



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Número único: 11-001-03-06-000-2025-00094-00

Radicación interna: PL00009

Referencia: consulta para precaver litigios entre entidades públicas (artículo 112, numeral 7° del CPACA).

Partes: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Asunto: aplicación del artículo 24 de la Ley 344 de 1996 en relación con la expresión «y el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias», disposición que regula los recursos a transferir al Fondo de Compensación Ambiental (FCA) por parte de las CAR.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [en adelante ANDJE] formuló consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante oficio radicado 202510002015 del 3 de marzo de 2025¹, en ejercicio de la función establecida en el artículo 112, numeral 7° del CPACA, para que emita un concepto con el fin de precaver un litigio entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [en adelante CAR Cundinamarca] 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 integran el Fondo de Compensación Ambiental (en adelante, FCA), concretamente en lo que refiere a la expresión «y el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias».

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el director de la ANDJE expuso las siguientes consideraciones:

- 1.1. El artículo 24 de la Ley 344 de 1996 creó el FCA como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente,

¹ Samai, 003ED_3PL00009ConsultaCARy.

hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en su inciso segundo determinó los ingresos de dicho Fondo:

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico **y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias**, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas. [resalta la Sala].

- 1.2. Indicó que la controversia surge, específicamente, en definir si, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, «los recursos obtenidos por la tasa retributiva, la tasa compensatoria y la tasa por uso del agua, así como los rendimientos financieros generados por el 10% de las rentas propias de la CAR de Cundinamarca, deben ser incluidos en la liquidación y contribución obligatoria que esta corporación debe realizar al FCA».
- 1.3. Dijo que la CAR Cundinamarca argumentó la imposibilidad de transferir los componentes correspondientes a los porcentajes de las tasas retributivas, compensatorias y de uso, debido a que dichas rentas tienen una destinación específica. Asimismo, señaló que tampoco es posible trasladar los rendimientos financieros derivados del «diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias», debido a que la norma no lo establece.
- 1.4. A su vez, señaló que la posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, extraída de varias comunicaciones que este le ha enviado a la CAR Cundinamarca, consiste en que «la destinación específica de las tasas ambientales se predica del 90% de los recursos que, por este concepto, ingresan al patrimonio y renta de las Corporaciones Autónomas Regionales, considerando que el 10% restante no forma parte del mismo, como quiera que, en virtud del artículo 24 de la Ley 344 de 1997, dicho porcentaje debe ingresar al FCA». Concluyó manifestando que, sobre los rendimientos financieros, esa cartera ministerial no ha expresado su posición.
- 1.5. La solicitud de consulta para precaver un litigio la elevó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a petición de la CAR Cundinamarca, inicialmente mediante oficio radicado 20222103528 del 30 de noviembre de 2022² y, luego, mediante oficio del mes de julio de 2024³. En este último

² Samai, 004ED_4PL00009ANEXOSCARMIN, documentos Agencia, consecutivo 1 (Solicitud inicial de consulta – CAR).

³ Samai, 004ED_4PL00009ANEXOSCARMIN, documentos Agencia, consecutivo 3 (Tercera solicitud de consulta – CAR).

oficio, la CAR Cundinamarca indicó que «[d]icha solicitud había sido reiterada en múltiples ocasiones, en las que se había informado que la Agencia se encontraba a la espera de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expusiera su posición jurídica en la controversia planteada por la CAR».

- 1.6. De igual manera, la ANDJE manifestó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha tenido la intención de elevar consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil, ni directamente ni a través suyo, como mecanismo para precaver un litigio, lo cual se evidencia de los oficios con radicado 8140-E2-3362 del 4 de marzo de 2013⁴, 8140-E2-000685 del 29 de mayo de 2020⁵ y 12022024E2008226 del 15 de marzo de 2024 allegados a la Sala.

II. LA COMPETENCIA DE LA SALA

El numeral 7º del artículo 112 del CPACA, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, otorgó a la Sala la competencia para emitir, por solicitud del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, un concepto no vinculante dirigido a precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente, con ocasión de una controversia jurídica que se presente entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial⁶.

⁴ Samai, 004ED_4PL00009ANEXOSCARMIN, documentos MinAmbiente, consecutivo 5 (Respuesta de 2013 sobre consulta).

⁵ Samai, 004ED_4PL00009ANEXOSCARMIN, documentos MinAmbiente, consecutivo 4 (concepto de 2020 sobre los aportes FCA).

⁶ [...]7. <Numeral modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Emitir concepto, a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente. El concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno. //Cuando la solicitud no haya sido presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta podrá intervenir en el trámite del concepto. //La solicitud de concepto suspenderá todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción, hasta el día siguiente a la fecha de comunicación del concepto. //En el evento en que se haya interpuesto demanda por la controversia jurídica base del concepto, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud, las entidades parte del proceso judicial o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberán comunicar al juez o magistrado ponente que se solicitó concepto a la Sala. La comunicación suspenderá el proceso judicial. //El ejercicio de la función está sometido a las siguientes reglas: a) El escrito que contenga la solicitud deberá relacionar, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia, y acompañarse de los documentos que se estimen pertinentes. Asimismo, deberán precisarse los asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia, en relación con los cuales se pida el concepto; b) El consejero ponente convocará audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público para que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta y aporten las pruebas documentales que estimen procedentes; c) Para el ejercicio de la función prevista en este numeral, el consejero ponente podrá decretar pruebas en los

Frente a esta función, resulta pertinente resaltar lo siguiente:

2.1. Naturaleza de la función y alcance del concepto

La garantía constitucional de acceso a la justicia no exige que toda controversia deba ser resuelta exclusivamente mediante la función jurisdiccional. En el Estado moderno, la administración de justicia también comprende una dimensión preventiva orientada a evitar la judicialización innecesaria de los conflictos, afirmación que es compatible con el derecho fundamental a la buena administración.

En la búsqueda del equilibrio entre el derecho administrativo de las prerrogativas y el respeto por los derechos ciudadanos, el derecho a la buena administración propende a que las instituciones y órganos del Estado actúen de manera imparcial y equitativa, dentro de plazos razonables, garantizando el derecho de audiencia, acceso a la información, y la motivación suficiente de sus decisiones. Por lo que se manifiesta mediante la existencia de mecanismos céleres, eficientes y transparentes, como el establecido en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA, a través del cual se pretende encontrar la solución a las controversias jurídicas que existan o se puedan presentar entre los diferentes órganos y entidades del Estado.

Esta función refleja el deber de las partes de gestionar sus conflictos por medio de mecanismos alternativos de resolución no jurisdiccionales en los que se realicen esfuerzos conjuntos para tramitarlos y prevenir su escalonamiento. Al mismo tiempo, concreta los principios de colaboración armónica y coordinación entre las entidades públicas (artículos 113 y 209 C.P), por lo que contribuye a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y a garantizar la protección efectiva de los derechos.

El citado numeral 7º del artículo 112 del CPACA se configura como una proyección especial de la función principal atribuida a la Sala como cuerpo supremo consultivo del Gobierno nacional en asuntos de administración, por lo que los conceptos que deciden sobre la controversia se emiten en ejercicio de la función consultiva y no tienen alcance jurisdiccional. Asimismo, tienen reserva legal y no son obligatorios, por lo que será la autonomía de las partes en conflicto la que determine si el concepto puede ser acogido total o parcialmente, a través de un acuerdo de voluntades.

términos dispuestos en este código; d) Una vez cumplido el procedimiento anterior y se cuente con toda la información necesaria, la Sala emitirá el concepto solicitado dentro de los noventa (90) días siguientes. No obstante, este plazo podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días más, de oficio o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el evento de presentarse hechos sobrevinientes o no conocidos por la Sala en el trámite del concepto.

Entonces, el ejercicio de esta función se traduce en un escenario que permite la transformación de las controversias, a través de un **concepto dirimente, no jurisdiccional y no vinculante**. Mediante el concepto para precaver litigios se ofrece una alternativa de solución que pueda ser aceptada y aplicada por las partes, una fórmula de acuerdo permitida en el marco jurídico vigente.

En este sentido, este mecanismo apoya el desahogo del orden contencioso-administrativo con agilidad y economía de costos para las partes, y sin lesión de la tutela judicial efectiva ni de los intereses públicos en juego.

2.2. Finalidad del concepto: ayudar a solucionar en derecho las controversias judiciales y no judiciales de las entidades estatales

Con la expedición de la Ley 2080 de 2021 se precisó que la emisión de conceptos del numeral 7º del artículo 112 del CPACA procede «con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente». Como puede observarse, el Legislador pretendió que este tipo de consultas abarquen tanto las controversias entre entidades públicas que puedan generar un litigio como aquellas que se encuentren en conocimiento de un juez.

De ahí que la finalidad de los conceptos emitidos por la Sala, como autoridad especializada e imparcial, sea la de identificar el objeto del conflicto, aclarar su naturaleza y ofrecer a las entidades en controversia criterios orientadores que les permitan superar su impase negocial y transitar hacia deliberaciones que los conduzcan a dar por terminado el conflicto jurídico⁷.

En este sentido, cuando la Sala emite un concepto para ayudar a resolver las controversias jurídicas existentes entre entidades del Estado, materializa el principio de colaboración armónica, busca la salvaguarda de los recursos públicos, la eficiencia en el cumplimiento de las actividades del Estado y, en general, la satisfacción de las necesidades del servicio público bajo el derecho fundamental a la buena administración.

Por lo tanto, estas finalidades deben guiar la interpretación y alcance de las modificaciones introducidas al numeral 7º del artículo 112 del CPACA, mediante el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021.

De lo anterior se concluye que el concepto emitido en ejercicio de la función de precaver litigios o poner fin a uno de existente emitido por la Sala:

⁷ En este sentido ver: Aguiló Regla., J., El arte de la mediación argumentación y mediación. Trotta, 2015.

- i. no es dictado en ejercicio de la función judicial ni tampoco como manifestación de función administrativa⁸, por lo que no está sujeto a recurso alguno⁹;
- ii. permite la transformación de las controversias, no tiene carácter vinculante, pero es emitido por una autoridad especializada e imparcial¹⁰;
- iii. su finalidad es ofrecer a las entidades en controversia criterios orientadores para que puedan dar por terminadas sus discrepancias y así prevenir o finalizar un litigio¹¹;
- iv. tiene carácter reservado¹²; y
- v. contribuye al desahogo de la jurisdicción contencioso-administrativa¹³.

2.3. Requisitos y trámite

La Sala en sus Conceptos PL00002 de 2019, PL00004 y PL00005 de 2022, entre otros, señaló los requisitos y el procedimiento al que están sometidos los conceptos expedidos en virtud del numeral 7° del artículo 112 del CPACA, así:

- i) La solicitud de concepto debe realizarla el Gobierno nacional o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- ii) La petición debe involucrar una controversia jurídica.

⁸ Ibidem: «[...] no tienen la entidad suficiente para definir o modificar una situación jurídica concreta, así como tampoco la tiene para definir algún derecho subjetivo particular (individual o colectivo). // Y se dice que no son actos administrativos porque no contienen la expresión de la voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de función administrativa, así como tampoco modifican el ordenamiento jurídico, es decir, que no crean, extinguen o modifican ninguna situación jurídica específica».

