

Bogotá, D. C.



Doctora
SANDRA DEL PILAR NARVÁEZ CASTILLO
Tesorera Distrital
Dirección Distrital de Tesorería
Secretaría Distrital de Hacienda
Kr 30 25 90
NIT. 899999061
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2020IE022855
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Gravamen a los movimientos financiero
Problema jurídico	¿En el marco de un contrato interadministrativo celebrado por una entidad del nivel central del Distrito Capital con una entidad pública del nivel departamental es viable la marcación como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros-GMF la cuenta donde se manejan recursos de del Distrito Capital?
Fuentes formales	Estatuto Tributario Nacional: Artículos 871 al 879, adicionados por la Ley 633 de 2000; Decreto 1625 de 2016 – Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. / oficio 039694 del 18 de mayo de 2009 de la DIAN Decreto 714 de 1996/ Ordenanza No. 00275 de 2008 de la Asamblea de Cundinamarca.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Manifiesta la Tesorera Distrital que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico solicita concepto sobre la exoneración del Gravamen a los Movimientos Financieros, en adelante GMF, de la cuenta de ahorros, cuyo titular es el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUN, constituida para manejar única y exclusivamente los recursos del presupuesto anual del distrito apropiados en la referida Secretaría para la ejecución del Contrato Interadministrativo 325 del 29 de mayo de 2020, celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Económico y Fondécun, cuyo objeto es *“Gerenciar de forma integral el proyecto denominado “reactivación de los Productores de la Ruralidad Bogotana”* y en contraprestación, la Secretaría le pagará un valor total de \$600.000.000.

Dado lo anterior, solicita concepto jurídico con el fin de establecer si en virtud del Contrato 325 del 29 de mayo de 2020, FONDECUN se convertiría en una entidad ejecutora del presupuesto distrital y por ende, sería viable acceder a marcar como exenta del GMF la cuenta bancaria de la cual es titular en Bancolombia.

Adicionalmente, frente a la aplicación de los requisitos exigidos en el artículo 5 de la Resolución SDH 323 de 2017,¹ solicita se aclaren las siguientes inquietudes:

“Oficio suscrito por el representante legal solicitando la marcación de la cuenta bancaria como exenta del Gravamen a los Movimiento Financieros. ¿Este oficio debe provenir de la Secretaría de Desarrollo Económico, de Fondecún que es el titular de la cuenta bancaria que se solicita exonerar del GMF o de ambas entidades?”

-Certificación suscrita por el responsable de presupuesto y el ordenador del gasto de la respectiva entidad o localidad en el cual deberá constar que en la cuenta, cuya identificación se solicita tramitar como exenta del GMF, se manejará exclusivamente recursos provenientes del presupuesto general del Distrito Capital, debiendo detallar el (los) respectivo(s) rubro(s) presupuestal(es), y declarando que en ningún caso se manejaran allí recurso propios. ¿Esta certificación debe provenir de la Secretaría de Desarrollo Económico, de Fondecún que es titular de la cuenta bancaria que se solicita exonerar del GMF o de ambas entidades?”

-Cuando se trate de convenios mediante los cuales se ejecutan recursos provenientes del presupuesto general del Distrito Capital, se deberá remitir copia del respectivo convenio y del documento que acredite la incorporación de estos recursos al presupuesto de la entidad solicitante. ¿Cuál es el documento con el que se acredita la incorporación de estos recursos al presupuesto de la entidad solicitante?”

CONSIDERACIONES

Lo primero que se debe advertir es que el competente para fijar doctrina vinculante a los servidores públicos es la DIAN por tratarse de un tributo del orden nacional.

Dentro de nuestras competencias, para resolver la consulta planteada se realizará un análisis jurídico sobre la aplicación y exención del impuesto nacional denominado Gravamen a los Movimientos Financieros, se establecerá la naturaleza jurídica del Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca-FONDECUN, se revisará el caso en estudio, y finalmente, determinar si es procedente la marcación de la cuenta bancaria donde se manejan de manera exclusiva los recursos de un contrato

¹ *“Por la cual se dictan directrices para la apertura, manejo, control y cierre de cuentas bancarias de las entidades que forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.”*

interadministrativo celebrado por una entidad del nivel central del Distrito Capital con una entidad departamental.

1. Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF

El Gravamen a los Movimientos Financieros, 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 se encuentra a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.²

De conformidad con lo establecido en el artículo 871 del Estatuto Tributario Nacional, 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 de periodo instantáneo que 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).

2. Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros

El artículo 879 del Estatuto Tributario Nacional contempló dentro de las exenciones:

“...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

² 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.

las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente". (Resaltado fuera de texto)

Con el objeto de dar claridad respecto de las disposiciones mencionadas anteriormente, el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto Nacional 1625 de 2016³ señala:

"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 del Tesoro Nacional.

(...)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". (Resaltado fuera de texto)

Sobre el tema, la DIAN de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto Nacional 4048 de 2008, 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 se lee:

"Respecto de la exención consagrada en el numeral 9°, el artículo 9° ibídem indicó 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" señaló 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)"

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria."

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 39694 del 18 de mayo de 2009 sostuvo la DIAN:

“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, estarán exentas del GMF las 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.

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

En este sentido se encuentra que el objeto del artículo 1.4.2.2.3 del Decreto Nacional 1625 de 2016 es identificar las cuentas exentas del gravamen a los movimientos financieros, por parte de las tesorerías territoriales, para el caso del Distrito Capital, de la Dirección Distrital Tesorería.

