



Bogotá, D.C.



Doctora
SANDRA DEL PILAR NARVÁEZ CASTILLO
Tesorera Distrital
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 25 - 90
snarvaez@shd.gov.co
Nit: 899999061
Bogotá D. C.

CONCEPTO

| | |
|-------------------------|---|
| Radicado Solicitud | 2023IE028254O1 |
| Descriptor general | Tesorería |
| Descriptores especiales | Exención – Gravamen a los Movimientos Financieros |
| Problema jurídico | ¿Es aplicable la exención del gravamen a los movimientos financieros a recursos propios de los establecimientos públicos al ser depositados en la Cuenta Única Distrital y al traslado de los mismo hacia esta? ¿Está exenta del gravamen a los movimientos financieros el traslado de los recursos públicos entre entidades del orden territorial y, en especial, desde y hacia la Tesorería Distrital? |
| Fuentes formales | Estatuto Tributario Nacional Decreto 714 de 1996 Decreto Único 1625 de 2016 Decreto 192 de 2021 Concepto Unificado - DIAN sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros 1466 del 29 de diciembre de 2017 Concepto Unificador 9 de 2018 - SHD Concepto 2023IE002517O1 del 31 de enero de 2023 |

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería de esta secretaría eleva consulta respecto a la aplicación de la exención al gravamen a los movimientos financieros con motivo de los traslados de recursos que se adelantan entre las cuentas bancarias de las entidades distritales y de establecimientos públicos en proceso de vinculación al mecanismo de Cuenta Única Distrital administrado por la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D. C.

ANTECEDENTES

Indica que el artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, dispone que los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a

nombre de la Tesorería Distrital. Aclara que el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, establece que, la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda tiene a su cargo la aplicación del mecanismo de Cuenta Única Distrital (CUD), a través del cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer de los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, en coherencia con la función de dirigir la Gestión Integral del Tesoro Distrital, asignada por el Decreto Distrital 601 de 2014 .

Precisa que la CUD cubre a las entidades que hacen parte del presupuesto anual del Distrito Capital, esto es: a) Administración Central Distrital, b). Establecimientos Públicos, c) Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, D) Concejo de Bogotá, e) Contraloría de Bogotá, f) Personería de Bogotá y g) Ente Autónomo Universitario.

Indica que con la Circular DDT 4 de 2023 fueron emitidos “Lineamientos para culminar la implementación gradual de la Cuenta Única Distrital respecto de los Establecimientos Públicos y asimilados, que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital”. Por lo que se dio inicio al proceso de incorporación gradual a la Cuenta Única Distrital de los establecimientos públicos distritales (y entidades asimiladas presupuestalmente), a través del cual, estas entidades deberán trasladar los saldos de recursos que tengan depositados en sus cuentas bancarias a las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería, para su manejo unificado, en aplicación del principio de unidad de caja.

Menciona que el traslado de estos recursos no implica la ejecución del presupuesto de las entidades titulares, pues obedece al traslado de fondos entre cuentas bancarias, únicamente. Destaca que, los establecimientos públicos tienen NIT diferente al que tiene la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Destaca que el artículo 1.4.2.2.3. del Decreto Nacional 1625 de 2016 refiere que la 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 aquellas en las cuales se efectúe el "manejo de recursos públicos", esto es, 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.

En criterio de la Dirección Distrital de Tesorería, con fundamento en pronunciamiento de la Corte Constitucional, prevalece la ley sobre cualquier acto administrativo expedido en virtud de facultades reglamentarias por jerarquía normativa del ordenamiento jurídico, por lo tanto, ante una aparente antinomia entre el Estatuto Tributario Nacional y entre lo que señala el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto Nacional 1625 de 2016, se debe preferir el sentido interpretativo del artículo 379 ETN en el cual las cuentas bancarias aplicadas al manejo de los mencionados recursos públicos que haga la Tesorería Distrital, puedan continuar marcadas con la exención del GMF. Afirma que esta interpretación es congruente con el hecho de que, al girarse los recursos propios, asignados y transferidos de los establecimientos públicos por implementación del mecanismo de Cuenta Única Distrital para su manejo centralizado por parte de la Tesorería Distrital, dichos recursos pasan a integrar los activos de la Secretaría Distrital de Hacienda al reposar en las cuentas bancarias de titularidad de Bogotá D. C. con

independencia de que tales recursos, simultáneamente, sean un pasivo a favor del Establecimiento Público.

