



Bogotá, D.C.

Doctor  
Juan Esteban Martínez Ruiz  
Representante Legal  
Operadora Distrital de Transporte S.A.S.  
Correo: [operadorpublico@transmilenio.gov.co](mailto:operadorpublico@transmilenio.gov.co)  
Nit: 9015266647  
Calle 26 N° 69 76 P 5 TO 1  
Bogotá D.C.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 16.03.2022 21:46:26  
Al Contestar Cite este Nr: 2022EE07442901 Fol: 1 Anex: 0  
**ORIGEN:** DESPACHO DIR. JURIDICA / LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
**DESTINO:** OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE SAS / JUAN ESTEBAN MARTÍNEZ RUIZ / JUAN ESTEBAN MARTÍNEZ RUIZ  
**ASUNTO:** CONCEPTO GRAVAMENES A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS MARCACION DE CUENTA OPERADORA DISTRITAL DE TRANSPORTE. Rad. SHD 2021ER24730201  
**OBS:**



### CONCEPTO

Referencia	No 2021ER247302 – 2022IE000676
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Exención al gravamen a los Movimientos Financieros –GMF – Convenio entre dos empresas distritales. Aportes sociales a entidad descentralizada.
Problema jurídico	¿Es procedente la marcación de la Cuenta de Ahorros a nombre de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, cuyos depósitos provienen de los aportes sociales y del desarrollo del Contrato interadministrativo celebrado con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.?
Fuentes formales	Estatuto Tributario: artículos 871, 879 Decreto Nacional N°1625 de 2016 artículos 1.4.2.2.3 Acuerdo Distrital N° 761 de 2020 Decreto Distrital 714 de 1996, artículo 2 Decreto Distrital 188 de 2021 Conceptos Dian: Oficio 029563 y 029559 del 11/04/2011, Oficio 049419 del 11/04/2011, Oficio 09700 del 26/03/2013, Oficio 39694 del 18/05/2009.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Se solicita concepto sobre procedencia de marcar como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, la Cuenta de Ahorros abierta en el Banco de Occidente a nombre de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., cuyos depósitos provienen de los aportes sociales y del desarrollo del Contrato interadministrativo de Concesión No. 1224 de 2021, celebrado con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.

La operadora es una sociedad por acciones simplificada, con personería jurídica, autonomía administrativa, contable, financiera, presupuestal y patrimonio propio, perteneciente al sector descentralizado del Distrito Capital, vinculada a la Secretaría Distrital de Movilidad, cabeza del sector movilidad en Bogotá D.C.

1

35.F.01

[www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## CONSIDERACIONES

El Gravamen a los Movimientos Financieros, en adelante GMF, es un impuesto, cuyo sujeto activo es la Nación y la entidad doctrinal competente es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda se pronunciará conforme a las normas del orden nacional, la jurisprudencia y los conceptos de la DIAN.

Esta Dirección se ha referido a esta exención en varios conceptos jurídicos anteriores, razón por la cual hará en esta respuesta una síntesis de los aspectos centrales de esta exención tributaria, para luego absolver la inquietud puntual planteada.

### 1.- Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros

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

El numeral 9º del artículo 879 del Estatuto Tributario Nacional determina un régimen de exenciones, dentro del cual es importante mencionar:

“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”.*  
*(Resaltado fuera de texto)*

Con tal fundamento, el Decreto Nacional 1625 de 2016<sup>1</sup> reglamenta la exención en los siguientes términos:

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

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

Es importante mencionar que esta identificación de las cuentas bancarias, a las que se aplica la exención tributaria del GMF, también se encuentra establecida para el nivel nacional de gobierno, en los siguientes términos:

*“Artículo 1.4.2.2.2. Identificación de cuentas por parte de la Dirección del Tesoro Nacional. Para efectos de lo establecido en el numeral 3 del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como “Operaciones que realice la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional directamente o a través de sus órganos ejecutores” **aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General de la Nación, con o sin situación de fondos**, salvo cuando dicha ejecución se realice con los recursos propios de los establecimientos públicos y como “órganos ejecutores” las entidades del orden nacional que ejecutan recursos del Presupuesto General de la Nación. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional será la encargada de identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva operaciones con recursos del Presupuesto General de la Nación.”*

Como puede observarse, las dos disposiciones se refieren a la ejecución del Presupuesto General de la Nación y a la ejecución del Presupuesto General Territorial. Como se explicará más adelante, esta última expresión significa en el ámbito distrital “Presupuesto Anual del Distrito Capital”, en los términos en que esta figura se encuentra definida en el artículo 2° del Decreto Distrital 714 de 1996.

---

<sup>1</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.”

Sobre este punto la DIAN<sup>2</sup> ha concluido:

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

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

*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 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.

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

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

El precitado artículo contiene una regla general que consiste en determinar que se encuentran exentos de este gravamen las operaciones mediante las cuales se efectúa

---

<sup>2</sup> El artículo 20 del Decreto Nacional 4048 de 2008, *“Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas”, establece esta función de asesoría jurídica. Pueden consultarse entre otros los oficios 029563, 029559 del 11 de abril de 2001, 049419 del 15 de agosto de 2014 y 09700 del 26 de marzo de 2015.*

la ejecución del presupuesto general territorial, en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos.