⁹ Inciso primero del numeral 7° del artículo 112 del CPACA: «[...] [e]l concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno [...]».

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Acción de Tutela. Radicación No. 11001-03-15-000-2014-02268-00 (AC).

¹¹ Consejo de Estado. SCSC. Concepto PL00002 del 16 de diciembre de 2019.

¹² Parágrafo 1 del artículo 112 del CPACA: «[l]os conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil estarán amparados por reserva legal de seis [6] meses. Esta podrá ser prorrogada hasta por cuatro [4] años por el Gobierno Nacional. Si transcurridos los seis [6] meses a los que se refiere este parágrafo el Gobierno Nacional no se ha pronunciado en ningún sentido, automáticamente se levantará la reserva. // En todo caso, el Gobierno Nacional podrá levantar la reserva en cualquier tiempo».

¹³ Sobre la finalidad de la función consultiva para precaver litigios o finalizar uno existente ver: Consejo de Estado. SCSC. Conceptos PL00002 y PL00004 del 16 de diciembre de 2019 y 22 de noviembre de 2022, respectivamente.

iii) Dicha controversia debe presentarse entre entidades públicas del orden nacional, o entre entidades de esta naturaleza y entidades del orden territorial.

Es importante destacar que, tal como se indicó, la competencia de la Sala se activa tanto en el caso de controversias ya sometidas a un proceso judicial como en aquellas que todavía no se encuentran bajo el conocimiento de una jurisdicción.

De otra parte, respecto a los efectos que se producen como consecuencia de la solicitud de concepto, el referido numeral 7° establece que dicha petición suspende todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción, hasta el día siguiente a la fecha de comunicación del concepto. Como consecuencia de lo anterior:

En el evento en que se haya interpuesto demanda por la controversia jurídica base del concepto, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud, las entidades parte del proceso judicial o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberán comunicar al juez o magistrado ponente que se solicitó concepto a la Sala. La comunicación suspenderá el proceso judicial.

Sobre el trámite indicó:

a) El escrito que contenga la solicitud de concepto debe relacionar, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia. Igualmente, debe precisar los asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia.

Asimismo, la solicitud debe acompañarse con los documentos que se estimen pertinentes.

b) El consejero ponente convocará audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público. Lo anterior, con el propósito de que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta.

Adicionalmente, en dicha audiencia, se podrán entregar las pruebas documentales que se estimen procedentes.

c) El consejero ponente puede decretar pruebas en los términos dispuestos en el CPACA.

d) Una vez se cumpla con lo anterior, y se cuente con toda la información necesaria, la Sala emitirá el concepto solicitado dentro de los noventa (90) días siguientes. No obstante, este plazo, de oficio o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, puede prorrogarse hasta treinta (30) días más cuando tengan lugar hechos sobrevinientes o no conocidos por la Sala en el trámite del proceso.

Bajo estas consideraciones, encuentra la Sala que en el caso objeto de estudio se cumplen los requisitos establecidos en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA para emitir concepto. Lo anterior, habida cuenta que:

- i) La solicitud fue realizada por la ANDJE.
- ii) La petición de concepto tiene como objeto una controversia jurídica relacionada con la interpretación y aplicación del artículo 24 de la Ley 344 de 1996, en lo que respecta a los recursos que integran el FCA, concretamente en lo que refiere a la expresión «y el diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias».
- iii) La controversia jurídica involucra dos entidades del orden nacional como lo son: la CAR Cundinamarca y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por lo tanto, dado que la controversia discurre sobre un asunto de puro derecho, la Sala procederá a analizar la normativa existente, así como la jurisprudencia y la doctrina aplicables, con la finalidad de identificar la solución al problema jurídico expuesto.

2.4. Actuación procesal

Con base en la anterior información, el consejero de Estado ponente, mediante auto de fecha 27 de marzo de 2025¹⁴ decidió avocar el conocimiento de la consulta por cumplir con los requisitos exigidos por el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, así como convocar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría General de la Nación a la audiencia establecida en el literal b) del numeral 7° citado.

El 3 de abril de 2025, a las 2:00 p.m., se desarrolló la audiencia. A la misma asistieron los representantes de las partes - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-, así como los representantes de la ANDJE y de la PGN. Cada uno realizó su intervención acerca del tema objeto del debate, las cuales se encuentran consignadas en el acta.

Es de resaltar que, en la audiencia las partes manifestaron no tener fórmula de arreglo por ser un aspecto de puro derecho; no obstante, la ANDJE propuso acoger su posición jurídica para superar la diferencia. Adicionalmente, el apoderado del ministerio manifestó que con la presentación de su postura jurídica en el marco de la audiencia se entiende por acogida la solicitud del concepto.

¹⁴ Samai 7Autoparamenor_Autoconvocatoriaaudi_0_20250327161435456.

Se destaca, igualmente, que tanto las partes como los intervinientes manifestaron no conocer de la existencia de acciones judiciales sobre el tema objeto de controversia ni de procesos de cobro coactivo.

Por último, la ANDJE, en el marco de la audiencia manifestó la necesidad de ampliar la solicitud de concepto formulando una pregunta adicional, la cual haría llegar posteriormente por escrito.

2.5. Anexos

La ANDJE allegó con la solicitud de consulta varios documentos clasificados en tres carpetas denominadas documentos Agencia, documentos CAR y documentos MinAmbiente. Asimismo, luego de realizada la audiencia, allegó el escrito contentivo de la solicitud de ampliación de concepto y el oficio mediante el cual presentó su postura.

De otro lado, tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como la CAR Cundinamarca allegaron la presentación realizada en la audiencia, los escritos donde plasman la posición jurídica de cada entidad, y diferentes oficios que dan cuenta de los acercamientos previos que tuvieron para el análisis del tema objeto de la consulta.

Se destaca en especial, la información allegada por la CAR Cundinamarca relacionada con el hallazgo financiero vigencia 2022 de la Contraloría General de la República, la respuesta que dio la CAR al respecto y el informe de revisión del órgano de control en el cual fue retirado tal hallazgo. Igualmente, una presentación sobre la Estimación de Giros, relación de las rentas de destinación específica y otros relacionados con el FCA.

Por último, la Procuraduría General de la Nación también allegó su concepto sobre el tema objeto de análisis.

III. POSICIONES JURÍDICAS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

Cada una de las partes y entidades intervinientes presentaron sus posturas acerca del tema objeto de consulta, las cuales se sintetizan de la siguiente manera:

3.1. Intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La posición jurídica del ministerio fue presentada mediante Oficio 13012025E2010881 del 3 de abril de 2025¹⁵ y resumida en las diapositivas de presentación.¹⁶

El apoderado del ministerio analizó el alcance de las Leyes 99 de 1993 y 344 de 1996, la primera, en relación con las disposiciones que regulan las rentas de las CAR, concretamente las tasas ambientales y sus rendimientos financieros, y, la segunda sobre la creación del FCA y los recursos que lo integran.

Al respecto concluyó que, el artículo 46 de la Ley 99 de 1993 determinó que los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas y las sumas de dinero, los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, entre otros, son parte del patrimonio y rentas de las CAR, y, por lo tanto, a la luz de lo contemplado en el artículo 24 de la Ley 344 de 1997, tanto las tasas como los bienes adquiridos a cualquier título, por ser rentas propias, son recursos que deben ser objeto de la liquidación que hace la respectiva CAR al FCA.

Señaló que el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 al regular como ingresos del FCA el 10% de las restantes rentas propias de las CAR, solo contempló dos excepciones: el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

3.2. Intervención de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Respecto al tema objeto de controversia, la CAR Cundinamarca, mediante Oficio del 3 de abril de 2025¹⁷ expuso su posición jurídica, la cual fue resumida en las diapositivas de presentación.¹⁸

Luego de invocar los principios de legalidad del gasto y taxatividad en su ordenación, sostuvo que las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua, así como los rendimientos financieros de estos recursos, no deben ser incluidas en el 10% de las rentas propias a transferir al FCA por tratarse de recursos con destinación específica que financian funciones ambientales asignadas legalmente a las CAR. Asimismo, indicó que los rendimientos financieros generados por recursos propios que no tengan destinación específica pertenecen a la CAR y no existe norma que ordene la transferencia al FCA.

¹⁵ Samai 11_110010306000202500094002MemorialWeb202543185534.

¹⁶ Samai 19_RECIBEMEMORIAL_IntervencionMinister_0_20250403150221816. Presentación de Power Point.

¹⁷ Samai 21_RECIBEMEMORIAL_20250403Memorialinte_0_20250403163920884.

¹⁸ Samai 22_RECIBEMEMORIAL_20250403Presentacion_1_20250403163920930. Diapositivas CAR Cundinamarca.

3.3. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La ANDJE, mediante Oficio del 11 de abril de 2025, radicado 202510003467¹⁹, presentó su concepto jurídico sobre el tema objeto de consulta.

Expuso el contenido y la naturaleza jurídica de las tasas ambientales objeto de análisis -esto es, las tasas retributiva, compensatoria y por uso del agua-, para concluir que estas tienen una destinación específica y obligatoria y, por lo tanto, los fondos recaudados deben ser reinvertidos en la protección y sostenibilidad de los recursos naturales, amén de la finalidad de las tasas que consiste en la financiación del servicio público que se presta, lo que impide que los recursos recaudados por tales conceptos sean transferidos al FCA.

Indicó que, si bien podría entenderse que con la Ley 344 de 1996 se hizo una variación de la destinación de las tasas, en esta disposición no se hace ninguna referencia a las normas de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015 que establecen la destinación específica de los recursos de las tasas retributiva, compensatoria y de uso del agua, ni tampoco se dispone una modificación normativa. Señaló que, al parecer, el Legislador no se percató de la destinación de dichas rentas.

Sobre los rendimientos financieros generados por las restantes rentas propias de las CAR, la ANDJE considera que estos conservan su naturaleza de rentas propias y, por lo tanto, son susceptibles de ser transferidos al FCA en coherencia con los principios de legalidad, eficiencia en el uso de los recursos públicos y destinación específica que rige la gestión fiscal en el sector ambiental. Igual suerte corren los rendimientos financieros derivados de las tasas ambientales, pues una vez dichos recursos ingresan al conjunto global de las rentas propias de las CAR pierden su individualidad contable y jurídica por lo que no es posible diferenciarlos del resto de ingresos que conforman las restantes rentas propias.

3.4. Intervención de la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada de Intervención 10: Quinta ante el Consejo de Estado

La Procuraduría, mediante Oficio del 3 de abril de 2025²⁰ expuso su concepto sobre el tema en discusión.

El representante del Ministerio Público se refiere a la naturaleza jurídica de las CAR y a la destinación de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua, concluyendo que estas no forman parte del 10% de las restantes rentas propias

¹⁹ Samai 30_30_110010306000202500094001YYY04111316.

²⁰ Samai 27_RECIBEMEMORIAL_20250009400_0_20250404183227840.

que constituyen los ingresos del FCA, precisamente por la naturaleza jurídica de las tasas y la destinación específica.

Indica la necesidad de reglamentar el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, con el fin de que se especifique si las tasas ambientales serían susceptibles de ser incluidas dentro del concepto del 10% de las restantes rentas propias y también para que se determine cuáles son los recursos que deben considerarse dentro de esta categoría.

