

Bogotá D.C.

Doctor(a):

NATALIA CATALINA COGOLLO

SECRETARIA DE MOVILIDAD

Dirección Electrónica: notificacionelectronica@movilidadbogota.gov.co

BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.

Asunto: POSICIÓN JURÍDICA INSTITUCIONAL ☐ GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (GMF) ☐ CONVENIO INTERADMINISTRATIVO EAAB ☐ IDU. RADICACIONES 1-2025-59307 Y 1-2025-60479.

Cordial saludo

En atención al radicado No. 1-2025-59307 de la Secretaría Distrital de Movilidad, y en ejercicio de las competencias conferidas mediante el Acuerdo Distrital 257 de 2006, modificado por el artículo 3 del Acuerdo Distrital 643 de 2016, definidas en el Decreto Distrital 510 de 2025 compilado en el Decreto Distrital 653 de 2025, la Secretaría Distrital de Hábitat, en su calidad de entidad cabeza del Sector Hábitat, y atendiendo las solicitudes formuladas respecto del pronunciamiento, que tiene como propósito establecer un criterio sectorial relacionado con la asignación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), en el marco del Convenio Interadministrativo EAAB No. 9-07-30100-1570-2022 – IDU-1702-2022, se pronuncia al respecto, previa las siguientes consideraciones:

Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica SDHT.

Conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 26 del Decreto Distrital 510 de 2025 compilado en el Decreto Distrital 653 de 2025, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat *“Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación de la normatividad en materia de hábitat.”*

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector y las dependencias de la Secretaría Distrital del Hábitat-SDHT, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES RELEVANTES

1. Que, mediante radicado No. 1-2025-59307 de esta Secretaría, la Secretaría Distrital de Movilidad solicitó a la Secretaría Distrital del Hábitat, en su calidad de cabeza del sector al cual se encuentra vinculada la EAAB – E.S.P., emitir concepto jurídico respecto de la entidad competente —esto es, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) o la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. (EAAB – E.S.P.)— para asumir el gravamen a los movimientos financieros originado en las transacciones efectuadas con los recursos aportados por esta última.

No obstante, si bien se allegó documentación relacionada con el asunto, no se evidencia un análisis concreto del caso planteado, limitándose la solicitud a una referencia general del mismo, sin desarrollar los elementos fácticos y jurídicos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo.

Sin embargo dentro del mismo radicado en mención se evidencia, que se allegó la posición jurídica del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU: en la cual menciona lo siguiente:

(...)

*Es por ello, que sostener que la **EAAB - ESP** no está obligada a asumir el **GMF** causado por los pagos que el **IDU** realiza a contratistas con cargo a los recursos del convenio, no solo implica una interpretación restrictiva e inexacta de la cláusula contractual en comento, sino que además contraviene las disposiciones del **Código Civil** en relación con la obligatoriedad del cumplimiento de los contratos, conforme al cual “todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes”. Esta disposición impone a las partes el deber de cumplir con lo expresamente pactado, de buena fe y con sujeción a la totalidad del contenido obligacional del convenio, el cual establece de manera clara que la **EAAB- ESP**, en su calidad de único aportante, asumirá el **GMF** derivado del giro de los recursos, sin distinción entre etapas o beneficiarios.*

*Cualquier interpretación que busque alterar o limitar unilateralmente el alcance de esa obligación vulnera el equilibrio contractual, desconoce la voluntad expresada en el convenio. Por tanto, el contenido de la cláusula séptima, en su integridad, debe aplicarse en los términos en que fue convenido, sin admitir interpretaciones que restrinjan sus efectos ni sustenten exoneraciones no pactadas expresamente entre las partes. La **EAAB - ESP**, como aportante exclusivo, debe asumir la totalidad del*

GMF generado en el marco de la ejecución de los recursos del convenio, incluyendo aquellos causados en los pagos que el **IDU** realice a terceros ejecutores. (...)"

