

Bogotá, D. C.

Doctor  
**NELSON JAVIER VÁSQUEZ TORRES**  
 Subsecretario de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario  
 Secretaría Distrital del Hábitat  
 CR 13 No. 52 – 25  
 NIT. 899999061  
 Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	2020ER30120
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Gravamen a los Movimientos Financieros, exención, contratos de fiducia, encargos fiduciarios, patrimonios autónomos, cuenta única distrital, principio de unidad de caja, principio de universalidad.
Problema jurídico	¿Es procedente la marcación de exención del gravamen a los movimientos financieros cuando se registren saldos no ejecutados que estén en fiducias y/o patrimonios autónomos cuando el recurso pertenezca al Presupuesto Anual y deba ser devuelto al Tesorero Distrital?
Fuentes formales	Artículos 871, 873 y 879 del Estatuto Tributario Nacional, Ley 633 de 2000, Ley 80 de 1993, Ley 38 de 1989, Ley 225 de 1995, Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto 1625 de 2016, Decreto 111 de 1996, Decreto Distrital 714 de 1996, Decreto Distrital 777 de 2019, Sentencias de la Corte Constitucional Nos. C-086 de 1995, C-478 de 1992, C-337 de 1993 y C-592 de 1995, Sentencia Consejo de Estado 1074 del 4 de marzo de 1998, Concepto 2001074437-1 del 14 de febrero de 2002 de la Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto de la DIAN 09700 del 26 de marzo de 2015.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El Subsecretario de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario de la Secretaría Distrital del Hábitat informa que esa Secretaría ha celebrado convenios interadministrativos con entidades del orden nacional y distrital, algunos de los cuales han tenido dificultades para su culminación, razón por la que existen saldos no ejecutados en el tesoro distrital.

Asegura que los citados recursos se encuentran actualmente en encargos fiduciarios y patrimonios autónomos que por regulación normativa no están exentos del descuento a los gravámenes financieros, debido a que los dineros que ingresan en estos modelos de administración de recursos financieros, dejan de ser ejecutados por las entidades del Estado.

Teniendo en cuenta que los recursos a reintegrar al Tesoro Distrital, reconocidos como saldos no ejecutados de convenios interadministrativos, corresponden a dineros del Presupuesto Anual del Distrito colocados en Fiducias y patrimonios Autónomos, eleva las siguientes consultas:

- 1- *¿Es procedente solicitar a los contratistas que emitan instrucción a las entidades fiduciarias públicas la marcación de exención del gravamen a los movimientos financieros cuando se registren saldos no ejecutados en fiducias y/o patrimonios autónomos cuando el recurso pertenezca al Presupuesto Anual y deba ser devuelto al Tesorero Distrital?*
- 2- *¿Es factible solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto que los dineros que se reintegran al Tesoro Distrital por concepto de convenios interadministrativos suscritos entre la Secretaría Distrital de Hábitat sean situados nuevamente en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Secretaría Distrital de Hábitat para ser ejecutados para la asignación de subsidios de vivienda en cumplimiento de las metas del nuevo Plan de Desarrollo?*

## **CONSIDERACIONES**

Sin perjuicio de ser la DIAN la competente para pronunciarse sobre la aplicación de un impuesto nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 4048 de 2008, se procederá a analizar sus preguntas, las normas vigentes y los conceptos de la DIAN al respecto.

### **1. Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF**

El Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF-, contenido en el libro sexto del Estatuto Tributario Nacional, es un impuesto indirecto del orden nacional que se aplica a las transacciones financieras realizadas por los usuarios del sistema y su administración está a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN<sup>1</sup>.

De conformidad con el artículo 871 del ETN, adicionado por la Ley 633 de 2000, el hecho generador lo constituye la realización de transacciones financieras, a través de las cuales se dispongan de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorro por parte de personas o empresas o disposición de recursos de las cuentas de depósito del Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.

Se entiende por transacción financiera toda operación de retiro en efectivo, mediante cheque, con talonario, con tarjeta débito, a través de cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquier otra modalidad que implique la disposición de recursos de cuentas de depósito, corrientes o de ahorros, en cualquier tipo de denominación.

