
PARA: INTERNO

DE: RINCÓN CASTRO ABOGADOS

FECHA: enero de 2025

REFERENCIA: Limites de la cofinanciación de la CAR en la PTAR Canoas.

Estimados Señores, Estimadas Señoras:

1. En cumplimiento de las órdenes previstas en los Autos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (el “TAC”) del 24 de septiembre de 2024 y del 22 de enero de 2025, Rincón Castro Abogados en conjunto con Bonus Banca de Inversión, hemos venido sosteniendo mesas de trabajo con el equipo estructurador de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (“EAAB”). Dichas mesas de trabajo han partido de la firme voluntad de la CAR de honrar sus compromisos y cofinanciar el CAPEX previsto para la PTAR Canoas (el “Proyecto”), sin comprometer montos que excedan la fuente prevista para este.
2. Uno de los puntos centrales de las discusiones que se han tenido en el marco de la negociación del perfil de aportes de la CAR, es el alcance de la obligación de la CAR de financiar el Proyecto. En particular, si a la CAR le corresponde financiar un porcentaje del CAPEX, y si ese porcentaje es el 48,82% o el 50,15%; o si le corresponde financiar 1.5 billones de 2018, calculados con una tasa de descuento del 9,47%.
3. Por lo anterior, para la construcción de una propuesta de aportes para la ejecución del Proyecto, a continuación, se presenta un análisis en el que se delimita el alcance de las obligaciones de la CAR de acuerdo con los compromisos adquiridos y las órdenes judiciales del TAC y del Consejo de Estado. Una vez establecidas las interpretaciones e identificados los documentos que sirven como soporte para sostener esas limitaciones a las obligaciones de la CAR, se debe establecer cuál es menos gravosa financieramente para construir el perfil que se le propondrá a la EAAB en el marco de la estructuración del nuevo perfil de aportes.

I. ANTECEDENTES RELEVANTES

4. El 25 de agosto de 2004, en el marco de una acción popular iniciada por afectaciones de derechos colectivos generadas por la contaminación del Río Bogotá (la “Acción Popular”), el TAC declaró necesidad de la construcción de distintas Plantas de Tratamiento de Aguas, entre ellas la ampliación de la PTAR Salitre y la construcción PTAR Canoas – el Proyecto.
5. El 24 de julio de 2007 la EAAB, la CAR y el Distrito Capital – a través de la Secretaría de Ambiente – suscribieron el Convenio 171 de 2007 con el objeto de “*aunar esfuerzos para contribuir al logro del saneamiento ambiental del río Bogotá en el marco del que se ha denominado ‘Megaproyecto Río Bogotá’*”.
6. El 21 de febrero de 2011, la CAR y la EAAB en conjunto con la Gobernación de Cundinamarca, el Departamento Nacional de Planeación, la Alcaldía de Bogotá y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suscribieron el Acuerdo 21 de 2011 “*Para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas (Fase I y II) y su estación elevadora dentro del programa de saneamiento del río Bogotá en el contexto de la región capital, Bogotá – Cundinamarca*”. En este Convenio, la CAR se obliga a utilizar el 48% de los recursos correspondientes al porcentaje ambiental del total del recaudo del impuesto predial de Bogotá D.C., incluyendo los rendimientos financieros, para la ejecución del Proyecto.
7. El 28 de marzo de 2014, en la segunda instancia de la Acción Popular, el Consejo de Estado emitió sentencia en la que le ordenó a la EAAB y a la CAR, entre otras cosas: (i) dar cumplimiento al Convenio 171 de 2007 y al Acuerdo de Cooperación 21 de 2011; y (ii) *aunar esfuerzos para la construcción de la PTAR Canoas. Para esto, previó que la CAR debe utilizar el 48% de los recursos correspondientes al porcentaje ambiental del total del recaudo del impuesto predial de Bogotá, para la ejecución de los proyectos que se deriven del Megaproyecto de recuperación del Río Bogotá.*
8. El 26 de julio de 2014, la EAAB, la CAR y Distrito Capital suscribieron el Modificatorio 1 al Convenio 171 de 2007 en el sentido de distribuir las obligaciones para ejecutar el Megaproyecto Río Bogotá. En esta modificación se estableció la obligación de la CAR de aportar recursos para la construcción de la estación elevadora y el Estudio de Impacto Ambiental de la Proyecto, y la ampliación de la PTAR Salitre.
9. El 2 de octubre de 2017, la EAAB, la CAR y el Distrito Capital modificaron de nuevo el Convenio 171 de 2007 estableciendo la concurrencia financiera de la CAR para ejecutar las inversiones requeridas para la construcción del Proyecto con un aporte de COP \$1.500.000.000.000 expresados en pesos de 2018 con una tasa de descuento real de 9,47% efectivo anual. Así mismo, la concurrencia del Distrito Capital y de la EAAB entre 2018 y 2050 para la ejecución del Proyecto con un aporte de COP \$1.480.000.000.000 expresados en pesos de 2018 con una tasa de descuento real de 9,47% efectivo anual.
10. En virtud de la estructuración del Proyecto adelantada por la EAAB, el Consejo Directivo de la CAR suscribió el Acuerdo 08 de 2019 en el cual autorizó al Director de la CAR para que asumiera