2. Que mediante radicado No. 2-202-12059, la Secretaría Jurídica Distrital indicó lo siguiente a la Secretaria Distrital de Movilidad: *"En tal sentido, de presentarse diferencias de criterios jurídicos y/o diferencias conceptuales entre organismos y/o entidades de diferentes sectores, se deberá dar aplicación a lo indicado en precedencia, en el sentido de presentar por intermedio de su despacho la solicitud de emisión de un concepto unificador si a ello hubiere lugar, aportando el pronunciamiento de la dependencia a su cargo que hace parte de la secretaría cabeza de sector de movilidad, además de adjuntar la posición de la Oficina o dependencia Jurídica de las entidades interesadas adscritas y/o vinculadas del sector de Movilidad, entre las que se encuentra el IDU como adscrita, así como el pronunciamiento jurídico de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hábitat, como cabeza de sector de hábitat, así como de las entidades interesadas"*.

No obstante, se advierte que en el presente asunto no se observa concepto ni posición jurídica asumida por la Secretaría Distrital de Movilidad, ni tampoco un análisis que permita evidenciar el estudio del caso concreto, en la medida en que la actuación se limitó a una remisión tácita de la solicitud, sin el cumplimiento de los lineamientos previamente señalados.

3. Que dada la Solicitud con radicado No. 1-2025-59307 de la Secretaria Distrital de Movilidad con en el cual nos solicitaron que *" la Secretaría Distrital del Hábitat, en su calidad de cabeza del sector al cual se encuentra vinculada la EAAB – E.S.P., emitir concepto jurídico respecto de la entidad competente —esto es, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) o la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. (EAAB – E.S.P.)— para asumir el gravamen a los movimientos financieros originado en las transacciones efectuadas con los recursos aportados por esta última."*

La Secretaría Distrital de Hábitat, en su condición de entidad cabeza del Sector Hábitat, tiene la misión de garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad. Esta labor abarca los aspectos habitacionales, de mejoramiento integral y de servicios públicos, con una perspectiva orientada a incrementar la productividad urbana y rural de manera sostenible, contribuyendo al desarrollo integral de la ciudad y la región.

En desarrollo de dicha función, y con ocasión de la solicitud elevada mediante comunicación No. SIGA 2-2025-75633, la Subsecretaría Jurídica de la SDHT requirió a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P. para que exprese su posición o concepto sobre el objeto de la solicitud, respecto del alcance jurídico de las actividades de construcción, ampliación, actualización y modernización de redes de acueducto y alcantarillado, así como de la determinación de la entidad responsable de asumir el

Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) derivado de los giros efectuados en ejecución del Convenio Interadministrativo EAAB No. 9-07-30100-1570-2022 – IDU-1702-2022.

4. Que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP. dio respuesta formal e integral mediante el Concepto Jurídico radicación EAAB -E.S.P No.15200-2025-3710001, radicado SDHT 1-2025-60643, el cual consolida y desarrolla los argumentos jurídicos previamente expuestos en el oficio SIGA **1-2025-60479** y **1-2025-60643**, mediante la cual realizaron un alcance a la solicitud inicial constituyéndose en la posición jurídica definitiva de dicha entidad y concluye lo siguiente:

(...)

El criterio de la Subdirección Jurídica del IDU se enfoca en que el parágrafo tercero de la cláusula séptima del convenio al expresar que el: "GMF generado por el giro de los recursos de que trata el presente convenio será asumido por la EAAB-ESP, en virtud de ser el único aportante (...)" es suficientemente claro en cuanto a que la EAAB-ESP es la responsable del GMF que generen todos los giros, esto es: el primer giro como los que se deban gestionar para la contratación asociada al convenio, pues, a su juicio: el término: "giro de los recursos" se refiere expresamente a todos los giros enunciados. En otros términos: la Subdirección Jurídica parte de una interpretación supuestamente gramatical o literal mientras que esta Oficina, en su análisis jurídico antes citado acoge la interpretación sistemática, como quiera que de la literalidad del parágrafo no se deduce la claridad argüida por la Subdirección Jurídica, toda vez que el término: "giro de los recursos", no califica o concreta a que giros se refiere, esto es: al primero o a todos los asociados al convenio. (...)

