Contraloria General de la Republica :: SGD 21-04-2020 13:37
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0040501 Fol:16 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112-OFICINA JURÍDICA / JULIAN MAURICIO RUIZ RODRIGUEZ
DESTINO LUIS ALIRIO MEDIORREAL GOMEZ
ASUNTO RESPUESTA A RADICADO NO. 2020ER0025479
OBS

2020EE0040501

CGR-OJ-044-2020

80112 –
Bogotá, D.C.,

Señor
**LUIS ALIRIO MEDIORREAL GOMEZ**
luisaliriomediorreal@gmail.com
Carrera 59 No. 152 B - 74; Interior 9; Apto 403
Ciudad.

Referencia: Respuesta al radicado No. 2020ER0025479
Tema: TASAS AMBIENTALES.- RENTAS DE LAS CAR (Corporaciones Autónomas Regionales).- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CAR.

Respetado Señor Mediorreal:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Republica –CGR- recibió su solicitud de consulta citada en la referencia[1], la cual procedemos a responder a continuación.

## 1. Antecedentes

Mediante la comunicación señalada indica que como consecuencia de su preocupación por los asuntos del medio ambiente y teniendo en cuenta que en el municipio de donde es originario existen varias necesidades de este tipo, se hace necesario la implementación de proyectos ambientales, los cuales son financiados en parte por la Corporación Autónoma Regional competente, sin la posibilidad de invertir de manera más proactiva en dichos proyectos, ya que los ingresos se dichas Corporaciones son destinados para su funcionamiento.

Indica también que la Ley 99 de 1993, estableció en su artículo 23 y subsiguientes entre otras cosas la naturaleza jurídica, objeto y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, estableciendo para el cumplimiento de las mismas la disposición de rentas creadas por ley y descritas en los artículos 42, 43, 44, 45 y 46 ibídem.

[1] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2°, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción."

Respecto a las rentas menciona que dentro de las mismas, el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble que se transfiere por parte de los municipios a las Corporaciones Autónomas Regionales y que forman parte de su patrimonio propio y deben ser destinados a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción, esto de conformidad con el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Así mismo el Congreso de la República, autorizó que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financien sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993, deduciendo que los recursos originarios de las trasferencias de sobretasa ambiental, como recursos propios que son de las Corporaciones Autónomas Regionales bien pueden ser destinados a gastos de funcionamiento de la Entidad, en este contexto solicita:

"1)Teniendo en cuenta que los recursos provenientes de transferencias de los municipios como porcentaje y/o sobretasa ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales son recursos propios de estas **¿DICHOS RECURSOS PUEDEN SER DESTINADOS A GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CAR?**

**1.1. En caso de que la respuesta sea AFIRMATIVA:**
**¿Cuáles son las condiciones o bajo qué criterios se puede emplear estos recursos para los gastos de funcionamiento?**

**1.2. En caso de que la respuesta sea NEGATIVA:**
**¿Qué recursos económicos pueden emplear las CAR para funcionamiento?**
**¿Están todas las CAR incluidas en las partidas del presupuesto general de la nación para gastos de funcionamiento?**
**¿Las CAR que no están incluidas dentro del presupuesto general de la nación, cómo funcionarían?**

2) ¿Que rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales deben ser utilizadas para gastos de funcionamiento?, y de dichas rentas ¿qué condiciones, o bajo qué criterios deben ser utilizadas?

3) ¿Pueden las CAR incluir dentro de los gastos de inversión, gastos de funcionamiento? Si o no y por qué y cuál es el fundamento legal.

3) ¿A través de qué acciones concretas las Corporaciones Autónomas Regionales pueden cumplir su función de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables? y ¿cuál es concepto exacto de estas funciones y de estas figuras?, esto es, ¿qué se entiende por protección y restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables (Cual es la definición legal)? y ¿que son estos y que es aquel?" (Sic)

## 2. Alcance del Concepto y Competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Republica, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*[2], así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*[3], y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la Republica"*[4].

En este orden de ideas, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la Republica en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*[5] y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando estos lo soliciten"*[6].