## 2.- Cobertura del Presupuesto Distrital

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

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

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

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

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

Debe mencionarse que el artículo 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016, que define las cuentas bancarias exentas del GMF, utiliza un término más general que el de presupuesto anual, pues utiliza la expresión “*presupuesto general territorial*”. Como Ya se ha mencionado, esta expresión significa Presupuesto Anual del Distrito, en los términos en que esta expresión es definida en el artículo 2º del Decreto Distrital 714 de 1996.

En este sentido, como esta Dirección lo ha venido sosteniendo en diferentes conceptos, las entidades distritales ejecutoras que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital se encuentran comprendidas por la exención tributaria, a que se refieren los artículos 879-9 del Estatuto Tributario Nacional y 1.4.2.2.3 del Decreto 1625 de 2016.

### 3. La naturaleza jurídico presupuestal de la Empresa **Operadora Distrital de Transporte**.

El Concejo de Bogotá D.C., por medio del Acuerdo Distrital 761 2020,<sup>3</sup> autorizó a la Alcaldesa Mayor en representación del Distrito Capital o TRANSMILENIO S.A, para participar en la creación de una sociedad por acciones - Operadora Distrital de Transporte-, con la participación exclusiva de entidades públicas.

El artículo 91 del citado Acuerdo precisó que dicha empresa debía constituirse bajo la forma jurídica de una “*sociedad por acciones*”, con la participación exclusiva de entidades públicas y con los atributos de “*personería jurídica, adscrita al sector movilidad, con autonomía administrativa, contable, financiera, presupuestal y patrimonio propio, para lo cual se podrán realizar los aportes a que haya lugar.*”

Este mismo artículo determina que el objeto de la *Operadora Distrital de Transporte* es: “*la prestación del servicio público de transporte masivo en Bogotá D.C. o su área de influencia, en sus diferentes componentes y modalidades. La sociedad no podrá ser operador exclusivo en Bogotá D.C.*”

Por su parte, el artículo 1º del Decreto Distrital 188 de 2021<sup>4</sup> autorizo “*la constitución de la **Operadora Distrital de Transporte**, como una sociedad pública del tipo de las sociedades por acciones simplificada, atendiendo lo dispuesto en el artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020.*” (Subrayado fuera del texto)

Así mismo, el artículo 4 del citado Decreto Distrital autorizó para que la Operadora Distrital de Transporte fuera constituida por TRANSMILENIO S.A. como único accionista.

En consideración a lo anteriormente expuesto, la Operadora Distrital de Transporte es la una sociedad por acciones constituida por un único accionista, esto es TRANSMILENIO S.A., lo que significa que es una sociedad pública, a las que se refiere el literal f), numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

En este sentido, la **Operadora Distrital de Transporte** es una entidad descentralizada por servicios, pues tiene personería jurídica y está destinada a “*la prestación del servicio público de transporte masivo en Bogotá D.C. o su área de influencia, en sus diferentes componentes y modalidades*”.

---

<sup>3</sup> Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

<sup>4</sup> Por medio del cual se autoriza la constitución de la Operadora Distrital de Transporte

De otra parte, es importante mencionar que el Gobierno Distrital expidió el Decreto Distrital 662 de 2018, “*Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales*”, que regula las sociedades públicas distritales, como la Operadora de Transporte:

*“ARTÍCULO 1º. CONTENIDO Y CAMPO DE APLICACIÓN. El presente Decreto constituye el reglamento que regula el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas vinculadas al nivel central, Empresas Sociales del Estado o Empresas Distritales no financieras, a que se refiere el artículo 2º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto Distrital 714 de 1996.*

*Dentro de estas empresas se encuentran: Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) societarias y no societarias, Sociedades Públicas, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de EICD, Sociedades Limitadas o por Acciones Públicas del orden Distrital sujetas al régimen de EICD, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y, Empresas Sociales del Estado (ESE) constituidas como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden Distrital. (Resaltado fuera del texto)*

De esta manera, la Sociedad Pública Operadora Distrital de Transporte S.A.S. es una entidad que hace parte del Presupuesto General del Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto Distrital 662 de 2018, en consonancia con lo prescrito por el artículo 2º del Decreto Distrital 714 de 1996, compilatorio de las normas orgánicas del presupuesto.

#### **4. Manejo de recursos públicos por parte de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S.**

Menciona el solicitante que los recursos que manejan en la Cuenta de Ahorros abierta en el Banco de Occidente a nombre de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. provienen de los aportes sociales y del desarrollo del Contrato interadministrativo de Concesión No. 1224 de 2021, celebrado con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.

Significa lo anterior, en primer término, que los recursos por aportes sociales realizados por la empresa TRANSMILENIO S.A., dado su calidad de único accionista de la empresa **Operadora Distrital de Transporte**, son una transferencia de otra empresa, que también hace parte del Presupuesto General del Distrito Capital.