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver su consulta, procederemos a: 1) referirnos a lo relacionado con la exención al gravamen a los movimientos financieros indicada en el numeral 9 del artículo 879; 2) el alcance de esta exención respecto de los establecimientos públicos; 3) la implementación de la Cuenta Única Distrital y su aplicabilidad frente a los recursos transferidos por establecimientos públicos y 4) conclusiones.

1. Del gravamen a los movimientos financieros

Se precisa que el Gravamen a los Movimientos Financieros es un tributo del orden nacional, cuya autoridad doctrinal es la DIAN y, en consecuencia, esta Dirección se basará en las normas del Estatuto Tributario Nacional, la jurisprudencia tributaria y la doctrina tributaria emitida por la DIAN.

El gravamen a los movimientos financieros (GMF) es un tributo indirecto del orden nacional y administrado por la DIAN aplicado a las transacciones financieras mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República y los giros de cheque de gerencia.

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, de las cuales, resulta relevante para el caso en estudio, la contenida en el numeral 9. El mencionado numeral dispone:

“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.

[...]

Es importante tener presente que las exenciones tributarias deben tener soporte legal, estar expresamente contempladas en la ley y son taxativas y, por ende, de aplicación restrictiva, lo cual impide extender beneficios a sujetos que la ley no ha mencionado, es decir, resulta improcedente aplicarlas por analogía. Así lo ha precisado el Consejo de Estado¹ al señalar lo siguiente:

[...] Ahora bien, el artículo 154 de la Constitución Política, establece que las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” sólo podrán ser “reformadas o dictadas por iniciativa del gobierno”. De lo anterior se deriva que las exenciones son de creación legal, expresas y taxativas y, por ende, de aplicación restrictiva, lo cual impide extender el beneficio a sujetos o hechos que la ley no ha mencionado, es decir, no es posible aplicarlas por analogía.”

Dado su carácter restrictivo, pasaremos a explicar cuándo hay lugar a acceder a la exención tributaria del GMF.

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Expediente 11001-03-27- 000-2011-00033-00(19105). Consejera ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

2. Manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales

Como se mencionó renglones atrás, estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros el manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales. Respecto a la identificación de estos recursos, el artículo 1.4.2.2.3. del Decreto 1625 de 2016, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria”, indicó:

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

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

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

Se tiene de lo anterior, que se entenderá como manejo de recursos públicos aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del presupuesto general territorial en forma directa o través de sus órganos ejecutores respectivos, excepto que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos, por cuanto éstos no estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros.

De igual manera, se precisó que se entienden como tesorerías de las entidades territoriales las instancias administrativas del orden territorial, cuyas funciones sean asimilables a las realizadas por Dirección General del Tesoro Nacional, que, en el caso del Distrito, son las realizadas por la Dirección Distrital de Tesorería de esta entidad.

En este sentido, en desarrollo de las premisas tratadas con anterioridad, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN -, mediante Concepto Unificado sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros 1466 del 29 de diciembre de 2017, indicó:

“[...] Por otra parte, el artículo 1.4.2.2.3. del Decreto 1625 de 2016, señala que 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, los cuales no están exentos, y como tesorerías de las entidades territoriales aquellas instancias administrativas del orden territorial asimilables en cuanto a sus funciones legales a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

Para el caso materia de estudio resulta necesario analizar si se ajusta a una operación mediante la cual se efectúa la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Lo anterior teniendo en cuenta que este despacho ha señalado que son relevantes, para efectos de la exención, las operaciones mediante las cuales se ejecute el presupuesto nacional o territorial por los órganos ejecutores.

En ese sentido, una apropiación presupuestal se ejecuta por regla general cuando se contrata, se comprometen los recursos y se ordenan los gastos, de acuerdo con el programa de gastos aprobados en la ley de presupuesto para el nivel nacional, tema explicado en la Sentencia de la Corte Constitucional C-192 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.
[...] (Resaltado fuera del texto)

Se desprende de la norma legal y del concepto emitido por la autoridad tributaria nacional que, para efectos de la exención tributaria 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, e insiste, **salvo que se trate de recursos propios de los establecimientos públicos, los cuales no están exentos.**

De igual manera se debe analizar si se ajusta a una operación mediante la cual se efectúa la ejecución del presupuesto, en este caso, distrital.

En este punto es importante precisar qué se entiende por rentas propias. Respecto al tema, el artículo 34 del Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", en su artículo 34 menciona lo siguiente:

ARTÍCULO 34. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos entiéndase por:

a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.
[...]