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la Republica, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16[7] del Decreto Ley 267/00, esta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

## 3. Precedente doctrinal de la Oficina

En conceptos CGR-OJ-PI-138 de 2019 con radicado 2019IE0087221 de fecha 30 de septiembre de 2009, y CGR-OJ-002-2020 con radicado 2020IE0000392 de fecha 07 de enero de 2020, se ha tratado el tema del porcentaje para gastos de funcionamiento de las CAR (Corporaciones Autónomas Regionales). Conceptos

[2] Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000
[3] Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000
[4] Art. 43, numeral 12º del Decreto Ley 267 de 2000
[5] Art. 43, numeral 11º del Decreto Ley 267 de 2000
[6] Art. 43, numeral 14º del Decreto Ley 267 de 2000
[7] Decreto 267 de 2000, Articulo 43: "Artículo 43. Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica: (…) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden."

cuya copia puede consultar en nuestra página web www.contraloria.gov.co, en el aplicativo institucional SINOR (Normatividad y Relatoría).

## 4. Consideraciones Jurídicas

En primera medida, respecto de la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, nos permitimos informar que este despacho se ha pronunciado mediante concepto con radicado No. 2014IE0060547 del 11 de abril de 2014, señalando lo siguiente:

> "2.1.Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. (Artículo 23 Ley 99 de 1993)."

Ahora bien dicho lo anterior, procedemos a dar respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en la presente consulta, así:

***4.1.*** *¿los recursos propios provenientes de transferencias de los municipios como porcentaje y/o sobretasa ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales pueden ser destinados a gastos de funcionamiento de las mismas? ¿Cómo se emplean estos recursos en los gastos de funcionamiento?, así mismo, ¿el Presupuesto General de la Nación para Gastos de funcionamiento contempla a las CAR?, y las que no, ¿cómo funcionan?*

### 4.1.1. Sobretasa ambiental / Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.- Rentas de las corporaciones Autónomas Regionales.

La Constitución Política de Colombia, faculta en su artículo 317[8], a los municipios para gravar la propiedad inmueble, señalando en su inciso 2º la destinación de un porcentaje de esos tributos, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, esto de conformidad con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdiccción.

[8] **ARTICULO 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.
La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

En desarrollo de la norma superior mencionada, el Legislador expidió la Ley 99 de 1993[9], en la que se determinan las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, como instrumentos para el desarrollo de políticas ambientales, dentro de los que se encuentra el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble contemplado en el artículo 44, el cual establece:

> **"ARTÍCULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE.** Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.
>
> Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.
>
> Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.
>
> Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.
>
> Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.
>
> Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.
>
> **PARÁGRAFO 1.** Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1.991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término

[9] "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones."

de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991;

**PARÁGRAFO 2.** <Ver Notas del Editor> <Parágrafo modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión."

La citada normatividad establece el deber por parte de los municipios o distritos, de transferir un porcentaje determinado sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, a las corporaciones autónomas regionales las cuales destinarán dichos recursos a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-013 de 1994 [10], determinó que los recursos correspondientes a la sobretasa ambiental no constituyen una renta de destinación específica y tampoco se puede calificar al porcentaje como confiscatorio puesto que el artículo 288 C.P. establece los principios de concurrencia y coordinación en el ordenamiento territorial, principios fácilmente visualizables cuando se trata de protección al medio ambiente.

Asi mismo, en sentencia C-305 de 1995 la misma Corporación, realizó el análisis de constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y sobre la titularidad o propiedad de los recursos correspondientes a la sobretasa ambiental, señaló:

"10. (...) no puede decirse que se viola el artículo 362 de la C.P. de la descentralización fiscal, porque ya se ha dicho en esta sentencia que el porcentaje no "pertenece" al Municipio, sino que es el Municipio quien lo recauda y lo transfiere, siendo parte "de las rentas de las Corporaciones autónomas regionales" como lo dice el título VII de la Ley 99 de 1993, en el encabezamiento respectivo."

De lo expuesto es entonces claro que se está en presencia de una "transferencia" que los municipios hacen a las corporaciones autónomas regionales, y no de un tributo u obligación fiscal a su cargo, y que por lo mismo éstos recursos no les pertenecen sino que son ingresos propios de las corporaciones autónomas regionales, sobre los cuales las entidades territoriales son meros recaudadores.

