estado de la obligación financiera de las declaraciones referidas. Por tanto, señaló que, para resolver el debate planteado, el señor Camargo Salamanca debía iniciar el procedimiento por medio de la plataforma de Servicio Informático Electrónico

²⁷ Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

(SIE), como le indicó la demandada, sin embargo, el demandante no lo ha realizado.

En consecuencia, declaró la improcedencia, por cuanto, a través de esta acción, no podía suplirse, ni pretender relevarse de los trámites administrativos que debe promover, con el fin de solicitar de forma apropiada la devolución y compensación tributaria.

A su turno, el impugnante señaló que la sentencia desconoce el principio de congruencia de las decisiones judiciales y el de prevalencia del derecho sustancial porque “(...) *JAMÁS se ha pretendido que se le ordene a la UAE DIAN que acceda a la solicitud de ajuste del estado de la obligación financiera (...) ni a la corrección de sus declaraciones tributarias, ni mucho menos a la imputación de unos pagos. Lo único que se persigue es que (sic) la decisión de darle o no trámite a esas solicitudes se materialice en un verdadero acto administrativo, y sobre ello el Tribunal de primera instancia erró totalmente su aproximación*”.

Igualmente, discrepó que el Tribunal negara sus pretensiones, bajo el argumento de la demandada, consistente en que debía formular la solicitud de ajuste a través del Servicio Informático Electrónico (SIE), pues en su criterio, el sistema no “*está habilitado para esos propósitos.*” y “*sin siquiera verificar si eso era posible*”.

Al respecto, la Sala considera que no le asiste razón al demandante en sus manifestaciones y reparos. En primer lugar, debe precisarse que las solicitudes que ha presentado el accionante a la DIAN, el 4 de febrero y 29 de julio de 2021, conllevan diversas pretensiones que se resumen así:

- Que los requerimientos se resuelvan mediante acto administrativo.
- Disponer el ajuste del estado de cuenta de las obligaciones tributarias 2015 a 2018.
- Reconocer el menor valor de los intereses cancelados.
- Que se ordene la imputación de los valores pagados en exceso en renta 2015, impuesto a la riqueza y normalización de activos 2015 y 2016, con las deudas que registra en impuesto a la riqueza y normalización de activos 2017 y 2018.
- Que se ajuste la facilidad de pago entre el señor Camargo y la DIAN.

A su turno, la entidad le ha indicado que lo solicitado conlleva diversos trámites²⁸, es así como le ha explicado:

²⁸ Las referidas respuestas las aportó el propio actor con la demanda y se encuentran en el archivo. pdf “*ED_02CUMPLIMIENTO(.pdf) NroActua2*”, índice 2 de SAMAI.



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

i) En el Oficio 1-32-243-435-5419 de 8 de marzo de 2021, el Grupo de Control de Obligaciones División de Gestión de Recaudo Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá respondió al actor que esa dependencia, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 962 de 2005 y la Circular 118 de 2005, es el área competente para concretar gestiones orientadas a la corrección de las declaraciones y los recibos de pago, como consecuencia de errores técnicos detectados en los estados de cuenta de los contribuyentes o producto de las dependencias de la entidad. Por tanto, no le corresponde realizar modificaciones de fondo a las declaraciones privadas en virtud de causas diferentes.

De acuerdo con lo anterior, explicó que los ajustes a las declaraciones privadas que pretenden modificar el impuesto a cargo o aumentar el saldo a favor, los debe realizar el mismo contribuyente mediante corrección, de conformidad con el artículo 589 del Estatuto Tributario, dentro del año siguiente al vencimiento del término para presentar la declaración respectiva, a través de la plataforma Servicio Informático Electrónico (SIE).

Según la norma, le indicó al accionante que *“Para corregir las declaraciones tributarias, disminuyendo el valor a pagar o aumentando el saldo a favor, se deberá presentar la respectiva declaración por el medio al cual se encuentra obligado el contribuyente, dentro del año siguiente al vencimiento del término para presentar la declaración (...)”*, por lo que en el caso particular, advirtió que los términos se encuentran vencidos.