Sobre los rendimientos financieros, el ministerio público también considera que esto debe ser objeto de reglamentación, no obstante, aclara que el destino de los rendimientos es el mismo de la renta que los generó.

IV. PREGUNTAS

La ANDJE, en su escrito de solicitud de concepto para precaver litigios, formuló las siguientes preguntas:

1. ¿La liquidación del 10% de las restantes rentas propias, a la que se refiere el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, incluye los recursos provenientes de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua?
2. En caso de que las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua no hagan parte del 10% de las restantes rentas propias, ¿cuáles son los recursos que sí deben considerarse dentro de esta categoría y, por lo tanto, ser transferidos al FCA?
3. ¿Los rendimientos financieros generados por el 10% de las restantes rentas propias deben ser transferidos al FCA?

Posteriormente, mediante oficio 202510003468 del 11 de abril de 2025²¹, adicionó la consulta con la siguiente pregunta:

4. ¿Deben los rendimientos financieros generados por recursos provenientes de tasas ambientales, una vez integrados al 10% de las restantes rentas propias, ser transferidos al FCA?

V. CONSIDERACIONES

De las preguntas formuladas por la ANDJE y los antecedentes de la consulta se desprenden los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Las tasas retributiva, compensatoria y por uso del agua recaudadas por las CAR, en su condición de rentas propias y dada su destinación específica, forman parte de la base para el

²¹ Samai 29_29_110010306000202500094001YYY04111215.

cálculo de la transferencia que estas entidades deben hacerle al FCA?; ii) ¿Qué otros recursos de las CAR se encuentran dentro de la categoría de rentas propias y, por lo tanto, susceptibles de formar parte de la base de cálculo de la transferencia al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996?; iii) ¿Los rendimientos financieros generados por los recursos recaudados por concepto de las tasas ambientales y de las demás rentas propias forman parte de la base para el cálculo de la transferencia al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996?.

Con el propósito de dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: i) Dimensión ecológica de la Constitución de 1991, ii) Naturaleza jurídica, objeto y funciones de las CAR, iii) Rentas de las corporaciones autónomas regionales (CAR), iv) Diferencia entre renta y renta propia, v) Las tasas ambientales establecidas en la Ley 99 de 1993 y su destinación al medio ambiente, vi) Fondo de Compensación Ambiental (FCA), vii) Diferentes clases de destinación de los recursos recaudados por las CAR por concepto de las tasas ambientales (retributiva, compensatoria y por uso del agua), y, viii) Conclusiones.

Pasa la Sala a desarrollar los temas indicados:

5.1. Dimensión ecológica de la Constitución de 1991

Desde la expedición del Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) se estableció el derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente sano.²² No obstante, fue con la expedición de la Constitución de 1991 que se realzó la importancia de la protección del medio ambiente, concepto que en su desarrollo jurisprudencial se ha concebido como «todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales»²³.

La relación de las personas y del Estado con el medio ambiente tuvo un cambio fundamental con la expedición de la Constitución de 1991, al contener un gran número de disposiciones que plasman no solo los derechos sino las obligaciones de protección y conservación de la naturaleza, y es por lo que esta norma de normas se le ha denominado Constitución Ecológica²⁴.

²² Decreto 2811 de 1974, artículo 7.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 28 de marzo de 2014, rad. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

²⁴ Ver Sentencia T-411 de 1992 de la Corte Constitucional y Sentencia del 28 de marzo de 2014, rad. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), de la Sección Primera del Consejo de Estado.

Como lo ha señalado la doctrina, «la Constitución Política de Colombia [...] acoge la protección y defensa del medio ambiente desde varios puntos de vista. En primer lugar, como una obligación en cabeza del Estado y de los particulares; en segundo lugar, como un derecho y un deber colectivo; en tercer lugar, como un factor determinante del modelo económico que se debe adoptar y, por último, como una limitación al ejercicio pleno de los derechos económicos»²⁵.

Dentro de los deberes y derechos regulados en nuestra Carta Política en relación con el medio ambiente, se pueden enlistar los siguientes, entre otros:

1. La obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8). Esto, aunado con el deber de toda persona de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. (artículo 95-8).
2. El deber del Estado de intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía, con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (artículo 334, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011).
3. El deber del Estado de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (artículo 49, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 2 de 2009). Respecto al saneamiento ambiental, el Estado tiene el deber de solucionar las necesidades insatisfechas en esta materia, y la inversión que haga al respecto es considerada como gasto público social, por lo que tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. (artículo 366).
4. El derecho de las personas a recibir educación, incluida la educación ambiental, y la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia de impartirla. La educación forma al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. (artículo 67).

²⁵ AMAYA NAVAS, Óscar Darío. La Constitución Ecológica de Colombia. Universidad Externado de Colombia, 3ª Edición, 2016, p. 153.

5. El derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (artículo 79).
6. El deber del Estado de: i) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, ii) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, iii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, iv) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (artículo 80).
7. El deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. (artículo 226). La internacionalización de las relaciones ecológicas denota el carácter supranacional²⁶ de las normas ambientales. Sobre el particular se dijo²⁷:

La supranacionalidad de las normas ambientales ha tenido usualmente como cuna diferentes declaraciones internacionales que inician el tránsito del *softlaw* al *hardlaw*, concepto ampliamente usado en el derecho internacional

[...].

La internacionalización de las relaciones ecológicas se puede ver igualmente con la firma de tratados internacionales que reflejan la característica [de] supranacionalidad del derecho ambiental.^{[176]28}

8. El deber de los municipios de transferir a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables el porcentaje ambiental a la propiedad inmueble, definido por la ley. (artículo 317).

Adicional a lo ya establecido, el componente ambiental de nuestra Constitución Política también se ve reflejado en otras disposiciones, tal como pasa a relacionarse, a título enunciativo:

²⁶ 1. adj. Dicho de una entidad: Que está por encima del ámbito de los Gobiernos e instituciones nacionales y que actúa con independencia de ellos. Página web: <https://dle.rae.es/>

²⁷ AMAYA NAVAS, Óscar Darío. La Constitución Ecológica de Colombia. Universidad Externado de Colombia, 3ª Edición, 2016, p.p. 222 – 223.

²⁸ Cita original 176: ANDRÉS BETANCOR RODRÍGUEZ. *Derecho Ambiental*, Madrid, Editorial La Ley, 2014, p. 101.

- La orientación que la Carta proporciona, desde su preámbulo, cuando define como uno de sus fines asegurar a sus integrantes la vida dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.
- La consagración de los fines del Estado, tales como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, mantener la integridad territorial y proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia. Al respecto, la doctrina²⁹ señaló:

[...]. La consagración de un Estado social de derecho (art. 10.º de la Constitución) puntualiza el carácter participativo de la Carta y de nuestro régimen democrático. La participación^{[12]30} se convierte en un postulado concreto en decisiones que, como las ambientales, afectan las relaciones de los ciudadanos entre sí, frente a los recursos naturales y frente al sistema económico. [...].

En segundo lugar, cuando se habla de mantener la integridad territorial no solo se hace referencia al mantenimiento o a la conservación de dicha integridad desde el punto de vista de soberanía política (protección de agresores externos o internos que pretendan afectar esa integridad), sino, creemos, también al mantenimiento de la integridad física, corporal de la Nación. Los recursos naturales, el patrimonio ecológico y físico de la Nación, deben ser objeto de protección estatal porque se consagran como fines esenciales del Estado.

En tercer lugar, la mención de que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida a las personas residentes en Colombia también nos permite reafirmar, como se dijo en el preámbulo, que la salvaguardia de la vida está en la esencia de la función protectora del medio ambiente. [...].

- La función social de la propiedad que implica obligaciones, y como tal, le es inherente una función ecológica.³¹ (artículo 58).

²⁹ AMAYA NAVAS, Óscar Darío, op. cit., p.p. 157 - 158.

³⁰ Cita original 12: Esta se configura como “un derecho que permite al ciudadano presentar objeciones y propuestas que obliguen a los poderes públicos a justificar sus decisiones creando la posibilidad fáctica, pero creemos que también jurídica, de influenciar al órgano decisor”; cfr. FERNANDO SIMÓN YARZA. *Medio Ambiente y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 56.

³¹ El alcance que la Constitución de 1991 le ha otorgado a la propiedad privada trasciende el concepto tradicional de la misma. Esta Corporación indicó al respecto: «Ahora bien, en la época actual se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, la cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea de desarrollo sostenible [...]» Corte

- La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley. (artículo 63).
- La creación de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros, con la salubridad pública y el ambiente. (artículo 88).
- La atribución del Congreso de la República para reglamentar la creación y el funcionamiento de las CAR dentro de un régimen de autonomía. (artículo 150-7). Además, la creación constitucional de la CAR del Río Grande de la Magdalena (artículo 331).
- La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. (artículo 215).
- La posibilidad que tienen los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas de adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. (artículo 289).
- Las funciones ambientales asignadas a diferentes órganos, de todo nivel y orden, tales como: la Contraloría General de la República (artículo 268-7, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019), la Procuraduría General de la Nación (artículo 277-4), las asambleas departamentales (artículo 300-2, modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 1996), los concejos municipales (artículo 313-9), los territorios indígenas (artículo 330-5), entre otros.

En este contexto, la jurisprudencia ha señalado que el derecho al medio ambiente tiene varias dimensiones, a saber: i) **de derecho fundamental**³², pues está

Constitucional. Sentencia C-126 de 1998. Cita tomada del libro «La Constitución Ecológica de Colombia», op. cit.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001: «El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida

relacionado con los derechos a la vida y a la salud; ii) **de derecho – deber**³³, dado que si bien existe el derecho a gozar de un ambiente sano también existe la obligación correlativa de protegerlo; iii) **de objetivo social**³⁴, en la medida en que al conservar el medio ambiente se garantiza la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, y iv) **de deber del Estado**³⁵, pues el Estado tiene la obligación de conservar el medio ambiente, imponer las sanciones a que haya lugar, hacer un manejo eficiente de los recursos, promover la educación ambiental y fomentar el desarrollo sostenible.³⁶

Lo anterior, permite concluir que la Constitución Política tiene como finalidad la protección y defensa del medio ambiente sano propio de un Estado social de derecho; por lo tanto, tal como lo ha afirmado la Corte Constitucional, este bien jurídico constitucional presenta «una triple dimensión, toda vez que: es un *principio* que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un *derecho constitucional* (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una *obligación* en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección».³⁷

de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental».

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-1085 de 2012: «[...] uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. [...]. // De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano **tienen derecho** a gozar un entorno o hábitat sano **y el deber** de velar por la conservación de éste».

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001: «La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras [...]».

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-431 de 2000: «Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera».

³⁶ Estas dimensiones del derecho al medio ambiente fueron, igualmente, referidas por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 28 de marzo de 2014, rad. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 449 de 2015.

Las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables son las corporaciones autónomas regionales, razón por la cual se analizará su naturaleza jurídica, objeto, funciones y sus rentas.

5.2. Naturaleza jurídica, objeto y funciones de las CAR

Sea lo primero indicar que las CAR son entidades que gozan de un régimen especial³⁸, y, por lo tanto, están reguladas por lo dispuesto en la ley de su creación, esto es la Ley 99 de 1993.

