



MEMORANDO

ASUNTO: Concepto Jurídico. Solicitud de concepto. Viabilidad jurídica de devolver un aporte voluntario realizado mediante el pago de impuesto predial y competencia para su devolución. Solicitud de trámite de reforma al Decreto 797 de 2018. Referencia 2023IE01

OBS:

FECHA:



PARA:

DE: Dirección Jurídica

ASUNTO: Solicitud de concepto. Viabilidad jurídica de devolver un aporte voluntario realizado mediante el pago de impuesto predial y competencia para su devolución. Solicitud de trámite de reforma al Decreto 797 de 2018.

CONCEPTO

Referencia	2023IE015247O1
Descriptor general	Aportes voluntarios
Descriptores especiales	Devolución de aportes voluntarios
Problemas jurídicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería dar respuesta a la solicitud de devolución de un aporte voluntario recibido con el pago de un impuesto distrital? 2. En caso de que sea negativa la respuesta, ¿a qué dependencia de la Secretaría Distrital de Hacienda le corresponde efectuar dicho trámite? 3. ¿Actualmente es aplicable el Concepto 16518 de 2002 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda? 4. ¿Es viable devolver un aporte voluntario realizado por error en el diligenciamiento del formulario de declaración y pago de un impuesto distrital?
Fuentes formales	<p>Constitución Política de Colombia. Código Civil Decretos Distritales 714 de 1996, 601 de 2014, 797 de 2018, 192 de 2021 y 356 de 2022. Circular No. 3 de 2023 de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda. Concepto 16518 de 2002 de la Subdirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda.</p>



IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería a través de memorando 2023IE015247O1, elevó solicitud de concepto jurídico con el fin de obtener respuesta a los siguientes interrogantes:

- “1. ¿De conformidad con el marco normativo vigente, corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería dar respuesta a la solicitud de devolución de un aporte voluntario recibido con el pago de un impuesto distrital?”*
- 2. En caso de que sea negativa la respuesta, ¿a qué dependencia de la Secretaría Distrital de Hacienda corresponde el trámite de una solicitud de devolución de un aporte voluntario recibido con el pago de un impuesto distrital?”*
- 3. ¿Actualmente es aplicable el Concepto 16518 de 2002 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda?”*
- 4. De fondo, ¿es viable devolver un aporte voluntario realizado por error involuntario en el diligenciamiento del formulario de declaración y pago de un impuesto distrital?”*

Lo anterior en razón a que mediante correo electrónico con radicado 2023ER166383O1 dirigido a la Dirección Distrital de Tesorería, la tesorera de la Universidad de Cundinamarca manifestó que por error pagó el impuesto predial a favor del Distrito Capital con aporte voluntario, valor que en su opinión no procede por cuanto la universidad no posee presupuesto para esa clase de aportes, por lo cual solicitó orientación para que se rechazara ese pago y/o se efectuara la devolución de dicho aporte equivalente a la suma de \$53.736.000.

La Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones de la Dirección Distrital de Impuestos, a través de comunicación con radicado 2023EE126990O1 del 10 de mayo de 2023, respondió a la Universidad de Cundinamarca que no era competente para emitir un pronunciamiento a su solicitud de devolución, por cuanto en su criterio la dependencia competente es la Dirección Distrital de Tesorería.

En tal virtud, con la solicitud de concepto se adjuntó un proyecto de reforma al Decreto Distrital 797 de 2018, con el fin de armonizar la operatividad actual del recaudo del aporte voluntario, para que estos recursos ingresen al presupuesto distrital como recursos de capital y se recauden por la Secretaría Distrital de Hacienda, conjuntamente con el impuesto respectivo, a través del sistema de información de la Dirección de Impuestos de Bogotá.

CONSIDERACIONES

1. Naturaleza jurídica de los aportes voluntarios

Los aportes voluntarios son un mecanismo de solidaridad que permite que aquellos ciudadanos con mayores ingresos concurran de manera voluntaria a la financiación de proyectos relacionados con infraestructura, obras sociales, seguridad, convivencia ciudadana, entre otras áreas, por lo que suelen tener una destinación específica definida previamente en los Planes Distritales de Desarrollo. En el Distrito Capital, usualmente estos recursos han venido siendo recaudados y administrados por la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Tesorería.

Así mismo, estos aportes se han clasificado como recursos que el Distrito recibe a título de donación, situación que no permite atribuirles connotación tributaria alguna, dado que no concurren los elementos estructurales para considerarlos de ese modo¹, a pesar de que su recaudo suele hacerse de forma concomitante con el pago del impuesto predial o el de vehículos, e incluso se liquidan como porcentaje de la base de estos impuestos.

