

Bogotá, D. C.



Doctora
MARTHA CECILIA GARCÍA BUITRAGO
Directora Distrital de Presupuesto
mgarciab@shd.gov.co
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2021IE006212O1
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Devolución de recursos provenientes del derecho de plusvalía. Cumplimiento de orden judicial
Problema jurídico	¿Cuál es el procedimiento y de dónde se deben disponer los recursos para la devolución del dinero inicialmente consignado a la Dirección Distrital de Tesorería, así como los intereses corrientes y moratorios en virtud de una orden judicial?
Fuentes formales	Artículo 35 del Decreto 714 de 1996; artículos 29 a 33 del Decreto 803 de 2018; y artículos 29 y 30 del Decreto 777 de 2019

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Presupuesto eleva consulta a esta Dirección en atención a la solicitud efectuada por la Secretaría Distrital de Planeación.

La Secretaría Distrital de Planeación indicó que debe adelantar los trámites necesarios para el cumplimiento de la orden dada por el Consejo de Estado en segunda instancia, correspondiente a la devolución al demandante de \$209.300.000 más los intereses corrientes a que haya lugar.

Lo anterior pues en su momento tales recursos fueron pagados por el demandante al Distrito Capital por concepto de la participación en plusvalía sobre el englobe de determinados predios. Desea saber qué se debe hacer para que presupuestalmente se asignen los recursos del fondo de compensación, pues estos recursos ingresaron a la Tesorería Distrital en su momento.

Con base en el anterior contexto se pregunta lo siguiente:

1. ¿De dónde se deben disponer los recursos para la devolución del dinero inicialmente consignado a la Dirección Distrital de Tesorería, así como los intereses corrientes y moratorios? ¿Es la Entidad que recibió los recursos quién debe disponer de los mismos o es la Secretaría Distrital de Planeación?
2. ¿Cuál es el procedimiento que se debe seguir para realizar este tipo de devoluciones?

CONSIDERACIONES

En primera medida se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, la Dirección Jurídica es competente para emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, como el que se consulta.

Inicialmente, se precisa que la Plusvalía es el incremento en los precios de un inmueble generado por cambios en el ordenamiento territorial que mejoran económicamente su uso o edificabilidad.

La participación en plusvalía es un ingreso corriente no tributario con destinación específica, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Ley 388 de 1997 y en el Acuerdo Distrital 682 de 2017.

De esta manera, el recaudo del derecho de plusvalía no se enmarca en el principio de unidad de caja, a que se refiere el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 714 de 1996¹.

1. Orden judicial dada por el Consejo de Estado

¹ “ARTÍCULO 13°. *De los Principios del Sistema Presupuestal.* Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se define de la siguiente forma:

e) Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la Ley.”

En la parte resolutive de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 18 de marzo de 2021, a título de restablecimiento del derecho se dispuso lo siguiente:

[...] **CUARTO:** A título de restablecimiento del derecho, **declarar** que los demandantes no están obligados al pago de las sumas del tributo por participación en plusvalía liquidada conforme a las Resoluciones 714 del 10 de junio de 2011 y 336 del 9 de marzo de 2012, proferidas por la Secretaría Distrital de Planeación. Así mismo, **ordenar a la Secretaría Distrital de Planeación devolver la suma de DOSCIENTOS NUEVE MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$209.300.000,00), correspondientes las sumas pagadas por participación en plusvalía sobre el englobe de los predios identificados con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1640347, más (i) intereses corrientes, desde el 22 de agosto de 2007 (fecha del Oficio 2007-EE191534, acto que negó la devolución, hasta la ejecutoria de la presente providencia, e (ii) intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria de esta sentencia hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación.**” (Resaltado fuera del texto)

La orden judicial está dirigida a una entidad distrital del nivel central y comprende la devolución de las sumas pagadas por concepto de plusvalía, más los intereses corrientes y los intereses moratorios que se causen hasta la fecha de la devolución.

2. Régimen jurídico aplicable a la devolución de recursos

Lo primero que debe advertirse es que el Decreto Distrital 803 de 2018, “Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para la determinación, la liquidación, el cobro y el recaudo de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones”, define en los artículos 29² a 33, entre otros aspectos, el procedimiento que deben adelantar los contribuyentes para solicitar la devolución de recursos provenientes del derecho de plusvalía.

Como en este caso la solicitud la formula una entidad pública y, no un contribuyente, la devolución se realiza con fundamento en la orden judicial y bajo el procedimiento

² “Artículo 29°. Quienes pueden solicitar devolución de la participación en plusvalía. Los contribuyentes de la participación en la plusvalía podrán solicitar, con excepción de los pagos voluntarios a los que se refiere el parágrafo del artículo 10 de este Decreto, la devolución o compensación de los saldos a favor originados con ocasión del pago del formato de recibo de pago de la participación en Plusvalía que resulten de pagos en exceso o de lo no debido, de conformidad con el trámite señalado en los artículos 144 y siguientes del Decreto Distrital 807 de 1993.