Utilizando el lenguaje del derecho civil para efectos de aclarar el concepto, se puede afirmar que estas rentas son de "propiedad" de las corporaciones, por lo que frente a ellos los municipios son "tenedores por cuenta ajena" y por lo mismo no existe, ni puede existir un "ánimo de señor y dueño" de estas entidades territoriales sobre los

[10] sentencia C-013/94, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa.

recursos cuyas características se analizan. En palabras del derecho administrativo se tiene entonces que estos recursos tienen origen en un impuesto cuyos sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de los inmuebles, los sujetos activos son las corporaciones autónomas regionales quienes deben incluirlas en su presupuesto de ingresos, mientras que los municipios son recaudadores del mismo, de manera que no pueden presupuestarlos como ingresos municipales, sino como transferencias." (Subrayado fuera de texto)

De otro lado, el Consejo de Estado también se ha referido a la sobretasa ambiental y a la connotación que debe dársele a éstos dineros, y al contrario sensu de lo señalado por la Corte Constitucional, considera que estos recursos, tienen destinación específica, así lo dijo: "*Estos recursos tienen una destinación específica, la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Se trata por consiguiente de normas de carácter imperativo cumplimiento y por ende no esta´ al alcance de las autoridades del municipio desconocerlas sin asumir las responsabilidades que les corresponden por actuar en contra de lo preceptuado en la Constitución y la ley.*" [11] (Subrayado fuera de texto)

De lo anterior, el porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial determinado en la Ley, por parte de los municipios o distritos (recaudadores) y a su vez transferidos a las corporaciones autónomas regionales por ser recursos propios[12], tienen una destinación establecida en las obligaciones constitucionales y legales de dichas corporaciones, conforme a lo ordenado en el artículo 121 superior[13], la cual es la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción, así las cosas, dichas las transferencias no pueden destinarse a otros fines, ni a cubrir la generalidad de los gastos de funcionamiento de tales corporaciones.

Nótese que el artículo 44 de la ley 1993 no autoriza a las CAR la ulilización de esta transferencia para gastos de funcionamiento, sin embargo, posteriormente con la ley 344 de 1996 (Art. 25) se establece que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993, no obstante no se ha reglamentado el monto ni los porcentajes del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, sino que esta facultad ha sido aplicada potestativa y discrecionalemente por cada una de las Corporaciones.

---

[11] Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación No. 50001-23-24-000-1997-1906-02(12338). Sentencia de Marzo 15 de 2002.

[12] "***ARTÍCULO 46. PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.****Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:*
*1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley."*

[13] "***ARTICULO 121.*** *Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley."*

En cuanto al interrogante si, *¿el Presupuesto General de la Nación para Gastos de funcionamiento contempla a las CAR?, y las que no, ¿cómo funcionan?.*

Históricamente el Presupuesto General de la Nación ha financiado gastos de funcionamiento a la mayoría de las 33 CAR apropiando los recursos en las leyes anuales de presupuesto en promedio a 30 de ellas, incluyendo a las 7 de Desarrollo Sostenible, adicionalmente la Nación a través el Fondo de Compensación Ambiental (creado por la ley 344 de 1996) financia gastos de funcionamiento de las Corporaciones de menor holgura económica, incluidas las 7 de desarrollo Sostenible.

Aunado a lo anterior, este despacho mediante concepto con radicado No. 2014IE0060547 del 11 de abril de 2014, señalo lo siguiente:

> "2.2. Por disposición del artículo 63 de la Ley 179 de 1994 (hoy artículo 4° del Decreto 111 de 1996) para efectos presupuestales, se les aplican las disposiciones que rigen los establecimientos públicos. Por lo tanto, el Presupuesto General de la Nación debe contener una sección por cada corporación autónoma, como tiene para cada establecimiento público, e identificar y clasificar sus recursos y rentas propias. Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional y, en consecuencia, están sujetas a la Ley Orgánica de Presupuesto. Debe agregarse que conforme al artículo 352 de la Constitución Política, la Ley Orgánica de Presupuesto es aplicable a todas las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, de manera que independientemente del nivel administrativo al que correspondan las corporaciones autónomas son destinatarias de tal régimen especial."
>
> El Artículo 46 ibídem[14], enuncia los recursos que constituyen el patrimonio y las rentas de la Corporaciones Autónomas, incluyendo, entre otras, el producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la misma Ley 99 de 1994."

***4.2.*** *¿Dentro de las rentas que hacen parte de los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales cuales pueden ser destinadas para gastos de funcionamiento y como deben ser utilizadas?*

### 4.2.1. Gastos de funcionamiento.- Transferencias del Sector Eléctrico.- Rentas de las corporaciones Autónomas Regionales.-

La función de "*establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración*", expedir la ley orgánica del presupuesto que establece los reglamentos sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas

[14] "*Ley 99 de 1993: Artículo **46°.-** Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:*

1. ***El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente Ley.***

*(….*" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

y ley de apropiaciones, expedir el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones, corresponde al Congreso de la República.

