



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado Ponente: John Jairo Morales Alzate

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de 2024

Número único: 11001-03-06-000-2023-00733-00.

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Agencia de Renovación del Territorio y Ministerio del Interior.

Asunto: Autoridad competente para conocer de la solicitud de revisión y determinación de la viabilidad de un proyecto de construcción de una estación de bomberos, en el marco del mecanismo de Obras por Impuestos.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, respectivamente, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES²

1. El 4 de julio de 2023³, la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P, a través de la desarrolladora SOLMINCO S.A.S.⁴, radicó en la plataforma Metodología General Ajustada –en adelante MGA-, administrada por el Departamento Nacional de Planeación – en adelante DNP-, el proyecto con ID No 609535.

Según los datos depositados en la plataforma, el proyecto consiste en:

Estudios y diseños para construcción de una estación de bomberos (clase v) que consiste en la construcción de infraestructura adecuada para la atención de

¹ «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

² La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto número 11001-03-06-000-2023-00733-00 que reposa en SAMAI.

³ SAMAI, Expediente digital, índice 1, carpeta 3, 4_110010306000202300733003REPARTOYRADIC20231109101708.

⁴ Según consta en el expediente, SOLOMINCO S.A.S. es una sociedad que se encarga, entre otros objetos, de diseñar y estructurar proyectos desde la ingeniería. Es así como a través de ella, la sociedad Gases de Occidente S.A. E.S.P. radica el proyecto objeto del conflicto.

emergencias principalmente derivadas por incendios en corregimiento de Borrero Ayerbe Dagua⁵.

El proyecto fue presentado para acogerse al mecanismo de obras por impuestos, bajo la modalidad convenio⁶ y la línea de inversión adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales⁷.

2. El 9 de agosto de 2023, a través de la aplicación MGA, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres -en adelante UNGRD-, mediante documento identificado con Código Bpin: 20230214000059⁸, señaló que respecto al proyecto presentado por la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P. «[N]o se emite pronunciamiento toda vez que este proyecto pertenece al Sector Interior».
3. El 1.º de septiembre de 2023⁹, por convocatoria de la Agencia de Renovación del Territorio -en adelante ART-, se llevó a cabo una mesa técnica, cuyo objetivo fue:

[r]esolver tema de concepto del proyecto 20230214000059 - CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA.

A esa mesa técnica asistieron representantes de la ART, el DNP, el Ministerio del Interior y la UNGRD. En la reunión se discutió la competencia para revisar el proyecto propuesto por la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P. En dicha reunión no hubo claridad respecto a los responsables de dar el concepto de viabilidad sectorial al proyecto, sin embargo, se propuso una nueva reunión y se dejó constancia del compromiso de estudiar el tema con expertos al interior de cada uno de las entidades estatales.

4. El 7 de septiembre de 2023¹⁰, por convocatoria de ART, se adelantó una segunda reunión de la mesa técnica cuyo propósito fue idéntico al de la primera reunión.

⁵ SAMAI, Expediente digital, índice 1, carpeta 5, ProjectSummary.

⁶ SAMAI, Expediente digital, índice 49, carpeta 2, 82_RECIBEMEMORIAL_20230907ACTAMININTER_1_20240917160855452.

⁷ SAMAI, Expediente digital, índice 49, carpeta 1, 81_RECIBEMEMORIAL_20230901ACTAMININTER_0_20240917160854967.

⁸ SAMAI, Expediente digital, índice 1, carpeta 3, 4_110010306000202300733003REPARTOYRADIC20231109101708.

⁹ SAMAI, Expediente digital, índice 49, carpeta 1, 81_RECIBEMEMORIAL_20230901ACTAMININTER_0_20240917160854967.

¹⁰ SAMAI, Expediente digital, índice 49, carpeta 2, 82_RECIBEMEMORIAL_20230907ACTAMININTER_1_20240917160855452.

En esa oportunidad participaron representantes de la ART, el DNP y el Ministerio del Interior.

En esta reunión no hubo compromisos claros y tampoco se definió quién era el responsable de dar el concepto de viabilidad sectorial al proyecto.

5. El 23 de octubre de 2023¹¹, la sociedad SOLMINCO S.A.S. (sociedad a través de la cual Gases de Occidente S.A. E.S.P. presentó el proyecto) solicitó a esta Sala orientación respecto al procedimiento a seguir para avanzar con la viabilidad del proyecto de construcción de una estación de bomberos clase V en el Municipio de Dagua, Valle del Cauca, en el marco del mecanismo de obras por impuestos.

Luego del auto de mejor proveer del 6 de febrero de 2024¹², mediante documento del 13 de febrero de 2024¹³, la sociedad SOLMINCO S.A.S. delimitó su solicitud a la Sala de Consulta y Servicio Civil de la siguiente manera:

En virtud de lo expuesto, solicitamos respetuosamente a este Honorable Consejo de Estado, que, en su calidad de máximo tribunal de lo contencioso administrativo, se sirva dirimir el presente conflicto de competencias, determinando cuál de las entidades en conflicto - la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) o el Ministerio del Interior - corresponde la competencia para la revisión y determinación de la viabilidad del proyecto de construcción de una estación de bomberos en el Corregimiento de Borrero Ayerbe, Municipio de Dagua, Valle del Cauca, en el marco del mecanismo de obras por impuestos.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Secretaría de la Sala fijó el edicto núm. 711 por el término de cinco días, contados desde el 9 de noviembre hasta el 16 de noviembre de 2023, para la presentación de alegatos o consideraciones por parte de las autoridades involucradas y las personas interesadas en el trámite del conflicto. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021.

Mediante informe secretarial se dejó constancia sobre la comunicación del inicio de este trámite al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento

¹¹SAMAI, Expediente digital, índice 1, carpeta 3,
4_110010306000202300733003REPARTOYRADIC20231109101708.

¹² SAMAI, Expediente digital, índice 16,
54_110010306000202300733001AUTOPARAMAJOR20240206102158.

¹³ SAMAI, Expediente digital, índice 19,
57_110010306000202300733002RECIBEMEMORIAL20240213141541.

Nacional de Planeación, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a la Agencia de Renovación del Territorio, al Ministerio de Interior, al Municipio de Dagua, a la empresa de servicios públicos domiciliarios Gases de Occidente S.A. E.S.P., a la sociedad SOLMINCO S.A.S. y a la señora Karen Melissa Castañeda Villamarin.

Adicionalmente, en el mismo informe se indicó que la sociedad SOLMINCO S.A.S., el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Agencia de Renovación del Territorio presentaron consideraciones. Asimismo, el mencionado informe señaló que las demás autoridades involucradas y los terceros interesados no presentaron consideraciones a la Sala¹⁴.

Posteriormente, mediante informe secretarial del 22 de noviembre de 2023, se informó que el Ministerio del Interior presentó consideraciones¹⁵.

El 6 de febrero de 2024, el despacho ponente, mediante auto de mejor proveer, solicitó «Aclaración de la solicitud elevada a la Sala para dirimir el conflicto de competencias administrativas, en la que se precise la actuación administrativa particular y concreta sobre la cual versa el presente conflicto de competencias». Respuesta que fue allegada el 13 de febrero de 2024.

El 12 de abril de 2024, mediante auto de mejor proveer el despacho ponente solicitó a la UNGRD, a la Agencia para la Renovación del Territorio y al Ministerio del Interior allegarán escrito en el que, expresamente, se pronunciaran respecto a su competencia para conocer del objeto del presente conflicto de competencias. Según informe secretarial del 24 de mayo 2024, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio presentaron consideraciones, las demás autoridades y particulares guardaron silencio.

Mediante informe secretarial del 27 de mayo de 2024, se informó al despacho que la UNGRD y el Ministerio del Interior presentaron alegatos. En virtud de las consideraciones presentadas por la Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres, el despacho ponente, mediante auto de mejor proveer del 17 de julio de 2024, solicitó a esa entidad que manifestara si aceptaba, de forma expresa, su competencia para emitir concepto de viabilidad del proyecto presentado por Gases de Occidente S.A. E.S.P a través de SOLMINCO S.A.S.