II. PROBLEMA JURÍDICO

De la revisión de la documentación relacionada en los antecedentes, esta Subsecretaría Jurídica identifica como problema jurídico el siguiente:

¿Quién debe asumir los costos derivados del gravamen a los movimientos financieros (4x1000 – GMF), originados en la administración de los recursos que realiza el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. (EAAB – E.S.P.), en el marco del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022 (IDU-1702-2022), durante el periodo comprendido entre el 22 de diciembre de 2022 y el 9 de abril de 2025?

El problema jurídico se estructura a partir del análisis integral de los documentos allegados, en el cual se identifican los siguientes aspectos relevantes:

2.1. Que el Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022, en su cláusula séptima, parágrafo tercero, regula lo relacionado con los gravámenes financieros.

2.2. Que el citado convenio inició su ejecución el 22 de diciembre de 2022.

2.3. Que la cláusula séptima, parágrafo tercero, fue objeto de modificación el 9 de abril de 2025.

Convenio Interadministrativo
No. 9-07-30100-1570-2022

CLÁUSULA SÉPTIMA: DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS. La EAAB-ESP girará al IDU los recursos y se trasladarán a través de la figura de desembolso, de la siguiente manera
(...) PARÁGRAFO TERCERO: Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). El GMF generado por el giro de los recursos de que trata el presente Convenio será asumido por la EAAB ESP, en virtud de ser el único aportante. El IDU deberá certificar anualmente el valor del GMF retenido por la entidad financiera. Cualquier otra comisión o gasto financiero asociado a la administración de los recursos del convenio será asumido por el IDU"

Convenio Interadministrativo

No. 9-07-30100-1570-2022, Modificación 1

**OBJETO MODIFICAR CLÁUSULA CUARTA OBLIGACIONES DE LAS PARTES;
PARÁGRAFO DE LA CLAUSULA QUINTA - VALOR DEL PRESENTE**

CONVENIO; CLÁUSULA SÉPTIMA DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS.

TERCERA: Modificar parcialmente la Cláusula Séptima -07-30100-1570-2022 (IDU-1702-2022), la cual quedará de la siguiente forma:

PARÁGRAFO TERCERO: Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). La cuenta de la SDH es exenta de GMF, por lo cual los giros realizados desde la SDH de acuerdo con la ordenación generada por el IDU no generan GMF.

Vigente desde 09 de abril 2025

2.4. Que la controversia se concreta en determinar el sujeto responsable de asumir el gravamen a los movimientos financieros (GMF), originado tanto en los pagos efectuados por el IDU a los contratistas, como en aquellos generados con ocasión de la administración de los recursos en ejecución del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022 (IDU-1702-2022), durante el periodo de vigencia de este.

2.5. Que, a la fecha, no se configura una controversia actual, toda vez que, a partir del 9 de abril de 2025, la cuenta destinada a la administración de los recursos transferidos por la EAAB – E.S.P. adquirió la condición de exenta del GMF, en los términos de la Circular DDT No. 004 de 2023, conforme a lo dispuesto en la Modificación No. 01 del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022 (EAAB-1570-2022) e (IDU-1702-2022).

La modificación No. 01 no innova la distribución original de cargas, sino que reconoce un hecho jurídico tributario preexistente conforme al artículo 879 del Estatuto Tributario. Su incorporación al

clausulado tiene un propósito de claridad operativa, sin que de ello pueda inferirse una redistribución retroactiva de responsabilidades para el período anterior.

III. Naturaleza del convenio Interadministrativo:

El Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022 (EAAB-1570-2022) y (IDU-1702-2022) corresponde a un instrumento de coordinación celebrado entre dos entidades públicas del orden distrital, mediante el cual se articulan competencias institucionales para el cumplimiento de fines estatales concurrentes y que de conformidad con el convenio interadministrativo tiene como objeto: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de las actividades propias que se generen con ocasión de la ejecución de las obras de protección, traslado, reubicación, ampliación, ajuste a norma y renovación de redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, que se requieran para garantizar su correcto”* de conformidad con la cláusula primera, mediante la cual establece el objeto del presente convenio.