El GMF es un impuesto instantáneo y se causa en el momento en que se realice la transacción financiera, sea por abono, pago en efectivo o expedición de cheques. Se causa por cada operación sujeta al impuesto. (Art. 873 del ETN, adicionado por la Ley 633 de 2000).

<sup>1</sup> Valero Varela, Héctor Julio. *“Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización)”*. Oficina de Estudios Económicos. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-. Bogotá. 2007. P. 9.

## 2. Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros

Dentro del marco legal correspondiente a este impuesto, se contempló un régimen de exenciones, contenido en el artículo 879 del Estatuto Tributario Nacional, el cual, para el caso que nos compete, señala en el numeral 9° lo siguiente:

**“...9. El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales...”**

(...)

*“Parágrafo 2o. < Adicionado por el artículo 48 de la Ley 488 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de control de las exenciones consagradas en el presente artículo las entidades respectivas deberán identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones, conforme lo disponga el reglamento que se expida para el efecto. En ningún caso procede la exención de las operaciones señaladas en el presente artículo cuando se incumpla con la obligación de identificar las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente”.*

Con el objeto de dar claridad respecto de las disposiciones mencionadas anteriormente, traemos a colación lo establecido en el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016<sup>2</sup> que señaló:

**“Artículo 1.4.2.2.3. Identificación de las cuentas por parte de las tesorerías de las entidades territoriales.** Para efectos del numeral 9° del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como “manejo de recursos públicos” **aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos**, salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos del orden territorial los cuales no están exentos de gravamen a los movimientos financieros y como “tesorerías de las entidades territoriales” **aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.**

*Igualmente se considera manejo de recursos públicos, el traslado de impuestos de las entidades recaudadoras a las tesorerías de los entes territoriales o a las entidades que se designen para tal fin.*

*La identificación, ante los establecimientos de crédito respectivos, de las cuentas corrientes o de ahorro donde se manejen de manera exclusiva recursos públicos del Presupuesto General Territorial corresponderá a los tesoreros departamentales, municipales o distritales.”*

Sobre el tema, la DIAN como entidad competente para absolver las consultas sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias de carácter nacional, se ha manifestado, entre otros, en los oficios 029563, 029559 del 11 de abril de 2001, oficio 049419 del 15 de agosto de 2014 y 09700 del 26 de marzo de 2015. En este último contempla:

<sup>2</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria”

*“Respecto de la exención consagrada en el numeral 9º, el artículo 9º ibídem señaló que por **manejo de recursos públicos se entienden aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos**, salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos del orden territorial los cuales no están exentos del impuesto.*

*Igualmente respecto de la definición de "tesorerías de las entidades territoriales" indicó que son aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General del Tesoro Nacional. También respecto de esta exención, se ha interpretado que esta procede una vez dichos ingresos sean incorporados como recurso público en el presupuesto del respectivo ente territorial (oficio 101378 del 7 de diciembre de 2007)”*

*Es importante precisar que las exenciones en comento están condicionadas a lo preceptuado en el párrafo 2º del artículo 879 del Estatuto Tributario, esto es, la identificación de la cuenta corriente o de ahorros donde se manejen de manera exclusiva los recursos del presupuesto nacional o territorial, en cuyo caso la Dirección del Tesoro Nacional o el Tesorero del ente territorial debe hacer la marcación de la cuenta según corresponda a la ejecución presupuestal nacional o territorial y no procede el beneficio sobre cuentas no marcadas, tal como se ha expuesto (...)*

En similar sentido, en el Oficio 039694 del 18 de mayo de 2009 la DIAN sostuvo:

*“Las exenciones del Gravamen a los Movimientos Financieros de los numerales 3 y 9 del artículo 879 del Estatuto Tributario, de manera expresa se refieren a la ejecución directa de los recursos de los presupuestos nacional o territorial, o a través de los órganos ejecutores de la Dirección General del Tesoro o de las Tesorerías de los entes territoriales.*

*Lo relevante para efectos de la exención son las operaciones mediante las cuales se ejecute el presupuesto nacional o territorial por los órganos ejecutores, sin que tenga incidencia para la exención, la fuente de los recursos que nutren el presupuesto de dichas entidades.*

*Para procedencia de la exención sobre las operaciones de ejecución del presupuesto nacional o territorial, se requiere que el respectivo tesorero identifique la cuenta o cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichos recursos.*

*Los recursos propios de los establecimientos públicos están gravados con el GMF, pues no corresponden a la ejecución del presupuesto nacional o territorial”.*

En este orden de ideas, el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016 contiene una regla general que consiste en determinar que se encuentran **exentas del GMF las operaciones mediante las cuales**

**se realiza la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos.<sup>3</sup>**

Así mismo, de acuerdo con esta norma, corresponde al Tesorero Distrital de Bogotá, identificar las cuentas exentas del gravamen a los movimientos financieros.