El 25 de julio de 2024, la secretaria de la Sala informó al despacho ponente que la UNGRD dio respuesta a la solicitud de aclaración.

Finalmente, el 17 de septiembre de 2024, el despacho ponente solicitó, mediante auto de mejor proveer, a la UNGRD, a SOLMINCO S.A.S, al Ministerio del Interior y al

¹⁴ SAMAI, Expediente digital. 43_110010306000202300733001ALDESPACHOPOR20231117113256.

¹⁵ SAMAI, Expediente digital. 53_110010306000202300733001INFORMESECRETA20231122141519.

Departamento Nacional de Planeación que allegaran las actas o documentos que evidencien las discusiones y conclusiones de las mesas de trabajo que se llevaron a cabo el 1º y 7 de septiembre de 2023.

El 25 de septiembre de 2024, la Secretaría de la Sala informó que la UNGRD presentó la información requerida.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante DAPRE)

Mediante documento del 16 de noviembre de 2023, esta autoridad presentó consideraciones.

El DAPRE hace una breve reseña del mecanismo de obras por impuestos , donde expone que el objetivo del mismo es «la ejecución de proyectos de inversión directa de trascendencia económica y social en los municipios más afectados por el conflicto armado para la satisfacción de alguna de sus necesidades básicas».

Asimismo, señaló que en virtud de la Resolución 0831 del 19 de noviembre de 2021, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República delegó en el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la Unidad Administrativa para la Gestión del Riesgo de Desastres la competencia prevista en el artículo 1.6.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de 2020, respecto a los proyectos de inversión por obras de impuestos que se encuentren en la línea de inversión de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales.

Para el departamento administrativo esa resolución es relevante, pues el proyecto que se pretende adelantar por parte de los peticionarios encaja en la categoría de inversión en la adaptación al cambio climático, gestión del riesgo y pago por servicios ambientales.

Por otro lado, puso de presente que el contribuyente y el desarrollador no presentaron el proyecto a la Presidencia de la República en la plataforma Metodología General Ajustada -MGA-, por lo que es evidente que no le corresponde emitir el concepto de viabilidad.

Por todo lo anterior, concluyó lo siguiente:

Todo lo anterior permite evidenciar que el anterior conflicto de competencias administrativas suscitado por parte de SOLMINCO S.A.S respecto a la “CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTOS DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUE, VALLE DEL CAUCA” no es de competencia de la Presidencia de la República, conforme los argumentos fácticos y jurídicos, que permiten evidenciar que la aptitud para adelantar los proyectos de inversión de obras por impuestos fue delegada a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; además, el proyecto por el peticionario inscrito no fue registrado como proyecto de la Presidencia de la República en la plataforma MGA, así como tampoco existió petición alguna presentada a esta entidad sobre esta materia.

2. Agencia de Renovación del Territorio (ART)

En documentos del 14 de noviembre de 2023 y 20 de mayo de 2024, la ART presentó consideraciones respecto al presente asunto.

En ambos documentos señaló que el Manual Operativo de Obras por Impuestos define los aspectos procedimentales de carácter técnico y conceptual para la conformación del Banco de Proyectos. La ART indica que dicho manual, en el folio 23, determina las líneas de inversión y sus respectivas entidades nacionales competentes, aunque también hace la claridad que «por la naturaleza de los proyectos de inversión puedan actuar otras entidades nacionales competentes». Según la agencia, lo anterior está en consonancia con el artículo 1.3.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Respecto al caso concreto señaló lo siguiente:

Con base a todo lo anterior teniendo en cuenta que no existe una línea de inversión en temas de infraestructura bomberil, como procedimiento reglado en el manual operativo de obras por impuestos, debe darse aplicación a lo contenido en el artículo 1.3.6.2.1. del Decreto 1625 de 2016 en relación a la Entidad nacional competente, que para este caso sería el Ministerio del Interior, según la líneas de inversión previstas en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, dado que la norma permite que puedan actuar otras entidades nacionales competentes, que para este caso sería la cabeza del sector MINISTERIO DEL INTERIOR.

Finalmente, señaló de manera expresa que la Agencia Nacional de Renovación del Territorio, no es competente para emitir concepto respecto la viabilidad del proyecto en cuestión y que esa competencia está en cabeza del Ministerio del Interior.

3. Ministerio del Interior

Esa cartera ministerial presentó consideraciones mediante documento del 17 de noviembre de 2023.

En sus consideraciones señala que según el artículo séptimo y octavo de la Ley 1575 de 2012, la Junta Nacional de Bomberos es un organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos; y asesor de la Dirección Nacional de Bomberos, encargada en el orden nacional de aprobar los proyectos a financiar con los recursos del Fondo Nacional. Dicha junta está integrada, entre otros, por el Ministro del Interior, quien la presidirá o su delegado. En ese sentido, el artículo noveno de esa misma ley determina que corresponde a esa junta:

Aprobar los proyectos presentados, a financiar con el Fondo Nacional de Bomberos.

Formular los lineamientos y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo, para que sean insumo para las determinaciones de la Dirección Nacional de Bomberos.

También, sostuvo que el artículo 20 de la Ley 1575 de 2012 dispone que le corresponde al cuerpo de bomberos:

a) El cumplimiento de los estándares técnicos y operativos nacionales e internacionales determinados por la Dirección Nacional, de acuerdo con las recomendaciones de la Junta Nacional de Bomberos;

Después de analizar las normas transcritas, concluyó lo siguiente:

[R]esulta diáfano que corresponde a la DNBC brindar el acompañamiento técnico que requiere la accionante para la “CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA”. Sin embargo, en lo que se refiere al procedimiento para el financiamiento de la obra “bajo el mecanismo de Obras por Impuestos”, corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, brindar la orientación requerida por la actora

Respecto la afirmación de que debe ser la UNGRD la encargada de dar viabilidad al proyecto, se adhirió a la postura del DAPRE, en el sentido de afirmar que los proyectos de obras por impuestos que atiendan a iniciativas que deban conocerse por parte del Gobierno Nacional serán competencia de distintas entidades del sector central de acuerdo al tema al que corresponda el respectivo proyecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.6.6.2.1. del Decreto 1625 de 2016.

Entonces, refirió que acudiendo a esa norma se puede comprobar que los proyectos relativos a la adaptación al cambio climático, gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales, en principio correspondían al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pero qué teniendo en cuenta la Resolución 831 del 19 de noviembre de 2021, se delegó esa función al Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD.

Para concluir señaló lo siguiente:

Todo lo anotado, lleva a concluir que la “orientación y el procedimiento” para avanzar con la “CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTOS DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUE, VALLE DEL CAUCA” no es competencia del Ministerio del Interior, conforme los argumentos fácticos y jurídicos, que permiten evidenciar que la aptitud para adelantar los proyectos de inversión de obras por impuestos fue delegada a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

4. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Por Oficio número 20243240648261, del 20 de mayo de 2024, el DNP presentó consideraciones. Señaló no ser competente para emitir el informe de viabilidad al proyecto presentado por la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P. a través de la desarrolladora SOLMINCO S.A.S.

Asimismo, sostuvo que quien debe emitir ese concepto de viabilidad es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Lo anterior, lo expuso de la siguiente manera:

Dentro del mecanismo de obras por impuestos, la DPII es la encargada de soportar el ciclo de vida de los proyectos a través de las herramientas informáticas como lo son la MGA Web, Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), de conformidad con lo contenido en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, los decretos reglamentarios y el manual operativo de obras por impuestos.

En este sentido, de conformidad con la regulación anteriormente mencionada, para el caso particular de la línea de inversión de adaptación al cambio climático, gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales, se ha establecido como entidades nacionales competentes para emitir los conceptos de viabilidad, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quienes podrán ejercer directamente o delegar las funciones y competencias a entidades adscritas o vinculadas del orden nacional en los términos de la Ley 489 de 1998 o la que la modifique, adicione o sustituya.

5. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Mediante documento del 12 de abril de 2024, la Unidad sostiene que sus argumentos para negar la competencia del presente asunto se encuentran en un Oficio del 26 de enero de 2024:

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se permite remitir el oficio 2024EE01410 del 26 de enero de 2024, en el cual la Oficina Asesora de Comunicaciones e información emite pronunciamiento respecto de la solicitud relacionada con el proyecto para financiar y ejecutar bajo el mecanismo de obras (sic) por impuestos código BPIN

20230214000059, objeto del presunto conflicto de competencias relacionado con el presente proceso.

En ese oficio la UNGRD señaló que dio cumplimiento a la Resolución 0831 de conformidad con lo establecido en el numeral 11 del artículo 1.6.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016, pues allí se señala que es el Manual Operativo de Obras por impuestos el encargado de determinar la autoridad nacional competente para dar viabilidad a los proyectos y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Bomberos es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, el proyecto planteado y su viabilidad debe ser del resorte del Ministerio del Interior, como cabeza de sector.

La intervención la concluyó de la siguiente manera:

Sin perjuicio de lo antes expuesto, la entidad como Coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, actuando desde el subproceso de preparación para la respuesta del proceso de Manejo de Desastres podría emitir este tipo de pronunciamientos de manera articulada con la Dirección Nacional de Bomberos o su cabeza de sector, para lo cual es de suma importancia adelantar mesa de concertación en las cuales se establezca el alcance de cada entidad.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»¹⁶ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el

¹⁶ Ley 1437 de 2011. Artículo 34. «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código».

conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del citado código, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales se analizan, a continuación, en relación con el caso concreto:

- i) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación.

Las autoridades involucradas en el presente trámite: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la UNGRD, la Agencia de Renovación del Territorio y el Ministerio del Interior negaron su competencia para conocer de la solicitud de revisión y determinación de la viabilidad del proyecto de construcción de una estación de bomberos, en Dagua, Valle del Cauca, en el marco del mecanismo de obras por impuestos.

- ii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o que, si se trata de autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Como se evidencia en los antecedentes, el conflicto de competencias en torno al proceso disciplinario fue planteado entre autoridades del orden nacional: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la UNGRD, la Agencia de Renovación del Territorio y el Ministerio del Interior.

- iii) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El conflicto en comento versa sobre una actuación particular y concreta, consistente en la solicitud de estudio de la viabilidad del proyecto de construcción de una estación de bomberos en el Corregimiento de Borrero Ayerbe, Municipio de Dagua, Valle del Cauca, en el marco del mecanismo de obras por impuestos.

Por lo anterior, la Sala considera que es competente para conocer del presente conflicto administrativo de competencias.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁷.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en la norma citada para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6.º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa

El artículo 39 del Cpaca le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, lo que efectúa la Sala con base en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

¹⁷ La remisión al artículo 14 del Cpaca debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

4. Síntesis del conflicto y problema jurídico

El conflicto surge con el fin de determinar a cuál entidad le corresponde emitir concepto de la viabilidad del proyecto de construcción denominado «ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA», presentado por la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P., a través de la desarrolladora SOLMINCO S.A.S., radicado bajo el código BPIN 20230214000059, en el marco del mecanismo de obras por impuestos por modalidad Convenio.

Al respecto, la UNGRD, mediante comunicación del 9 de agosto de 2023, señaló que el proyecto pertenece al sector del Ministerio del Interior y, por ende, declaró no tener competencia para emitir pronunciamiento sobre su viabilidad. Esta decisión se fundamentó en la interpretación de las normas vigentes, y en la Resolución 0831 del 19 de noviembre de 2021, que delega funciones relativas a la viabilidad de proyectos de inversión del mecanismo de obras por impuestos.

A su vez, el Ministerio de Interior, el 17 de noviembre de 2023 expone en sus alegatos que la «orientación y el procedimiento» para avanzar con la «CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTOS DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA» no es competencia de esa cartera, pues la aptitud para adelantar los proyectos de inversión de obras por impuestos fue delegada a la UNGRD y por tanto solicita desvincular al Ministerio del Interior del presente conflicto administrativo de competencia.

Por su parte, la ART consideró que no es competente para emitir concepto respecto a la viabilidad del proyecto en cuestión ya que esa competencia está en cabeza del Ministerio del Interior.

El DNP sostuvo que quien debe emitir ese concepto de viabilidad es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por último, el DAPRE consideró que no era competente porque en virtud de la Resolución 0831 del 19 de noviembre de 2021, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República delegó en el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD la competencia prevista en el artículo 1.6.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de 2020, los proyectos de inversión por obras de impuestos que se encuentren en la línea de inversión de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas:

- i) Los proyectos de inversión de obras por impuestos:
 - a) **Procedimiento para el desarrollo de obras por impuestos bajo la modalidad fiducia.**
 - b) **Procedimiento para el desarrollo de obras por impuestos bajo la modalidad convenio.**
- ii) Manual operativo de obras por impuestos.
- iii) El caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Los proyectos de inversión de obras por impuestos

Mediante el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016¹⁸ se creó el mecanismo denominado: «obras por impuestos», el cual como propósito servir como una modalidad de pago de las obligaciones tributarias referentes al impuesto de renta. Bajo esa normativa se le da la opción al contribuyente de pagar hasta el 50% de lo correspondiente al impuesto de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto).

Para hacer efectivo este mecanismo el contribuyente debe depositar el monto total del valor de los impuestos a pagar en una fiducia con destino exclusivo a la ejecución de la obra objeto del proyecto previamente seleccionado y autorizado.

¹⁸ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia reciente del 1 de febrero de 2024¹⁹, se refirió al mecanismo de obras por impuestos bajo la modalidad de fiducia, de la siguiente manera:

[L]a figura de obras por impuestos, no exonera de responsabilidad a los entes territoriales en la garantía de los derechos colectivos de sus administrados, dado que, de acuerdo con la Ley 1819, los incentivos creados para el pago del impuesto sobre la renta tienen como finalidad fomentar, temporalmente, el desarrollo socio económico, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales en las ZOMAC y, además, su escogencia depende exclusivamente de la voluntariedad del contribuyente, razón por la que la efectividad de los derechos no puede ni debe depender del arbitrio del particular.

Específicamente, frente a la figura de “obras por impuestos”, el Decreto 1915 de 2017 la concibió como un modo de extinguir la obligación tributaria derivada del impuesto sobre la renta y complementarios, a la cual pueden acceder las personas jurídicas contribuyentes de dicho impuesto que en el año gravable obtuvieran ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, lo que, a juicio de la Sala, no indica que aquellas desplacen a las autoridades estatales que, por expresa disposición constitucional y legal, tengan a su cargo la garantía de los derechos que resulten afectados por la ausencia de la obra con la cual el particular pretende extinguir la obligación tributaria. [Resalta la Sala]

Posteriormente, mediante el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 se adicionó al Estatuto Tributario el artículo 800-1, donde consagra una nueva modalidad del mecanismo de obras por impuestos bajo modalidad convenio. En este caso, el contribuyente realiza un convenio con una entidad pública del nivel nacional, cuyo objeto principal es la inversión directa por parte del obligado tributario en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios ZOMAC y PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), a cambio, el contribuyente recibe títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta.

Bien sea mediante la modalidad de fiducia (artículo 238 de la Ley 1819 de 2016) o por convenio (artículo 800-1 del Estatuto Tributario) y pese a tener un desarrollo reglamentario distinto, el mecanismo de obras por impuestos en ambas modalidades comparte una identidad de objeto, esto es ser un mecanismo de pago del impuesto a la renta para determinados contribuyentes a cambio de financiar obras públicas en territorios con importantes problemáticas sociales, en ese sentido, el Oficio 905423 del 15 de julio de 2022 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):

De lo citado es claro que existen dos mecanismos vigentes de pago de obras por impuestos, cada uno con características y requisitos especiales. En todo caso, ambos mecanismos de pago de obras por impuestos permiten que varios contribuyentes de manera conjunta puedan realizar un mismo proyecto, atendiendo a los requisitos y condiciones establecidos en la normativa vigente.

¹⁹ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera, radicado 52001-23-33-000-2019-00337-01 del 1 de febrero de 2024.