Desde la perspectiva jurídica, se trata de un convenio interadministrativo de cooperación, cuyo propósito es permitir la actuación armónica de las entidades involucradas en el desarrollo de un proyecto de infraestructura que involucra redes de servicios públicos y obra pública urbana.

Este tipo de instrumentos no responde a una lógica contractual típica de intercambio oneroso entre partes con intereses contrapuestos, sino a un esquema de colaboración institucional en el que cada entidad interviene en el marco de sus competencias legales y funcionales. La finalidad principal es garantizar la correcta ejecución de actividades técnicas, administrativas y financieras necesarias para el cumplimiento del objeto definido.

En ese sentido, el convenio configura un mecanismo de coordinación interinstitucional orientado a la gestión integral de actuaciones públicas, sin que su estructura implique, por sí misma, la creación de una persona jurídica nueva, una asociación autónoma, ni una delegación total de competencias.

En ese contexto, la interpretación de las cláusulas relativas a cargas financieras debe realizarse atendiendo a la distribución funcional de roles institucionales aportante vs. administrador/ejecutor.

IV. Análisis de Criterios

Que, mediante radicado No. 1-2025-59307, la Secretaría Distrital de Movilidad remitió la totalidad de los soportes documentales provenientes de dicha entidad y de la EAAB – E.S.P., con el propósito de adelantar la revisión y el análisis de la posición jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, en atención al requerimiento formulado por la Secretaría Jurídica Distrital mediante radicado No. 2-2025-12059. En consecuencia, el presente análisis se fundamenta de manera exclusiva en la documentación allegada a este despacho.

Ahora bien, se advierte la eventual concurrencia de dos posibles posiciones jurídicas institucionales. Sin embargo, se evidencia la ausencia de un pronunciamiento expreso por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad en relación con la cláusula séptima, numeral tercero, en su versión original del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022, lo que imposibilita determinar de manera precisa su postura frente al asunto objeto de análisis.

En este sentido que mediante radicado No. **1-2025-60643** y **1-2025-60479** de la SDHT. la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. dio respuesta sobre la solicitud "15200-2025-371001 SOLICITUD CONCEPTO ASUNTO GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS CONVENIO 1702-2022", concluyendo lo siguiente:

(...)

El criterio de la Subdirección Jurídica del IDU se enfoca en que el párrafo tercero de la cláusula séptima del convenio al expresar que el: "GMF generado por el giro de los recursos de que trata el presente convenio será asumido por la EAAB-ESP, en virtud de ser el único aportante (...)" es suficientemente claro en cuanto a que la EAAB-ESP es la responsable del GMF que generen todos los giros, esto es: el primer giro como los que se deban gestionar para la contratación asociada al convenio, pues, a su juicio: el término: "giro de los recursos" se refiere expresamente a todos los giros enunciados. En otros términos: la Subdirección Jurídica parte de una interpretación supuestamente gramatical o literal, mientras que esta Oficina, en su análisis jurídico antes citado acoge la interpretación sistemática, como quiera que de la literalidad del párrafo no se deduce la claridad argüida por la Subdirección Jurídica, toda vez que el término: "giro de los recursos", no califica o concreta a que giros se refiere, esto es: al primero o a todos los asociados al convenio. (...)",

Bajo este análisis la interpretación sistemática acogida expresamente por la EAAB E.S.P. en su concepto jurídico, la expresión 'giro de los recursos de que trata el presente Convenio' contenida en el párrafo tercero de la cláusula séptima, debe entenderse referida exclusivamente a los desembolsos que la EAAB E.S.P. realiza en favor del IDU, en los términos señalados en los numerales 1 a 4 de esa misma cláusula. Esta lectura es la única que armoniza la regla específica del párrafo tercero con la regla residual del mismo párrafo, que asigna al IDU 'cualquier otra comisión o gasto financiero asociado a la administración de los recursos del convenio.

