



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESTINO: Sd:149 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/AVILA OLARTI
SECRETARIA DE HACIENDA INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO/GIOVANNI CUBIDES M
ASUNTO: RECURSOS VALORIZACION CARGAS URBANISTICAS Y CON
OBS: MATILDE MURCIA C

Bogotá, D. C.

Doctor
GUIOVANNI CUBIDES MORENO
Subdirector Técnico de Tesorería y Recaudo
Instituto de Desarrollo Urbano
CL22 6 27
NIT899999081-6
Bogotá, D.C.

CONCEPTO

| | |
|-------------------|--|
| Referencia | 2017 ER119575 |
| Tema | Exenciones a Gravamen Financieros |
| Descriptor | Recursos por Valorización, Cargas Urbanísticas y Convenios celebrados con entidades distritales que conforman el sector central, fondos de desarrollo local y empresas de servicios públicos, y |
| Problema jurídico | <i>¿Las cuentas a nombre del IDU a través de las cuales ejecuta su Presupuesto por concepto de recaudo y administración de Valorización, cargas urbanísticas y convenios están exentas de Gravamen a los Movimientos Financieros</i> |
| Fuentes formales | Acuerdo 7 de 1987, Acuerdo 19 de 1972, Decreto 714 de 1996, Decreto 405 de 2001, artículos 871 879 del Estatuto Tributario Nacional, Ley 633 de 2000. |

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

El Subdirector Técnico de Tesorería y Recaudo del Instituto de Desarrollo Urbano, a raíz de la expedición del concepto jurídico de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda N° 2017IE19245 del 2 de octubre de 2017 sobre exenciones a Gravamen de Movimientos Financieros, consulta:

1. *Las cuentas bancarias a nombre del Instituto de Desarrollo Urbano descritas y relacionadas anteriormente, a través de las cuales se ejecuta su Presupuesto, son exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros y por tanto debe solicitarse su identificación al Tesorero Distrital?*
2. *Los recursos producto de los convenios celebrados con Transmilenio, Codensa, ETB y Acueducto son exentos del GMF?*
3. *Los recursos de los convenios celebrados con las entidades del sector central, establecimientos públicos y fondos de desarrollo local, son exentos del GMF?*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ANTECEDENTES:

Indica que se recaudan y administran recursos por concepto de contribución por valorización, Cargas Urbanísticas- Fondo cuenta para el pago compensatorio de estacionamiento y las cuentas en las que se manejan recursos producto de los convenios con las entidades reseñadas anteriormente, manifestando que ninguna de esas cuentas están marcadas como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros.

CONSIDERACIONES:

NATURALEZA DE LOS RECURSOS DE LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1^o del Acuerdo 7 de 1987, modificado por el Acuerdo Distrital 16 de 1990, Reglamentado por el Decreto Distrital 287 de 1991, "Por el cual se adopta el estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá," la contribución por valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, destinado a la construcciones de obras de interés público, en éste sentido es una contribución, entendida de acuerdo con el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital,² como un ingreso no tributario, destinado a financiar el costo de una actividad estatal y cuya contraprestación es la obtención de un beneficio, por lo general de obra pública.

Esta definición de la contribución como ingreso no tributario tiene como referente la naturaleza de los ingresos públicos, desde el punto de vista presupuestal. Como se verá posteriormente, desde el punto de vista tributario, de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, la contribución de valorización es un tributo especial, cuyo sujeto activo es el Distrito Capital.

NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, de conformidad con lo normado en el artículo 1^o ³del

¹ **Artículo 1^o- Definición.** La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras.

Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obra que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente".

Resolución 191 de 2017, " Por el cual se adopta el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital"

³ **"Artículo 1^o-** Créase el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su domicilio será la ciudad de Bogotá."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Acuerdo 19 de 1972, "Por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del instituto de Desarrollo Urbano."

MISION DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

El artículo 2 del Acuerdo Distrital 19 de 1972, "Por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Urbano", señala como funciones de éste, entre otras, las siguientes: "(...) 1. Ejecutar obras de desarrollo urbanístico tales como apertura, ampliación, rectificación y pavimentación de vías públicas, construcción de puentes, plazas cívicas, plazoletas, aparcaderos, parques y zonas verdes con sus instalaciones, servicios y obras complementarias (...) 2. Ejecutar obras de renovación urbana: conservación, habilitación, remodelación (...) 5. Ejecutar obras relacionadas con los programas de transporte masivo (...)".

REGIMEN LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE LOS RECURSOS PERCIBIDOS EN VIRTUD DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN Y SU RESPECTIVA ADMINISTRACIÓN:

De conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política de 1991⁴, la contribución de valorización es un tributo especial, cuyo sujeto activo es el Distrito Capital.