A continuación, se realiza un breve recuento del procedimiento para el desarrollo de ambas modalidades, haciendo especial énfasis en la etapa de prefactibilidad de la modalidad de obras por impuestos mediante convenio, pues esta es a la que se refiere al caso concreto que da lugar al presente conflicto de competencias.

5.1.1. Procedimiento para el desarrollo de obras por impuestos bajo la modalidad fiducia.

El procedimiento para adelantar esta modalidad del mecanismo de obras por impuestos, fue consagrado a grandes rasgos en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Posteriormente, fue regulado con mayor detalle en los Decretos 1915 de 2017²⁰ y 2469 de 2018²¹, los cuales están compilados en el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria y, finalmente, en el Manual Operativo de obras por impuestos²² se configuró una guía procedimental para los actores involucrados en la operación y desarrollo de las diferentes etapas del mecanismo de Obras por Impuestos, tanto en su operación en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, como en lo relacionado con el registro, viabilidad, reporte durante la ejecución de los proyectos y su cierre, a través de los diferentes sistemas de información, roles y usuarios.

En virtud del artículo 1.6.5.3.1 del Decreto 1625 de 2016, la celebración del mecanismo se tienen 5 etapas, que, a su vez, contienen pasos determinados en la normativa y están sometidos a términos perentorios. Las etapas son las siguientes:

I. Presentación y revisión de iniciativas

En esta etapa se busca recopilar y preseleccionar las mejores iniciativas presentadas por los contribuyentes. Las iniciativas son presentadas a través de la página de la Metodología General Ajustada – MGA Web, el proyecto presentado debe estar dentro de alguna de las líneas de inversión preconcebidas, para el caso del mecanismo de obras por impuestos en la modalidad fiducia, la Ley 1819 de 2016 determinó las siguientes líneas de inversión: suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial.

Las iniciativas deben cumplir con requisitos respecto a su financiación, el lugar geográfico donde se pretenden desarrollar y el soporte técnico, además de los que dispongan las entidades nacionales competentes y el DNP.

²⁰ Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.

²¹ Por el cual se modifican y adicionan algunos artículos del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.

²² El Manual Operativo de Obras por Impuestos aplica tanto para la modalidad por convenio, como por la modalidad por fiducia. En ese sentido el mismo manual señala: «El presente Manual Operativo tiene como propósito establecer una guía procedimental que oriente a todos los actores involucrados en la operación y desarrollo de las diferentes etapas del mecanismo de Obras por Impuestos de las opciones Fiducia y Convenio»

II. Estructuración, viabilidad y registro en el banco de proyectos

En esta etapa los proyectos se encuentran en un estado de factibilidad, estos son «aquellos que cumplen todos los requisitos generales y sectoriales que piden las entidades nacionales competentes y el DNP para su viabilidad y registro en el banco de proyectos de inversión de Obras por Impuestos, así como los objetivos del mecanismo.».

En esta fase lo que se busca es analizar de manera detallada la alternativa presentada en la etapa de prefactibilidad, en especial en temas como: i) el tamaño óptimo del proyecto, ii) su momento de implementación o puesta en marcha, iii) su estructura de financiamiento, iv) su organización administrativa, v) su cronograma y plan de monitoreo.

III. Selección de proyectos, solicitud y aprobación de vinculación al pago del impuesto

En esta etapa, los contribuyentes escogen los proyectos que ya surtieron las dos fases anteriores y se encuentran en el banco de proyectos de obras por impuestos. En este momento es viable que los contribuyentes soliciten ajustes respecto los proyectos, en especial lo referente al costo de las actividades y la financiación a través de las vigencias.

En virtud del artículo 1.6.5.3.3.2, la ART es la encargada de revisar que se cumplan los requisitos y condiciones establecidas. La decisión de aprobación o rechazo de solicitudes, será informado por la ART mediante oficio dirigido a la DIAN y al DNP, a fin de que dichas entidades realicen los trámites pertinentes y cumplan con los lineamientos establecidos en la normatividad vigente.

IV. Constitución de la fiducia y preparación para la ejecución del proyecto

Luego de aprobada la vinculación del impuesto, el contribuyente asumirá la ejecución de la obra, en forma directa a través de la constitución de un patrimonio autónomo mediante una fiducia mercantil, donde deposita el valor total del proyecto.

V. Ejecución y entrega del proyecto

Respecto esta etapa el Manual Operativo de Obras por Impuestos señala lo siguiente: «La etapa de ejecución del proyecto inicia con la suscripción del Acta de Inicio por parte de la gerencia del proyecto y la interventoría, y termina el día en que la gerencia del proyecto, en conjunto con el contribuyente, realicen la entrega formal y material de la obra a la entidad nacional competente, adjuntando la certificación de recibo a satisfacción por parte de la interventoría».

5.1.2. Procedimiento para el desarrollo de obras por impuestos bajo la modalidad convenio

El procedimiento para adelantar esta modalidad del mecanismo de obras por impuestos está consagrado en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario²³. La modalidad ha sido reglamentada por el Decreto 1147 de 2020²⁴ y el Decreto 1208 de 2022²⁵, los cuales están compilados en el Decreto 1625 de 2016. Al igual que en la modalidad de fiducia, mediante el Manual Operativo de Obras por Impuestos se desarrolló una guía procedimental para los actores involucrados en la operación y desarrollo de las diferentes etapas del mecanismo de Obras por Impuestos bajo la modalidad convenio.

Para la celebración del mecanismo bajo esta modalidad, se tienen tres grupos de fases, que, a su vez, contienen distintas etapas con pasos que están determinados en la normativa y se someten a un calendario predeterminado. Los grupos de etapas son las siguientes:

I. Conformación del listado de iniciativas y banco de proyectos

1.1 Etapa de prefactibilidad y registro de proyectos en factibilidad en el Banco de Proyectos.

En esta etapa, los proyectos pueden ser presentados por las entidades nacionales o territoriales y por los contribuyentes, con el fin de que las autoridades competentes las estudien y determinen si son factibles o no de hacer parte del banco de proyectos. En esta fase se busca adelantar estudios técnicos especializados para nutrir al proyecto de información y dar certidumbre sobre el mismo.

Dependiendo de si la iniciativa es de entidades nacionales, territoriales o si proviene de los contribuyentes, se exigen determinados requisitos para cada una. No obstante, en

²³ Este artículo fue adicionado por el art. 79 de la Ley 2010 de 2019, asimismo, ha sido modificado por la Ley 2155 de 2021 y la Ley 2294 de 2023.

²⁴ Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección 2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria.

²⁵ Por el cual se reglamenta el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021; se modifican el artículo 1.6.6.1.2 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 3 y 4 del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.3. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.5.4. del Capítulo 5 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2 al parágrafo 2 del artículo 1.6.5.3.3.3 de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, un parágrafo al artículo 1.6.6.2.2. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 7 al artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 4 y 5 al artículo 1.6.6.3.1. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 3 al artículo 1.6.6.3.4. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 2 y 3 al artículo 1.6.6.4.5. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y el Capítulo 6 y los artículos 1.6.6.6.1. al 1.6.6.6.14 al Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

ambos casos se debe presentar la iniciativa mediante la Metodología General Ajustada - MGA Web.

Lo referente a la estructuración de iniciativas para ambos casos, está consagrado en los numerales 1,2 y 3 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario y desarrollado en los artículos 1.6.6.2.2 y 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016 y en el Manual Operativo de Obras por Impuestos.

A continuación, por ser relevante para el caso bajo estudio, se realiza un análisis de los numerales del artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016:

- Primer numeral del Artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016:

ARTÍCULO 1.6.6.2.3. Conformación del banco de proyectos de Inversión de obras por impuestos.[...]:

1. Verificación de cumplimiento de requisitos habilitantes: La Agencia de Renovación del Territorio -ART dentro de los tres (3) días siguientes a la recepción del proyecto de inversión estructurado, deberá verificar:

1.1. Que la propuesta responda a las líneas de inversión y prioridades definidas para el mecanismo,

1.2. Que la ubicación del proyecto corresponda a las zonas de focalización del mecanismo de obras por impuestos, y

1.3. Para el caso de los proyectos cuya ejecución se adelante en jurisdicciones diferentes a los municipios que forman parte de las ZOMAC, la Agencia de Renovación del Territorio emitirá concepto en el que se establezca si dichos proyectos resultan estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas, conforme con los criterios y las previsiones que para el efecto se dispongan en el Manual Operativo de Obras por Impuestos, adoptado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y la Agencia de Renovación del Territorio - ART mediante Resolución No. 2411 del 12 de noviembre de 2020.