Señaló que el área competente, para atender el trámite sobre devoluciones de los pagos en exceso por concepto de obligaciones tributarias, es el Grupo Interno de Trabajo – Devoluciones - Personas Naturales de la División de Gestión de Recaudo de esa Seccional, por medio del proceso de devolución y/o compensación, de conformidad con el artículo 1.6.1.21.21 del Decreto 1625 de 2016, para lo cual se debía radicar la solicitud a través de la página web de la DIAN y diligenciar los formularios correspondientes en el portal digital de la entidad.

En punto a la solicitud del reconocimiento del menor valor de los intereses cancelados y el ajuste de la facilidad de pago, informó que era competencia de la División de Gestión de Cobranzas, por tanto, le indicó al señor Camargo Salamanca que *“(...) se está remitiendo su comunicación al GIT Devoluciones de Personas Naturales, a la Divisiones de Gestión de Cobranzas, Fiscalización para Personas Naturales y Gestión de Liquidación, para que revisen el caso desde su competencia”*.

ii) A su turno, en oficio 1-32-239-418-0384 de 16 de marzo de 2021, el Jefe del Grupo Interno de Trabajo Control de Obligaciones Formales División de Gestión de Fiscalización para Personas Naturales y Asimiladas de la Dirección Seccional



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

de Impuestos de Bogotá, sobre su competencia y las solicitudes del señor Camargo Salamanca, sostuvo que *“no son procedentes teniendo en cuenta que, los contribuyentes tienen la oportunidad de corregir sus declaraciones tributarias para disminuir el valor a pagar en los términos establecidos en el artículo 589 del Estatuto Tributario”*, los cuales en el caso concreto indicó *“se encuentran vencidos”*.

iii) En las respuestas, de 3 y 4 de agosto de 2021, al escrito de renuencia le ha indicado los formularios, links y procedimientos para obtener la corrección de sus declaraciones y las solicitudes de devolución y/o compensación de saldos.

Ahora bien, de acuerdo con las normas invocadas en la demanda, es lo cierto que los contribuyentes tienen el derecho a que se les devuelvan los saldos a favor liquidados en sus declaraciones tributarias (inciso 2 del artículo 850 del ET), pero el inciso 1º *ejusdem*, señala que tal evento opera de forma general a iniciativa del administrado cuando liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias para poder solicitar su devolución.

Lo anterior, tiene concordancia con el artículo 851 del ET, que permite a la DIAN establecer sistemas de devolución de oficio, pero con posterioridad a la presentación de las respectivas declaraciones tributarias.

Por tanto, el deber de expedir el acto administrativo que ordene, rechace o niegue tales solicitudes (artículo 853 y 857 *ibidem*), está condicionado al hecho de que el administrado agote los procedimientos establecidos para el efecto.

En consecuencia, como el actor indicó a la administración el ajuste de sus obligaciones, con ocasión de la Resolución 25-290-0004-2020 de 15 de enero de 2020 en la que, según su criterio, el IGAC disminuyó el avalúo de sus predios, *“en un 23% y un 33%”, “con efecto retroactivo al 2014”*, claramente para poder solicitar la devolución o compensación debe generar la corrección de sus declaraciones y generar el “título” que establezca el valor a devolver, como lo ha indicado esta Corporación²⁹.