Lo anterior, pues desde el mismo estatuto de valorización vigente, Decreto Ley 1604 de 1966, se reconoce la competencia de las entidades territoriales y, dentro de éstas, la del Distrito Capital, para adoptar la contribución de valorización como un tributo distrital.

En efecto, el artículo 1º del decreto Ley 1604 de 1966 determina que "El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización."

La titularidad de la contribución de valorización, por parte de las entidades territoriales, ha sido reconocida en la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

⁴ **ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“En segundo lugar, la Corte observa que el diseño legal de la contribución de valorización, concretado en el Decreto 1604 de 1966, es de doble alcance. De un lado, constituye un gravamen que puede ser decretado a nivel nacional y, en esa medida, el Legislador debe señalar cada uno de sus elementos. Pero de otra parte, constituye una norma habilitante para la imposición del tributo en el nivel territorial, lo cual supone que las asambleas o los concejos pueden concurrir en la determinación de sus elementos, siempre y cuando la ley haya previsto los aspectos básicos que permitan su individualización⁵.” (Resaltado fuera del texto)

“Frente a la contribución especial de valorización, podría llegarse a la misma conclusión anteriormente expuesta. La valorización es una contribución que, de acuerdo con la normativa vigente[63], es de carácter territorial, pudiendo imponerse con el concurso de los departamentos y municipios⁶.” (Resaltado fuera del texto)

Desde este punto de vista, se concluye que la contribución de valorización es un tributo especial con destinación específica de sus recursos, cuyo sujeto activo es el Distrito Capital. El Instituto de desarrollo Urbano es el administrador de esta contribución, pero no es su sujeto activo. En tal sentido, la contribución de valorización es un tributo especial, cuya titularidad es del Distrito Capital, y no del Instituto de Desarrollo Urbano.

En otras palabras, la contribución de valorización no es un recurso propio del Instituto de Desarrollo Urbano, para efectos de lo establecido en el Decreto 405 de 2001, tal como se analizará posteriormente.

A la misma conclusión se llega, de conformidad con la jurisprudencia de lo contencioso administrativo. En efecto, la según sentencia del Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta Exp 3283., los recursos por concepto de valorización son de la entidad pública, en este caso son ingresos del Distrito Capital al señalar:

“Es indudable que el hecho imponible está constituido por la ejecución de las obras de interés público que produzcan beneficios a la propiedad inmueble; que tiene por objeto producir ingresos a la respectiva entidad pública para invertir no solamente en la construcción de las mismas sino en otras que sean de interés público. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 3283).”

De esta manera, es procedente que estos recursos de la contribución de valorización los recaude y administre la entidad que se indique para tan fin, que en el caso del Distrito Capital es el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, así en sentencia del 18 de marzo de 1993, expediente 4037 indicó:

⁵ Corte Constitucional, C-155 de 2003, M:P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶ Corte Constitucional, C-822 de 2011, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“El mismo proveído recalca que si bien es cierta la facultad impositiva es indelegable, permanece en los órganos de representación popular, no sucede lo mismo con su administración. Esta es delegable en entidades de gestión que apliquen los elementos propios de su esencia. En el caso del tributo de valorización, es aceptable la delegación en un órgano que determine el costo de la obra, incorpore en ese costo no sólo el valor directo sino también otros elementos que lo integren (costo de administración e imprevistos), que distribuya el costo entre los propietarios beneficiarios; que oiga a éstos; que recaude el tributo y ejecute la obra, pues no de otra manera podría hacerse efectivo el beneficio que ha orientado el Decreto 1604 de 1966, modificado por el Decreto 3160 de 1968.(...)”

CARGAS URBANÍSTICAS- FONDO PARA EL PAGO COMPENSATORIO DE ESTACIONAMIENTOS:

El artículo 436 del Decreto 190 de 2004 - Plan de Ordenamiento Territorial-, compilatorio del artículo 472 del Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el artículo 275 del Decreto Distrital 469 de 2003, creó el Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, adscritos al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte - IDR y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, respectivamente, al establecer que:

“Se crean el fondo para el pago compensatorio de cesiones, y el fondo para el pago compensatorio de parqueaderos, los cuales serán cuentas del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) y en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), respectivamente. Las cesiones para parques serán canceladas en el fondo del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD). El pago compensatorio de parqueaderos y las cesiones para vías, serán cancelados en el fondo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). En estos fondos también se podrán cancelar las compensaciones por concepto de espacio público y parqueaderos que se exijan en los planes de regularización y manejo, en los actos de reconocimiento de edificaciones y de legalizaciones de barrios y de regularizaciones y en general las compensaciones y pagos que se establezcan en los tratamientos urbanísticos e instrumentos de planificación y de gestión urbana.”