El Departamento Nacional de Planeación - DNP y la Agencia de Renovación del Territorio - ART contarán con un plazo máximo de cuatro (4) meses a partir de la expedición del presente Decreto para realizar las modificaciones y adiciones al Manual Operativo de Obras por Impuestos atendiendo las previsiones la Ley 2277 de 2022 y el presente Decreto.

El numeral transcrito, determina que el primer paso luego de recibida la propuesta es una evaluación de la misma por parte de la ART. En este punto se revisan los requisitos habilitantes.

Respecto al primer requisito habilitante, esto es: «Que la propuesta responda a las líneas de inversión y prioridades definidas para el mecanismo», el mismo artículo 800-1 del Estatuto Tributario define cuáles son esas líneas de inversión, siendo las siguientes:

- Agua potable y saneamiento básico,

- Energía,
- salud pública,
- educación pública,
- bienes públicos rurales,
- **adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales,**
- tecnologías de la información y comunicaciones,
- infraestructura de transporte,
- infraestructura productiva,
- infraestructura cultural,
- infraestructura deportiva,
- vivienda de interés social rural y
- las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos [se resalta].

Respecto el segundo requisito habilitante: «Que la ubicación del proyecto corresponda a las zonas de focalización del mecanismo de obras por impuestos», también el artículo 800-1 del E.T. determina que estas zonas serán la ZOMAC y las PDET. No obstante, es importante tener en cuenta las excepciones que contempla el Manual referente a los proyectos que se pretendan adelantar fuera de las zonas ZOMAC, pero que resulten estratégicos para la reactivación de esas áreas, a estos eventos se refiere el tercer requisito habilitante.

- Segundo numeral del Artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016:

2. **Viabilidad:** Una vez vencido el término previsto en el numeral anterior, **la entidad nacional competente** dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de la propuesta de proyecto de inversión, realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos generales de inversión pública y sectoriales conforme con la normativa vigente, el Manual Operativo de obras por impuestos y podrá adoptar las siguientes decisiones:

2.1. **Concepto de viabilidad sectorial,**

2.2. Determinar si el proyecto requerirá o no interventoría y gerencia para la ejecución del mismo, y el valor de dichas actividades para ser considerado dentro del costo total del proyecto,

2.3. Determinar a precios del mercado, si el costo del proyecto debe ser modificado,

2.4. Solicitar ajustes al proyecto.

[Resalta la Sala]

Este numeral, señala un primer concepto de viabilidad que está en cabeza de la entidad nacional competente. Para determinar quién es la entidad nacional competente es

necesario revisar el artículo 1.6.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016, en donde se dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1.6.6.2.1. Entidad nacional competente. Para efectos de lo establecido en el presente título, las entidades nacionales competentes, según las líneas de inversión previstas en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, serán las siguientes, sin perjuicio que por la naturaleza de los proyectos de inversión puedan actuar otras entidades nacionales competentes:

1. Agua potable, alcantarillado y saneamiento básico: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
2. Energía: El Ministerio de Minas y Energía.
3. Salud pública: El Ministerio de Salud y Protección Social.
4. Educación pública: El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, según sus competencias.
5. Bienes públicos rurales e infraestructura productiva: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según sus competencias.
- 6. Adaptación al cambio climático y gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, según sus competencias.**
7. Tecnologías de la información y comunicaciones: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
8. Infraestructura de transporte: El Ministerio de Transporte.
9. Infraestructura cultural: El Ministerio de Cultura.
10. Infraestructura deportiva: El Ministerio del Deporte.
11. Las demás entidades nacionales competentes de acuerdo con la línea de inversión definida en el Manual Operativo de obras por impuestos.

PARÁGRAFO. Las entidades nacionales competentes de que trata el presente artículo podrán ejercer directamente o delegar las funciones y competencias del presente título, en los términos de la Ley 489 de 1998 o la que la modifique, adicione o sustituya. [Resalta la Sala]

Como se puede apreciar, el decreto determinó como se deben distribuir las funciones entre las entidades nacionales dependiendo las líneas de inversión. Sin embargo, en virtud del Manual de Operaciones, esas líneas de inversión a su vez están subdivididas en tipologías de proyecto y a partir de la tipología de proyecto se puede establecer de manera certera la entidad nacional competente. Este tema será abordado con mayor profundidad más adelante.

- Tercer numeral del Artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016:

3. Control posterior de viabilidad y registro: Emitido el concepto de viabilidad sectorial a la propuesta de proyecto de inversión de que trata el numeral anterior, el Departamento

Nacional de Planeación -DNP dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, emitirá el control posterior de viabilidad verificando únicamente que el proyecto cumpla con los requerimientos metodológicos señalados por el Departamento Nacional de Planeación -DNP, y adelantará su registro en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas -SUIFP. Dentro de este mismo término el Departamento Nacional de Planeación -DNP informará a la Agencia de Renovación del Territorio -ART la decisión adoptada.

[...]

Este numeral consagra un segundo concepto de viabilidad, que está en cabeza del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, posterior a este segundo concepto de viabilidad se debe proceder al trámite del registro en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.

Con el concepto del numeral segundo o concepto de viabilidad sectorial, es decir, el que emite la entidad nacional competente, y con el concepto posterior que emite el DNP (numeral tercero), se da cumplimiento al numeral tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, en virtud del cual « Posterior a la manifestación del interés por parte del contribuyente sobre una o más iniciativas, la Entidad Nacional Competente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizarán los trámites necesarios para emitir los conceptos de viabilidad del o los proyectos conforme con la normatividad vigente.».

Luego de surtido el anterior proceso, el proyecto se encuentra en etapa de factibilidad, pues están definidos detalladamente los aspectos técnicos del proyecto de inversión. Según el Manual Operativo «los proyectos en factibilidad son aquellos que cumple todos los requisitos generales y sectoriales que piden las entidades nacionales competentes y el DNP para su viabilidad y registro en el banco de proyectos de inversión de Obras por Impuestos. Estos proyectos pueden ser presentados por alcaldías, gobernaciones, entidades nacionales y contribuyentes en fase de factibilidad a la ART través de la MGA Web».

Esta etapa culmina con el registro del proyecto en el banco de proyectos y la publicación del mismo en la página web de la ART.

II. Manifestación de interés para estructurar iniciativas o ejecutar proyectos y aprobación de la suscripción del convenio

2.1 Manifestación de interés para ejecutar proyectos

En esta etapa las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán a través de la plataforma de la ART, manifestar interés en adelantar mediante convenio uno o varios de los proyectos que se encuentren en el banco de proyectos. Para lo anterior, deberán diligenciar una serie de formatos y allegar los documentos que señala el Manual.

En esta etapa el contribuyente puede solicitar el ajuste de costos, en pro de actualizar los mismos y se pueden recibir y estudiar manifestaciones de terceros.

2.2 Aprobación de la suscripción de convenios con los contribuyentes

Esta etapa corresponde a la ART. Esa entidad deberá realizar una verificación de requisitos y en caso de encontrar que todos se cumplen, emitirá un acto administrativo, donde aprueba que se celebre el convenio entre el contribuyente y la entidad nacional competente. Según lo dispuesto en la normativa, el convenio deberá ser suscrito entre la entidad nacional competente y el contribuyente dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del acto administrativo de aprobación de la suscripción del convenio al contribuyente. Cuando la entidad nacional competente lo estime procedente, este plazo se podrá prorrogar sin que exceda la mitad del inicialmente previsto.