La Ley 344[15] del 27 de diciembre de 1996, en su artículo 25 estableció:

> **"ARTÍCULO 25.** Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993.
>
> El Gobierno Nacional hará los aportes del presupuesto nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible cuando sus rentas propias por los aportes que reciban del Fondo de Compensación sean insuficientes."

La citada norma indica que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993.

En razón a lo anterior, se tiene que él articulo 45 de la Ley 99 de 1993 dispuso lo siguiente:

> **"ARTÍCULO 45. TRANSFERENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO.** <Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:
>
> (…)
>
> **PARÁGRAFO 1.** De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.
>
> (…)
>
> **PARÁGRAFO 3.** En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43." (Subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República ya se ha pronunciado sobre la "*TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO, POR GENERACIÓN HIDROELÉCTRICA O TÉRMICA-Naturaleza jurídica y destinación/El artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 no modificó su naturaleza.PORCENTAJE PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CAR-Corresponde a los gastos propios del objeto para el cual están destinadas las transferencias*.", nos remitimos a estos argumentos[16] que son perfectamente aplicables a la consulta que nos ocupa:

[15] "*Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones."*
[16] Concepto CGR-OJ-PI-138 de 2019 con radicado 2019IE0087221 de fecha 30 de septiembre de 2009.

"6.1 Los recursos de las transferencias del sector eléctrico administrados por las Corporaciones Autónomas Regionales, antes y después de la modificación hecha por la Ley 1930 de 2018, conservan su carácter de contribución parafiscal y, por ende, tienen destinación específica. Dado ese carácter, dichos recursos deberán ser invertidos en la protección del medio ambiente, la cuenca hidrográfica, el área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

6.2 La destinación específica de las transferencias del sector eléctrico se deriva de su carácter de contribución parafiscal, así como de la misión y función constitucional y legal de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible. En consecuencia, de conformidad con lo expuesto en el parágrafo 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, las corporaciones autónomas regionales sólo podrán utilizar el 10%
de las transferencias del sector eléctrico para cubrir gastos de funcionamiento." (Subrayado fuera de texto)

Aunado a lo anterior, esta Oficina Jurídica realizó una aclaración del mencionado pronunciamiento, mediante concepto CGR-OJ-002-2020 con radicado No. 2020IE0000392 de fecha 07 de enero de 2020, en el siguiente sentido:

"(…)

5.2. El fin al cual están destinadas las trasferencias del Sector Eléctrico que dispone el Artículo 45 de la Ley 99 de 1993, a las Corporaciones Autónomas Regionales lo constituye "La protección del medio ambiente, la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto, asi´ como también para la conservación de páramos en las zonas donde existieren, en lo que respecta a las Empresas Generadoras de Energía Hidroeléctrica, y para la protección del medio ambiente del área donde esta´ ubicada la planta y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren, en el caso de las Centrales Térmicas".

5.3. Los gastos de funcionamiento a que se refiere el Parágrafo 1 del Artículo 45 de la Ley 99 de 1993, son los propios del objeto para el cual están destinadas las transferencias, tanto para los Corporaciones Autónomas Regionales como para los Municipios y Distritos.

5.4. Las transferencias del sector elétrico no son considerados ingresos corrientes de libre destinación. Por lo tanto, los Municipios sólo podrán emplear el 10% que indica el Parágrafo 1 del artículo 45 de la Ley 99 1993 para gastos de funcionamiento propios de la ejecución de los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental y para las actividades de inversión para la conservación de ecosistemas de páramos." (Sic)

Lo señalado por esta oficina en el mencionado concepto, ha sido reconocido por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto No. 1457 del 31 de octubre de 2002, en el que al respecto mencionó:

" Las corporaciones autónomas regionales solo pueden destinar hasta el diez por ciento (10%) de la transferencia del sector eléctrico, para gastos de funcionamiento, de acuerdo con el limite fijado de manera expresa, por el parágrafo 1° del artículo 45 de la ley 99 de 1993; gastos que, como se dijo en las consideraciones, son los propios del objeto para el cual están destinadas transferencias y no otros" (Subrayado fuera de texto)

Por todo esto que queda claridad que la ley ha autorizado que las Corporaciones Autónomas Regionales sólo pueden utilizar hasta el 10% del total de los recursos recaudados por concepto de Transferencias del Sector Eléctrico (dentro del cual está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43[17]), para la financiación de los gastos de funcionamiento de las mismas, de acuerdo con el limite fijado de manera expresa, por el parágrafo 1° del artículo 45 de la ley 99 de 1993; gastos que, como lo señalo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, son los propios del objeto para el cual están destinadas transferencias y no otros.

