



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 02-10-2017 01:24:26

Al Contestar Cite Este Nr.:2017IE19245 O 1 Fol:8 Anex:0

ORIGEN: Sd:127 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/AVILA OLART
DESTINO: DESPACHO DEL TESORERO DISTRITAL/ANGEL CARVAJAL F
ASUNTO: MARCACION DE CUENTA EXENCION GRAVAMEN A LOS MOV
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.

Doctor
HECTOR FELIPE ÁNGEL CARVAJAL
Tesorero Distrital
SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
KR 30 No 25 90 PISO 1
NIT 899.999.061-9
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2017IE13536 del 19 de julio de 2017
Tema	Tesorería – Marcación cuenta para exención GMF
Descriptores	Marcación de cuenta – Exención – Gravamen a los Movimientos Financieros/recursos propios establecimientos públicos/convenios interadministrativos.
Problema jurídico	¿Es procedente o no la marcación como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros-GMF, de las cuentas donde se manejan recursos de convenios entre entidades de la administración central y establecimientos públicos?
Fuentes formales	Estatuto Tributario Nacional; Decreto Nacional 05 de 2001.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería, mediante memorando de la referencia, solicitó concepto a esta Dirección, sobre la procedencia o no de las solicitudes de marcación de cuenta bancaria como exenta del GMF, remitidas por la Fundación Gilberto Alzate Avendaño y la Caja de Vivienda Popular.

ANTECEDENTES

De acuerdo con lo manifestado por la Dirección Distrital de Tesorería, no está claro para ese despacho la procedencia o no de estas dos (2) solicitudes, en consideración a la connotación presupuestal y a la naturaleza de estos recursos, una vez los mismos quedan ejecutados presupuestalmente por parte del órgano responsable, esto es, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte para el caso consultado por la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, así como de la Secretaría del Hábitat e IDIGER, para la consulta proveniente de la Caja de Vivienda



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Popular e incorporados posteriormente en los presupuestos de las entidades solicitantes.

CONSIDERACIONES

Previo a resolver la inquietud planteada, este Despacho realiza las siguientes consideraciones:

1. Naturaleza Jurídica de la Caja de Vivienda Popular

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, esta entidad es un establecimiento público del Distrito Capital, adscrito a la Secretaría Distrital de Hábitat, dotado de personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa.

Tiene como objeto o finalidad contribuir “al desarrollo de la política del Hábitat, a través del mejoramiento de barrios, reasentamiento de hogares, titulación de predios y mejoramiento de vivienda, mediante la participación ciudadana y un talento humano efectivo, con el propósito de elevar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables y la construcción de una mejor ciudad integrada a la región.” (Acuerdo 03 de 2008)¹.

2. Naturaleza jurídica Fundación Gilberto Alzate Avendaño – Contribución parafiscal espectáculos públicos

La Fundación Gilberto Alzate Avendaño, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 del Acuerdo 257 de 2006, es un establecimiento público del nivel distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, y su objetivo principal lo constituye la adopción, integración, coordinación y financiación de programas dirigidos al fomento y desarrollo de la cultura, y para cumplirlo ejercerá las funciones consagradas en el artículo 3º de estos Estatutos. (Acuerdo No 12 de 1970)²

¹ "Por el cual se modifican los Estatutos de La Caja de la Vivienda Popular, Acuerdo 002 de 2001"

² Por medio del cual se crea la fundación "Gilberto Alzate Avendaño"



La contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas fue creada por la Ley 1493 de 2011³, cuyo hecho generador es la boletería de espectáculos públicos de las artes escénicas del orden municipal o distrital, que deben recaudar los productores de los espectáculos públicos de las artes escénicas equivalente al 10% del valor de la boletería o derecho de asistencia, cualquiera sea su denominación o forma de pago, cuyo precio o costo individual sea igual o superior a 3 UVTS.

El artículo 13 de la mencionada Ley estableció el manejo y destinación de los recursos y rendimientos de esta contribución, de la siguiente manera:

“La Cuenta Especial de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas estará a cargo del Ministerio de Cultura, entidad que trasladará los recursos a los municipios a través de las Secretarías de Hacienda o quienes hagan sus veces, las cuales a su vez, deberán transferir los recursos a las secretarías de cultura o quienes hagan sus veces. Estos recursos y sus rendimientos serán de destinación específica y estarán orientados a inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas.”