²⁹ De acuerdo con lo informado por la DIAN al accionante, el ajuste de las obligaciones tributarias 2015 y 2018, devienen precisamente de las declaraciones de renta y a la riqueza que él presentó en su oportunidad, por lo que la administración le sugirió que debía corregirlas en atención a la variación del avalúo de sus predios que refirió que se presentó con ocasión de la resolución del IGAC de 2020, para poder generar el título que sustente los valores que señala deben devolverse. Al respecto, la Sección Cuarta de esta Corporación en sentencia de 3 de marzo de 2022, radicación: 25000-23-37-000-201400315-01, MP. Milton Chaves García. explicó: *“(…) para esta Sala se requiere la corrección de la declaración privada cuando existe un pago en exceso, ya que se requiere de un título que respalde el valor de la devolución. Sin embargo, es necesario aclarar que en materia de pago de lo no debido existen situaciones en las que no se requiere de corrección y en otras es necesaria. // No se necesita corrección de las declaraciones, cuando existe pago en exceso y pago de lo no debido en los casos en los que el valor del tributo que se solicita la devolución se puede determinar de forma directa de la declaración presentada. (...) cuando el sujeto pasivo declaró*



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

Por tanto, resulta razonable y justificable que la entidad le insista al señor Camargo Salamanca en que debe acudir a la plataforma de Servicio Informático Electrónico (SIE), diligenciar los formularios que allí se prevén y gestionar sus solicitudes de corrección y devolución, respectivamente, conforme a los requisitos generales y particulares previstos para cada trámite, de acuerdo con el Estatuto Tributario, el Decreto 1625 de 2016 y las Resoluciones 151 de 2012, 57 de 2014 y 82 de 2020.

Así las cosas, como el actor insiste en no atender las instrucciones señaladas por la demandada, y no aporta elementos que acrediten que el sistema no está habilitado para tal finalidad o que no atiende sus peticiones, no es posible obligar a la administración a que resuelva sus pedimentos, ni puede utilizarse este medio de control para relevar a la parte actora de adelantar los trámites administrativos que busca sean resueltos.

Por tanto, para poder predicar algún tipo de incumplimiento por parte de la DIAN, el actor debe acreditar que acudió a los canales y procedimientos indicados conforme se lo ha señalado la entidad, no a través de los correos electrónicos a los que ha remitido las solicitudes de 4 de febrero y 29 de julio de 2021³⁰, para que pueda considerarse que surge la obligación por parte de esta de tramitar y pronunciarse en el acto administrativo al que se refieren los artículos 853 y 857 del ET.

En ese sentido, se impone modificar la decisión de primera instancia para negar las pretensiones, por cuanto es lo que corresponde en el presente asunto, por las razones indicadas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

partidas no gravadas con el tributo, ya que el valor discutido es únicamente el pagado en exceso o no debido. (...) no se requiere corrección de declaraciones en situaciones de pago de lo no debido, cuando de una decisión judicial de la que se desprende la nulidad del valor de un tributo nace la posibilidad de solicitar la devolución del monto, que se pagó en exceso. Lo anterior, debido a que solo se requiere descontar del valor pagado la cantidad que corresponde legalmente del tributo. // Sin embargo, se advierte que se necesita corrección de las declaraciones privadas en situación de pago de lo no debido, cuando existan casos en los que de la sola declaración no se pueda desprender el valor de la devolución (saldo a favor). Es decir, cuando se requiera del análisis de elementos probatorios adicionales, para establecer alguno de los elementos del tributo con el fin de que exista título que valide la devolución. // En consecuencia, en una situación de pago de lo no debido que requiera de un estudio o análisis de pruebas para determinar algún elemento del tributo requiere de corrección de la declaración privada, ya que se necesita un título del que se desprenda el valor de la devolución. // Se aclara que el término para corregir es el ordenado en el artículo 589 del Estatuto Tributario el cual establecía, que en el caso de realizar correcciones en las que se disminuya el saldo a pagar o se aumente el saldo a favor se debía presentar solicitud de corrección dentro del año siguiente al vencimiento del término, para presentar la declaración". (Se destaca).

³⁰ Las solicitudes las ha radicado al correo 032402_gestiondocumental@dian.gov.co



Demandante: Gabriel Camargo Salamanca
Demandado: UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Radicado: 25000-23-41-000-2021-00721-01

III. FALLA:

PRIMERO. MODIFICAR la sentencia de 8 de abril de 2022 proferida por la Subsección “A” de las Sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el sentido de **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE a las partes del presente asunto en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO. En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Login>