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS FONDOS CUENTA Y PAGO COMPENSATORIO DE ESTACIONAMIENTOS

El artículo 1° del Decreto Distrital 323 de 2004, “*Por medio del cual se reglamenta el Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos*”,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

establece ⁷que dichos fondos son mecanismos para el manejo de cuentas de alcance presupuestal y contable, sin personería jurídica, que permiten recaudar, orientar y administrar dichos recursos.

PROPIEDAD DE LOS RECURSOS POR CONCEPTO DE CARGAS URBANÍSTICAS Y SU ADMINISTRACIÓN:

Las cargas urbanísticas son definidas en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

Artículo 38°.- *Reparto equitativo de cargas y beneficios.* En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

Para la administración de los recursos distritales que se derivan de las compensaciones derivadas de las cargas urbanísticas, el legislador previó directamente la existencia a nivel territorial de los llamados Fondos de Compensación, tal como se indica en el artículo 49 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 49°.- *Fondos de compensación.* Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios. (Resaltado fuera del texto)

Alrededor de este marco legal, en Sentencia N° 25000-23-24-000-2007-00235-02 del Consejo de Estado - Sección Primera, de 31 de Julio de 2014, frente a la demanda contra el Decreto Distrital 436 de 2006, *Por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios*” dicho juez administrativo señaló que las cargas urbanísticas, son una carga social que puede ser económica, siendo una

7 “ARTÍCULO 1°. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS FONDOS CUENTA PARA EL PAGO COMPENSATORIO DE LAS CESIONES PÚBLICAS PARA PARQUES Y EQUIPAMIENTOS Y PARA EL PAGO COMPENSATORIO DE ESTACIONAMIENTOS

Los Fondos para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y para el Pago Compensatorio de Estacionamientos son mecanismos de manejo de cuenta de alcance presupuestal y contable, sin personería jurídica, que permiten recaudar, orientar y administrar recursos, en los casos autorizados por las normas vigentes, para cumplir con los objetivos específicos definidos en el presente Decreto”

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX (571) 338 5000
Información Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
certificaci@hacienda.gov.co
N°. 999 999 061-9
Bogotá Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS₆



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

contraprestación que recibe la entidad territorial, como compensación de los derechos de la colectividad al disfrute de bienes y recursos de interés general, pero que cambiaron para atender uno particular, en este sentido señalo:

“CESIONES URBANÍSTICAS OBLIGATORIAS – No configuran un impuesto

La figura de la cesión de suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística, que corresponde ejecutar al alcalde y para el caso en estudio al Alcalde Mayor de Bogotá. Por tanto, de acuerdo con los elementos constitucionales que definen al tributo según el artículo 338 superior, como son el hecho generador, la base gravable, los sujetos activo y pasivo y la tarifa que define, las cesiones urbanísticas de suelo no pueden ser calificadas como tales, pues su naturaleza jurídica es netamente urbanística. Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística, funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional. Según lo visto, las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no tienen una naturaleza tributaria pues no se dan los elementos que configuran el impuesto. Dado lo anterior, la Sala encuentra que no se trata de la creación de un tributo y mucho menos de un impuesto de carácter obligatorio que pueda comprender la recaudación fiscal de dinero por parte del Estado. Así bien, se entiende que la reglamentación que hacen los artículos 12, 14, 20, 22 y 23 del Decreto 436 del 2006, se refiere a los criterios de reparto de cargas y beneficios que se derivan de la ejecución de los proyectos de urbanización de los territorios comprendidos en los planes parciales del Distrito, que no sólo procuran servir de normas que faciliten la organización urbanística del Distrito Capital, sino además que buscan servir de compensación de los derechos de la colectividad al disfrute de bienes y recursos destinados inicialmente al interés general, pero que han cambiado de destinación para atender un interés particular.” (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, la titularidad de los recursos que se obtienen por cargas urbanísticas corresponde al Distrito Capital, mientras que su administración y recaudo lo realiza el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá de conformidad con las normas antes reseñadas.

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS –GMF

Ahora bien, 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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

su administración se encuentra a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN⁸.

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).

EXENCIÓN DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS.

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

“ARTICULO 879. EXENCIONES DEL GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:

“...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”.

⁸ 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.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Con el objeto de definir el ámbito de aplicación de las disposiciones mencionadas anteriormente, traemos a colación lo establecido en el artículo 9° del Decreto 405 de 2001⁹ que señaló:

“Artículo 9°. 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.

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”. (Negrilla fuera de texto).*

Sobre el tema, la DIAN 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

⁹ Decreto 405 de 2001: “Por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario.”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

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 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, 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.

En este sentido, se encuentra que el objeto del artículo 9º del Decreto 405 de 2001 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 Tesorería Distrital. 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.”