compromisos presupuestales con cargo a vigencias futuras excepcionales desde el 2023 y hasta el 2049 por un monto total de COP \$1.500.000.000.000 expresados en pesos de 2018. Dicho acuerdo establece una limitación para los aportes autorizados de hasta un 3% de la inflación de cada año. Igualmente, elimina la posibilidad de comprometer cualquier recurso adicional al previsto en dicho acuerdo. Esta decisión se tomó con base en un cierre financiero que contemplaba una participación de la CAR en la cofinanciación del CAPEX del 49,34%.

11. El 26 de junio de 2019, como consecuencia de lo anterior, la CAR y la EAAB suscribieron el Convenio de Cofinanciación 1832 de 2019 en el que la CAR se comprometió entre otras cosas a:

“aportar la suma de UN BILLON QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.500.000.000.000,00), que corresponde al valor presente de aportes anuales expresado en pesos constantes a enero de 2018, calculado con una tasa de descuento real del 9,47% EA, según el cierre financiero que ha sido estructurado”. Este valor está precedido por el cálculo del valor total del CAPEX en 2,9 billones y un supuesto de participación de la CAR en la cofinanciación del mismo del 50,15%.

12. El 3 de abril de 2019, en línea con la suscripción del Convenio 1832 de 2019, la EAAB y la CAR suscribieron el Modificadorio 3 del Convenio 171, según el cual la CAR está obligada a:

“La *conurrencia financiera, a partir del año 2023 y hasta el año 2049, para llevar a cabo las inversiones requeridas para la construcción de la PTAR ubicada en el sitio denominado "Canoas" en el municipio de Soacha, con capacidad de dieciséis metros cúbicos por segundo (16 m³/s) de tratamiento primario y secundario con desinfección; esta concurrencia se perfeccionará a través del aporte de hasta UNO COMA CINCO BILLONES DE PESOS (\$1.500.000.000.000,00), monto expresado en valor presente a enero del año 2018 y que corresponde a la sumatoria de los flujos de recursos del FIAB entre los años señalados anteriormente, los cuales están calculados con una tasa de descuento real de NUEVE COMA CUARENTA Y SIETE POR CIENTO EFECTIVO ANUAL (9.47% EA.)”.*

13. El 12 de diciembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca expidió, en el marco del Incidente de Desacato No. 62 a la Sentencia del Río Bogotá emitida por el Consejo de Estado, un auto en el que decretó una medida cautelar por demoras en la ejecución del Proyecto, provocada por la modificación de la estructuración.
14. El 24 de julio de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitió un auto modificando la medida cautelar del 12 de diciembre de 2022, y ordenó a la EAAB retomar la estructuración del Proyecto de acuerdo con los supuestos previstos en la estructuración inicial en la que se basó el Convenio 1832 de 2019. Igualmente, le ordenó a la CAR abstenerse de girar los recursos pactados bajo los Convenios de cofinanciación.