2.3 Suscripción del convenio

Lo referente la suscripción del convenio y el contenido del mismo, está reglado en el artículo 1.6.6.3.4 y 1.6.6.3.5 del Decreto 1625 de 2016 y en los folios 86 a 87 del Manual Operativo de Obras por Impuestos.

III. Ejecución y entrega del proyecto para expedición de los Títulos para la Renovación del Territorio

3.1 ejecución de los proyectos

Esta etapa inicia una vez se firma el convenio entre el o los contribuyentes, la entidad nacional competente, y la entidad beneficiaria, la etapa culmina con el recibo a satisfacción y la entrega de la obra a la entidad beneficiaria. Esta etapa está reglada en los artículos 1.6.6.4.1 a 1.6.6.4.9 del Decreto 1625 de 2016, donde se reglamentan una serie de temas como: gerencia del proyecto, garantías, interventoría, subcontratación requerida para la ejecución del proyecto, ajustes, modificaciones y adiciones, cesión del convenio, fuerza mayor y caso fortuito, publicidad del proyecto y recibo y entrega de la obra.

3.2 Expedición de los Títulos para la Renovación del Territorio -TRT-

Los TRT son la contraprestación por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios de obras por impuestos. Los mismos son negociables y podrán ser utilizados por su tenedor para pagar hasta el cincuenta por ciento (50%) del total del saldo a pagar por concepto del impuesto sobre la renta y complementarios, o el cien por ciento (100%) de las deudas por concepto del mismo impuesto.

Lo referente a su expedición, uso y vigencia se encuentra en los artículos 1.6.6.5.1 a 1.6.6.5.5 del Decreto 1625 de 2016.

5.2. Manual Operativo Obras por Impuestos

El numeral 2.º del artículo 1.6.6.2.3. del Decreto 1625 de 2016 señala que «[...] **la entidad nacional competente** dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de la propuesta de proyecto de inversión, realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos generales de inversión pública y sectoriales conforme con la normativa vigente, **el Manual Operativo de obras** por impuestos y podrá adoptar las siguientes decisiones: **2.1. Concepto de viabilidad sectorial** [...]» (se resalta).

El Manual Operativo de Obras por Impuestos fue adoptado mediante Resolución Conjunta 2411 de 2020 del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio²⁶. En este se desarrolla el mecanismo establecido en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 (convenio), el cual permite que las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, suscriban convenios con entidades públicas del nivel nacional para la ejecución de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza en el país, que previamente queden registrados en el banco de proyectos del mecanismo y que estén relacionados, entre otros, con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo y pago por servicios ambientales.

Señala el Manual, que el proceso para hacer parte del mecanismo de Obras por Impuestos, ya sea por fiducia o por convenio, involucra la asociación de proyectos con iniciativas de financiación que para el efecto establezca cada **entidad nacional competente**, según las líneas de inversión identificadas en los artículos 238 de la Ley 1819 de 2016 (fiducia) y 800-1 del Estatuto Tributario (convenio), adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019.

Es necesario señalar, que el manual definió **entidad nacional competente** como «las entidades públicas del orden nacional cabeza de sector encargadas de emitir conceptos técnicos según la temática y el sector asociado al proyecto financiado por el mecanismo de obras por impuestos».

Ahora bien, el manual señala que, dependiendo de la línea de inversión y del sector del proyecto, «éste podrá contar con el proceso de revisión por parte de una o más entidades competentes, las cuáles serán las responsables de dar todos los conceptos sectoriales, además de realizar los controles de formulación y **viabilidad** a los proyectos y a las solicitudes de actualización y ajuste a costos de estos, en los casos que aplique. En este sentido, es importante tener en cuenta que, para soportar **los conceptos de viabilidad, las entidades nacionales competentes** podrán realizar visitas de campo

²⁶ El manual esta en la carpeta 37_MemorialWeb_ManualOperativo(.pdf) NroActua 7 del expediente digital SAMAI.

en el ejercicio de la viabilización, y apoyarse en sus entidades adscritas y/o vinculadas o con las entidades territoriales»²⁷.

Las líneas de inversión, sectores, tipologías y sus respectivas entidades nacionales competentes están señaladas en el Manual y clasificados según la naturaleza de los proyectos de inversión. Para la línea de inversión: adaptación al Cambio Climático y Gestión del Riesgo y Pagos por Servicios Ambientales, el manual señala como entidades nacionales competentes al i) Departamento Administrativo de Presidencia de la República, facultad que hoy radica en la UNGRD²⁸ por delegación y ii) al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La competencia de una u otra entidad, está dada por la tipología del proyecto, tal como se explica a continuación:

- i) La **UNGRD, por delegación²⁹ del DAPRE**, conocerá de aquellos proyectos cuya inversión se refieren a:

²⁷ Manual Operativo de Obras por Impuesto.

²⁸ Mediante Resolución 0831 de 19 de noviembre de 2021 "Por la cual se delega la función relacionada con la viabilidad de los proyectos de inversión del mecanismo de obras por impuestos" el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República delegó en el jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la Unidad Administrativa para la Gestión del Riesgo de Desastres la competencia prevista en el artículo 1.6.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016, adicionado por el artículo 1o del Decreto 1147 de 2020, respecto a los proyectos de inversión por obras de impuestos respecto a la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales.

²⁹ En cuanto a la definición de la delegación, la Corte Constitucional en la Sentencia C-561 de 1999, con ponencia de Alfredo Beltrán Sierra afirmó:

La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transferencia de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

Así mismo, en la sentencia C-036 de 2005, esa misma Corporación realizó un análisis de esta figura, donde señaló:

4- La delegación de funciones administrativas es entonces una forma de organizar la estructura institucional para el ejercicio de la función administrativa, junto con la descentralización y la desconcentración. Estas figuras tienen semejanzas, pues implican una cierta transferencia de funciones de un órgano a otro, pero presentan diferencias importantes, ya que la delegación y la desconcentración suponen que el titular original de las atribuciones mantiene el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones, mientras que en la descentralización no existe ese control jerárquico, debido a la autonomía propia de la entidad descentralizada en el ejercicio de la correspondiente atribución. (...)

- a. Monitoreo y seguimiento del riesgo: estudios de análisis y evaluación del riesgo, suministro e instalación de estaciones e instrumentos y difusión de alertas, adquisición de instrumentos y equipos para puesta en marcha de sistemas de alerta temprana.
 - b. Intervención correctiva ante fenómenos hidrometeorológicos o geológicos y riesgo tecnológico: desarrollo de obras de ingeniería o bioingeniería para la contención y/o la estabilización tanto en márgenes hídricas, problemas geotécnicos, taludes, erosión costera, erosión fluvial, riesgo tecnológico en áreas adyacentes a entidades públicas de servicio social y o centros poblados (rurales y urbanos) para reducción de la vulnerabilidad, y proyectos de reasentamiento debido a zonas de alto riesgo no mitigable.
 - c. Preparación para la respuesta: construcción y dotación de Centros Logísticos, adquisición de vehículos 4x4, motobombas, bambi bucket, plantas de tratamiento de agua, carrotanques, maquinaria amarilla, carpas, elementos para alojamientos temporales para entregar a organismos operativos y CDGRD y CMGRD. Dotación de equipos, elementos y suministros para atender emergencias a organismos operativos (Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, Policía Nacional – PONALSAR, Ejército Nacional de Colombia – Comando de Ingenieros Militares en procesos de Gestión del Riesgo de Desastres, Fuerza Aérea Colombiana, Dirección General Marítima). Construcción de centros para agrupación de voluntarios pertenecientes a organismos operativos. Planes de contingencia (Decreto 2157 de 2017) que incluye compra de equipos y dotación a organismos operativos y comunidades.
- i) El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** conocerá de aquellos proyectos cuya inversión se refieren a:
- a. Conocimiento del riesgo en el contexto del cambio climático.
 - b. Reducción del riesgo basado en ecosistemas.
 - c. Conservación y restauración de ecosistemas estratégicos.

Con esta clasificación que el Manual establece, se determina de manera clara la competencia de las entidades nacionales en la línea de inversión «adaptación al Cambio Climático y Gestión del Riesgo y Pagos por Servicios Ambientales» dependiendo la tipología de proyecto que se pretenda desarrollar.

