

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 5 de noviembre de 2025

Para precaver litigios entre entidades públicas (artículo 112, numeral 7° del CPACA), sobre el alcance del concepto de «rentas propias» a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, en la controversia entre la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionada con las transferencias al Fondo de Compensación Ambiental.



Créditos: Foto tomada de lareporteria.com

1

¿Qué pasó?

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) formuló consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con el fin de precaver un litigio entre la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con la interpretación y aplicación del artículo 24 de la Ley 344 de 1996, en lo que respecta a los recursos que, en calidad de rentas propias, deben ser transferidos al Fondo de Compensación Ambiental (FCA), concretamente, si estos incluyen los rendimientos financieros y las rentas de capital.

El asunto se originó porque el FCA requirió a Corporinoquia la reliquidación de los aportes transferidos en las vigencias 2019 y 2020, al considerar que el 10% de las rentas propias que debían transferirse incluía los rendimientos financieros y la recuperación de cartera, conceptos que la corporación había excluido de dichas transferencias.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Fondo de Compensación Ambiental (FCA):** creado por el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se nutre con el 20% de las transferencias del sector eléctrico percibidas por las CAR y el 10% de las «restantes rentas propias» de estas, recursos que se redistribuyen para financiar su funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.
- ✓ **Naturaleza jurídica de las CAR:** son entes corporativos de carácter público, dotados de autonomía administrativa, patrimonial y financiera (artículo 23 de la Ley 99 de 1993). Dicha autonomía no es absoluta: está limitada por los principios presupuestales constitucionales, en especial el de unidad presupuestal, y por las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) que no afecten su núcleo esencial, conforme a las Sentencias C-593 de 1995, C-275 de 1998 y C-220 de 1997 de la Corte Constitucional.
- ✓ **Diferencia entre «rentas» y «rentas propias»:** el artículo 46 de la Ley 99 de 1993 enuncia de manera genérica las rentas de las CAR, mientras que el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 exige transferir al FCA solo el 10% de las «restantes rentas propias». La Sentencia C-275 de 1998 distinguió, dentro del listado del artículo 46, las rentas que sí tienen el carácter de «propias» (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11) de las que no lo tienen (numerales 9 y 10, correspondientes a transferencias de la Nación y de terceros).
- ✓ **Clasificación presupuestal del EOP:** los artículos 27, 31 y 34 del Decreto 111 de 1996 distinguen entre rentas propias (ingresos corrientes, tributarios y no tributarios) y recursos de capital (entre ellos, los rendimientos financieros y la recuperación de cartera-préstamos). Esta clasificación, precisada por el Catálogo de Clasificación Presupuestal vigente (Resolución 3469 de 2024), ubica los rendimientos financieros y la recuperación de cartera-préstamos como recursos de capital, no como rentas propias.
- ✓ **Acuerdos del FCA:** el Acuerdo 04 de 2010 definió expresamente las rentas propias como los ingresos corrientes de las corporaciones, en línea con el EOP y con la Sentencia C-275 de 1998. El Acuerdo 09 de 2023, que derogó al anterior, debe interpretarse conforme a la clasificación y definición de las rentas propias del EOP y sus normas reglamentarias, así como a lo indicado en la mencionada Sentencia C-275 de 1998.
- ✓ **Facultades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** a través de la Secretaría Técnica del FCA puede hacer seguimiento a las transferencias y solicitar reliquidaciones, y mediante su Oficina Asesora Jurídica puede adelantar cobro persuasivo y coactivo, conforme al artículo 112 de la Ley 6 de 1992, la Ley 1066 de 2006, el artículo 98 del CPACA, el Decreto 3570 de 2011 y la Resolución 1705 de 2014, siempre dentro de los límites de lo que legalmente constituye renta propia.
- ✓ **Irretroactividad de los actos administrativos:** conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos administrativos solo producen efectos hacia el futuro, salvo autorización legal expresa en contrario. Por ello, el Acuerdo 09 de 2023 no puede aplicarse a las transferencias realizadas por Corporinoquia en vigencia del Acuerdo 04 de 2010.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala concluyó que los rendimientos financieros y los recursos de recuperación de cartera-préstamo no constituyen rentas propias de las CAR y, por tanto, no deben incluirse en el 10% que estas corporaciones deben transferir al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996. En cambio, sí deben transferirse los recursos de recuperación de cartera correspondientes a otros conceptos (tasas, impuestos, tarifas, contribuciones), pues estos conservan su naturaleza de renta propia, sin importar la vigencia en que se recauden.

En consecuencia, no es procedente ni legal que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible exija la reliquidación de los aportes al FCA incluyendo los recursos de capital, pues estos no corresponden a rentas propias de las CAR.

La Sala precisó que, si bien el Ministerio sí cuenta con la facultad de adelantar cobro persuasivo o coactivo frente a las CAR, su ejercicio debe sujetarse estrictamente a la noción de rentas propias fijada por la ley y la jurisprudencia, sin extenderla a los recursos de capital.

También concluyó que es jurídicamente viable excluir los recursos de capital de las transferencias realizadas por Corporinoquia para las vigencias 2019 y 2020, en la medida en que estas se rigieron por el Acuerdo 04 de 2010 -vigente para esos periodos-, sin que el Acuerdo 09 de 2023 pueda aplicarse retroactivamente.

Con fundamento en estas conclusiones, la Sala invitó a las partes a buscar una fórmula de arreglo para la reliquidación de los recursos transferidos por Corporinoquia en dichas vigencias, excluyendo los rendimientos financieros y la recuperación de cartera-préstamos, e incluyendo los demás recursos de recuperación de cartera.

i

Información importante

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 29, 69, 88, 113, 209 y 358.

Normas legales:

- Ley 99 de 1993
- Ley 344 de 1996
- Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto)
- Decreto 954 de 1999
- Ley 1437 de 2011 (CPACA)
- Decreto 1076 de 2015
- Ley 2080 de 2021
- Acuerdo 09 de 2023 del FCA.

- Resolución 3469 de 2024 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Catálogo de Clasificación Presupuestal)

Jurisprudencia constitucional:

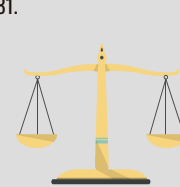
- Sentencias C-308 de 1994, C-593 de 1995, C-220 de 1997 y C-275 de 1998.

Jurisprudencia del Consejo de Estado:

- Sección Primera, auto del 21 de septiembre de 2021 (11001-0324-000-2020-00442-00)
- Sección Tercera, sentencia del 10 de noviembre de 2017 (68001-23-31-000-2003-01342-01).

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

1457, 1881.



Ponente: María del Pilar Bahamón Falla
Concepto: 11-001-03-06-000-2025-00267-00 (PLO0014)
Fecha del concepto: 5 de noviembre de 2025.