Los recursos de que trata este artículo no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto de los municipios o distritos y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad municipal o distrital. PARÁGRAFO 1o. Estos recursos no podrán sustituir los recursos que los municipios o distritos destinen a la cultura y a los espectáculos públicos de las artes escénicas. En ningún caso podrán destinarse estos recursos al pago de nómina ni a gastos administrativos.

3. Cobertura del Presupuesto Distrital

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 que 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.”

³ Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

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 públicos⁴, es decir, se 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.

4. Convenios interadministrativos

La Ley 489 de 1998⁵ establece la facultad de asociación entre entidades públicas en los siguientes términos:

*"Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas **podrán asociarse** con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de **convenios interadministrativos** o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)" (Negrilla fuera del texto)*

Estos convenios se deben suscribir y ejecutar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. Igualmente, deberán respetarse las reglas propias de la planeación y el presupuesto público, entre otros.

⁵ por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



La Corte Constitucional en el análisis de exequibilidad del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, señala que el mismo "(...) tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deberla **coordinación** de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado."⁶ (Negrilla fuera del texto).

5. Efectos presupuestales de los Convenios o Contratos entre Entidades Distritales.

El Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 657 DE 2016, "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS E INGRESOS Y DE GASTOS E INVERSIONES DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El artículo 27 de este Acuerdo define los efectos presupuestales de los convenios interadministrativos que celebren entre si las entidades distritales:

Artículo 27 AJUSTES PRESUPUESTALES POR CONVENIOS ENTRE ENTIDADES. Cuando las entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, el Concejo de Bogotá D.C., la Veeduría Distrital, la Personería de Bogotá D.C., la Contraloría de Bogotá D.C., el Ente Autónomo Universitario, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y las Subredes Integradas de Servicios de Salud – ESE celebren convenios entre sí que afecten sus presupuestos, se efectuarán los ajustes mediante resoluciones del/a Jefe/a del órgano respectivo o por Acuerdo o Resolución de sus Juntas o Consejos Directivos o por Decreto del Alcalde Local en los casos a que a ello hubiere lugar, previos los conceptos requeridos.

Los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior deberán ser remitidos a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto, acompañados del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y su justificación económica, para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser incorporados en el Presupuesto. En el caso de gastos de inversión, se requerirá concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Planeación. Las Subredes Integradas de Servicios de Salud - ESE requerirán en todos los casos del concepto previo de la Secretaría Distrital de Salud antes de su aprobación por Junta Directiva. Los/as Jefes/as de los Órganos responderán por la legalidad de los actos en mención."

⁶ Corte Constitucional. Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-671-99 del 9 de septiembre de 1999



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Este ajuste presupuestal, efecto de la suscripción de convenios interadministrativos, no es realizado por el mismo Concejo Distrital, sino que éste habilita a las entidades distritales receptoras de recursos públicos, para que ajusten su presupuesto anual, teniendo en consideración el monto de los respectivos convenios.

Este ajuste no es realizado directamente por el Concejo Distrital, pues no se trata de una modificación del presupuesto; por el contrario, es una operación neutra desde el punto de vista de las finanzas distritales, como se explicará más adelante.

Así las cosas, por ejemplo, para el caso del convenio interadministrativo No. 192 de 2016, suscrito entre la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño – FUGA, mediante oficio 2016EE158826 del 25 de octubre de 2016, la Dirección Distrital de Presupuesto aprobó la operación presupuestal contenida en el Acuerdo 007 del 14 de octubre de 2016, “por el cual se efectuó una modificación en el Presupuesto de Ingresos y Rentas y de Gastos e Inversiones de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño para la vigencia fiscal de 2016”, por valor de \$1.685.477.067, en cumplimiento del artículo 31 del Decreto 533 del 15 de diciembre de 2015⁷, y de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución No. 000226 del 8 de octubre de 2014⁸

6. Ejecución del Presupuesto Distrital.

De conformidad con el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, la ejecución presupuestal es el proceso mediante el cual se afecta en forma definitiva la apropiación presupuestal y se garantiza que ésta no será desviada a ningún otro fin; se inicia con la asunción de compromisos, los cuales se respaldan con la expedición previa de certificados de disponibilidad presupuestal y con la operación del registro presupuestal que lo perfecciona. Las etapas de la ejecución presupuestal se presentan en el siguiente esquema⁹:

⁷ “Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015.