Lo anterior es importante mencionarlo, en la medida en que el artículo 879 del ETN determina como exento del gravamen a los movimientos financieros, “El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales.”

Debe advertirse que las entidades distritales receptoras de recursos públicos, provenientes de convenios interadministrativos celebrados con otras entidades distritales que hagan parte del “presupuesto general territorial” son órganos ejecutores del presupuesto distrital.

### **3. Contratos de fiducia y encargo fiduciario**

Según el numeral 3 del artículo 150 del Decreto Ley 1421 de 1993, *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”*, las entidades distritales podrán celebrar contratos de fiducia y de encargo fiduciario con sociedades autorizadas por la Superintendencia Bancaria, para realizar el siguiente objeto:

**“ARTÍCULO 150. Contratos de fiducia y encargo fiduciario.** *Las entidades distritales podrán celebrar contratos de fiducia y de encargo fiduciario con sociedades autorizadas por la Superintendencia Bancaria. En ningún caso las entidades distritales fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo fiduciario, los cuales, además cumplirán las normas fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad fideicomitente.*

Los contratos de fiducia se podrán celebrar para los siguientes objetos:

“ 3. La administración y manejo de recursos fiscales”

En este sentido, uno de los objetos de los contratos de fiducia pública, como es la “administración y manejo de recursos fiscales”, es coincidente con el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016, el, que se refiere,<sup>4</sup> para efectos de la exención tributaria, al manejo de recursos públicos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”**, son contratos estatales todos

<sup>3</sup> Concepto Unificador No. 9 de 2018 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

<sup>4</sup> Concepto Unificador No. 9 de 2018 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere dicho estatuto, así como, entre otros, el siguiente:

**“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** <Ver Notas del Editor> Son contratos estatales “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

...5o. Encargos fiduciarios y fiducia pública.

“Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta Ley.

Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados...” (Resaltado fuera del texto)

De igual manera, el artículo 25 de la misma Ley señala que en virtud del Principio de Economía:

“20. Los fondos destinados a la cancelación de obligaciones derivadas de contratos estatales podrán ser entregados en administración fiduciaria o bajo cualquier otra forma de manejo que permita la obtención de beneficios y ventajas financieras y el pago oportuno de lo adeudado.”

Dentro de este marco normativo, la Superintendencia Financiera de Colombia mediante el Concepto 2001074437-1 del 14 de febrero de 2002 se refirió a los aspectos generales de la fiducia pública en los siguientes términos:

“a) Tratándose de entidades estatales, entendiéndose por tales las señaladas en el numeral 1 del artículo 2° de la Ley 80 de 1993, las normas a ellas aplicables reconocen expresamente la posibilidad de celebrar, en calidad de fideicomitentes, única y exclusivamente contratos de fiducia pública y encargos fiduciarios. Estos últimos, podrán tener por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que las entidades estatales fideicomitentes celebren, así como la administración de los fondos o recursos destinados a la cancelación de obligaciones nacidas de la celebración de contratos estatales de acuerdo con lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993...” (Resaltado fuera de texto).