Estas premisas son ratificadas por el artículo 1 del Decreto Distrital 797 de 2018², cuyo tenor literal es el siguiente:

(...) *Artículo 1º. Naturaleza de los Aportes Voluntarios. Los aportes voluntarios que las personas naturales o jurídicas **entreguen a título de donación, en los términos del artículo 1443 del Código Civil**, ingresarán al presupuesto distrital como recursos de capital y se recaudarán por la Secretaría de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería y su ingreso, administración y control será determinado por medio de resolución de la mencionada entidad.*
(...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Entonces, para comprender a profundidad la naturaleza jurídica de los aportes voluntarios, es menester remitirnos a la regulación del contrato de donación prevista en el Código Civil colombiano, cuyos rasgos esenciales son los siguientes:

- Es un acto por el cual una persona (donante) transfiere gratuita e irrevocablemente³, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta (donatario). (Artículo 1443)
- Es principal, consensual, de ejecución instantánea y unilateral, en la medida que la obligación principal consistente en entregar el bien en donación es para el donante. (Artículo 1483)
- Corresponde al notario autorizar mediante escritura pública las donaciones cuyo valor excedan la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes, siempre y cuando donante y donatario sean plenamente capaces, lo soliciten de común acuerdo y no se contravenga ninguna disposición legal. (Artículo 1458)
- Debe ser aceptada por parte del donatario y mientras dicha manifestación no se haya efectuado y por consiguiente sea notificada al donante, este podrá revocar la donación. (Artículo 1469)
- Se puede ejercer la acción rescisoria para que se revoque, rescinda o se declare la nulidad de la donación en los casos en que procedan estas figuras. (Artículos 1483, 1484 y 1489)

En cuanto a la aceptación de la donación, el artículo 2 del Decreto Distrital 797 de 2018 precisó que las donaciones recibidas por concepto de aportes voluntarios se entienden aceptadas de manera general en virtud de la expedición de ese acto administrativo.

Ahora bien, desde el punto de vista de los ingresos del Distrito Capital y la connotación de los aportes voluntarios como donaciones, es dable catalogar dichos aportes como recursos de capital que se incorporan al presupuesto de rentas del Presupuesto Anual del Distrito, según

¹ Cfr. Artículo 338 de la Constitución Política.

² Por el cual se definen reglas relacionadas con el mecanismo de aportes voluntarios y su implementación

³ Es irrevocable en principio debido a que puede ser revocada por ingratitud. (Artículo 1485, ídem)

lo establecen los artículos 16 y 17 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996⁴.

A su vez, los ingresos corrientes del Distrito Capital se clasifican en tributarios o no tributarios, tal como lo indica el artículo 3 del Decreto Distrital 192 de 2021⁵; en cuanto a estos últimos, la norma en mención incluye las tasas y derechos administrativos, contribuciones, derechos por monopolios, multas, venta de bienes y servicios, transferencias corrientes, mientras que los ingresos de capital comprenden los recursos obtenidos por transferencias de capital, tales como donaciones y convenios, recursos del crédito, recursos del balance, disposición de activos, rendimientos financieros y otros de la misma naturaleza, que ingresan al tesoro público de manera esporádica.

De manera que, los aportes voluntarios son donaciones que a su vez se constituyen en un ingreso de capital que se incorporan al Presupuesto Anual del Distrito Capital conforme a su destinación específica.

2. Competencia para la administración, recaudo y solicitudes de devolución de los aportes voluntarios

El artículo 5 del Decreto Distrital 797 de 2018 señaló que “*La Secretaría Distrital de Hacienda determinará el procedimiento de recaudo, administración y ejecución de los Aportes Voluntarios, de conformidad con los parámetros generales de asignación, señalados en este Decreto y por las normas presupuestales y contables vigentes*”. (Negrillas y subraya propias)

Específicamente, el artículo 36 del Decreto Distrital 192 de 2021, modificado por el artículo 7 del Decreto Distrital 356 de 2022, definió las reglas generales a seguir para el procedimiento de las devoluciones de ingresos tributarios y no tributarios, así:

(...) Artículo 36°. Modificado por el art. 7, Decreto Distrital 356 de 2022. <El nuevo texto es el siguiente> Reglas generales en el procedimiento de las devoluciones de ingresos tributarios y no tributarios. Las devoluciones y/o compensaciones de los saldos a favor que se reconozcan por pagos en exceso o de lo no debido, y los intereses corrientes ordenados por orden judicial o administrativa con el objeto de indexar o actualizar del capital a devolver, se registrarán como un menor valor del recaudo en el período en que se devuelvan o abonen en cuenta.

Los intereses moratorios serán pagados a través del rubro presupuestal de la entidad distrital que haya sido parte en el respectivo proceso judicial, salvo en lo dispuesto en el Parágrafo 2 del Artículo 36A del presente Decreto.