15. El 18 de septiembre de 2024, en el marco el Incidente de Desacato No. 62, el TAC emitió un auto en el que levantó la medida cautelar para continuar con la estructuración del Proyecto. En esta providencia, el TAC determinó que se debía elaborar un modificadorio al Convenio 1832 de 2019.

II. Justificación de los límites de la CAR en la financiación de la PTAR Canoas

16. Como se señaló en los antecedentes, los negocios jurídicos que ha suscrito la CAR y las órdenes del tribunal no son uniformes respecto del alcance de las obligaciones de la CAR para la cofinanciación de la PTAR Canoas. Sin perjuicio de lo anterior, en esta sección se explicará que los límites que se pueden identificar consisten en que la CAR está obligada a cofinanciar hasta (i) un porcentaje del CAPEX entre el 48,81% y el 50,15%; y (ii) hasta el monto de 1.5 billones de 2018. En todo caso, la obligación de la CAR está limitada por los recursos de su fuente que proviene del porcentaje de compensación ambiental del impuesto predial de Bogotá D.C.
17. Frente a la limitación de la fuente de los recursos para la financiación de la PTAR Canoas, es importante tener en cuenta que:
 - 17.1. *Primero*, en el Convenio 171 de 2007, la CAR se obligó a destinar los recursos existentes en el FIAB para cumplir para el cumplimiento del Megaproyecto del Río Bogotá;
 - 17.2. *Segundo*, en el Acuerdo No. 15 de 2007, la CAR modificó la estructura del FIAB para el manejo y la ejecución de los recursos provenientes del porcentaje ambiental del impuesto predial de Bogotá D.C. equivalente al 7.5%; y
 - 17.3. *Tercero*, en el Convenio de Cooperación del 21 de febrero de 2011 para la Construcción de la Estación Elevadora de Aguas Residuales Canoas, la CAR comprometió hasta el 48% de los recursos proveniente del porcentaje ambiental del impuesto predial de Bogotá D.C para la PTAR Canoas, una vez se liberarán los recursos comprometidos en el Convenio 171 de 2007.
18. En ese sentido, la fuente de la cofinanciación de la CAR para el Proyecto se limita en los recursos que obtenga provenientes del porcentaje ambiental del impuesto predial de Bogotá D.C. En consecuencia, a la CAR no se le puede exigir más recursos de los que provengan de esa fue fuente limitada.
19. Ahora bien, adicionalmente, la CAR se obligó a cofinanciar el Proyecto bajo unos términos específicos que limitan el alcance de su obligación, tales como los que se disponen a continuación:
 - 19.1. *Primero*, en el Modificadorio No. 2 del Convenio 171 de 2007 del 2 de octubre de 2017, la CAR se obligó a aportar para la suma de 1,5 billones de pesos corrientes para el 2018 para

la cofinanciación de la PTAR Canoas¹. En principio, el valor del aporte correspondía al 48% del CAPEX total del Proyecto equivalente a 3,068 billones; y

19.2. *Segundo*, en el Convenio 1832 de 2019, la CAR se obligó a aportar la suma de 1,5 billones de pesos corrientes para 2018². En principio, el valor del aporte correspondía al 50,15% del CAPEX total del Proyecto de la PTAR Canoas equivalente a 2,99 billones.