Adicionalmente el artículo 42 de la ley 99 de 1993 (parágrafos 2 y 3) permite la utilización de 10% de los recursos recaudados por las tasa retributivas y compensatorias para gastos de implementación y seguimiento de dichos gravámenes.

*"PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.*

*PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos."* (Subrayado fuera de texto)

***4.3.*** *¿Pueden las CAR incluir dentro de los gastos de inversión, gastos de funcionamiento?.*

El artículo 2.2.8.4.1.11. del Decreto 1076 de 2015[18], estableció el Régimen patrimonial y presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales, señalando lo siguiente:

[17] Ley 99 de 1993.
[18] "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*

> ***"Régimen patrimonial y presupuestal.*** Las corporaciones tienen autonomía patrimonial. El patrimonio y rentas de las corporaciones son las definidas en el artículo 46[19] de la Ley 99 de 1993.
>
> En el presupuesto general de la Nación se harán anualmente apropiaciones globales para las corporaciones. Estas apropiaciones globales deberán ser distribuidas por los respectivos consejos directivos, de acuerdo con el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones de que trata el literal i)[20] del artículo 27 de la Ley 99 de 1993. Estos recursos de inversión se deberán ejecutar, en todo caso, de manera armónica y coherente con las prioridades establecidas en los planes ambientales regionales y locales, debidamente expedidos y aprobados."

Dichos patrimonios y rentas perteneciente a las CAR, son destinados para el financiamiento de los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, los cuales fueron definidos en el artículo 2.2.9.5.1.1 del mencionado Decreto de la siguiente manera:

> ***"Gastos de funcionamiento.*** Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de las entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas por la ley. Hacen parte de este los gastos de personal (servicios personales asociados a la nómina, servicios personales indirectos, contribuciones inherentes a

---

[19] "***ARTÍCULO 46. PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.****Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:*
*1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.*
*2) Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.*
*3) El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.*
*4) Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-Ley 2811 de 1.974 en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;*
*5) los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.*
*6) Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.*
*7) El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.*
*8) El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.*
*9) Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.*
*10) Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.*
*11) Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.*
***PARÁGRAFO.*** *Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas."*

[20] "**ARTÍCULO 27. *De las Funciones del Consejo Directivo.*** (Modificado por el art. 6, Decreto 141 de 2011). Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales:
(…)
*i. Aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones;" (Subrayado fuera de texto)*

la nómina del sector público y del sector privado); los gastos generales (adquisición de bienes, de servicios, impuestos y multas); y las transferencias corrientes.

***Gastos de inversión ambiental.*** Son aquellas erogaciones susceptibles de causar beneficios ambientales, orientadas a obtener un resultado cuantificable y medible o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital. Su asignación permite mantener o acrecentar la capacidad de oferta natural y mejorar la gestión ambiental. Estos gastos deben estar discriminados en la respectiva formulación de los proyectos inscritos y viabilizados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

Todos los proyectos a financiar con recursos del Fondo de Compensación Ambiental deberán contemplar simultáneamente los gastos de inversión y operativos que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación.

***Servicio de la deuda.*** Corresponde a los gastos por concepto del servicio de la deuda pública tanto interna como externa. Tienen por objeto el atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago del capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos internos y externos, realizadas conforme a la ley." (Subrayado de texto)

Así mismo y como se mencionó en el acápite anterior, es necesario recordar que los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales son financiados con hasta el 10% del total recursos recaudados por concepto de Transferencias del Sector Eléctrico (dentro del cual está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43[21]), definiendo así la destinación especifica de dichos recursos.

De lo anterior se deduce que cada uno de estos gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, los cuales son financiados con los recursos que hacen parte del patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen un objeto y fin específico determinado en la normatividad, y su distribución se hará sobre la base de un análisis de las necesidades globales para cada uno de estos conceptos, priorizando los gastos de inversión, por lo que no seria viable que dichos gastos sean financiados con recursos de que tienen una destinación específica diferente.