El artículo 9º del decreto reglamentario contiene una regla general que consiste en determinar que se encuentran exentos de este gravamen las operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del presupuesto general territorial, en forma



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

directo a través de sus órganos ejecutores respectivos. Por tal razón, es fundamental revisar como se encuentra regulado lo relacionado con la ejecución del presupuesto general territorial y con los órganos ejecutores, en las normas orgánicas del presupuesto, con fundamento, por supuesto, en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política de 1991¹⁰.

COBERTURA DEL PRESUPUESTO DISTRITAL:

Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del 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*”, la cobertura del Presupuesto Distrital 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 D.C. incluye entre otros el presupuesto de los establecimientos públicos¹¹, es decir, se

¹⁰ **ARTICULO 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (Resaltado fuera del texto)

ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

entiende que los recursos de los establecimientos públicos también hacen parte del Presupuesto anual del Distrito Capital.

Debe mencionarse que el Decreto 405 de 2001, 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 Decreto 405 de 2001. En este sentido, las entidades distritales que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital se encuentran comprendidas por la exención tributaria a que se refiere el decreto reglamentario nacional.

CONCLUSIONES:

Del análisis de las normas constitucionales y legales en cita, como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, procedo a responder sus interrogantes por usted planteados:

PREGUNTA:

1. *Las cuentas bancarias a nombre del Instituto de Desarrollo Urbano descritas y relacionadas anteriormente, a través de las cuales se ejecuta su Presupuesto, son exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros y por tanto debe solicitarse su identificación al Tesorero Distrital?*

RESPUESTA:

Los recursos tanto por contribución de valorización, como por concepto de cargas urbanísticas son recursos del Distrito Capital y son ejecutados y administrados por el Instituto de Desarrollo Urbano, que es un establecimiento público cuyo presupuesto hace parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital. En otras palabras, no son recursos propios del Instituto de Desarrollo Urbano. En esta medida, se encuentran exentos del GMF, según las previsiones del artículo 879 del Estatuto Tributario y artículo 9° del Decreto 405 de 201. En consecuencia, pueden marcarse, de conformidad con lo establecido en este decreto nacional.

PREGUNTA:

3. *Los recursos de los convenios celebrados con las entidades del sector central, establecimientos públicos y fondos de desarrollo local, son exentos del GMF?*

Siguiendo los mismos criterios que se expusieron en el Concepto 2017IE1945 emitido por esta Dirección, los cuales se reiteran, efectivamente los recursos provenientes de los convenios celebrados por el Instituto de Desarrollo Urbano con entidades del sector central, establecimientos públicos y fondos de desarrollo local, en los cuales el IDU



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

funge como ejecutor, se encuentran exentos del gravamen a los movimientos financieros, en la medida en que los recursos que aporten las entidades públicas contratantes, a que se ha hecho mención, provengan del presupuesto general territorial.

En este sentido, en la medida en que el presupuesto de las entidades mencionadas, sector central y establecimientos públicos se nutre, por regla general del presupuesto anual, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 714 de 1996, las cuentas bancarias en las que se manejen estos recursos pueden marcarse, pues estos recursos se encuentran exentos del gravamen a los movimientos financieros.

En el mismo sentido, en la medida en que el presupuesto de los Fondos de Desarrollo local proviene, por regla general del presupuesto general territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 714 de 1996, las cuentas bancarias en las que se manejen estos recursos pueden marcarse, pues estos recursos se encuentran exentos del gravamen a los movimientos financieros.

De manera excepcional, si los recursos que aportan los establecimientos públicos y los Fondos de Desarrollo Local en los mencionados convenios interadministrativos, no provienen del presupuesto anual, ni del presupuesto general territorial, sino que provienen de recursos propios de las mencionadas entidades, los mismos no estarán exentos del mencionado gravamen.

Para estos efectos, debe entenderse, tal como se explica en el concepto emitido por esta Dirección, y al cual, ya se ha hecho referencia, que los recursos propios son aquellos que perciben los establecimientos públicos y los Fondos de Desarrollo Local, resultantes de su propio esfuerzo y provenientes de terceros, esto es, de particulares o de entidades que no hacen parte del presupuesto general territorial.

2. Los recursos producto de los convenios celebrados con Transmilenio, Codensa, ETB y Acueducto son exentos del GMF?

RESPUESTA:

Si los recursos que aportan Transmilenio, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ETB y CODENSA a los convenios suscritos con el IDU, provienen del presupuesto anual, estos recursos se encuentran exentos del gravamen a los movimientos financieros y, en consecuencia, procede su marcación.

Si la fuente presupuestal que soporta tales convenios son recursos propios de las mencionadas entidades, estos recursos no se encuentran exentos del gravamen a los movimientos financieros y, en consecuencia, no procede su marcación.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

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

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

Manuel Ávila O.
MANUEL ÁVILA OLARTE
Director Jurídico (E)

C.C. información: Doctor Héctor Felipe Ángel Carvajal, Tesorero Distrital.

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Matilde Murcia Celis