Se observa de la norma citada que las rentas propias serán todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

El entendimiento anterior fue replicado en el Decreto 714 de 1996, “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital”, al indicar en su artículo 16 lo siguiente:

ARTÍCULO 16º. De los Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Ingresos se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndase por:

a) Rentas Propias. Todos los ingresos de los Establecimientos Públicos Distritales, excluidas las transferencias de la Administración Central Distrital.

Como se desprende de las normas citadas, se encuentran excluidas de los recursos propios, las transferencias de la Nación o de la Administración Central Distrital.

La anterior, se encuentra a tono con lo mencionado en el Concepto 31180 del 12 de agosto de 2015, emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se dispuso:

[...] Así las cosas, 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.** (Negrillas nuestras)

Por tanto, no son exentas del GMF las rentas propias de los establecimientos públicos municipales, entendidas como sus ingresos corrientes diferentes a los aportes y transferencias de la administración central municipal.

En similar sentido al expresado anteriormente, esto es, que las rentas propias de los establecimientos no están exentas del GMF esta dirección a través de Concepto Unificador 9 de 2018 expuso lo siguiente:

2. 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:
[...]

Con el objeto de dar claridad respecto de las disposiciones mencionadas anteriormente, traemos a colación lo establecido en el artículo 9° del Decreto 405 de 2001² que señaló:
[...]

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 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.** (Negrillas originales, subrayas nuestras)
[...]*

Es importante precisar que las exenciones en comento están condicionadas a lo preceptuado en el párrafo 2° 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:

² Decreto 405 de 2001: “Por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario.”

[...]

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.

[...]

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.(Negrillas originales, subrayas nuestras)

[...]

3. Cuenta Única Distrital

En lo referido a los procesos propiamente dichos, la DDT se encarga de la formulación, coordinación, ejecución y control de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, no solo en materia de recaudo, **sino también de la inversión y pago de los recursos a cargo del Tesoro Distrital** (se resalta).

En este particular sentido, las funciones de la DDT, asociadas al deber “recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local”, conforme lo establece el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021 se llevan a cabo a través del mecanismo de Cuenta Única Distrital – CUD, cuyo objeto material, son los recursos de todas las entidades que “conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a saber: Concejo de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Personería de Bogotá, Administración Central Distrital, Establecimientos Públicos Distritales y el entes Autónomos Universitarios, así como a los Fondos de Desarrollo Local”.

Valga decir que la Cuenta Única Distrital tiene su fundamento normativo en el principio presupuestal de Unidad de Caja, cuyo basamento constitucional se encuentra en el artículo 359 de la Carta³; a nivel nacional está dispuesto en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto; y en el Distrito se desarrolla en el artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, en el literal e) en el literal e) del artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996⁴, y en lo establecido en el artículo 83 de ese mismo decreto:

ARTÍCULO 83°. De la Cuenta Única Distrital. A partir de la vigencia del presente Acuerdo, los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital,

³ Corte Constitucional, Sentencia C - 478 de 1992.

⁴ ARTÍCULO 13°. De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma: (...) e) Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la Ley

o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital.

Sobre el punto anterior, esta Dirección, mediante Concepto 2023IE002517O1 del 31 de enero de 2023, manifestó lo siguiente:

A continuación, se identifican unas reglas generales y otras particulares que rigen para la CUD.

4.1. Algunas reglas generales para la Cuenta Única Distrital los artículos 83 a 85 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital – EOPD establecen las reglas que gobiernan la CUD, los cuales fueron reglamentados mediante el Decreto Distrital 192 de 2021, a través, entre otros, del artículo 28 y siguientes.

Una de aquellas reglas se encuentra en el artículo 83 del EOPD, de acuerdo con el cual, todos los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito “sólo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital”. En este sentido, el depósito de los recursos de los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, no es asunto opcional para cada órgano o entidad, sino que se constituye en un imperativo legal de obligatorio cumplimiento.

Cabe señalar que, no obstante que, el artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996 hace referencia al depósito de recursos de los Órganos y Entidades parte del Presupuesto Anual en la Cuenta Única Distrital “que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital”, de lo que aparentemente podría inferirse que la CUD es sinónimo de “cuenta bancaria”, tal sinonimia es equivocada, pues la CUD debe ser concebida como como mecanismo o sistema.