3. Cobertura del Presupuesto Distrital

El artículo 2º del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, “*Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y el Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital*”, establece la cobertura del Presupuesto Distrital que consta de dos (2) niveles:

“ARTÍCULO 2º. *De la Cobertura del Estatuto.* El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: *Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios.*

El Presupuesto General del Distrito incluirá el Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local y el Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, del Distrito Capital.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras del Sector Público Distrital y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.”
(Resaltado fuera del texto)

Como se observa, el primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital incluye entre otros el presupuesto de la Administración Central Distrital, es decir, se entiende que los recursos de la Administración Central Distrital hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital.

Debe mencionarse que el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016, que define las cuentas bancarias exentas del GMF, utiliza un término más general que el de presupuesto anual, pues utiliza la expresión “*presupuesto general territorial*”. En todo caso, debe entenderse que la expresión presupuesto anual queda comprendida dentro de la noción de presupuesto general territorial, utilizada en el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016.

En este sentido, las entidades distritales que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital se encuentran comprendidas por la exención tributaria, así como las entidades que hacen parte del presupuesto General del distrito esto es *los Fondos de Desarrollo Local y el Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, del Distrito Capital* a que se refiere el decreto reglamentario nacional.

En consideración a lo anterior, debe entenderse como entes ejecutores del presupuesto del Distrito Capital, tanto las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital, como las entidades que hacen parte del presupuesto

general del Presupuesto Distrital, en la medida en que sean órganos ejecutores del presupuesto distrital.

4. Naturaleza Jurídica del Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca-FONDECUN

El Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca-FONDECUN es una empresa Industrial y Comercial del sector descentralizado del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, vinculado a la Secretaría de Planeación, creado mediante Ordenanza No. 00275 de 2008 de la Asamblea de Cundinamarca. Tiene como misión: el impulso al desarrollo socioeconómico del país y, en particular, del Departamento de Cundinamarca, a través de la preparación, evaluación, estructuración, promoción y ejecución de proyectos, principalmente aquellos incluidos en los objetivos del Plan Departamental de Desarrollo y los estructurados a partir de esquemas de subsidiaridad o complementariedad con otros niveles del estado.

Tal como se manifestó anteriormente, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico celebró Contrato Interadministrativo 325 con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECÚN, cuyo objeto es: *“Gerenciar de forma integral el proyecto denominado “reactivación de los Productores de la Ruralidad Bogotana”.*

En este orden de ideas, FONDECÚN no es una entidad del nivel distrital, por lo tanto, no hace parte del Presupuesto Anual ni General del Distrito Capital, ni es un órgano ejecutor del presupuesto del Distrito Capital.

Adicionalmente, según la información aportada, FONDECUN recibe los recursos por parte de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, a título de pago por los servicios que le presta a la entidad distrital.

CONCLUSIONES

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

1. Respecto a la inquietud referente a que *“si en virtud del Contrato 325 del 29 de mayo de 2020, Fondecún se convertiría en una entidad ejecutora del presupuesto distrital y por ende sería viable acceder a marcar la cuenta bancaria de la cual es titular en Bancolombia como exenta del GMF.”*

Tal como se analizó anteriormente, FONDECUN es una empresa Industrial y Comercial del sector descentralizado del orden departamental, que no hace parte del presupuesto anual ni general del Distrito Capital, ni es un órgano ejecutor del Presupuesto Distrital.

En la medida que el Contrato 325 del 29 de mayo de 2020, suscrito por parte de la entidad distrital con FONDECUN, no le traslada recursos en administración sino a título de pago, no se encuentra jurídicamente procedente que se proceda a la marcación de la cuenta donde manejan dichos recursos como exenta del gravamen a los movimientos financieros (GMF).

En relación con la aplicación de los requisitos exigidos en el artículo 5 de la Resolución SDH 323 de 2017,⁴ es del caso señalar que la mencionada norma se expidió para dar las directrices a las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los fondos de desarrollo local para la apertura, manejo, control y cierre de cuentas bancarias.

2. *“-Oficio suscrito por el representante legal solicitando la marcación de la cuenta bancaria como exenta del Gravamen a los Movimiento Financieros. ¿Este oficio debe provenir de la Secretaría de Desarrollo Económico, de Fondecún que es el titular de la cuenta bancaria que se solicita exonerar del GMF o de ambas entidades?*
3. *-Certificación suscrita por el responsable de presupuesto y el ordenador del gasto de la respectiva entidad o localidad en el cual deberá constar que en la cuenta, cuya identificación se solicita tramitar como exenta del GMF, se manejará exclusivamente recursos provenientes del presupuesto general del Distrito Capital, debiendo detallar el (los) respectivo(s) rubro(s) presupuestal(es), y declarando que en ningún caso se manejen allí recursos propios. ¿Esta certificación debe provenir de la Secretaría de Desarrollo Económico, de Fondecún que es titular de la cuenta bancaria que se solicita exonerar del GMF o de ambas entidades?*

Como se mencionó anteriormente FONDECUN no es una entidad que haga parte del presupuesto general del Distrito Capital, por lo tanto, no procede la marcación de la cuenta como exenta.

4. *-Cuando se trate de convenios mediante los cuales se ejecutan recursos provenientes del presupuesto general del Distrito Capital, se deberá remitir copia del respectivo convenio y del documento que acredite la incorporación de estos recursos al presupuesto de la entidad solicitante. ¿Cuál es el documento con el*

⁴ *“Por la cual se dictan directrices para la apertura, manejo, control y cierre de cuentas bancarias de las entidades que forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local”*

que se acredita la incorporación de estos recursos al presupuesto de la entidad solicitante?”

Como se señaló anteriormente, la marcación de la cuenta procede cuando se trate del manejo de recursos públicos del Distrito Capital que sean manejados de forma directa o a través de sus órganos ejecutores.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito cordialmente 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

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Alfonso Suarez Ruiz