En todos los casos, la devolución de saldos a favor se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del contribuyente. En el mismo acto que ordene la devolución, se compensarán las deudas y obligaciones a cargo del contribuyente.”

establecido en los artículos 29, 30 y 33 del Decreto Distrital 777 de 2019³ que prescribe:

“Artículo 29. Pagos, compensaciones y devoluciones. El ordenador del gasto y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso, mediante los mecanismos que para el efecto establezca la Dirección Distrital de Tesorería.

La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el sistema de información que para el efecto se establezca. (...)

Artículo 30. Responsabilidad de los ordenadores del gasto en el seguimiento y control de la ordenación de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería. Es responsabilidad de los ordenadores del gasto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de los Fondos de Desarrollo Local, realizar el seguimiento y control de los documentos que ordenan pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería, así como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten y su solicitud de anulación y/o reenvío. “ (...)

“Artículo 33. Devoluciones. Las devoluciones realizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda, ordenadas por otras entidades distritales, se harán bajo la responsabilidad exclusiva de las entidades, fondos o dependencias que las ordenen con la firma de los servidores públicos competentes. La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva instrucción recibida de las entidades ordenadoras del giro.

(...) Las devoluciones y/o compensaciones de los saldos a favor que se reconozcan por pagos con exceso o de lo no debido se registrarán como un menor valor del recaudo en el período en que se paguen o abonen en cuenta.” (Resaltado fuera del texto)

Los citados artículos han precisado que las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondo de Desarrollo Local deben remitir a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de devolución que requieran ser giradas o legalizadas a través de la Cuenta Única Distrital. En ellas se deben establecer las

³ “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”

fuentes de financiación, según sea el caso y será de cada entidad la responsabilidad sobre las órdenes de pago y devoluciones.

Lo anterior pues cada entidad es responsable y autónoma en el manejo de los recursos que le han sido apropiados presupuestalmente. En ese sentido, la Dirección Distrital de Tesorería únicamente tiene competencia para efectuar el respectivo giro ordenado. Así las cosas, las entidades deben revisar la procedencia de la devolución, y si es del caso, ordenar la devolución de los dineros al respectivo interesado.

Los aspectos mencionados frente a las competencias de las entidades y de la Dirección Distrital de Tesorería, en las devoluciones tramitadas bajo los artículos 29 y 30 del Decreto 777 de 2019, se han descrito en conceptos anteriores, ⁴ los cuales se ratifican.

Se reitera en todo caso que la Dirección Distrital de Tesorería cumple funciones operativas, solo recibe órdenes de los competentes de cada una de las entidades que conforman el presupuesto anual y de los Fondos de Desarrollo Local.

Ahora bien, respecto al procedimiento para la devolución de ingresos no tributarios,⁵ la Circular 01 del 27 de enero de 2020 de la Dirección Distrital de Tesorería, dispuso lo siguiente:

[...]

1. FUNDAMENTO LEGAL:

De conformidad con el artículo 33 del Decreto Distrital 777 de 2019, la Dirección Distrital de Tesorería – DDT solamente tiene competencia para realizar giros por concepto de devoluciones en cumplimiento de una orden de devolución impartida por la respectiva dependencia, fondo o entidad distrital, bajo su exclusiva responsabilidad.

⁴ 1. Los artículos 29 y 30 del Decreto Distrital 777 de 2019 han precisado que las entidades deben remitir a la Dirección Distrital de Tesorería las devoluciones que requieran ser giradas o legalizadas, a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso, disponiendo que corresponde a cada entidad la responsabilidad sobre las órdenes de pago y devoluciones autorizadas.

2. De acuerdo con ello, tal como lo concluyó esta Entidad, mediante los conceptos 2018IE12281, 2019ER73027 y 2019ER90012, cada entidad es responsable y autónoma en el manejo de sus recursos y la Dirección Distrital de Tesorería únicamente tiene competencia para efectuar el respectivo giro ordenado, siendo el DAPEP el que debe revisar procedencia y si es el caso ordenar la devolución de los dineros al tercero que lo solicita, conforme a lo establecido en el Decreto Reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 777 de 2019.

⁵ Desde el punto de vista orgánico presupuestal, los ingresos no tributarios son aquellos que no tienen naturaleza impositiva.

[...]Por otra parte, el artículo 31 de dicho decreto precisa, además que: “La responsabilidad sobre la legalidad, pertinencia y oportunidad de todos los pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones recae exclusivamente sobre las entidades, dependencias o unidades ejecutoras ordenadoras y sobre los servidores públicos que suscriban la respectiva orden o instrucción.”