La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos, de conformidad con la respectiva instrucción recibida de las entidades distritales o dependencias de la Secretaría Distrital de Hacienda ordenadoras de la respectiva devolución. Es responsabilidad de las entidades distritales y dependencias de la Secretaría Distrital de Hacienda, cuando ordenen devoluciones, realizar el seguimiento y control de los documentos.

⁴ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

⁵ Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

Cuando en el curso de una vigencia fiscal y antes del respectivo cierre contable, de conformidad con las normas, plazos y procedimientos propios de la operación Tesoral, la Dirección Distrital de Tesorería establezca que es imposible realizar la devolución, en los precisos términos en los cuales dicha orden fue impartida por el ordenador, podrá dejarla sin efectos, una vez lo comuniqué a la entidad distrital o dependencia de la Secretaría Distrital de Hacienda, operación que quedará registrada en el Sistema de Información Financiera que para el efecto se establezca. En tales eventos, será responsabilidad exclusiva de la entidad distrital o dependencia ordenadora revisar oportunamente el estado de la orden en el sistema de información y, según el caso, aclarar el(los) rechazos que se presenten y tramitar la respectiva solicitud de anulación y/o reenvío debidamente ajustada en el Sistema de Información Financiera de la Secretaría Distrital de Hacienda, así como adoptar las medidas administrativas, jurídicas y presupuestales tendientes al reconocimiento de los derechos sustanciales o a la respectiva depuración contable.

En el marco de la política de pagos electrónicos con recursos del Tesoro Distrital, adoptada por la Secretaría Distrital de Hacienda, los valores objeto de devolución serán entregados al beneficiario de ésta, a través de abono a cuenta bancaria. Para ello, el beneficiario deberá entregar, junto con la solicitud de devolución, una constancia de su titularidad de cuenta bancaria activa, abierta en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, con fecha de expedición no mayor a un (1) mes.

De manera excepcional, podrán utilizarse otros mecanismos bancarios, siempre y cuando el interesado afirme por escrito, bajo la gravedad de juramento que no tiene cuentas bancarias embargadas por orden de autoridad competente. (...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Como se puede evidenciar, la Dirección Distrital de Tesorería juega un papel fundamental en la gestión de las devoluciones de ingresos tributarios y no tributarios. En consonancia con lo anterior, el artículo 36B del Decreto Distrital 192 de 2021, adicionado por el artículo 9 del Decreto Distrital 356 de 2022, le asignó a esa Dirección competencias funcionales relacionadas con el registro y aprobación de devoluciones de ingresos no tributarios, originadas en consignaciones equivocadas asociadas a pagos de lo no debido y constituidos en depósitos, del modo en que se expresa a continuación:

*(...) Artículo 36B. Adicionado por el art. 9, Decreto Distrital 356 de 2022. <El texto adicionado es el siguiente> Competencias funcionales en las devoluciones de ingresos no tributarios. Las devoluciones de ingresos no tributarios serán **registradas y aprobadas en el Sistema de Información de la Secretaría Distrital de Hacienda**, por la entidad distrital donde queda registrado el ingreso en el mencionado Sistema, a cargo del respectivo ordenador de gasto u ordenador de pago.*

La Dirección Distrital de Tesorería registrará y aprobará las devoluciones originadas en consignaciones equivocadas asociadas a pagos de lo no debido y constituidos en depósitos, como un ingreso temporal en la Dirección Distrital de Tesorería. (...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Aún más, el literal c) del artículo 47 del Decreto Distrital 601 de 2014, le asignó a la Oficina de Gestión de Ingresos de la Subdirección de Operación Financiera de la Dirección Distrital de Tesorería, la función concerniente a **“Dirigir y coordinar las devoluciones de ingresos no tributarios ordenadas por las entidades de la Administración Central y Fondos de Desarrollo Local, así como las que correspondan a la Dirección Distrital de Tesorería”.** (Negrillas y subraya propias)

Es así que, con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, la Dirección Distrital de Tesorería expidió la Circular No. 3 de 2023, en la que impartió lineamientos para la devolución

de ingresos no tributarios, dirigidos a los Representantes Legales, Ordenadores del Gasto, Responsables del Presupuesto, Responsables Financieros, Administrativos y Contables de las Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, los Fondos de Desarrollo Local, Establecimientos Públicos y usuarios personas naturales o jurídicas.

En el numeral 3 de la circular en comento, se definen con mayor precisión los requisitos, documentos, soportes y medios de envío para que las personas naturales y jurídicas radiquen sus solicitudes de devolución de ingresos no tributarios.

Por lo tanto, se concluye que la competencia para resolver las solicitudes de devolución de ingresos no tributarios del Distrito Capital corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, de modo que la propuesta de reforma al Decreto Distrital 797 de 2018 que se adjuntó a la solicitud del presente concepto, en criterio de esta Dirección resultaría innecesaria.