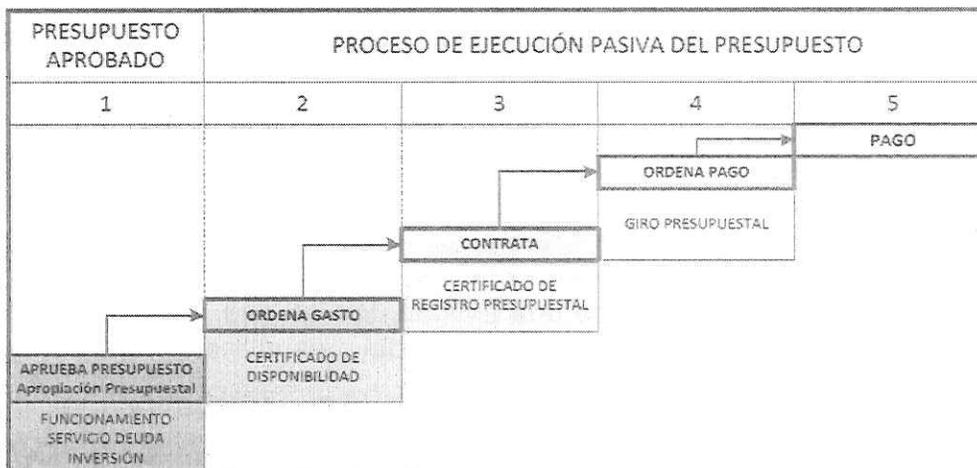
⁸ Por medio de la cual se adopta y consolida el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital”.

⁹ Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, numeral 3.2. Ejecución Pasiva página 86.

Este manual fue adoptado mediante la Resolución 226 de 2014, expedida por la Secretaría Distrital de hacienda.



Ilustración 14. Proceso de Ejecución Pasiva del Presupuesto



Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

En este orden de ideas, cuando se suscribe un convenio interadministrativo, si bien es cierto que la entidad distrital contratante ejecuta el presupuesto inicialmente asignado, también es cierto que la entidad distrital receptora dentro del convenio, empieza la ejecución presupuestal de los recursos públicos derivados del convenio. En este sentido, como se explicará más adelante, la entidad receptora, esto es, la Caja de Vivienda Popular y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, en la consulta formulada, siguen siendo órganos ejecutores del presupuesto distrital.

7. Convenio Interadministrativo No. 192 de 2016 suscrito entre la Secretaría de Cultura SDCRD y la Fundación Gilberto Alzate FUGA

La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño – FUGA suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 192 del 16 de septiembre de 2016.

OBJETO: “La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte se compromete a realizar el desembolso de los recursos provenientes de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, ordenado mediante Resolución No. 585 del 29 de agosto de 2016 y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, por su parte se compromete a recibirlos, incorporarlos a su presupuesto y ejecutarlos para el desarrollo del proyecto de reforzamiento estructural de sus escenarios públicos de las artes escénicas denominados “El Auditorio” y “El Muelle”, de conformidad con el marco legal vigente, la propuesta presentada y los ajustes realizados, documentos que forman parte integral del presente convenio”.

VALOR Y FORMA DE DESEMBOLSO: “De conformidad con la Resolución No. 585 del 29 de agosto de 2016, el valor de los recursos de la contribución parafiscal de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

los espectáculos públicos de las artes escénicas otorgadas a la FUNDACION corresponde a la suma de mil seiscientos ochenta y cinco millones cuatrocientos setenta y siete mil sesenta y siete pesos (\$1.685.477.067)”.