Las CAR³⁹ son entidades descentralizadas por servicios, del orden nacional, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, a través de las cuales el Estado ejerce sus competencias ambientales. Por lo tanto, son las encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-593 de 1995, señaló:

Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. **Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de**

³⁸ Ley 489 de 1998, artículo 40: **Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial.** El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, **las corporaciones autónomas regionales**, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes. [negrilla propia de la Sala].

³⁹ Ley 99 de 1993, artículo 23: **Naturaleza Jurídica.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. // [...].

control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas. [negrilla de la Sala].

Las CAR están integradas por entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Ello significa que sus competencias administrativas ambientales «desbordan lo puramente local, y [...] por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento»⁴⁰.

Tienen por objeto «la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente»⁴¹, y para su desarrollo, la Ley 99 de 1993 les asignó una serie de funciones⁴², entre ellas:

- fungir como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción (artículo 31-2);

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-596 de 1998.

Sobre el particular, la Corte en Sentencia C-495 de 1996 había indicado: «[...] La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa».

⁴¹ Ley 99 de 1993, artículo 30.

⁴² Ley 99 de 1993, artículo 31.

- otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales para:
 - i) el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables, ii) para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, iii) para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas (artículo 31-9);
- fijar, en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables (artículo 31-10);
- prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental (artículo 31-10);
- ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables [...] así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental (artículo 31-11);
- ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos (artículo 31-12);
- recaudar [...] las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables (artículo 31-13);
- ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás CAR, las entidades territoriales y otras autoridades de policía (artículo 31-14);
- ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción (artículo 31-18).

En consecuencia, las CAR son personas jurídicas públicas, del orden nacional, que cumplen funciones de interés público y gozan de un régimen de autonomía.

Desarrollan sus funciones dentro del ámbito de su jurisdicción, la cual abarca espacios geográficos que comprenden más de una entidad territorial.

5.3. Rentas de las corporaciones autónomas regionales (CAR)

La Ley 99 de 1993 les asignó a las CAR unas rentas para el cumplimiento de su objeto y de sus funciones. El artículo 46 de la Ley 99 de 1993 define el patrimonio y las rentas de las CAR, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 46. Patrimonio y rentas de las corporaciones autónomas regionales. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

- 1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.
- 2) Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.
- 3) El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
- 4) Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-Ley 2811 de 1.974 en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;
- 5) Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.
- 6) Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.
- 7) El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.

8) El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.

9) Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.

10) Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.

11) Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

PARÁGRAFO. Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas.

El Decreto Reglamentario 1768 de 1994⁴³, artículo 11, señaló el régimen patrimonial y presupuestal de las CAR, norma que quedó compilada en el Decreto 1076 de 2015⁴⁴, artículo 2.2.8.4.1.11, que señala:

Las corporaciones tienen autonomía patrimonial. El patrimonio y rentas de las corporaciones son las definidas en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993.

En el presupuesto general de la Nación se harán anualmente apropiaciones globales para las corporaciones. Estas apropiaciones globales deberán ser distribuidas por los respectivos consejos directivos, de acuerdo con el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones de que trata el literal i) del artículo 27 de la Ley 99 de 1993. Estos recursos de inversión se deberán ejecutar, en todo caso, de manera armónica y coherente con las prioridades establecidas en los planes ambientales regionales y locales, debidamente expedidos y aprobados.

Posteriormente, la Ley 344 de 1996, sobre racionalización del gasto público, en su artículo 25⁴⁵, estableció que las CAR financiarán con los recursos propios que les

⁴³ Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la ley 99 de 1993.

⁴⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁵ Ley 344 de 1996, artículo 25: Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los

asigna la Ley 99 de 1993 sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda; además, indicó que el Gobierno nacional hará los aportes del presupuesto nacional a las CAR cuando sus rentas propias por los aportes que reciban del Fondo de Compensación sean insuficientes.

Esta última disposición fue objeto de análisis por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto 1457 de 2002, al indicar:

Ahora bien, se observa que el artículo 25 de la ley 344 de 1996 establece que las corporaciones autónomas regionales financiarán sus gastos de funcionamiento, los de inversión y el servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la ley 99 de 1993, en los artículos 42 a 46 de ésta, lo cual indica el propósito del legislador de que sean autosostenibles y reafirma el principio presupuestal de que los gastos deben corresponder a las rentas de las entidades, y en cumplimiento de las destinaciones señaladas en la ley últimamente citada.

Se observa que la Sala en su pronunciamiento destacó que el propósito del Legislador con esta norma fue determinar la autosostenibilidad de las CAR y reafirmar el principio presupuestal de que los gastos deben corresponder a las rentas de las entidades, en cumplimiento de las destinaciones señaladas en la Ley 99 de 1993⁴⁶.

5.4. Diferencia entre renta y renta propia

De la lectura del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 transcrito en el acápite anterior, se observa que el Legislador, en dicha disposición, reguló el patrimonio y las rentas de las CAR. Como se aprecia, esta norma utiliza el concepto «rentas» de manera amplia y genérica refiriéndose a todos los ingresos que puede percibir una CAR.

Por su parte, existen otras disposiciones que hacen referencia al concepto de «rentas propias», como una subcategoría de la renta, tal como se advierte en lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, que creó el FCA y fijó sus ingresos, entre ellos, el 10% de las restantes rentas propias de las CAR, con dos excepciones a estas, como más adelante se analizará.

Sin embargo, no existe definición legal del concepto «rentas propias» de las CAR. El alcance de este concepto y su diferencia con los ingresos o rentas en general de

recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993. // El Gobierno Nacional hará los aportes del presupuesto nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible cuando sus rentas propias por los aportes que reciban del Fondo de Compensación sean insuficientes.

⁴⁶ La Sala en dicho concepto, también advirtió de un error de transcripción que contiene el artículo 25 de la Ley 344 de 1996, pues allí el Legislador hizo referencia a que con tales recursos se financiarán los gastos de «financiamiento», cuando lo correcto es de «funcionamiento».

las CAR se evidencia en la Sentencia C-275 de 1998 de la Corte Constitucional que diferenció las clases de rentas de estas Corporaciones.

En efecto, la Corte examinó el artículo 46 de la Ley 99 de 1993 y determinó como rentas o recursos propios los señalados en los siguientes numerales de tal disposición:

- 1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.
- 2) Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.
- 3) El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
- 4) Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-Ley 2811 de 1.974 en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;
- 5) Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.
- 6) Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.
- 7) El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.
- 8) El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.

[...].

11) Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

Establecido jurisprudencialmente que los recursos transcritos en precedencia son «rentas propias» de las CAR, la sentencia las diferenció de las «no propias» y señaló que estas últimas corresponden a las contenidas en los numerales 9) y 10) del citado artículo 46 de la Ley 99 de 1993:

9) Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.

10) Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.

Dijo la Corte en la sentencia aludida:

De acuerdo con el artículo transcrito [se refiere al artículo 46 de la Ley 99 de 1993], el patrimonio con el cual fueron creadas las Corporaciones, ya que son desmembraciones del patrimonio público, según la ley 151 de 1959, las sumas de dinero y especies que a cualquier título les transfiera la Nación, los bienes muebles e inmuebles y los que les sean transferidos a cualquier título, están sometidos a la Ley Orgánica de Presupuesto. No así los que corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 46, que se acaba de transcribir, que no se someten a las normas presupuestales de la Nación.

[...].

Atendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.⁴⁷ [negrilla de la Sala].

La diferenciación jurisprudencial sobre las «rentas propias» de las CAR de aquellas que no tienen tal condición, lleva a la Sala a precisar que, en dicho fallo, la Corte Constitucional estaba analizando la exequibilidad del artículo 4 del Decreto 111 de

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 275 de 1998.

1996⁴⁸ respecto de las CAR. Esta norma prevé que «[p]ara efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional» (Ley 179/94, artículo 63).

Se indicó en la demanda que tal disposición menoscababa «las funciones propias de las Corporaciones, al someter su presupuesto a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tener en cuenta los planes de desarrollo municipal previamente aprobados por las Corporaciones», y, además, se precisó que estas entidades tienen «un presupuesto compuesto no sólo por dineros aportados por la Nación, sino que, igualmente, poseen recursos propios, los que deben ser administrados directamente por tales entes corporativos, sin la injerencia del Gobierno Nacional».

La Corte declaró exequible dicho artículo 4o. del Decreto 111 de 1996, bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para las CAR en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación, pero no se extiende al manejo de los demás recursos.⁴⁹

En este orden, el efecto del fallo dictado por la Corte Constitucional fue preservar el núcleo esencial de la autonomía reconocida a las CAR por la Constitución Política, evitando la intervención del Estado en el manejo presupuestal de sus recursos propios, y garantizando que estos sean administrados directamente por las corporaciones, sin la injerencia del Gobierno nacional.

Así las cosas, el análisis de la Corte Constitucional está circunscrito a la aplicación del artículo 4° del EOP, que extiende el régimen presupuestal de los establecimientos públicos a las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, lo cual, incluiría el manejo presupuestal de las rentas propias de las CAR.

La Sala observa que tal análisis de constitucionalidad no conlleva a excluir a las CAR de la clasificación y diferenciación entre rentas propias y recursos de capital conforme lo previsto en el artículo 34 del EOP para los establecimientos públicos,

⁴⁸ «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

⁴⁹ La Corte Constitucional señaló que «el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre el régimen presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales; en razón a que el estudio del artículo 4° del decreto 111 de 1996, se realizó confrontando las normas de la Constitución que regulan las Corporaciones Autónomas Regionales, y no con toda la Carta, los efectos de la cosa juzgada son relativos».

clasificación que resulta aplicable a dichas corporaciones, por remisión del artículo 4° citado, en atención a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1768 de 1994 que se cita a continuación.

En efecto, las CAR gozan de un régimen especial y, por ende, se sujetan a las disposiciones que para ellas establezca la ley⁵⁰. El Decreto Reglamentario 1768 de 1994, determinó, en su artículo 2°⁵¹, las normas aplicables a estas entidades, así:

Artículo 2°. Normas aplicables. Las Corporaciones se regirán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente Decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional. [subrayas de la Sala].

En desarrollo de tal disposición, y al no existir normas especiales ni en la Ley 99 de 1993 ni en el mismo Decreto Reglamentario 1768 de 1994 que regulen el régimen financiero y presupuestal de las CAR⁵², la Sala encuentra aplicable a las corporaciones autónomas regionales (por la remisión que hace el artículo 2° del Decreto 1768 de 1994 a las normas de las entidades descentralizadas del orden nacional) la clasificación de los ingresos de los establecimientos públicos contenida en el artículo 34 del Decreto 111 de 1996, para determinar cuáles recursos de las CAR son considerados rentas propias y cuáles no tienen tal condición.

Dicho artículo 34 del Decreto 111 de 1996 clasifica los ingresos de los establecimientos públicos, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 34. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos entiéndase por:

a) **Rentas propias.** Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

b) **Recursos de capital.** Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiaria (sic), **los rendimientos por operaciones financieras** y las donaciones (Ley 38/89, artículo 22, Ley 179/94, artículo 14). [negrilla de la Sala]

⁵⁰ Ley 489 de 1998, artículo 40.