Ahora bien, una vez el proyecto sea presentado por el contribuyente a la ART, está se lo remite a la **entidad nacional competente** para que estudie la viabilidad del proyecto, lo anterior conforme al numeral 1.º y 2.º del artículo 1.6.6.2.3. del Decreto 1625 de 2016- Para que luego se surta, por parte del DNP, la etapa de control posterior de viabilidad y registro (numeral 3.º del artículo 1.6.6.2.3. del citado Decreto) con el fin de obtener la inscripción del proyecto en el banco de proyectos de Obras por Impuestos.

En este sentido, el Manual desarrolla en el numeral 6.1.2.2. el proceso de viabilidad y verificación de requisitos generales y sectoriales, señalando que dicha etapa implica para la **entidad nacional competente** la revisión y validación de los elementos técnicos del proyecto dependiendo del sector y la naturaleza del mismo, y elementos conceptuales y metodológicos respecto a la formulación y estructuración del proyecto, como la articulación con los elementos de planeación de las entidades territoriales y nacional.

Asimismo, señala el manual, que **la entidad nacional competente** emite **un concepto técnico de viabilidad**, que puede ser en dos sentidos:

1. Que el proyecto cumpla con la totalidad de los requisitos técnicos sectoriales, metodológicos y conceptuales, en cuyo caso **la entidad nacional competente** cargará el concepto de viabilidad en el SUIFP y de los documentos soporte que estime conveniente. Esta etapa se denomina: **Concepto sectorial favorable de viabilidad**
2. Que el proyecto no cumpla con la totalidad de los requisitos técnicos sectoriales, metodológicos y conceptuales, la entidad nacional competente procederá al registro de los cuestionarios en el SUIFP y al cargue del concepto desfavorable de viabilidad. Esta etapa se denomina: **Concepto sectorial no favorable de viabilidad.**

5.2.1. Conclusiones

De acuerdo con la normativa expuesta y lo consagrado en el Manual Operativo, la Sala precisa lo siguiente:

1. El artículo 78 de la Ley 2010 de 2019 les da la posibilidad a los contribuyentes de pagar su impuesto de renta y complementarios a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en cualquiera de las dos modalidades del mecanismo, esto es, el previsto en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 (modalidad por fiducia) y el contemplado en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario(modalidad por convenio).

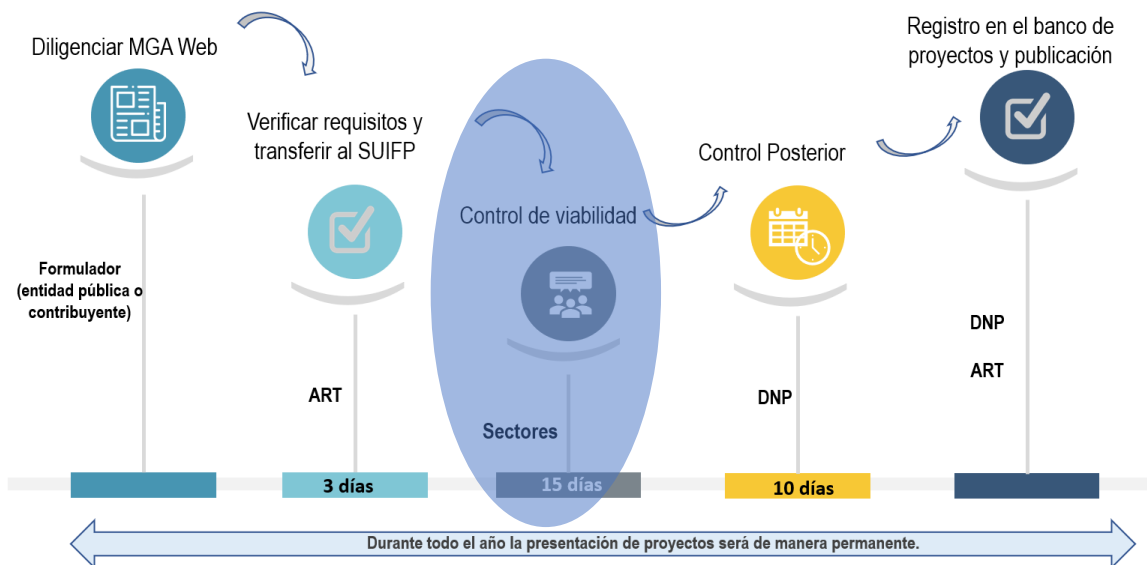
2. El Inc. 2 del artículo 800-1 del E.T. modificado por el artículo 294 de la Ley 2294 de 2023, establece que el objeto de los convenios de obras por impuestos será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en municipios como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionados entre otros, con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto.
3. El Decreto 1208 de 2022 modificó el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria para establecer el contenido del Manual Operativo de Obras por Impuestos. Es así, como la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) elaboraron un Manual Operativo de Obras por Impuestos³⁰. Este manual definió los aspectos procedimentales de carácter técnico y conceptual para la conformación del Banco de Proyectos, modificaciones a los proyectos, y, en general, los aspectos técnicos necesarios para la implementación y operación del mecanismo de Obras por Impuestos.
4. Las distintas líneas de inversión del mecanismo de obras por impuestos de la modalidad convenio están señaladas en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021, y el decreto 1625 de 2016, así mismo, el decreto 1625 de 2016 establece en el artículo 1.6.6.2.1 dos o mas entidades nacionales competentes para cada línea de inversión.
5. El Manual Operativo de Obras por Impuestos adoptado mediante la Resolución conjunta número 2411 de 2020 del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), dentro de cada línea de inversión, dispone de una tipología de proyectos y dependiendo esa tipología de proyectos se concreta cuál de las entidades nacionales previamente establecidas por la ley, le corresponde emitir el concepto de viabilidad para el proyecto.
6. El Manual Operativo de Obras por Impuestos para la línea de inversión denominada «adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pago por servicios ambientales» el Manual establece como entidades nacionales competentes al Departamento Administrativo de Presidencia de la República y al

³⁰ El Manual Operativo de Obras por Impuestos es vinculante en virtud del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dependiendo la tipología del proyecto, la entidad nacional competente será una u otra³¹.

7. Mediante Resolución 0831 del 19 de noviembre de 2021 «Por la cual se delega la función relacionada con la viabilidad de los proyectos de inversión del mecanismo de obras por impuestos» expedida por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la UNGRD, resuelve en su artículo primero Delegar en el jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD, la competencia prevista en el artículo 1.6.6.2.1. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de 2020.

Para una mejor ilustración de la etapa de prefactibilidad y registro de proyectos en factibilidad en el Banco de Proyectos del mecanismo de Obras por Impuestos, la cual es relevante para el caso concreto por ser en la que se encuentra la solicitud de la sociedad Gases de Occidente S.A. E.S.P., se presenta la siguiente ilustración³²:



La Sala precisa que el presente conflicto de competencias administrativas se refiere al control de viabilidad resaltado en la gráfica, el cual corresponde al numeral 2.º del artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016.

6. Caso concreto

³¹ Para la sala, la entidad nacional competente en los proyectos que se desarrollan a través del mecanismo de Obras por Impuestos esta dado por la conjunción de la línea de inversión y la tipología del proyecto.

³² Imagen tomada del Manual Operativo, pág. 33

La Sala concluye que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGRD), a través del jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información, es la autoridad competente para emitir el concepto sobre la viabilidad del proyecto de construcción denominado «ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA», presentado por la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P., a través de la desarrolladora SOLMINCO S.A.S., radicado bajo el código BPIN 20230214000059, en el marco del mecanismo de Obras por Impuestos, por las razones que pasan a explicarse:

1. La sociedad Gases de Occidente S.A. E.S.P, a través de SOLMINCO S.A.S., dentro del mecanismo de Obras por Impuestos bajo la modalidad convenio, presentó un proyecto que consiste en la construcción de infraestructura adecuada para la atención de emergencias, principalmente derivadas por incendios en el corregimiento de Borrero Ayerbe del municipio de Dagua, Valle del Cauca.
2. El proyecto fue registrado por el contribuyente dentro de la línea de inversión adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pago por servicios ambientales³³, teniendo en cuenta la Tabla 2 del Manual Operativo³⁴.
3. El proyecto actualmente se encuentra en la etapa de viabilidad establecida en el numeral 3.º del artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016³⁵, la cual debe culminar con un concepto, por parte de la entidad nacional competente, para que luego se surta el control posterior de viabilidad y registro por parte del

³³ Esta línea de inversión no ha sido discutida por las partes en conflicto y por tanto será la que se tendrá en cuenta para efectos de determinar la competencia.