Del objeto del Convenio citado se resaltan tres obligaciones de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, como entidad receptora de los recursos públicos, la primera se refiere precisamente a recibirlos, la segunda se refiere a incorporarlos en su presupuesto, y la tercera se refiere a ejecutarlos. Desde este punto de vista, resulta claro que la Fundación Gilberto Alzate Avendaño es un órgano ejecutor del presupuesto, pues recibe recursos de una entidad distrital que, como la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, es una sección del presupuesto anual del Distrito Capital.

8. Convenios Interadministrativos suscritos por la Caja de la Vivienda Popular con la Secretaría Distrital del Hábitat y el IDIGER

Mediante comunicación con radicado 2017ER1664 del 14 de julio de 2017, dirigida al Tesorero Distrital, el Director General de la Caja de Vivienda Popular solicitó evaluar el criterio emitido por la Dirección Distrital de Tesorería, mediante comunicación 2017EE102805 y realizar la marcación de las cuentas de Bancolombia como exentas del GMF, por cuanto los recursos allí consignados provienen de convenios interadministrativos, cuyo origen es el Presupuesto del D.C., encaminados al cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo Distrital.

Señaló igualmente, que los recursos afectan el presupuesto de la Secretaría del Hábitat y del Idiger y fueron incorporados al presupuesto de la Caja de Vivienda Popular y en dichas cuentas sólo se manejan los recursos transferidos para cumplir con el objeto de estos convenios, indicando que la suscripción de los convenios y el traslado de los recursos a la Caja de la Vivienda Popular no infiere en la materialización de los recursos, puesto que ahí solo se ha realizado una mera transferencia que no se constituye como hecho generador del impuesto.

Por último, transcribió apartes del concepto 100208221-00639 del 30 de junio de 2016 emitido por la DIAN, donde se hizo un análisis de la disposición de los recursos del siguiente tenor:

“En reiteradas oportunidades la Administración Tributaria ha precisado qué (sic) se entiende por transacciones financieras para efectos del Gravamen a los Movimientos Financieros, una de ellas mediante oficio 039589 del 28 de mayo de 2007 donde señaló:

“...Se entiende por transacción financiera toda disposición de recursos provenientes de cuentas corrientes, de ahorro o de depósito que implique entre otros: retiro en efectivo mediante cheque, talonario, tarjetas débito, cajero electrónico, puntos de pago, notas débito o a través de cualquier otra modalidad, así como los movimientos contables en



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

los que se configure el pago de obligaciones o el traslado de bienes, recursos o derechos a cualquier título, incluidos los realizados sobre carteras colectivas y títulos, o la disposición de recursos a través de contratos o convenios de recaudo. De esta manera, el hecho generador del impuesto es objetivo en el sentido que la disposición de los recursos ya sea de cuenta corriente, de ahorros o de depósito da lugar al impuesto,..." (Subrayado fuera de texto)

También en Oficio 059990 del 3 de agosto de 2017 se precisa:

"Es así como, la causación del impuesto surge con la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera; luego las consignaciones como tal no hacen parte del hecho generador del impuesto. El hecho generador lo constituye la realización de las transacciones financieras mediante las cuales se disponga de los recursos bajo los términos previstos en la norma..."

Así las cosas, los gastos y recursos para el cumplimiento del programa de reasentamiento de familias en condiciones de riesgo no mitigable en el Distrito Capital, incorporados como recurso público en el presupuesto de la entidad para su posterior giro y consignación a la Cuenta de Ahorro Programada, constituye una transferencia que para el efecto no implica disposición de recursos objeto de transacción financiera. Por ende, NO causa el Gravamen a los Movimientos Financieros."

Esta Dirección comparte la afirmación que realiza la Caja de la Vivienda Popular, en el sentido que procede la marcación de las cuentas, en la medida en que los convenios suscritos por esta entidad con otras entidades distritales, provienen del presupuesto del Distrito Capital, tal como se explicará más adelante.

Revisado el panorama orgánico presupuestal y anual presupuestal del Distrito Capital, lo mismo que los convenios interadministrativos, objeto de la consulta, se revisará a la luz de las normas mencionadas, la exención tributaria a que se refieren el artículo 879 del Estatuto Tributario Nacional y el Decreto 405 de 2001.-

9. 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 se encuentra a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN¹⁰.