⁵¹ Esta disposición se encuentra compilada en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.4.1.2.

⁵² La Ley 99 de 1993, sobre el presupuesto de las CAR, hace referencia a la función que tiene el director de presentarle el proyecto de presupuesto al Consejo Directivo para su estudio y aprobación (artículos 27, literal i) y 29, numeral 3).

De lo anterior se colige que, los recursos de los establecimientos públicos se clasifican en: i) rentas propias, que están compuestas por todos los ingresos corrientes, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, y, ii) recursos de capital, que se componen por todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones.

Esta clasificación de los ingresos obedece a su regularidad. Es así como los ingresos corrientes o rentas propias son recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado (en este caso las CAR) para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos. Mientras que los ingresos de capital son aquellas rentas que el Estado (para el caso las CAR) obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables. Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-308 de 1994:

De la Constitución resulta también, que la noción de renta nacional es un concepto fiscal de carácter general que engloba todos los ingresos del Estado que se incorporan al presupuesto para atender el gasto público. Tales rentas nacionales se integran con los recursos de origen tributario y no tributario y con los recursos de capital. Ese concepto lo trae la propia la Carta cuando señala que al Congreso le corresponde la función de "establecer las **rentas nacionales** y fijar los gastos de la administración" (art. 150-11) o dispone que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el **presupuesto de rentas...**"(art. 345)

De igual modo, de la propia Carta se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente la regularidad del ingreso. Por esa razón, se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios.

Son, por el contrario, ingresos de capital, [son] aquellas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.

La clasificación precedente de las rentas o ingresos públicos está consignada en la nueva Constitución, y a ella se le atribuyen los mismos alcances que la teoría hacendística le reconoce contemporáneamente a tales nociones.

En efecto, los artículos 356 y 357 de la Carta autorizan la participación directa o a través del situado fiscal de los municipios, distritos y departamentos en "los ingresos corrientes de la Nación"; y estos ingresos, según el 358, "están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital"

Ahora, como se hizo notar arriba, el concepto de "renta" involucra todos los ingresos públicos, y la noción de "contribución" incorpora tanto los impuestos como los recursos parafiscales (C.P. arts. 150-12 y 338). [negrilla y comillas propias del texto].

Ahora bien, la diferenciación de rentas propias y recursos de capital previsto en el artículo 34 del EOP a las CAR no contraría lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-275 de 1998 respecto a las rentas propias de las CAR, pues aplicar tal clasificación no conlleva ni intervención del Estado en el manejo presupuestal ni injerencia del Gobierno nacional en la administración de dichos recursos, es decir, no se vulnera la autonomía de tales corporaciones.

Por el contrario, al confrontar la clasificación jurisprudencial de los recursos de las CAR realizada por la Corte para efectos de garantizar su autonomía en cuanto a la destinación de estos recursos, con la clasificación legal que prevé el artículo 34 del EOP se observa que existe compatibilidad entre ellas.

Es así, como los ingresos denominados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como «rentas propias», esto es, los enlistados los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, coinciden con las denominadas rentas propias previstas en el artículo 34 del EOP, que incluyen los ingresos corrientes, es decir, aquellos recursos de los que disponen regularmente las corporaciones para atender sus gastos, exceptuando las transferencias de la Nación; mientras que las rentas de las CAR que no tienen la condición de ser rentas propias coinciden con los también definidos en el EOP como recursos de capital, dentro de los cuales se encontrarían los rendimientos financieros.

Respecto de los rendimientos financieros, debe precisarse que si bien estos no se relacionan de manera expresa en el listado de las rentas de las CAR contenido en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993, el numeral 10 de dicha disposición sí consagra de manera general y amplia como rentas «[l]as sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas». Así las cosas, la Sala considera que en esta categoría se ubican los rendimientos financieros, entendidos estos como aquellos ingresos que se generan a favor de una persona natural o jurídica por los depósitos de sus recursos en las cuentas bancarias o cualquier instrumento financiero. En este orden, la institución financiera es la que, una vez generados los rendimientos, los transfiere a las CAR.

Como se indicó, según la clasificación jurisprudencial los recursos transferidos en desarrollo del numeral 10 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 no son considerados como rentas propias de las CAR. En igual sentido, el artículo 34 del EOP tampoco los clasifica como rentas propias, sino como recursos de capital.

Esta clasificación es importante para definir cuáles de las rentas de las CAR están catalogadas como rentas propias, y, por lo tanto, entrarían a formar parte de la **base**

de cálculo de la transferencia al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996, y cuáles están excluidas de dicha base de cálculo.

Lo anterior, lleva a concluir que los rendimientos financieros no forman parte de la base de cálculo de la transferencia al FCA por no tener la condición de ser «rentas propias», mientras que las tasas ambientales, al ser rentas propias de las CAR, y los demás recursos que gozan de tal condición, sí entran a formar parte de la base para el cálculo de la transferencia al FCA.

Realizada la anterior interpretación legal, es menester hacer alusión a los actos administrativos internos del FCA en lo concerniente al alcance de rentas propias para efecto de las transferencias a dicho Fondo, los cuales, en virtud del principio de jerarquía normativa, no pueden adicionar o modificar las norma legales analizadas.

El Comité del FCA expidió, en un primer momento, el Acuerdo núm. 4 del 4 de enero de 2010⁵³, que definió, en el artículo 20, numeral 1º, los recursos que las CAR debían transferir al Fondo, así: «1. Para efectos de la definición de los recursos que deberán ser transferidos al Fondo de Compensación Ambiental, **se entenderán por Rentas Propias los correspondientes a los ingresos corrientes de las Corporaciones**».

Posteriormente, dicho Acuerdo núm. 4 de 2010 fue derogado por el Acuerdo núm. 9 del 3 de abril de 2023⁵⁴, el cual en su artículo 7º dispone:

Artículo 7. Ingresos del Fondo de Compensación Ambiental. Serán ingresos del Fondo de Compensación Ambiental los montos transferidos por las Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes al 20% de los recursos percibidos por concepto de transferencias del sector eléctrico y el 10% de las restantes rentas propias con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y de aquellos que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Parágrafo Primero. Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán clasificar los ingresos de las rentas propias según el CONCEPTO DE INGRESO de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 “CLASIFICADORES AUXILIARES O ATRIBUTOS PARA EL REGISTRO PRESUPUESTAL” de la Resolución Orgánica número 40 del 23 de julio de 2020, expedida por la Contraloría General de la República CGR, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

⁵³ «Por el cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental». Se encuentra en el siguiente link: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/ACUERDO4_2010.pdf

⁵⁴ «Por el cual se adopta el reglamento operativo del Fondo de Compensación». Se encuentra en el siguiente link: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/04/ACUERDO-0009-DE-2023-.pdf>

Parágrafo segundo⁵⁵. El registro de dicho concepto de ingreso debe ser independiente del momento del recaudo, indicando explícitamente la renta propia generada, para que los aportes se realicen sobre la base del recaudo efectivo mensual y no sobre clasificaciones internas que tenga cada Corporación.

[...].

Como puede observarse, el Acuerdo núm. 4 de 2010 fue explícito en señalar que las rentas propias de las CAR eran las correspondientes a los ingresos corrientes, lo cual hacía afín dicho acto administrativo con lo dispuesto en el artículo 34 del EOP y con la clasificación que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-275 de 1998.

No obstante, con la expedición del Acuerdo núm. 9 de 2023 el concepto de rentas propias para efecto de definir los ingresos del FCA se extendió a todas las rentas percibidas por las CAR sin diferenciar entre los ingresos corrientes o rentas propias y los recursos de capital, por lo cual tal acuerdo dejó de ser consonante con lo dispuesto en el EOP y con la clasificación jurisprudencial aludida. Tanto es así, que actualmente cursa ante el Consejo de Estado, Sección Primera, una demanda de nulidad, con radicado 11001032400020250009202, contra el parágrafo 2º del artículo 7 del citado Acuerdo núm. 9, al considerar, entre otros aspectos, que con dicho parágrafo lo que se pretende es incluir fuentes y recursos que no están determinados dentro del concepto y marco legal de los recursos propios.

Por tal razón, la Sala llama la atención en el sentido de que los actos administrativos deben atender lo dispuesto en normas superiores, pues de lo contrario estarían viciados de nulidad.

También, es importante hacer una breve reflexión sobre lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 7 del Acuerdo núm. 9 de 2023. Este parágrafo consagra la obligación para las CAR de clasificar los ingresos de las rentas propias de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Resolución Orgánica número 40 del 23 de julio de 2020, expedida por la Contraloría General de la República, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

La Resolución Orgánica 40 del 23 de julio de 2020 adoptó el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP). Su artículo 3º consagró la obligación para las entidades que conforman el Presupuesto General del Sector Público y los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación, de implementar o adecuar las herramientas

⁵⁵ Contra el parágrafo 2º del artículo 7 del Acuerdo 9 del 3 de abril de 2023 se encuentra en curso una demanda de nulidad ante el Consejo de Estado, Sección Primera, radicado 11001032400020250009202.

que permitan llevar la contabilidad presupuestal pública que incluya el Clasificador Presupuestal por Concepto de Ingresos y por objeto del gasto, así como clasificadores auxiliares o complementarios necesarios para conservar y reportar información presupuestal a la Contraloría General de la República.

El Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) ha tenido actualizaciones permanentes⁵⁶ por su naturaleza dinámica. La versión 7 es la más actualizada, la cual fue adoptada por la Contraloría General de la República mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica núm. REG-ORG-0068 del 8 de noviembre de 2024. Al revisar dicho catálogo, versión 7 (publicado en el aplicativo SIGECI: 18/07/2024 y que se encuentra en el expediente con radicado 11001032400020250009202, proceso adelantado ante la Sección Primera del Consejo de Estado), en lo correspondiente a los ingresos de las CAR, se observa la clasificación de las diferentes cuentas, de las cuales se destacan las relacionadas con las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua, y con la de los rendimientos financieros, por ser los conceptos objeto de la consulta, así:

- 1 Ingresos
 - 1.1 Ingresos corrientes
 - 1.1.01 Ingresos Tributarios
 - 1.1.02 Ingresos No tributarios
 - 1.1.02.02 Tasas y derechos administrativos
 - 1.1.02.02.055 Tasa por el uso del agua
 - 1.1.02.02.088 Tasa retributiva
 - 1.1.02.02.089 Tasa por aprovechamiento forestal
 - 1.1.02.02.090 Tasa compensatoria por caza de fauna silvestre
 - 1.1.02.02.112 Tasa Compensatoria por la utilización permanente de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá
 - 1.2 Recursos de capital
 - 1.2.05 Rendimientos financieros

Los anteriores conceptos están acordes con la clasificación de ingresos definida en el EOP, pues dentro de la noción de ingresos corrientes se encuentran clasificadas las tasas ambientales, entre otros, y dentro del concepto de recursos de capital se encuentran clasificados los rendimientos financieros, entre otros. Clasificación que, igualmente, es coincidente con lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional acerca de la categorización de los recursos de las CAR.

⁵⁶ La Contraloría General de la República, por la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0054 del 25 de agosto de 2022 adoptó la versión 5.0 del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal, (CICP) y por la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG 0065 del 25 de octubre de 2023 adoptó la versión 6.0 del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal, (CICP).