20. De esa manera, cabe señalar que la CAR limitó su aporte entre el 48% o 50,1% del CAPEX total del proyecto de la PTAR Canoas, ya que para el cierre financiero se estableció que la EAAB, la Secretaría Distrital de Hacienda³ y la Gobernación de Cundinamarca⁴ también debían realizar aportes, tal como se muestra a continuación:

PROPORCION APORTES AL CIERRE FINANCIERO		MONTOS 2018	EQUIVALENCIA
Corporación Autónoma Regional CAR	33%	1,500	48,82%
Empresa de Acueducto y Alcantarillado Bogotá	14%	0,661	21,15%
Fondo Cuenta Río Bogotá - Sria Distrital Hda	19%	0,850	28,55%
Gobernación de Cundinamarca	1%	0,057	1,48%
TOTAL DISTRIBUCION DE APORTES AL CAPEX		3,068	100,00%

Ilustración 1: Aportes del Capex de conformidad con el modelo de 2017

APORTES AL CIERRE FINANCIERO	MONTOS 2018	EQUIVALENCIA
Corporación Autónoma Regional CAR	1.500.000.000.000	50,15%
Empresa de Acueducto y Alcantarillado Bogotá	569.846.265.880	19,05%
Fondo Cuenta Río Bogotá - Sria Distrital Hda	873.614.468.991	29,21%
Gobernación de Cundinamarca	47.701.218.337	1,59%
TOTAL DISTRIBUCION DE APORTES AL CAPEX	2.991.161.953.208	100,00%

Ilustración 2: Aportes del Capex de conformidad con el modelo 2018-2019

¹ Convenio 171 de 2007, modificatorio 2 del 2 de octubre de 2017, Cláusula Primera, “La concurrencia financiera de la CAR, a partir del año 2023 y hasta el año 2050, para llevar a cabo las inversiones requeridas para la construcción de la PTAR ubicada en el sitio denominado “Canoas” en el municipio de Soacha, bajo el esquema de dieciséis metros cúbicos por segundo (16 m³/s) de tratamiento primario y secundario con desinfección; esta concurrencia se perfeccionará a través del aporte de UNO COMA CINCO BILLONES DE PESOS (\$1.500.000'000.000,00), monto expresado en valor presente a enero del año 2018 y que corresponde a la sumatoria de los flujos de recursos del FIAB entre los años señalados anteriormente, los cuales están calculados con una tasa de descuento real de NUEVE COMA CUARENTA Y SIETE POR CIENTO EFECTIVO ANUAL (9,47% EA)”.

² Convenio 1832 de 2019 del 26 de junio de 2019, Cláusula Segunda, “La CAR mediante este Convenio y en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo No 08 de 2019 expedido por su Consejo Directivo y de conformidad con la autorización expresa de vigencias futuras anuales para los años 2023 a 2049 que han quedado determinadas en el Presupuesto de Inversión de la CAR para cada una de esas vigencias, se obliga a aportar la suma de UN BILLON QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE {\$1.500.000.000.000,00}, que corresponde al valor presente de aportes anuales expresado en pesos constantes a enero de 2018, calculado con una tasa de descuento real del 9,47% EA”.

³ Convenio EAAB-ESP-SDH No. 9- 07-25500-0830-2019 del 26 de junio de 2019.

⁴ Convenio EAAB-ESP-Gobernación de Cundinamarca No 9-07-25500-1483-2018 del 31 de diciembre de 2018.

21. Por el otro lado, los elementos de la cofinanciación también fueron revisados por el TAC en el marco del Incidente de Desataco No. 62. Así, el 24 de julio de 2023, el TAC indicó que la CAR estaba obligada a cofinanciar el Proyecto, únicamente⁵:

*“[...] bajo el entendido que los recursos CAR comprometidos para este Convenio, tienen tanto un límite – **el 48% de lo percibido por porcentaje ambiental en Bogotá** - ”*

22. Adicionalmente, el 18 de septiembre de 2024, cuando el TAC decidió levantar la medida cautelar impuesta, se insistió en que se debían respetar a la CAR los porcentajes de los aportes que se habían acordado entre las entidades⁶. Así, el TAC declaró que⁷:

*“[e]n todo caso, **de conformidad con la Orden 4.52 de la Sentencia**, una vez se cumpla con la adjudicación del **Contrato de la Obra PTAR Canoas** derivada del proceso licitatorio actualmente en curso y se obtenga el valor definitivo del CAPEX contratado con el concesionario, se verificará el monto total del CAPEX finalmente obtenido con el informado por la EAAB en julio de 2024 y **se tomarán las medidas necesarias para que entre las partes cumplan con sus aportes distribuyendo el excedente si lo hay en las proporciones establecidas del 48,82% a cargo de la CAR, el 21,15% por parte de la EAAB, el 28,55% a cargo del Distrito Capital de Bogotá y el restante 1,48% por parte del Departamento de Cundinamarca**”.*

23. Por si fuera poco, el 24 de septiembre de 2024, la EAAB remitió al TAC una propuesta de modificatorio para el Convenio 1832 de 2919, donde buscó modificar la Cláusula Segunda para incluir el reconocimiento expreso del 48,82% de participación de cofinanciación de la CAR en el Proyecto.
24. Por último, el 22 de enero de 2025, en respuesta a solicitudes de aclaración del auto que levanto la medida cautelar, el TAC estableció una delimitación de las obligaciones de la CAR en el sentido de indicar que:
- 24.1. *Primero*, la CAR debe utilizar el 48% de los recursos correspondientes al porcentaje ambiental del total del recaudo del impuesto predial de Bogotá para la ejecución del Proyecto;
- 24.2. *Segundo*, dicha fuente debe utilizarse para financiar el 48,82% del CAPEX del Proyecto; y

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Auto del 24 de julio de 2024. M.S. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Auto del 18 de septiembre de 2024. M.S. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Auto del 18 de septiembre de 2024. M.S. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

- 24.3. *Tercero*; los aportes de la CAR se deben hacer a partir de la anualidad en la que se celebre el Contrato entre la EAAB y el eventual concesionario.
25. Así, se deduce que la obligación de la CAR ha variado en el tiempo y está limitada por tres factores:
- 25.1. *La fuente*: la participación de la CAR en la cofinanciación no puede exceder el 48% de los recursos del componente ambiental del impuesto predial de Bogotá D.C.
- 25.2. *Un porcentaje del CAPEX*: el monto de cofinanciación de la CAR está determinada por un porcentaje del valor total del CAPEX que en la estructuración del Proyecto ha variado entre el 48,82% y el 51,15%. Se destaca que en las últimas interpretaciones del TAC, este ha determinado que la CAR debe aportar el 48,82% del CAPEX.
- 25.3. *El monto inicialmente pactado*: en todo caso, la cofinanciación se podría hacer por el monto inicialmente pactado que corresponde a 1.5 billones en pesos constantes de 2018.
26. Basado en las limitaciones de las obligaciones de la CAR frente a la financiación del Proyecto, en conjunto con el equipo financiero, procedemos a analizar el modelo financiero para determinar, el escenario que mejor se adapta a las condiciones financieras de la CAR. Para esto será fundamental que la EAAB en la continuación de las mesas de trabajo que se vienen adelantando, muestre en detalle los rubros que componen el modelo financiero.
27. El análisis del modelo financiero y la nueva propuesta de perfil de aportes están afectados por otras variables que se deben considerar como parte de las obligaciones de la CAR, por ser montos que componen el CAPEX. Estas variables incluyen, pero no se limitan, al costo financiero del proyecto, a la interventoría que se debe contratar; a los rubros de administración, impuestos y utilidades; a la inflación de acuerdo con las tendencias reales y no solo contra el estimado del Banco de la República; a la fecha de suscripción del Contrato, etc.
28. Estas variables están siendo analizadas en paralelo con las limitaciones a las obligaciones de financiación de la CAR, con el objetivo de construir un perfil que se adapte a las necesidades de la CAR, pero que sea realista según las necesidades del Proyecto.
29. Una vez se concluya con el análisis financiero, se discutirá inicialmente de manera interna entre Bonus, Rincón Castro y la CAR la propuesta de perfil de aportes, y posteriormente se le propondrá este a los estructuradores del Proyecto.