La Corte Constitucional en Sentencia No. C-086/95, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que define legislativamente la fiducia pública, se refirió a ésta de la siguiente manera:

*“El Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado "fiducia pública", el cual no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, "en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley". (Resaltado fuera del texto)*

Sobre este mismo tema el Consejo de Estado ha señalado<sup>5</sup>:

*“La norma contenida en el inciso 8 del numeral 5 del art 32 de la ley 80 de 1993, según la cual, " A la fiducia Pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley", significa que a la fiducia pública se le aplican las normas de la fiducia mercantil contempladas en el mencionado código, con las siguientes cuatro salvedades: a) en la fiducia pública no hay transferencia de la propiedad de los bienes o recursos fideicometidos; b) no se constituye un patrimonio autónomo ; c) la adjudicación de los contratos derivados de ella corresponde a la entidad estatal fideicomitente, d) la comisión de la sociedad fiduciaria no se puede cancelar con los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos estén presupuestados lo anterior no se aplica respecto de los casos en que dicha ley autoriza patrimonios autónomos, como tampoco para el caso de la fiducia mercantil previsto en ley posterior. En relación con la etapa precontractual, las entidades estatales para celebrar tanto el encargo fiduciario como la fiducia pública, requieren surtir el procedimiento de licitación o concurso públicos, salvo lo que se disponga en normas especiales.” (Resaltado fuera del texto)*

En este orden de ideas, es preciso tener en cuenta que la Secretaría Distrital de Hábitat es un órgano ejecutor del presupuesto anual distrital, pues es receptora de recursos públicos y ordenadora de pagos. De manera que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016 "maneja recursos públicos", a través de las operaciones que realiza con las cuales efectúa la ejecución del presupuesto.

Frente a los recursos no ejecutados, en este caso, los saldos de convenios interadministrativos celebrados con entidades del orden nacional y distrital, se advierte que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, por lo tanto son recursos públicos. Si fueron puestos en encargo fiduciario o en fiducia pública no pierden tal naturaleza, bajo el entendido que no hubo traspaso de la propiedad, ni constitución de un patrimonio autónomo.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Cesar Hoyos concepto con radicación número 1074 del 4 de marzo de 1998

Por lo tanto, sería procedente la marcación como exentas del Gravamen a los Movimiento Financieros, las cuentas manejadas, a través del encargo fiduciario, siempre y cuando se cumplan los presupuestos de la norma tributaria, como el uso exclusivo de los recursos del presupuesto anual del Distrito y la no constitución de patrimonio autónomo, es decir, no haya ocurrido traslado del dominio de los recursos.

De otra parte, con el fin de resolver el segundo interrogante presentado por la Secretaría Distrital de Hábitat, es pertinente revisar los Principios Presupuestales de Unidad de Caja y de Universalidad.

#### **4. Principio presupuestal de Unidad de Caja**

Este principio conocido también como “No Afectación de Rentas” consiste, en que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Permite a la autoridad presupuestal ejercer con amplitud su función de asignar el gasto público de acuerdo con sus prioridades, sin que los ingresos estén preorientados hacia la financiación de determinados gastos.

Además, busca que en lo posible no haya rentas atadas a la financiación de gastos predeterminados, siendo indispensable que los ingresos públicos se capten originalmente en un fondo común, desde el cual, periódicamente se irán asignado a través del proceso presupuestal, a la financiación de determinados gastos.

El artículo 16 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Organico del Presupuesto Nacional, estipula en relación con este principio:

*“Artículo 16. 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 General de la Nación.”*

Este principio es replicado en el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996.

Por su parte, el artículo 26 del Decreto Distrital 777 de 2019 consagra lo siguiente:

*“Artículo 26. Cuenta Única Distrital. En desarrollo del principio presupuestal de Unidad de Caja, la Secretaría Distrital de Hacienda, por medio de la Dirección Distrital de Tesorería, aplicará el mecanismo de Cuenta Única Distrital mediante el cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.*

*La Cuenta Única Distrital comprende a todas las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a saber: Concejo de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Personería de Bogotá, Administración Central Distrital, Establecimientos*

*Públicos Distritales y los entes Autónomos Universitarios, así como a los Fondos de Desarrollo Local.*

*El pago o traslado de recursos se realizará según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.”*

La Corte Constitucional sobre el citado principio afirmó:

*“El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto.” (subrayas fuera del texto).<sup>4</sup>*

En este sentido, la Corte Constitucional se pronunció mediante Sentencia N° C-478 de agosto 6 de 1992<sup>6</sup>:

*“Dicho principio tiene como razón de ser, que la autoridad presupuestal pueda ejercer con amplitud su función de orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos.*