La posible distorsión radica en la forma como el párrafo 1° del artículo 7 del Acuerdo núm. 9 de 2023 hace la remisión al Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP), pues es en dicho párrafo en el que se consideran rentas propias de las CAR todos los ingresos por ellas percibidos, sin diferenciar las rentas que realmente tienen la condición de ser propias de aquellas que no la tienen. Dicha distorsión debe ser resuelta a favor de la interpretación legal indicada en el presente concepto.

Finalmente, debe señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, la totalidad de los recursos de las CAR son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

5.5. Las tasas ambientales establecidas en la Ley 99 de 1993 y su destinación al medio ambiente

La consulta también plantea la inquietud acerca de si las tasas retributivas, compensatorias y por utilización del agua forman parte de la base de cálculo de la transferencia al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996, habida cuenta que tienen una destinación específica.

Sea lo primero indicar que, la Constitución Política de 1991 consagra como uno de los deberes de la persona y del ciudadano «[c]ontribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad» (artículo 95-9). Es por lo que, en materia ambiental, el Legislador creó las tasas ambientales como un mecanismo para que todas aquellas personas que utilicen los recursos naturales paguen por su uso y contribuyan en la restauración del medio ambiente, generando, de esta manera, ingresos a las CAR que les permitan cumplir con su objeto de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Previo a analizar el alcance de cada una de las tasas ambientales, las cuales constituyen una de las clases de tributo existente en la legislación colombiana, la Sala hará una breve referencia a los diferentes tributos existentes.

Los tributos en la legislación colombiana están sometidos al principio de legalidad, reflejado en la atribución que la Constitución Política le otorga al Congreso de la República para establecer, mediante leyes, las rentas nacionales (artículo 150-11 C. Pol. y 338) y las contribuciones fiscales, y, excepcionalmente, las contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley (artículo 150-12 C. Pol.).

En Colombia existen tres clases de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones. Cada uno de ellos tiene elementos que son de su esencia, es así como el **impuesto** es un tributo que el Estado le cobra a todo ciudadano sin que

exista una contraprestación, y lo que recauda entra a sus arcas para atender los servicios que presta; la **tasa** es un tributo que el Estado le cobra a un contribuyente por los servicios que le presta y solo lo paga aquella persona que utiliza dichos servicios; y la **contribución** es un tributo que se causa por el beneficio que obtiene un contribuyente, no obstante, dicho beneficio es general para un grupo de personas y su producto está destinado a una obra pública o a la prestación de un servicio.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto 2394 de 2019, trajo a colación la Sentencia 85001-23-31-000-2010-00012-01 (18871) del 15 de mayo de 2014, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la cual esta Corporación hizo una síntesis adecuada de los tributos en las normas colombianas. Al respecto se dijo:

“En general, los tributos están divididos en tres clases que son los impuestos, las tasas y las contribuciones.

La jurisprudencia y la doctrina coinciden en afirmar que los impuestos son prestaciones pecuniarias que se cobran indiscriminadamente a toda persona, no recaen sobre grupos sociales, profesionales o económicos específicos, no tienen relación directa con un beneficio que se derive para el contribuyente y su pago no (sic) es obligatorio. Además, los valores recaudados ingresan a las arcas generales del Estado para ser utilizados en la atención de todos los servicios necesarios, no de un servicio público específico^{[9]57}.

Las tasas representan la remuneración que los particulares pagan por los servicios que, en general, el Estado presta. Las tarifas de las tasas son fijadas por las autoridades administrativas en proporción al costo del servicio prestado. Luego, las tasas buscan recuperar los costos que para el Estado generan la realización de una actividad o la prestación de un servicio y, además, la remuneración que pagan los particulares tiene relación directa con los beneficios obtenidos^{[10]58}.

Finalmente, las contribuciones representan ingresos tributarios, que se causan por el beneficio que obtiene el contribuyente aunque dicho beneficio es genérico para un grupo de personas y su producto está destinado a una obra pública o a la prestación de un servicio^{[11]59}.

Con fundamento en el artículo 150 num. 12 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha establecido que las contribuciones pueden ser fiscales o parafiscales. Respecto de las contribuciones fiscales, la Corte ha dicho que hacen parte de los ingresos corrientes del Estado y frente a las contribuciones parafiscales

⁵⁷ Cita original 9. **Nota:** Se transcribe sin cita.

⁵⁸ Cita original 10. **Nota:** Se transcribe sin cita.

⁵⁹ Cita original 11. **Nota:** Se transcribe sin cita.

ha precisado que son aquellas que no hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación y que cuentan con un régimen jurídico especial^[12]⁶⁰.

Las contribuciones parafiscales se definen en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto como gravámenes obligatorios establecidos por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de los recursos, así como de los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable, se efectúa de la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella^[13]⁶¹. [negrilla de la Sala].

Concretando el estudio en las tasas como uno de los tributos regulados por la legislación colombiana, debe señalarse que la Corte Constitucional, en la sentencia No. C-495 de 1996⁶², se refirió a su naturaleza jurídica en los siguientes términos:

[...]. En cuanto a la naturaleza jurídica de las tasas, en la sentencia No. C-465/93, esta Corporación sostuvo que:

[...] son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Esta Sala, al explicar al alcance de la tasa, concretamente en la legislación ambiental, indicó, en Concepto 1896 del 21 de agosto de 2008, lo siguiente:

[...] las tasas provienen de la capacidad impositiva del Estado e invariablemente se

⁶⁰ Cita original 12. **Nota:** Se transcribe sin cita.

⁶¹ Cita original 13: Entre otras, ver sentencia C-594 de 2010.

⁶² Por la cual se declararon exequibles el artículo 42 y su parágrafo, el artículo 43 y su parágrafo, y el numeral 4º del artículo 46, todos de la Ley 99 de 1993, y se inhibió para fallar sobre el artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Nota: Debe señalarse que el pronunciamiento que hizo la Corte Constitucional sobre los citados artículos de la Ley 99 de 1993 se produjo cuando estos se encontraban vigentes en su texto original.

definen como la contraprestación por los servicios que presta un ente público, de manera que sólo se causan cuando el servicio se presta; a ello se agrega que en la legislación ambiental se han configurado como *un mecanismo de financiamiento de algunos servicios públicos de carácter administrativo sobre el medio ambiente*.^{111/63}

De lo expuesto, se concluye que los elementos esenciales de las tasas son los siguientes:

- i) Tienen una destinación específica, pues su finalidad es la financiación del servicio público que se presta.
- ii) el hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable;
- iii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio, y
- iv) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos.⁶⁴

En resumen, una tasa es una contraprestación pecuniaria que remunera un servicio que presta el Estado. Una vez verificado el hecho generador surge la obligación tributaria de pago para los sujetos pasivos (la persona que utiliza el servicio) y la pretensión para el Estado, como sujeto activo, de reclamar esa prestación (cobro).

En materia ambiental existen tres clases de tasas, las cuales forman parte de los ingresos o rentas propias de las CAR para ser destinadas al cumplimiento de su obligación constitucional de conservación, restauración y sustitución de los recursos naturales, y de prevención y control del deterioro del medio ambiente⁶⁵. Estas tasas son: i) retributiva, ii) compensatoria y iii) por utilización del agua.

Las **tasas retributivas** son «un cobro que realiza la autoridad ambiental a las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, por la utilización directa o indirecta del recurso como receptor de vertimientos puntuales, en razón a los enormes costos sociales y ambientales así como a los efectos nocivos que

⁶³ Cita original 11: Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-465-93, C-537-95, C-495-96, C-536-06; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de abril 16 de 2006, Rad. No. 44001- 23-31-000-2004-00640-01.

⁶⁴ Corte Constitucional en la Sentencia C- 155 de 2016, en la que hizo alusión a la Sentencia C-260 de 2015 de la misma Corporación. Ver también la Sentencia C-449 de 2015.

⁶⁵ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 1996.

entraña la contaminación con materia orgánica y sólidos suspendidos de estos bienes de uso público».⁶⁶

Las **tasas compensatorias** «tienen por objeto compensar los gastos de mantenimiento y recuperación de la renovabilidad de los recursos naturales renovables».⁶⁷

La **tasa por utilización del agua** es un «instrumento para la protección y renovación de los recursos hídricos al instituir una contraprestación pecuniaria a cargo del usuario por el servicio de protección y renovación de dicho recurso natural, prestado por la autoridad ambiental competente^[8]».⁶⁸

Las tasas en materia ambiental fueron creadas por el Decreto Ley 2811 de 1974⁶⁹ y reiteradas en la Ley 99 de 1993, en sus artículos 42 (tasas retributivas y compensatorias) y 43 (tasas por utilización del agua), razón por la cual la Corte Constitucional afirmó que la Ley 99 de 1993 «no creó nuevas tasas, sino que se ocupó de regular en el orden legal y dentro del marco de la nueva Carta Política las creadas en el Decreto ley 2811 de 1974, pero ahora dentro de las (sic) nueva normatividad constitucional las reguló como rentas de inversión social y como tales son la excepción a la regla de que no pueden existir rentas nacionales con destinación específica»⁷⁰.

Igualmente, indicó la alta Corte que:

En efecto, de la lectura de las disposiciones acusadas [se refiere a los artículo 42 y 43 de la Ley 99 de 1993] se encuentra que se trata de la regulación legal de unas materias muy precisas y definidas que ya habían sido objeto de regulación legal anterior, como quiera que el tema de las tasas contributivas y retributivas, lo mismo que la relacionada con las tasas por la utilización de aguas aparecen reguladas en nuestro ordenamiento jurídico desde 1974, específicamente en los artículos 18, 159 y 160 del Decreto Ley 2811 de 1974; por tanto, no se trata, como lo cree la demandante, de disposiciones por las que se pretenda decretar nuevas tasas nacionales o modificar sustancialmente las ya decretadas, casos en los cuales se requiere de la iniciativa exclusiva del gobierno para efectos de la presentación de la parte correspondiente del proyecto de ley, sino de unas disposiciones de orden legal que se ocupan de regular de manera adecuada y razonable, dentro de una normatividad integral y compleja y ante la nueva Constitución Política, la materia de las llamadas tasas compensatorias y retributivas de los servicios ambientales que

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 2006, rad. 44001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*. Cita 8: Vid. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 1063 de 2003.

⁶⁹ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 1996.

aparece en una normatividad preexistente, antecedente y preconstitucional. Además, en la nueva regulación no aparece ningún elemento nuevo que signifique modificación sustancial de las mismas, enderezada a alterar en esencia el régimen anterior o a modificar alguno de los elementos esenciales de las tasas ya creadas y vigentes.

En su momento, el Decreto Ley 2811 de 1974 reguló las tasas en materia ambiental en los siguientes términos:

Artículo 18. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.⁷¹

Artículo 159. La utilización de aguas con fines lucrativos por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional, que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos acuíferos entre ellos:

- a). Investigar e inventariar los recursos hídricos nacionales;
- b). Planear su utilización;
- c). Proyectar aprovechamientos de beneficio común;
- d). Proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas, y
- e). Cubrir todos los costos directos de cada aprovechamiento.⁷²

Artículo 160. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas en actividades lucrativas.⁷³

Posteriormente, la Ley 99 de 1993, en sus artículos 42 y 43 reguló las tasas ambientales tanto retributivas y compensatorias como de utilización del agua. Estas disposiciones fueron modificadas por los artículos 211 y 216 de la Ley 1450 de

⁷¹ Artículo derogado por el artículo 118 de la Ley 99 de 1993.