Ahora bien, dentro del marco de las interpretaciones normativas y con fundamento en la documentación allegada a esta Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, se advierte que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU concluye lo siguiente de conformidad con el radicado 202540500227093 IDU:

(...)

En efecto, el nuevo párrafo se limita a establecer una precisión de carácter operativo respecto de la exención legal aplicable a la cuenta de la Secretaría Distrital de Hacienda, sin que de ello pueda inferirse válidamente una exoneración de la EAAB - ESP frente a los gravámenes que sí se causen en etapas posteriores del flujo financiero del convenio.

Por el contrario, dicha cláusula refuerza la idea de que, salvo los casos expresamente exentos, los demás hechos generadores del GMF —como aquellos asociados a la disposición de recursos por parte del IDU para efectuar pagos a terceros con cargo a los recursos del convenio— continúan plenamente vigentes y deben ser cubiertos por la entidad financiadora toda vez que el giro de estos recursos en favor del IDU, en principio, no se debían encontrar gravados.

En este sentido, sostener que el GMF de los giros a los contratistas está a cargo del IDU implicaría desconocer el artículo 1602 del Código Civil.

“ARTÍCULO 1602. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”

Es por ello, que sostener que la EAAB - ESP no está obligada a asumir el GMF causado por los pagos que el IDU realiza a contratistas con cargo a los recursos del convenio, no solo implica una interpretación restrictiva e inexacta de la cláusula contractual en comento, sino que además contraviene las disposiciones del Código Civil en relación con la obligatoriedad del cumplimiento de los contratos, conforme al cual “todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes”.

Esta disposición impone a las partes el deber de cumplir con lo expresamente pactado, de buena fe y con sujeción a la totalidad del contenido obligacional del convenio, el cual establece de manera clara que la EAAB- ESP, en su calidad de único aportante, asumirá el GMF derivado del giro de los recursos, sin distinción entre etapas o beneficiarios.

Cualquier interpretación que busque alterar o limitar unilateralmente el alcance de esa obligación vulnera el equilibrio contractual, desconoce la voluntad expresada en el convenio. Por tanto, el contenido de la cláusula séptima, en su integridad, debe aplicarse en los términos en que fue convenido, sin admitir interpretaciones que restrinjan sus efectos ni sustenten exoneraciones no pactadas expresamente entre las partes. La EAAB - ESP, como aportante exclusivo, debe asumir la totalidad del GMF generado en el marco de la ejecución de los recursos del convenio, incluyendo aquellos causados en los pagos que el IDU realice a terceros ejecutores. (...)

Consideraciones de la Subsecretaría Jurídica SDHT:

Que, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula quinta del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022, el valor inicial del convenio, sin haber sido objeto de modificación alguna, quedó establecido en los siguientes términos:

(...)

CLÁUSULA QUINTA: VALOR DEL PRESENTE CONVENIO. *El valor estimado del presente convenio es DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$ 253.177.564.439). Sin embargo, el valor final será el resultante de la sumatoria de las cantidades de obra por los precios unitarios del proyecto y los costos indirectos asociados a las mismas, soportados mediante las correspondientes actas de entrega de activos finales.*

PARÁGRAFO: *Los rendimientos financieros obtenidos con recursos transferidos o aportados por parte de la Empresa, pertenecen a la EAAB ESP. En consecuencia, cuando se causen deberán consignarse a la cuenta bancaria indicada por la EAAB ESP dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación; plazo que se contará desde la fecha en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación. El IDU certificará mensualmente la retención en la fuente aplicada a dichos rendimientos.*

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula séptima del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022, el valor inicial del convenio, sin haber sido objeto de modificación alguna, quedó establecido en los siguientes términos:

CLÁUSULA SÉPTIMA: DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS. *La EAAB-ESP girará al IDU los recursos y se trasladarán a través de la figura de desembolso, de la siguiente manera: 1. El primer desembolso se realizará a más tardar el 26/12/2022 por la suma de CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MCTE (\$ 40.000.000.000), con la suscripción del presente convenio. 2. El segundo desembolso, correspondiente al valor de CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$49.999.999.998) se realizará a más tardar el 30 de marzo de 2023, previo concepto favorable del Comité Coordinador del Convenio. 3. El tercer desembolso, en la vigencia 2024, correspondiente a la suma de hasta CIEN MIL MILLONES UN PESOS MCTE (\$ 100.000.000.001), en uno o varios giros, previo concepto favorable del Comité Coordinador del Convenio, verificando el avance de la ejecución de los desembolsos previos. 4. El cuarto desembolso, en la vigencia 2025, correspondiente a la suma de SESENTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA*

PESOS MCTE (\$ 63.177.564.440), en uno o varios giros, previo concepto favorable del Comité Coordinador del Convenio, verificando el avance de la ejecución de los desembolsos previos.

PARAGRAFO PRIMERO: *El IDU deberá gestionar los recursos en una cuenta contable separada como Recursos Recibidos en Administración y efectuar los trámites internos necesarios para realizar la incorporación de los recursos a su presupuesto con el fin de poder disponer de los mismos para realizar las obras de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial de que trata el presente convenio. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** Los recursos no ejecutados por el IDU y que hayan sido desembolsados por la EAAB ESP deberán ser reintegrados de conformidad con el balance y los valores que se indiquen en el Acta de Liquidación del presente Convenio, así como, los rendimientos generados*

PARÁGRAFO TERCERO: *Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). El GMF generado por el giro de los recursos de que trata el presente Convenio será asumido por la EAAB ESP, en virtud de ser el único aportante. El IDU deberá certificar anualmente el valor del GMF retenido por la entidad financiera. Cualquier otra comisión o gasto financiero asociado a la administración de los recursos del convenio será asumido por el IDU.*

Esta Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat revisó las conclusiones contenidas en la solicitud No. 1-2025-59307 de la Secretaría Distrital de Movilidad, así como el concepto jurídico allegado mediante oficio No. 15200-2025-318 (radicado No. 1-2025-59307) y su alcance No. 1-2025-60643, en los cuales la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB – E.S.P. y el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU exponen sus posiciones frente al caso concreto.

Bajo este entendimiento, se evidencia una clara distinción contractual entre (i) los costos asociados al giro de los recursos, los cuales fueron expresamente asignados a la EAAB – E.S.P., y (ii) los costos derivados de la administración y ejecución del convenio, los cuales corresponden al IDU en su calidad de entidad ejecutora y administradora.

En ese sentido, para el periodo comprendido entre el 22 de diciembre de 2022 y el 8 de abril de 2025, fecha anterior a la suscripción de la modificación contractual, la regla aplicable es la contenida en el texto original del convenio cláusula 7.

En este contexto, los costos asociados a la gestión y ejecución del convenio comprenden las erogaciones necesarias para el desarrollo del objeto contractual por parte del IDU, en su calidad de entidad ejecutora, incluyendo los pagos a contratistas y demás movimientos financieros que se generen en el marco de la administración de los recursos, los cuales hacen parte de su actividad propia de gestión contractual.

Por tanto, el hecho generador del GMF está definido en el artículo 871 del Estatuto Tributario como la disposición de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros. En consecuencia, cada vez que el IDU dispone de los recursos del convenio para efectuar pagos a terceros ejecutores, se configura un hecho generador autónomo, distinto del que se produce con el desembolso inicial de la EAAB al IDU. Esta distinción tributaria refuerza la diferenciación contractual entre '*giro de recursos*' y '*administración de recursos*'.