Así mismo, cuando la Operadora Distrital de Transporte recibe recursos públicos, derivados del contrato interadministrativo de Concesión No. 1224 de 2021, celebrado con la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A, es efectivamente ejecutora de recursos públicos distritales.

7

35.F.01

En este punto, es preciso explicitar la siguiente diferencia de índole presupuestal, con base en la cual se resolverá la consulta formulada. Dentro del presupuesto anual de la Empresa Transmilenio se encuentran los aportes provenientes del Presupuesto Anual del Distrito y los recursos propios de la entidad, que devienen de su propia gestión. Estos aportes del Distrito Capital se denominan transferencias en el Decreto Distrital 662 de 2018:

*“ARTÍCULO 4º. COMPOSICIÓN DEL **PRESUPUESTO** El Presupuesto de las Empresas se compone así:*

1. Presupuesto de Rentas e Ingresos: *Comprende la Disponibilidad Inicial, los Ingresos Corrientes, las Transferencias y los Recursos de Capital, que se espera recaudar en la vigencia, independientemente del año en que se causen.*

*El presupuesto de las Empresas podrá incluir la totalidad de los cupos de endeudamiento.”*

Es pertinente precisar que el Decreto 1625 de 2016, para efectos de la exención tributaria del GMF, se refiere al manejo de recursos públicos como “aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General Territorial en forma directa o a través de sus órganos ejecutores respectivos”.

Si los recursos del presupuesto anual del Distrito son transferidos a la entidad descentralizada (empresa) en calidad de administración, con el objeto de ser ejecutados para un gasto a cargo de la persona jurídica Distrito Capital, la cuenta bancaria donde se reciban de manera exclusiva estos recursos, cumpliría las condiciones para ser exenta.

Si, por el contrario, los recursos públicos depositados en la cuenta bancaria de la Operadora Distrital de Transporte, derivados de la transferencia y del contrato suscrito con Transmilenio S.A., provienen de recursos propios de la Empresa Transmilenio S.A., este manejo de recursos públicos no se encuentra exento del GMF, en los términos del artículo 879-9 del Estatuto Tributario Nacional.

De manera complementaria a esta conclusión, es importante señalar que, en Concepto Unificador,<sup>5</sup> emitido por esta misma Dirección, ya se había analizado la aplicación de la exención tributaria del gravamen a los movimientos financieros, cuando mediaba una relación contractual entre dos entidades distritales ejecutoras del presupuesto anual.

El criterio expuesto es aplicable cuando la relación contractual se predica de dos entidades distritales que conforman el Presupuesto General del Distrito, en los

8

---

<sup>5</sup> Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, Concepto Unificador 9 de 2018.

términos del artículo 2º del Decreto Distrital 714 de 1996, como lo son la Empresa Transmilenio S.A. y la Operadora Distrital de Transporte:

*“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 distritales que hagan parte del “presupuesto general territorial” son órganos ejecutores del presupuesto distrital. (...)*

*Desde el punto de vista presupuestal, 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, la entidad receptora sigue siendo órgano ejecutor del presupuesto distrital.*

*(...) 3. Las cuentas bancarias, a través de las cuales se ejecutan y administran los recursos que tienen su origen en convenios que suscriban las entidades distritales, cuando tales recursos provienen del presupuesto anual del Distrito, pueden ser marcadas como exentas del GMF por el Tesorero Distrital.*

*Si por el contrario, 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.*

*(...) 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, sino que provienen de recursos propios de las mencionadas entidades, los mismos no estarán exentos del mencionado gravamen.”*

## **CONCLUSIONES**

De conformidad con lo expuesto, se concluye que si los recursos del presupuesto anual del Distrito son transferidos a la entidad descentralizada (empresa) en calidad de administración, con el objeto de ser ejecutados para un gasto a cargo de la persona jurídica Distrito Capital, la cuenta bancaria donde se reciban de manera exclusiva estos recursos, cumpliría las condiciones para ser exenta.

Si, por el contrario, los recursos públicos depositados en la cuenta bancaria de la Operadora Distrital de Transporte, derivados de la transferencia y del contrato suscrito con Transmilenio S.A., provienen de recursos propios de la Empresa Transmilenio

9

35.F.01

S.A., este manejo de recursos públicos no se encuentra exento del GMF, en los términos del artículo 879-9 del Estatuto Tributario Nacional.

De acuerdo con los dos supuestos de hecho diferentes, a que se ha hecho referencia, procedería o no la marcación de la cuenta bancaria como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Leonardo Arturo Pazos Galindo  
Director Jurídico  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

C.C.: Sandra del Pilar Narváez Castillo, Directora Distrital de Tesorería, Correo: [snarvaez@shd.gov.co](mailto:snarvaez@shd.gov.co), Carrera 30 N° 25 90 Piso 1, Nit 899999061-9

Revisado	Manuel Ávila Olarte - Subdirector SJH	<a href="mailto:mavila@shd.gov.co">mavila@shd.gov.co</a>
Proyectado	Alfonso Suarez Ruiz	<a href="mailto:asuarez@shd.gov.co">asuarez@shd.gov.co</a>