En efecto, de forma similar que la Ley 1450 de 2011⁵ y Decreto Nacional 2785 de 2013⁶ se refieren al “sistema” de Cuenta Única Nacional⁷ para la Nación, en el caso de Bogotá D.C, el Decreto Distrital 192 de 2021 define la Cuenta Única Distrital como un “mecanismo” (artículo 28) o “sistema” (artículo 47).

“Sistema”⁸ y “mecanismo”⁹ son vocablos empleados por Decreto Distrital 192 de 2021 como sinónimos al referirse a la Cuenta Única Distrital y que, en su definición general, son términos que convergen en referir a un “conjunto” de reglas o principios que, bajo una disposición adecuada, contribuyen ordenadamente a determinado objeto o fin. Dicho conjunto de elementos, reglas y/o principios, para el caso de la Cuenta Única Distrital, se sintetizan en lo siguiente, a partir de lo establecido en el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021:

⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁶ Artículo 261. Cuenta Única Nacional. A partir de la vigencia de la presente ley, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única Nacional. Para tal efecto, los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...) (Negrita fuera de texto)

⁷ Artículo 1°. Definición del Sistema de Cuenta Única Nacional. El Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN) es el **conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos** realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. (...) (Negrita fuera de texto)

⁸ Sistema. (Del lat. systēma, y este del gr. σύστημα). 1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. 2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto. (...) <https://www.rae.es/drae2001/sistema>

⁹ Mecanismo. (Del lat. mechanisma, con adapt. del suf. al usual -ismo). 1. m. Conjunto de las partes de una máquina en su disposición adecuada. 2. m. Estructura de un cuerpo natural o artificial, y combinación de sus partes constitutivas. 3. m. Medios prácticos que se emplean en las artes. 4. m. proceso (ll sucesión de fases).(Negrita fuera de texto) <https://www.rae.es/drae2001/mecanismo>

- 1) Es un sistema o mecanismo hacendario que aplica a los recursos del Presupuesto Anual del Distrito Capital y a los Fondos de Desarrollo Local, y que comprende a todas las entidades que conforman dicho Presupuesto.
- 2) Es un sistema o mecanismo hacendario mediante el cual se debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos del Presupuesto Anual, funciones que se llevan a cabo unificadamente por la Dirección Distrital de Tesorería, como encargada de aplicar el mecanismo.
- 3) Es un sistema o mecanismo hacendario en el cual las órdenes de pago o traslado de recursos deben realizarse (por las entidades encargadas de su ejecución) según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC.
- 4) Es un sistema o mecanismo hacendario que da desarrollo al principio presupuestal de Unidad de Caja, sin perjuicio de la regla exceptiva al principio de no afectación que establece el mismo Decreto Distrital 192 de 2021, para el manejo de recursos de destinación específica, según se puntualizará en este análisis.

De esta manera, y a partir de lo dicho, se concluye que la DDT, desde la perspectiva del Decreto Distrital 601 de 2014, pero también de los Decretos distritales 714 de 1996 y 192 de 2021, no restringe su función a la gestión hacendaria de los ingresos tributarios, sino que abarca los demás tipos de ingresos y rentas presupuestales y respecto a los cuales se encarga de “recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local”, pero también de “proponer y aplicar la metodología para la apertura de cuentas bancarias a través de las cuales se realice la inversión, recaudo, recepción y pago de recursos”

A partir de lo expuesto, podría pensarse que las rentas propias de los establecimientos públicos no están exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros pues no corresponden a la ejecución del presupuesto territorial, tal como lo manifestó esta Dirección en el citado Concepto Unificador 9 de 2018.

Sin embargo, no puede perderse de vista que tal concepto fue emitido cuando la CUD se encontraba en su primera fase de implementación, por lo que se hace necesaria su revisión conforme a las circunstancias actuales, es decir, la implementación respecto de los recursos de los establecimientos públicos.

Así las cosas, una vez los establecimientos públicos depositen sus recursos propios o las transferencias de la Administración Central Distrital en la Cuenta Única Distrital, pasan a ser cuentas de las tesorerías territoriales, para el caso del Distrito Capital, de la Tesorería Distrital y se identifica a nombre de la Tesorería Distrital, seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 83 del Decreto 714 de 1996.

En tal sentido, como el objeto es identificar cuáles son las cuentas exentas del gravamen a los movimientos financieros, por parte de las tesorerías territoriales y para el caso del Distrito Capital de la Tesorería Distrital, puede entenderse que una vez los recursos de las entidades públicas distritales – establecimientos públicos sean depositados en la Cuenta Única Distrital,

estos pasarían a hacer parte de la Tesorería, sean propios o no, y sin perjuicio de que deben marcarse como se dijo anteriormente, es decir, a nombre de la Tesorería Distrital, seguido del nombre de la Entidad correspondiente.