Desde la perspectiva fiscal, el hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) se encuentra definido en el artículo 871 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 633 de 2000, como la realización de operaciones que impliquen la disposición de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros. A su turno, el artículo 879 numeral 9 ibidem consagra una exención aplicable al manejo de recursos públicos por parte de las tesorerías de las entidades territoriales; sin embargo, conforme a la interpretación reiterada de la DIAN, particularmente en el Concepto Unificado No. 1466 de 2017 y el Concepto No. 379 (902612) de 2022, dicha exención se circunscribe a las transferencias de recursos dentro del sistema efectuadas por las entidades ejecutoras, sin extenderse a los pagos realizados a contratistas o terceros ejecutores en desarrollo de relaciones contractuales.

En ese sentido, cuando el IDU dispone de los recursos del convenio para efectuar pagos a terceros, se configura un hecho generador autónomo del GMF que no se encuentra cobijado por la exención mencionada, lo cual refuerza la distinción entre el "giro de recursos" y la "administración de recursos". En consecuencia, los gravámenes que se originen con ocasión de la operación y administración de dichos recursos deben entenderse como obligaciones propias del IDU en su calidad de administrador del convenio. Por tanto, en aplicación de la cláusula séptima del mismo, estos costos deben ser asumidos por dicha entidad, en la medida en que esta estipula expresamente que "*cualquier otra comisión o gasto financiero asociado a la administración de los recursos del convenio será asumido por el IDU*".

Este entendimiento se soporta en una interpretación sistemática e integral del clausulado convencional, en la que se armoniza la regla expresa relativa al GMF por el giro de recursos a cargo de la EAAB – E.S.P., con la asignación funcional del IDU como administrador y ejecutor del convenio.

En consecuencia, la lectura del convenio debe realizarse de manera integral y no aislada, atendiendo a la distribución de cargas y responsabilidades expresamente pactadas por las partes, la cual se mantiene incólume para el periodo previo a la modificación del 9 de abril de 2025.

VI. POSICIÓN JURÍDICA INSTITUCIONAL

En ejercicio de las competencias legales definidas cabeza del Sector Hábitat, la Secretaría Distrital del Hábitat, de conformidad con lo previsto en el literal h) del artículo 26 del Decreto Distrital 510 de 2025, compilado en el Decreto Distrital 653 de 2025, señala lo siguiente:

1. El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) generado por los desembolsos que la EAAB E.S.P. realiza en favor del IDU, en los términos de los numerales 1 a 4 de la cláusula séptima del Convenio Interadministrativo No. 9-07-30100-1570-2022, corresponde a la EAAB E.S.P. en su condición de único aportante, conforme a la regla expresa del párrafo tercero de dicha cláusula.
2. Los gravámenes generados por los pagos que el IDU realice a contratistas y terceros con cargo a los recursos del convenio, en cuanto constituyen actos propios de la administración y ejecución del objeto convencional, serán asumidos por el IDU en aplicación de la regla residual de la cláusula séptima: 'Cualquier otra comisión o gasto financiero asociado a la administración de los recursos del convenio será asumido por el IDU'. Esta regla aplica para el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2022 y el 8 de abril de 2025.

En ese sentido, el presente análisis se armoniza con la posición expuesta por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P., en cuanto reconoce que el GMF asociado a los desembolsos iniciales de la EAAB al IDU recae sobre el aportante, mientras que el derivado de la gestión operativa y los pagos a contratistas por parte del IDU como administrador corresponde a este último.

Dado lo anterior, y en atención a la existencia de posiciones no coincidentes entre las entidades intervinientes, se remite copia del presente concepto y sus antecedentes a la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital, para los efectos de consolidación y unificación de la doctrina distrital en los términos del radicado No. 2-2025-12059.

Con ello, se entiende resuelta la consulta.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

Copia:

SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL - SJD - ANDRES FELIPE PUENTES DÍAZ - DIRECTOR DISTRITAL DE DOCTRINA Y ASUNTOS NORMATIVOS - contactenos@secretariajuridica.gov.co

ACUEDUCTO AGUA Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ - EAAB - JULIANA SANTOS RAMÍREZ - notificacionesycomunicaciones@acueducto.com.co

Anexos Electrónicos: 0

Elaboró: MANUEL FEDERICO RIOS LEON - SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