⁷² Este artículo fue declarado Inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1063-03 de 11 de noviembre de 2003.

⁷³ Este artículo fue declarado Inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1063-03 de 11 de noviembre de 2003.

2011⁷⁴, 25 de la Ley 1930 de 2018⁷⁵ y 25 de la Ley 2294 de 2023⁷⁶. Para mayor claridad se transcribe la parte correspondiente al alcance de cada tasa y su destinación, tanto en la norma original como en la norma actual:

Texto original de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993	Texto actual con sus modificaciones de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993
Artículo 42. Tasas retributivas y compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas. También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto número 2811 de 1974. [...]. Parágrafo. Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites	Artículo 42. Tasas retributivas y compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas. También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto número 2811 de 1974. [...]. Parágrafo 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos

⁷⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Nota: Los artículos del Plan Nacional de Desarrollo que no fueron derogados expresamente por los planes de desarrollo posteriores o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. **En este orden, las modificaciones introducidas por la Ley 1450 de 2011 a los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 continúan vigentes, pues no han sido derogados expresamente por los planes de desarrollo posteriores, a saber:** i) **Ley 1753 de 2015** «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"» (ver artículo 267 vigencias y derogatorias), ii) **Ley 1955 de 2019** «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"» (ver artículo 336 vigencias y derogatorias) y iii) **Ley 2294 de 2023** «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"» (ver artículo 372 vigencias y derogatorias). No obstante, esta última ley introdujo un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 99 de 1993 y Ley 1930 de 2018 (artículo 25) modificó el parágrafo 2o. del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, que había sido modificado, a su vez, por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011.

⁷⁵ Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

⁷⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Texto original de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993	Texto actual con sus modificaciones de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993
que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites.	provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados. Parágrafo 3o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos. [...].
Artículo 43. Tasas por utilización de aguas. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. [...]. Parágrafo 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera: a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo; b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca; c) En ausencia de las condiciones establecidas	Artículo 43. Tasas por utilización de aguas. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. [...]. Parágrafo 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera: a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo; b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca; c) En ausencia de las condiciones establecidas

Texto original de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993	Texto actual con sus modificaciones de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993
en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos. Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1o del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan.	en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos. Un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos, a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan. [...].

De la lectura de las normas transcritas, se puede evidenciar que las diferentes tasas ambientales, desde la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, **siempre han tenido una destinación específica.**

Es así como en dicho Decreto 2811, los dineros recaudados por concepto del cobro de las diferentes tasas ambientales debían destinarse a:

- a) Los recaudados por concepto de las tasas retributivas debían ser invertidos en las acciones desplegadas por el Estado para eliminar o controlar las consecuencias de las actividades nocivas consistentes en introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas.
- b) Los recursos provenientes de las tasas compensatorias debían emplearse

para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.

- c) Los recaudados por la utilización de aguas con fines lucrativos debían destinarse al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos acuíferos, tales como: i) investigar e inventariar los recursos hídricos nacionales; ii) planear su utilización; iii) proyectar aprovechamientos de beneficio común; iv) proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas, y v) cubrir todos los costos directos de cada aprovechamiento.

De otro lado, según los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, en su versión original, las tasas estaban destinadas específicamente a recuperar total o parcialmente los costos en que debían incurrir las autoridades ambientales por la prestación de los siguientes servicios, como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-495 de 1996, atrás referida:

- a) «En las tasas retributivas, la remoción de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas».
- b) «En las tasas compensatorias, el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, y»;
- c) «En las tasas por utilización de aguas, la protección y renovación de los recursos hídricos».

La anterior destinación específica debe enmarcarse, igualmente, dentro del área de la jurisdicción de las CAR, pues tal como lo dispone el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 estas están encargadas de «administrar, **dentro del área de su jurisdicción**, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible». [Negrilla de la Sala].

Por último, de conformidad con los artículos 42 de la Ley 99 de 1993, modificado en sus párrafos 1º, 2º y 3º por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, y 43 de la Ley 99 de 1993, modificado en sus párrafos 1º y 3º por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011 y en su párrafo 2º por el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018, las tasas ambientales están destinadas a:

a) En las tasas retributivas:

- ❖ la remoción de la contaminación que se genere dentro de los límites legales y también por encima de los límites permisibles, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.
- ❖ para proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo.
- ❖ hasta un 10% de los recursos recaudados para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa.

b) En las tasas compensatorias:

- ❖ para la protección y renovación del recurso natural respectivo.
- ❖ hasta el 10% de los recursos recaudados para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa.

c) En las tasas por utilización de aguas:

- ❖ para la protección y renovación de los recursos hídricos.
- ❖ igualmente, se deben destinar:
 - En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;
 - En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;
 - En ausencia de las condiciones establecidas en los dos eventos anteriores, se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

SECRETARÍA

- ❖ hasta el 10% de los recaudos para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento.
- ❖ un porcentaje de los recursos provenientes de su recaudo se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos, a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Lo anterior, aunado a la competencia territorial de las CAR, habida cuenta que esta está enmarcada dentro del **área de su jurisdicción**, según las voces del artículo 23 de la Ley 99 de 1993, tal como se indicó *ut supra*.

En conclusión, las tasas ambientales son un sistema económico de ingresos a favor de las CAR que deben ser pagadas por las personas que utilicen el medio ambiente de manera nociva o usen el agua; estas tasas siempre han tenido una destinación específica desde 1974 con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente hasta la fecha.

Ahora bien, la Sala procederá a analizar la norma que regula el FCA, concretamente en lo relacionado con sus ingresos, para determinar si las tasas ambientales, que son rentas propias de las CAR, forman parte de la base de cálculo de la transferencia al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996, dada su naturaleza especial de tener una destinación específica.

5.6. Fondo de Compensación Ambiental (FCA)

Mediante la Ley 344 de 1996 se adoptaron «medidas tendientes a racionalizar y disminuir el gasto público, garantizar su financiamiento y reasignar recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal», según lo dispone el artículo 1º.

En materia ambiental, esta ley, en sus artículos 24 al 28, reguló diversos aspectos, y es por ello, que en su artículo 44 indicó que la Ley 99 de 1993 quedaba modificada en lo pertinente.⁷⁷

Uno de los aspectos regulados por la Ley 344 de 1996 fue la creación del Fondo de Compensación Ambiental, como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica y adscrito al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), tal como se lee en su artículo 24. Esta disposición, definió, igualmente, los recursos que nutren el Fondo y su destinación: recursos que provienen de las mismas CAR y se destinarán para financiar el presupuesto de funcionamiento,

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1457 del 13 de octubre de 2002.

inversión y servicio de la deuda de otras corporaciones, previa distribución que de los mismos haga un Comité.

Señala el artículo 24 mencionado, lo siguiente:

Artículo 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación.

[...].

De la disposición transcrita se resaltan los siguientes aspectos:

a. La finalidad del Fondo de Compensación Ambiental

Este mecanismo jurídico cumple con uno de los objetivos de la Ley 344 de 1996 consistente en la reasignación de recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal, «como condición fundamental para mantener el equilibrio financiero y garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política», tal como lo indica el citado artículo 1º de dicha ley.

Esta reasignación de recursos se ve reflejada en el considerando tercero del Decreto 954 de 1999, por el cual se reglamentó el funcionamiento y administración del Fondo, al expresar la existencia de asignaciones desiguales entre corporaciones, por lo que con dichos recursos se busca que aquellas CAR con mayores rentas propias ayuden a financiar a las que tengan menores recursos. Indicó dicho considerando:

Que para la determinación de dichos criterios se tiene en cuenta que existe una asignación desigual de recursos entre las Corporaciones y que el Fondo de Compensación Ambiental deberá financiar adecuadamente a todas estas, lo que conlleva a que aquellas con mayores rentas propias ayuden a financiar a las de

menores recursos, basados en el principio de equidad, tal como se mencionó en la exposición de motivos para la expedición de la Ley 344 de 1996.

b. Los ingresos del Fondo de Compensación Ambiental

Estos provienen de las **rentas propias de las CAR**, por tal razón estas entidades están en la obligación de transferir:

- ❖ El 20% de los recursos percibidos por concepto de transferencias del sector eléctrico. Se exceptúan de esta obligación las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, y,
- ❖ El 10% de las restantes rentas propias. Se exceptúan: i) el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas, y ii) las rentas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Es, precisamente, sobre el alcance del segundo componente de los recursos del FCA que versa la presente consulta; es decir, si las tasas ambientales (retributivas, compensatorias y por utilización del agua) se encuentran incluidas dentro del 10% de las restantes rentas propias, dado que las mismas tienen destinación específica.

La Sala entiende que al indicarse como uno de los ingresos del FCA el 10% de las «restantes» rentas propias se refiere a aquellas que quedan o restan después de tener en cuenta otras rentas propias como fuente de ingresos. En este sentido, dado que uno de los ingresos del FCA es el 20% de los recursos percibidos por concepto de transferencias del sector eléctrico, las cuales son contribuciones parafiscales⁷⁸, y el otro ingreso es el 10% de las restantes rentas propias, ello conlleva a considerar que los recursos percibidos por las CAR provenientes del sector eléctrico son rentas propias de ellas.⁷⁹

⁷⁸ Concepto 2394 de 2019, según se explicará en el punto 5.7. de este concepto.

⁷⁹ En la ponencia para primer debate en las comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara al Proyecto de Ley núm. 089 de 1996 Senado y núm. 185 de 1996 Cámara (Gaceta 524 del 20 de noviembre de 1996), se expuso la creación del FCA como una alternativa para solucionar la asignación desigual de recursos entre las corporaciones. Se puso de presente la limitación impuesta por la Ley 99 de 1993 en «la utilización de los recursos propios de las corporaciones con destino a financiar gastos de funcionamiento», dado que con tal propósito «sólo se pueden emplear los recursos provenientes de las tasas retributivas y hasta el 10% de los provenientes de generación de energía eléctrica», y concluyó que «los demás ingresos propios se deben destinar exclusivamente a financiar gastos de inversión».

De este argumento para exponer la limitación de recursos de las CAR se puede evidenciar que el Legislador previó como una de las rentas propias de estas corporaciones los recursos provenientes de la generación de energía. En consecuencia, al ser los recursos del sector eléctrico rentas propias

Teniendo en cuenta que una de las preguntas formuladas por la ANDJE hace referencia a si la «liquidación del 10% de las restantes rentas propias, a la que se refiere el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, incluye los recursos provenientes de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua», la Sala entiende que al utilizar la expresión «liquidación del 10% de las restantes rentas propias» se está refiriendo a si estos recursos forman parte de la base para el cálculo de la transferencia al FCA.

Hecha tal precisión, y retomando lo señalado sobre los ingresos del FCA, debe indicarse que la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 578 de 1999, se pronunció sobre la constitucionalidad de los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 24 de la Ley 344 de 1996, que creó este Fondo, declarándolos exequibles.