3. Improcedencia de la devolución de los aportes voluntarios

En relación con este tema, es importante traer a colación el Concepto 16518 de 2002 de la Subdirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, donde se abordó el caso de una persona natural que solicitaba la devolución del aporte voluntario que había pagado conjuntamente con el impuesto predial, en el cual, previas consideraciones referentes al carácter de donación gratuita e irrevocable de estos aportes, el principio de prueba por escrito y la imposibilidad de la corrección en la liquidación del aporte, y dado que no se trata de un impuesto, concluyó lo siguiente:

*(...) estimamos que no es procedente efectuar la devolución de su pago del aporte voluntario, por cuanto al revisar el formulario se verificó que respecto de la casilla correspondiente al aporte voluntario fue seleccionada la opción afirmativa, **luego se configuró en una erogación de parte suya, la cual está inmersa en la figura de la donación, prevista en nuestra legislación civil como gratuita e irrevocable. Su aporte dinerario a favor de Bogotá D.C. se entiende aceptado de manera general en virtud del artículo 1º del Decreto 040 de 2002.***

El aporte se constituyó como un ingreso de capital con destinación específica en proyectos de inversión social.

Por lo anteriormente expuesto, a la Administración Distrital no le es permitido realizar devolución de su aporte voluntario (...). (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Empero, *mutatis mutandis* respecto a las normas que fundamentaron en su momento el concepto aludido (en la actualidad la norma vigente que regula todo lo concerniente al mecanismo de aportes voluntarios y su implementación en el Distrito Capital es el Decreto Distrital 797 de 2018), esta Dirección comparte las conclusiones de tal concepto en la medida que guarda coherencia con la argumentación expuesta hasta este punto.

Adicionalmente, dado al carácter donativo que la norma en mención le atribuye a los aportes voluntarios y su condición gratuita e irrevocable, es claro que a la luz de la legislación civil sustantiva y procesal, las partes del contrato de donación pueden ejercer la acción rescisoria cuando a su parecer se incumplen las disposiciones civiles que regulan esta figura, tal como se expuso en precedencia.

En el caso concreto, se manifiesta que la tesorera de la Universidad de Cundinamarca por error efectuó el pago de un aporte voluntario con el recaudo del impuesto predial a cargo de esa entidad, por lo cual, *prima facie* el contrato de donación estaría viciado de nulidad por falta de voluntad del donante⁶, circunstancia que en todo caso deberá ser declarada por un Juez de la República, conforme lo determinan los artículos 1742 y 1743 del Código Civil colombiano, orden judicial que la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Tesorería deberá proceder a dar cumplimiento, en caso de ser favorable a la entidad demandante.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis jurídico precedente, se procede a resolver las inquietudes objeto del presente concepto en el orden planteado:

“1. ¿De conformidad con el marco normativo vigente, corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería dar respuesta a la solicitud de devolución de un aporte voluntario recibido con el pago de un impuesto distrital?”

2. En caso de que sea negativa la respuesta, ¿a qué dependencia de la Secretaría Distrital de Hacienda corresponde el trámite de una solicitud de devolución de un aporte voluntario recibido con el pago de un impuesto distrital?”

De conformidad con los artículos 36 y 36 B del Decreto Distrital 192 de 2021, el literal c) del artículo 47 del Decreto Distrital 601 de 2014, y la Circular No. 3 de 2023 de la Dirección Distrital de Tesorería, la dependencia competente al interior de la Secretaría Distrital de Hacienda para resolver una solicitud de devolución de un aporte voluntario recibido con el pago de un impuesto distrital, es la Oficina de Gestión de Ingresos de la Subdirección de Operación Financiera de la Dirección Distrital de Tesorería.

“3. ¿Actualmente es aplicable el Concepto 16518 de 2002 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda?”

Sus conclusiones siguen siendo válidas, aclarando que la norma vigente que regula todo lo concerniente al mecanismo de aportes voluntarios y su implementación en el Distrito Capital es el Decreto Distrital 797 de 2018, y que la devolución de dichos aportes eventualmente podría ser ordenada por un Juez de la República.

“4. De fondo, ¿es viable devolver un aporte voluntario realizado por error involuntario en el diligenciamiento del formulario de declaración y pago de un impuesto distrital?”

En principio no sería viable en razón al carácter gratuito e irrevocable del contrato de donación, salvo que la devolución del aporte voluntario sea ordenada por un Juez de la República.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

⁶ Artículos 1740 y siguientes del Código Civil colombiano.



De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Firmado digitalmente
por ESPERANZA ALCIRA
CARDONA HERNANDEZ

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisó: Javier Mora González. – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado.

Javier Mora González Firmado digitalmente por
Javier Mora González