Con todo, en atención a que este tributo es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se sugiere que, con los elementos planteados en este concepto, se eleve consulta a la mencionada dirección para corroborar la postura.

Conclusiones

A partir de las anteriores consideraciones, se procede a resolver los interrogantes planteados, así:

1. ¿Es procedente interpretar que prevalece el sentido de la Ley tributaria en el régimen de exenciones establecido en el artículo 879 del Decreto Ley 624 de 1989, Estatuto Tributario Nacional, al disponer que “El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales” se encuentra exento del Gravamen a los Movimientos Financieros, sin hacer distinción entre categorías, clases o tipos de recursos, siempre que se trate de “las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones”, de acuerdo con el parágrafo 2° de la misma norma, respecto de lo mencionado respecto de recursos propios en el artículo 1.4.2.2.3. del Decreto Nacional 1625 de 2016?

A partir de lo analizado en la parte considerativa, esta dirección señala que, sin perjuicio de la elevación de consulta a la DIAN, al implementarse la Cuenta Única Distrital y cuando los recursos sean depositados en esta, se puede entender que el manejo de los recursos pasa a hacerse por la Dirección Distrital de Tesorería y, en consecuencia, estos quedan cobijados por la exención.

2. Dentro de los recursos a trasladar por parte del IDU a la CUD que administra la DDT-SDH está la contribución por valorización prevista en el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo Distrital 7 de 1987 y que éste Instituto recauda según el precitado Acuerdo, ¿El traslado de estos recursos entre las cuentas bancarias del establecimiento público a las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería se pueden considerar como exento del GMF por corresponder a recursos públicos de carácter tributario, los cuales de acuerdo como lo establecen los acuerdos distritales deben ser recaudados por estas entidades?

Sin perjuicio de lo que pueda expresar la DIAN, en ese punto es conveniente precisar, en línea con lo señalado en el Acuerdo 915 de 2023 y descrito en el Concepto 2023EE43846901 del 08 de noviembre de 2023, que el sujeto activo de la contribución de valorización es el Distrito Capital y, en consecuencia, no es un “recurso propio” del Instituto de Desarrollo Urbano, quien sólo lo administra por orden de normas distritales.

En consecuencia, en criterio de esta dirección el traslado de estos recursos a la Dirección Distrital de Tesorería para ser depositados en la CUD se puede considerar como exento del GMF.

3. ¿Las operaciones de traslado de recursos públicos entre entidades del orden territorial y, en especial, desde y hacia la Tesorería Distrital, sin que tengan una ejecución presupuestal, y que se adelantan claramente por aplicación de normas imperativas que prescriben la administración de recursos a través de la Cuenta Única Distrital se consideran exentas del GMF?

Sí, en criterio de esta dirección las operaciones de traslado de recursos públicos entre entidades del orden territorial y, en especial, desde y hacia la Tesorería Distrital se podrían considerar exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros, en tanto se hace en cumplimiento de una norma imperativa, aunado a que, la cuentas de las entidades distritales que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital se encuentran comprendidas por la exención tributaria del GMF a que se refiere el Decreto 1625 de 2016, todo lo cual se reafirma con el hecho de que tales traslados no comportan una ejecución de recursos, propiamente dicha. Lo anterior, sin perjuicio de lo que pudiera expresar la DIAN.

4. A la luz de las normas mencionadas en este oficio, una vez los recursos de los establecimientos públicos estén incorporados en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda bajo el mecanismo de la Cuenta Única Distrital, ¿es correcto que en adelante se sigan manteniendo las cuentas bancarias aplicadas al manejo de los mencionados recursos públicos que haga la Tesorería Distrital marcadas con la exención del GMF?

Sí, debido a que una vez los recursos son depositados en la Cuenta Única Distrital se entiende que el manejo de los recursos se efectúa por la Dirección Distrital de Tesorería y quedan cobijados por la exención. Lo anterior, se insiste, sin perjuicio de la opinión de la DIAN al respecto.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ
Dirección Jurídica
radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

| | |
|-----------------|--|
| Revisado por: | <i>Javier Mora González - Subdirector Jurídico de Hacienda</i> |
| Proyectado por: | <i>Carol Murillo Herrera - Profesional Especializado de la Subdirección Jurídica</i> |