***4.4.*** *¿Cuáles son las herramientas con las que cuentan las Corporaciones Autónomas Regionales para cumplir su objetivo de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables?*

El Decreto 1076 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible",* estableció en su artículo 2.2.8.4.1.7.*,* la planificación ambiental como la herramienta prioritaria y fundamental para el

[21] Ley 99 de 1993.

cumplimiento de los objetivos de las corporaciones y para garantizar la continuidad de las acciones, el cual deberá realizarse de manera armónica y coherente con los planes regionales y locales. Para tal fin, las corporaciones elaborarán planes y programas a corto, mediano y largo plazo y en los estatutos respectivos se establecerán los mecanismos de planificación y los que permitan evaluar su cumplimiento, definiendo la planificación ambiental, así:

> **"ARTÍCULO 2.2.8.6.1.1.1. *De la planificación ambiental regional.*** Es un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.
>
> La planificación ambiental regional incorpora la dimensión ambiental de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la región donde se realice.
>
> (…)."

Así mismo, en su 2.2.8.6.2.1. determinó los Instrumentos para el desarrollo de la planificación ambiental regional en el largo, mediano y corto plazo, con los que cuentan las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

- El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)
- El Plan de Acción Cuatrienal
- El Presupuesto anual de rentas y gastos.

Dichos instrumentos con los con los que cuentan las Corporaciones Autónomas Regionales para el desarrollo de la planificación ambiental, fueron desarrollados por el mencionado Decreto, de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 2.2.8.6.3.1. *Plan de Gestión Ambiental Regional, PGAR.*** El Plan de Gestión Ambiental Regional es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las Corporaciones Autónomas Regionales para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones.
>
> (…)
>
> **ARTÍCULO 2.2.8.6.4.1. *Plan de Acción Cuatrienal.*** Es el instrumento de planeación de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el cual se concreta el compromiso institucional de estas para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional. En él se definen las acciones e inversiones que se adelantarán en el área de su jurisdicción y su proyección será de 4 años.

**ARTÍCULO 2.2.8.6.4.13.** ***Presupuesto anual de rentas y gastos.*** El presupuesto Anual de la Corporación Autónoma Regional, deberá guardar concordancia con el Plan de Acción Cuatrienal."

De igual manera estableció la posibilidad de realizar seguimiento y evaluación a los instrumentos de planificación de las Corporaciones Autónomas Regionales**,** tal como lo señala su 2.2.8.6.5.1.:

***Del seguimiento y evaluación.*** El Sistema de Información Ambiental para Colombia, SIAC, compuesto por el Sistema de Información Ambiental para el seguimiento a la calidad y estado de los recursos naturales y el ambiente, SIA, y el Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental, SIPGA, se constituye en los sistemas para el seguimiento y evaluación del Plan de Gestión Ambiental Regional y el Plan de Acción Cuatrienal.

El diseño del Sistema de Información Ambiental para Colombia, SIAC, será liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su implementación será coordinada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM.

Se debe tener en cuenta que La Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo en su Artículo 2 establece: "Ámbito de aplicación. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden", en consecuencia cobija a la Corporaciones Autónomas Regionales las cuales, por ser entidades públicas del orden nacional. A su vez la Ley 99 de 1993 en el numeral 1º del artículo 31, especifica como una de las principales funciones de las CAR, "*Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción*"; en consecuencia los proyectos de inversión ambiental que formulan y ejecutan las CAR a través de los instrumentos de planificación ambiental territorial deben guardar concordancia con las políticas definidas en los PND del gobierno nacional.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente las Corporaciones Autónomas Regionales a través de la planificación ambiental como la herramienta prioritaria y fundamental para el cumplimiento de los objetivos de las corporaciones y para garantizar la continuidad de las acciones, cuenta con unos instrumentos para su desarrollo en el largo, mediano y corto plazo, tal como El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción Cuatrienal y el Presupuesto anual de rentas y gastos; planificación que deberá realizarse de manera armónica y coherente con los planes regionales y locales.

Finalmente es necesario dejar claridad respecto de la función de vigilancia y control fiscal ejercida por parte de este ente de control establecida en la Constitución, la cual ordena que tal facultad se debe realizar conforme a la ley. La función

fiscalizadora, no implica una participación en la toma de decisiones de la administración, en el manejo de sus recursos, fondos, bienes o valores, sino del examen y control de esta, al tiempo o después de su ejecución.

Así mismo, la misma constitución adopta el principio de la no intervención de la Contraloría en las actividades de la administración, cuando estipula en el inciso 6º del artículo 267 de la Carta modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019: "*La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de la inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional*."

En estos términos damos respuesta a su consulta.

Cordialmente,

**JULIÁN MAURICIO RUÍZ RODRÍGUEZ**
Director Oficina Jurídica

Proyecto: Sergio Felipe Torres C.
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas
Radicado: 2020ER0025479
TRD. 80112-033 – Conceptos Jurídicos