Adicionalmente, el artículo 30 del mismo decreto ordena: “Es responsabilidad de los ordenadores del gasto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de Fondos de Desarrollo Local, realizar el seguimiento y control de los documentos que ordenan pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería, así como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten y su solicitud de anulación y/o reenvío.”

2. DIRECTRICES PARA ÓRDENES DE DEVOLUCIÓN IMPARTIDAS POR ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, FONDOS DE DESARROLLO LOCAL Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS – CON UN ÚNICO SOPORTE ANEXO

=

Las entidades a que se refiere el presente numeral radicarán en la ventanilla de correspondencia de la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH, un oficio mediante el cual ordenan a la DDT la devolución de Ingresos No Tributarios, **con un único soporte anexo**

Este oficio cumplirá con las siguientes condiciones:

2.1. Ir dirigido a la Oficina de Gestión de Ingresos – DDT.

2.2. Especificar en el asunto “Orden de Devolución de Ingresos No Tributarios”.

2.3. Estar firmado, con firma manuscrita original, por el Ordenador del Gasto y por el Responsable del Presupuesto, las cuales deben estar previamente registradas en la DDT.

2.4. Aquellas ordenaciones de devolución con las cuales no se ejecute presupuesto deberán ser suscrita por el Representante Legal de la entidad o quien éste delegue, mediante firma previamente registrada en la DDT, cumpliendo así con lo ordenado en el inciso 3 y el párrafo del artículo 29 del Decreto Distrital 777 de 2019.

2.5. Informar los siguientes datos:

[...]

- Concepto del ingreso cuya devolución se solicita. Este concepto corresponderá al mismo del recaudo ordenado por la entidad distrital respectiva y registrado en el recibo de caja o en el acta de legalización expedidos por la DDT.

- Fecha, valor y número del recibo de caja, consignación bancaria y/o transferencia electrónica realizados ante la DDT del ingreso que se ordena devolver.
- Causal de devolución: Pago equivocado, Doble pago, Pago mayor valor, Exoneración, Error en la liquidación, Proceso no ejecutado u otra causal.
- Valor de la devolución ordenada (expresado en letras y números)
- Cuenta bancaria del beneficiario de la devolución de los recursos:[...]

2.6. Envío del único soporte: Cada dependencia o entidad distrital ordenadora de una devolución es exclusiva responsable de establecer e implementar los procedimientos y controles necesarios para atender las solicitudes, efectuar las verificaciones, establecer la viabilidad y la legalidad de la devolución y prevenir dobles o improcedentes devoluciones, así como de custodiar todos los documentos de soporte. Por consiguiente, la Oficina de Gestión de Ingresos - DDT solamente recibirá oficios contentivos de órdenes de devolución de Ingresos No Tributarios con un **único soporte anexo** conforme a lo previsto en el artículo 33 del Decreto Distrital 777 de 2019.

Esta norma dispone que el beneficiario deberá entregar junto con la solicitud de devolución, una certificación bancaria de una cuenta bancaria activa de la cual sea el titular, abierta en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, con fecha de expedición no mayor a tres (3) meses contados a partir de la fecha de radicación del oficio de solicitud de devolución de recursos en la Secretaría Distrital de Hacienda.

En caso de recibir documentación adicional a la certificación bancaria, la misma será devuelta y no se efectuará el trámite de devolución de recursos.

De acuerdo con lo expuesto, las devoluciones que requieran ser procesadas a través de la Cuenta Única Distrital, deben ser ordenadas por las entidades integrantes del Presupuesto Anual del Distrito Capital, con el cumplimiento de los requisitos señalados, y bajo su responsabilidad.

CONCLUSIONES

Con sustento en los argumentos expuestos se pasa a resolver los interrogantes planteados, así:

1. ¿De dónde se deben disponer los recursos para la devolución del dinero inicialmente consignado a la Dirección Distrital de Tesorería, así como los intereses corrientes y moratorios? ¿Es la Entidad que recibió los recursos quién debe disponer de los mismos o es la Secretaría Distrital de Planeación?

En atención a la devolución de recursos a efectuar, el reintegro se habrá de realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 del Decreto 777 de 2019, bajo la instrucción que de la Secretaría Distrital de Planeación, con cargo a los

recursos que se encuentren disponibles en las cuentas bancarias, a través de las cuales se recauda el derecho de plusvalía. Lo anterior se confirma igualmente, por cuanto la orden de devolución decretada por el Consejo de Estado se dirige a la Secretaría Distrital de Planeación, que fue la entidad que expidió los actos administrativos declarados nulos.

2. ¿Cuál es el procedimiento que se debe seguir para realizar este tipo de devoluciones?

En este caso se seguirá el procedimiento indicado por la Circular 01 de 2020, emitida por la Dirección Distrital de Tesorería, en el marco del Decreto Distrital 777 de 2019.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Proyectó: Carol Murillo Herrera