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

¹⁰ 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

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).

10. Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Dentro del marco legal correspondiente a este impuesto, también se contempló un régimen de exenciones, 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”.

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 2001¹¹ que señaló:

¹¹ Decreto 405 de 2001: “Por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario.”



“Artículo 9º. Identificación de las cuentas por parte de las tesorerías de las entidades territoriales. Para efectos del numeral 9º 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 que es entidad competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 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 9º, el artículo 9º ibidem 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)”

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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

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 directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos.

Debe advertirse que las entidades distritales receptoras de recursos públicos, provenientes de convenios interadministrativos celebrados con otras entidades



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

distritales que hagan parte del “presupuesto general territorial” son órganos ejecutores del presupuesto distrital, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque los recursos que reciben las entidades receptoras (Caja de la Vivienda Popular y Fundación Gilberto Alzate Avendaño) provienen del presupuesto distrital. En efecto, para concretarnos al objeto de la consulta, las secretarías de Hábitat y de Cultura, Recreación y Deporte son dos entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto. En efecto, estas dos secretarías hacen parte de lo que el estatuto orgánico denomina “Administración Central Distrital”

En segundo lugar, porque la celebración de un convenio interadministrativo, tiene desde el punto de vista presupuestal un efecto directo, cual es el ajuste presupuestal de la entidad receptora, esto es, de la Caja de la Vivienda Popular y de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño.

Como ya se ha mencionado, estas dos entidades descentralizadas por servicios conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, de conformidad con el mencionado artículo 2º del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Es por esta razón precisamente que el Acuerdo Anual de Presupuesto autoriza que se realice un ajuste presupuestal entre las entidades que celebran convenios interadministrativos. Lo hace porque para el presupuesto anual este convenio interadministrativo es una operación presupuestal neutra. Lo anterior por cuanto el traslado de recursos públicos que hace una de las entidades distritales, ejecución de su presupuesto, implica para la otra entidad distrital, la recepción de los mismos recursos públicos. En otras palabras, el monto del presupuesto anual no es alterado, en virtud de la suscripción de estos convenios interadministrativos.

Por esta razón, el artículo 27 del Acuerdo Anual de Presupuesto no se refiere a modificaciones o adiciones presupuestales, sino a ajustes presupuestales.

Como consecuencia de este ajuste presupuestal, las entidades públicas receptoras de recursos públicos, dentro de un convenio interadministrativo, son entidades ejecutoras del presupuesto anual, en los términos en que esta expresión es utilizada en el artículo 9º del Decreto 405 de 2001.

En este sentido, debe precisarse que la ejecución presupuestal no se perfecciona cuando la entidad distrital contratante ((Secretaría de Hábitat y Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte) traslada los recursos públicos a la entidad ejecutora; la ejecución presupuestal para el Distrito Capital se perfecciona cuando la entidad



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

distrital receptora ordena el gasto y ordena los pagos respectivos, como consecuencia de la ejecución del convenio interadministrativo respectivo.

Entendida la naturaleza y los efectos presupuestales que tienen los convenios interadministrativos, resta por considerar la excepción contemplada en el artículo 9° del Decreto 405 de 2001, en relación con los recursos propios de los establecimientos públicos. En efecto, establece este artículo que no procede la exención tributaria en relación con los recursos propios de los establecimientos públicos.

No sobra recordar que las dos entidades receptoras de recursos públicos en la consulta formulada, Caja de la Vivienda Popular y Fundación Gilberto Alzate Avendaño, son establecimientos públicos.

En este sentido, la excepción contemplada en el artículo 9°, relacionada con los recursos propios de los establecimientos públicos debe ser interpretada en concordancia con el aparte del mismo artículo, que se refiere a los órganos que son ejecutores del presupuesto general territorial. De esta manera, la expresión recursos propios se refiere, para efectos de excluir la aplicación de la exención tributaria, a los ingresos que obtienen los establecimientos públicos, diferentes a aquellos que se perciben del presupuesto anual.