³⁴ Tabla 2. Opción Fiducia y Convenio del mecanismo, líneas de inversión y tipología de proyecto

³⁵ Numeral 3.º del artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016:

2. Viabilidad: Una vez vencido el término previsto en el numeral anterior, la entidad nacional competente dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de la propuesta de proyecto de inversión, realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos generales de inversión pública y sectoriales conforme con la normativa vigente, el Manual Operativo de obras por impuestos y podrá adoptar las siguientes decisiones:

[...]

3. Control posterior de viabilidad y registro: Emitido el concepto de viabilidad sectorial a la propuesta de proyecto de inversión de que trata el numeral anterior, el Departamento Nacional de Planeación -DNP dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, emitirá el control posterior de viabilidad verificando únicamente que el proyecto cumpla con los requerimientos metodológicos señalados por el Departamento Nacional de Planeación -DNP, y adelantará su registro en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas -SUIFP. Dentro de este mismo término el Departamento Nacional de Planeación -DNP informará a la Agencia de Renovación del Territorio -ART la decisión adoptada.

DNP, según lo dispuesto en el numeral 4.º del artículo 1.6.6.2.3 del Decreto 1625 de 2016.

4. Como se ha señalado previamente, en virtud de los documentos que obran en el expediente digital, la Sala encuentra que el proyecto se presentó mediante el mecanismo de obras por impuestos, bajo la modalidad convenio, y se vinculó a la línea de inversión «adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pago por servicios ambientales». Para esa línea de inversión el artículo 1.6.6.2.1 del Decreto 1625 de 2016, dispone que serán autoridades nacionales competentes el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
5. Ahora bien, para determinar la autoridad competente entre esas dos autoridades se debe acudir al Manual Operativo de Obras por Impuestos, donde dependiendo la tipología de proyecto será una u otra. Para la línea de inversión denominada «adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pago por servicios ambientales», existe una tipología de proyecto denominada «construcción y dotación de Centros Logísticos», en la cual, al parecer el contribuyente enmarcó su proyecto³⁶, cuyo estudio de viabilidad sectorial, en principio, le correspondería al Departamento Administrativo de Presidencia de la República, de acuerdo con el artículo el artículo 1.6.6.2.1. del Decreto 1625 de 2016.

Tabla 2. Opción Fiducia y Convenio del mecanismo, líneas de inversión y tipología de proyecto

OPCIÓN DEL MECANISMO SEGÚN NORMATIVIDAD	LÍNEA DE INVERSIÓN	ENTIDAD NACIONAL COMPETENTE	ALCANCE Y TIPOLOGÍAS DE LOS PROYECTOS
	Adaptación al Cambio	Departamento Administrativo de Presidencia de la República (UNGRD)	Monitoreo y seguimiento del riesgo: estudios de análisis y evaluación del riesgo, suministro e instalación de estaciones e instrumentos y difusión de alertas, adquisición de instrumentos y equipos para puesta en marcha de sistemas de alerta temprana. Intervención correctiva ante fenómenos hidrometeorológicos o geológicos y riesgo tecnológico: desarrollo de obras de ingeniería o bioingeniería para la contención y/o la estabilización tanto en márgenes hídricas, problemas geotécnicos, taludes, erosión costera, erosión fluvial, riesgo tecnológico en áreas adyacentes a entidades públicas de servicio social y o centros poblados (rurales y urbanos) para reducción de la vulnerabilidad, y proyectos de reasentamiento debido a zonas de alto riesgo no mitigable.

³⁶ Carpeta D35E3F8E65314F47 98311B67D21682E0 06D0EE493ABFAE3A 7CE65999093C141F del expediente digital de SAMAI

	Climático y Gestión del Riesgo y Pagos por Servicios Ambientales – PSA		Preparación para la respuesta: construcción y dotación de Centros Logísticos , adquisición de vehículos 4x4, motobombas, bambi bucket, plantas de tratamiento de agua, carro tanques, maquinaria amarilla, carpas, elementos para alojamientos temporales para entregar a organismos operativos y CDGRD y CMGRD. Dotación de equipos, elementos y suministros para atender emergencias a organismos operativos (Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, Policía Nacional – PONALSAR, Ejército Nacional de Colombia – Comando de Ingenieros Militares en procesos de Gestión del Riesgo de Desastres, Fuerza Aérea Colombiana, Dirección General Marítima). Construcción de centros para agrupación de voluntarios pertenecientes a organismos operativos. Planes de contingencia (Decreto 2157 de 2017) que incluye compra de equipos y dotación a organismos operativos y comunidades
			Conocimiento del riesgo en el contexto del cambio climático.
			Reducción del riesgo basado en ecosistemas.
			Conservación y restauración de ecosistemas estratégicos.

6. Sin embargo, como ya se mencionó, mediante Resolución 0831 del 19 de noviembre de 2021 el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República delegó en la UNGRD, a través del jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD, la competencia prevista en el artículo 1.6.6.2.1. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de 2020, esto es, la función relacionada con emitir conceptos de **viabilidad de los proyectos de inversión del mecanismo de Obras por Impuestos**.

Por último, respecto al argumento de la UNGRD para rechazar su competencia, al considerar que es el Ministerio del Interior, como cabeza del sector, el que debe emitir concepto de viabilidad, en el entendido de que el proyecto que se pretende desarrollar es la construcción de una estación de bomberos, la Sala considera que no es posible darle la competencia al Ministerio del Interior. Lo anterior, porque el único órgano que podría tener relación con el proyecto propuesto y que está adscrito a esa cartera ministerial, es la Dirección Nacional de Bomberos. Sin embargo, según el artículo 6.º de la Ley 1575 de 2012 esa dirección no tiene dentro de sus funciones emitir este tipo de conceptos técnicos, razón por la cual, no es posible endilgarle dicha competencia que, se insiste, está señalada en la ley para la UNGRD.

Por lo tanto, la Sala declarará competente a la UNGRD, a través del jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD para que conozca de la petición presentada por Gases de Occidente S.A. E.S.P a través de la desarrolladora SOLMINCO S.A.S. sobre la viabilidad del proyecto de construcción denominado « ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA», radicado bajo el código BPIN 20230214000059, en el marco del mecanismo de Obras por Impuestos.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), a través del jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD, para emitir concepto sobre la viabilidad del proyecto de construcción denominado « ESTACIÓN DE BOMBEROS CLASE V QUE CONSISTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRINCIPALMENTE DERIVADAS POR INCENDIOS EN CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE DEL MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE DEL CAUCA», presentado por la empresa Gases de Occidente S.A. E.S.P., a través de la desarrolladora SOLMINCO S.A.S., radicado bajo el código BPIN 20230214000059, en el marco del mecanismo de Obras por Impuestos.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para efectos de lo dispuesto en el numeral anterior.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a la Agencia de Renovación del Territorio, al Ministerio de Interior, al Municipio de Dagua, a la empresa de servicios públicos domiciliarios Gases de Occidente S.A. E.S.P., a la sociedad SOLMINCO S.A.S. y a la señora Karen Melissa Castañeda Villamarín.

CUARTO: RECONOCER personería al abogado Andrés Felipe Pinzón, en su calidad de apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; al abogado Eduar Libardo Vera Gutiérrez, en su calidad de apoderado del Ministerio del Interior; al abogado Diego Germán Manjarrez Sánchez en su calidad de apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; al abogado Luis Carlos Vergel Hernández, en su calidad de apoderado del Departamento Nacional de Planeación.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3.º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comuniquen la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai, para garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.