*El artículo 12 de la Ley 38 de 1989, hoy compilado en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, consagra el principio de la Unidad de Caja indispensable para el manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma: “los dineros que entran al Tesoro Público, cualquiera que sea su proveniencia, se funden en una caja común y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el Presupuesto”.*

*Este principio establece que el presupuesto es único, con lo cual se busca que los ingresos se destinen a la satisfacción de necesidades existentes, sin que las rentas se hallen previamente asignadas a gastos específicos, es decir, la unidad hace referencia directa a que el conjunto de rentas e ingresos formen un acervo común, el cual atiende los gastos que el presupuesto autoriza”. (Resaltado fuera del texto).*

## 5. Principio de Universalidad

El artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, define así el Principio de Universalidad:

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

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz

d) **Universalidad.** *“El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”*

Debe tenerse en cuenta que la norma aprobatoria del presupuesto (ley, ordenanza o acuerdo) autoriza los montos de apropiaciones para una vigencia determinada en concordancia con los recursos que se esperan obtener en la anualidad, pero tanto los ingresos como los gastos obedecen a normas o autorizaciones preexistentes.

Respecto de este principio, la Corte Constitucional sostiene<sup>7</sup>:

*“Su consagración obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando los ingresos y gastos figuren allí. La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control. Sin embargo, debe la Corte reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad del principio anteriormente citado: “La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas”.*

Adicionalmente, la misma Corporación en otro de sus pronunciamientos precisó<sup>8</sup>:

*“(…) El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado”.*

Atendiendo los fundamentos legales y jurisprudenciales que preceden, se establece que los recursos que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, deben ingresar a una caja común, que es la Cuenta Única Distrital y de ella se podrán destinar a los cometidos que estén determinados en el Presupuesto Anual.

Además, el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se esperan realizar durante la vigencia fiscal respectiva. De esta manera, ninguna autoridad puede efectuar gastos que no figuren en el presupuesto, lo cual requiere una apropiada programación presupuestal por parte de las entidades.

Por lo tanto, los recursos que se reintegran al tesoro distrital, como son los saldos de convenios interadministrativos, suscritos por la Secretaría Distrital de Hábitat, hacen parte de la Unidad de Caja, se administran a través de la Cuenta Única Distrital, y se asignan a la financiación del gasto público previamente autorizado en el respectivo presupuesto anual.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>8</sup> Sentencia C-592 de 1995

## CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, se procede a responder los interrogantes planteados en la consulta:

- 1- ¿Es procedente solicitar a los contratistas que emitan instrucción a las entidades fiduciarias públicas la marcación de exención del gravamen a los movimientos financieros cuando se registren saldos no ejecutados en fiducias y/o patrimonios autónomos cuando el recurso pertenezca al Presupuesto Anual y deba ser devuelto al Tesorero Distrital?

Los recursos públicos puestos para su administración bajo la figura de encargo fiduciario y/o fiducia pública no pierden tal naturaleza, pues no hubo traspaso de la propiedad, ni constitución de un patrimonio autónomo.

En consecuencia, si en dichas cuentas se depositan exclusivamente recursos del Presupuesto Anual del Distrito sería procedente la marcación como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros, las cuentas manejadas a través del encargo fiduciario y/o fiducia pública, siempre y cuando no se haya constituido patrimonio autónomo, es decir, no haya ocurrido traslado del dominio de los recursos.

- 2- ¿Es factible solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto que los dineros que se reintegran al Tesoro Distrital por concepto de convenios interadministrativos suscritos entre la Secretaría Distrital de Hábitat sean situados nuevamente en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Secretaría Distrital de Hábitat para ser ejecutados para la asignación de subsidios de vivienda en cumplimiento de las metas del nuevo Plan de Desarrollo?

Los recursos que se reintegran al tesoro distrital, como en este caso, los saldos de convenios interadministrativos suscritos por la Secretaría Distrital de Hábitat, no se pueden direccionar a una entidad previamente determinada, pues una vez dispuestos en la Cuenta Única Distrital, se asignan a la financiación del gasto público previamente autorizado en el respectivo presupuesto anual, de acuerdo con la programación presupuestal de las entidades que conforman dicho presupuesto.

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.

### LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Revisó: Manuel Ávila Olarte  
Proyectó: Fanny Fernández Mendoza