En otras palabras, la expresión **recursos propios** se refiere a los ingresos que provienen de particulares, esto es de terceros diferentes al mismo Distrito Capital, a los cuales el establecimiento público presta un determinado bien o servicio, dentro de las actividades propias de su objeto.

En este orden de ideas, en los convenios interadministrativos a los que se ha hecho referencia, el aporte de los recursos por parte de las entidades públicas contratantes tiene como destino el cumplimiento del objeto de los mencionados convenios; por el contrario en los recursos propios derivados de terceros, como la venta de servicios a particulares, estos ingresos que se perciben no se encuentran ligados a ningún convenio interadministrativo y hacen parte de la operación económica de la entidad (establecimiento público), razón por la cual, estos últimos sí se encuentran gravados con el gravamen a los movimientos financieros. Como ya se ha reiterado los ingresos que perciben las entidades que reciben recursos en convenios interadministrativos, cuya fuente es el presupuesto general del Distrito Capital, no están sujetos al gravamen a los movimientos financieros

Como se ha visto, cuando los establecimientos públicos distritales celebran un convenio interadministrativo con una secretaria que hace parte de la Administración Central Distrital, en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los recursos públicos se perciben realmente del presupuesto anual.



Por esta razón, con la suscripción de los convenios interadministrativos, la Caja de la Vivienda Popular y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño siguen siendo órganos ejecutores del presupuesto distrital.

En otras palabras, desde el punto de vista del artículo 9º del Decreto 405 de 2001, la expresión recursos propios no comprende, para el caso de los establecimientos públicos, aquellos recursos que provengan del mismo presupuesto anual, esto es, del presupuesto general territorial, como expresión utilizada en el decreto mencionado.

Es una exención tributaria que debe analizarse teniendo como referentes lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en el Acuerdo Anual de Presupuesto. En este sentido, se precisa el criterio que sobre este aspecto ha manifestado la Dirección Distrital de Tesorería.¹²

Esta conclusión se corrobora con lo prescrito en el tercer inciso del artículo 9º del Decreto 405 de 2001, en el sentido que “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.”

CONCLUSIONES

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Dirección concluye lo siguiente:

1. El artículo 9º del Decreto 405 de 2001 establece el ámbito de aplicación de la exención tributaria del gravamen a los movimientos financieros, comprendiendo dentro de la misma la ejecución que se haga del presupuesto territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores.
2. La Caja de Vivienda Popular y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño son establecimientos públicos y también órganos ejecutores del presupuesto, precisamente porque son los ordenadores de los pagos que se realizan desde las respectivas cuentas bancarias y porque en ellas se manejan exclusivamente recursos públicos, conforme lo exige el inciso tercero del artículo 9º del mencionado decreto para que proceda la exención del GMF.

¹² Oficio de fecha 06 de junio de 2017, enviado al Director General de la Caja de la Vivienda Popular.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

3. Para efectos de esta consulta, esta exención tributaria, por las razones mencionadas en la parte considerativa de este concepto, comprende los recursos que perciban del Distrito capital, vía transferencias y los recursos que se deriven de convenios interadministrativos suscritos con otras entidades distritales.
4. El tercer inciso del artículo 9º del Decreto 405 de 2001 establece que el tesorero de la entidad territorial tiene la competencia para identificar las cuentas “donde se manejen de manera exclusiva recursos públicos del Presupuesto General Territorial”. Como ya se ha indicado r, los recursos provenientes de los convenios interadministrativos son recursos públicos que provienen del presupuesto distrital.
5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º del Decreto Nacional 405 de 2001, la exención al GMF opera para los casos consultados por la Caja de Vivienda Popular y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, por cuanto los recursos provienen de convenios interadministrativos celebrados entre entidades públicas distritales, a través de las cuales se ejecuta el Presupuesto General Territorial. Por lo anterior, resulta procedente que la Tesorería Distrital marque como exentas las cuentas bancarias en las que se encuentren los recursos provenientes de esos convenios interadministrativos.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, se solicita verificar 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.

Cordialmente,

Manuel Avila O.
MANUEL AVILA OLARTE
Director Jurídico (E)
mavila@shd.gov.co

Radicado:	2017IE13536	
Proyectado por:	Clara Inés Díaz	