En su argumentación resaltó que la diferencia existente entre las corporaciones autónomas regionales y las corporaciones de desarrollo sostenible respecto a la posibilidad que tienen las primeras de autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables mientras que las segundas no tienen dichas competencias, justifica la reasignación de recursos hacia sectores deficitarios, en virtud de los principios de solidaridad, equidad y redistribución del gasto público, máxime cuando el ambiente «como objeto especial de protección por el Estado es uno sólo y los problemas que pueden afectarlo, como los medios para afrontarlos, no obedecen a límites geográficos o políticos, ni [...] a razones institucionales».

Fue clara la Corte al señalar que el hecho de que las CAR estén facultadas para aprovechar los recursos naturales renovables significa que ellas tienen la capacidad para producir rentas mediante el establecimiento de tasas retributivas o compensatorias por el aprovechamiento directo o indirecto de la atmósfera, del agua y del suelo o la reposición de los recursos naturales que administran.

Sobre el particular, se trae a colación los apartes de la mencionada sentencia:

de las CAR, las restantes rentas propias son las otras adicionales a aquellas, que también se encuentran en esta clasificación.

La Contraloría General de la República clasificó, igualmente, los recursos del sector eléctrico como rentas propias de las CAR. Ello se evidencia en el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP), versión 7, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica núm. REG-ORG-0068 del 8 de noviembre de 2024, que incorporó dichos recursos **como ingresos corrientes o rentas propias**, así: 1. Ingresos / 1.1 Ingresos corrientes / 1.1.01 Ingresos Tributarios / 1.1.02 Ingresos No tributarios / 1.1.02.01 Contribuciones / 1.1.02.01.005 Contribuciones diversas / 1.1.02.01.005.64 Contribución sector eléctrico. La CGR, en el CICP, trae la siguiente definición de esta contribución: «Son los recursos por contribución del sector eléctrico a las que se refiere el artículo 45 de la Ley 99 de 1993. [...]».

Dentro del indicado propósito la ley se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, para denotar que son organismos a los cuales se atribuye, entre otras competencias, la de autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (L. 99/93, art. 33), mientras que a las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (L. 99/93, parágrafo 1º art. 33 y arts. 34 a 41), por el contrario no se les asignan competencias en dicha materia. Ello se justifica en razón de que el objetivo primordial de estos organismos es el de preservar ecosistemas frágiles, pero de una extraordinaria importancia estratégica, tanto a nivel nacional como internacional, que constituyen una promisoría potencialidad de mercados en las áreas de la producción farmacológica o de la seguridad alimentaria. Por consiguiente, el aprovechamiento de recursos en dichos ecosistemas esta vedado porque podría poner en peligro su integridad y con ello su significación social y ecológica en beneficio de la comunidad.

La consecuencia obvia del tratamiento que da la ley al primer tipo de corporaciones, se traduce en la capacidad de éstas para producir rentas, mediante el establecimiento de tasas retributivas o compensatorias por el aprovechamiento directo o indirecto de la atmósfera, del agua y del suelo o la reposición de los recursos naturales que administran e, inclusive, las derivadas del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad (L. 99/93, arts. 42 y 44), en tanto que, por las razones atrás indicadas, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible no tienen la capacidad para generar rentas propias, con ocasión de la administración del ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción.⁸⁰

Adicional a lo expuesto, la Corte hizo énfasis en que, dado que el medio ambiente tiene una especial protección constitucional por parte del Estado, el cual debe considerarse como uno solo, sin ninguna clase de límites, el financiamiento de la gestión de todas las corporaciones debe asumirse con recursos producidos por el mismo sector. Ello justificó la creación del Fondo como instrumento de financiación, pues este nace de las corporaciones y beneficia exclusivamente a las corporaciones, y, por lo tanto, el traslado de los recursos dentro de un mismo ámbito, es decir, con objetivos comunes, se considera una operación neutra. Señaló al respecto:

3.6. Es necesario comprender, además, que el ambiente como objeto especial de protección por el Estado es uno sólo y los problemas que pueden afectarlo, como los medios para afrontarlos, no obedecen a límites geográficos o políticos, ni claro está a razones institucionales. Por consiguiente, es natural admitir, que el financiamiento de la gestión de todas la Corporaciones debe asumirse con recursos producidos por el mismo sector. De este modo es lógicamente comprensible y técnicamente viable considerar que los recursos que en dicho sector se generan deban distribuirse entre los diferentes agentes que participan en el manejo y defensa de los recursos ambientales del país. Pero es mas (sic), la necesidad de la protección integral de los ecosistemas, en cuanto beneficia a la comunidad nacional demanda, en aplicación del principio de

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-578 de 1999.

solidaridad que es el supuesto axiológico en que se acodan las actividades de interés general, que la distribución de los recursos, ordinariamente escasos, se haga en forma racional y eficiente.

[...].

Así, pues, el Fondo nace de las corporaciones y beneficia exclusivamente a las corporaciones, de manera que el traslado de recursos dentro de un mismo ámbito, esto es, caracterizado por objetivos comunes, constituye en cierta forma una operación neutra, pero vital para la protección y manejo del (sic) ambiental y los recursos naturales renovables.⁸¹ [negrilla de la Sala].

De lo anterior, se concluye que las tasas ambientales, como una de las rentas propias de las CAR, sí forman parte de la base de cálculo de la transferencia al FCA, conforme al artículo 24 de la Ley 344 de 1996, y la destinación específica asignada a estas tasas desde la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente-, artículos 18, 159 y 160, y reiterada por la Ley 99 de 1993, artículos 42 y 43, y sus posteriores modificaciones introducidas por los artículos 211 y 216 de la Ley 1450 de 2011, 25 de la Ley 1930 de 2018 y 25 de la Ley 2294 de 2023, no la hace incompatible con la obligación de transferirle al FCA el 10% de sus recursos propios.

La transferencia al FCA del 10% de lo recaudado por las CAR por concepto de tasas ambientales es una destinación adicional que le impone el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 a dichos recursos, máxime cuando esta disposición únicamente consagró dos excepciones a esta transferencia del 10%: el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por las CAR y las rentas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas, sin que estuvieran incluidas expresamente las tasas retributiva, compensatoria y/o por utilización del agua.

En consecuencia, las normas de la Ley 99 de 1993 y sus modificaciones (que regulan las tasas ambientales y su destinación a la protección del medio ambiente) y el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 (que define como uno de los ingresos del FCA el 10% de las restantes rentas propias de las CAR, dentro de las cuales se encuentran las tasas ambientales) son compatibles, armónicas y complementarias.

Ello, por cuanto cada una de estas normas regula un aspecto de la destinación que debe dársele a las rentas propias de las CAR, siempre con una misma finalidad: la defensa, el cuidado y la salvaguardia del medio ambiente, como objeto de especial protección por el Estado.

⁸¹ *Ibidem*.

De un lado, la Ley 99 de 1993 y sus modificaciones les fijan a las tasas ambientales, como rentas propias de las CAR, una destinación para la protección del medio ambiente dentro del ámbito de su jurisdicción; y del otro, la Ley 344 de 1996 también determina una destinación del 10% de las rentas propias de las CAR, dentro de las cuales se encuentran las tasas ambientales, para nutrir al FCA, el cual redistribuye tales ingresos en aquellas CAR con menores recursos, en desarrollo de los principios de solidaridad, equidad y redistribución del gasto público.

5.7. Diferentes clases de destinación de los recursos recaudados por las CAR por concepto de las tasas ambientales (retributiva, compensatoria y por uso del agua)

De lo indicado en los capítulos precedentes, se puede concluir que las tasas retributiva, compensatoria y por uso del agua tienen las siguientes destinaciones específicas, así:

1. Como límite imperativo de carácter legal solo hasta el 10% de las tasas retributivas y compensatorias se puede destinar para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, y el 10% de la tasa de uso del agua para cubrir los gastos de implementación, monitoreo y seguimiento, según lo disponen los parágrafos 2º y 3º del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, modificados por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011 y el parágrafo 2º del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018.
2. El 10% de los recursos recaudados por las tasas ambientales se deben destinar al FCA, según lo prescrito por el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, inciso segundo.
3. Según lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo.

De la misma manera, el parágrafo 3º *ibidem*, modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, indica que los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Asimismo, el parágrafo 2º del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018 señala la destinación para la tasa por uso del agua, así:

- a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;
- b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;
- c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

De igual forma, según el artículo 11 de la Ley 1955 de 2019, un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos.

La Sala, mediante Concepto 2394 de 2019, se pronunció acerca de las transferencias del sector eléctrico a las CAR, cuya naturaleza es la de ser contribución parafiscal «por cuanto tienen la destinación específica de ser aplicadas [...] para la protección del ambiente y los recursos naturales renovables en el territorio de su jurisdicción».

Este pronunciamiento es importante para el caso de la presente consulta, debido a que hace referencia a las diferentes destinaciones que tienen las transferencias del sector eléctrico, que, al igual que las tasas ambientales, son rentas propias con destinación específica y a su vez forman parte de los ingresos del FCA. Allí, se señaló:

1. Como un límite imperativo de carácter legal, solo hasta el diez por ciento (10%) de las mismas se podrá destinar a gastos de funcionamiento, de acuerdo con el parágrafo 1º del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011.

[...].

2. El veinte por ciento (20%) de las mencionadas transferencias se debe destinar al Fondo de Compensación Ambiental, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, que dispone lo siguiente: [...].

3. El artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, establece que los esquemas de pago por servicios ambientales, implementados en áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales, *“podrán ser financiados con*

recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva”.

Estas tres destinaciones especiales no desvirtúan la destinación específica de las transferencias del sector eléctrico a que se ha hecho mención, por cuanto se relacionan también con la misión, los objetivos y las funciones de las corporaciones autónomas regionales y la finalidad primordial de propender por la protección ambiental y la preservación de los recursos naturales renovables en el territorio de su jurisdicción.” [Cursivas y comillas propias del texto].

5.8. Conclusiones

Del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal realizado, la Sala extrae las siguientes conclusiones:

- 5.8.1.** Bajo la Constitución de 1991, la protección del medio ambiente cobró una gran relevancia, tanto es así, que la normativa regula su defensa desde varias ópticas. De un lado, como una obligación del Estado y de los particulares, pero también está concebido como un derecho fundamental y colectivo; asimismo, es considerado como un factor determinante del modelo económico y limitante del ejercicio pleno de los derechos económicos.
- 5.8.2.** Con el fin de proteger de manera efectiva, integral y coordinada el medio ambiente, la Ley 99 de 1993 creó las CAR encargadas de ejercer su administración, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Estas entidades gozan de un régimen de autonomía especial, sus funciones son de interés público y las inversiones tendientes a procurar un medio ambiente sano son consideradas gastos público social, lo que les otorga prioridad sobre cualquier otra asignación. El ejercicio de sus funciones se desarrolla en el ámbito de su jurisdicción, definido este por los ecosistemas a proteger, lo que conlleva a que la jurisdicción se desligue de las divisiones políticas territoriales, y en su defecto, trascienda estos espacios.
- 5.8.3.** Adicionalmente, la Ley 99 de 1993 les otorgó a las CAR un patrimonio y unas rentas, que se encuentran descritos en el artículo 46 *ibidem*, con el fin de cumplir su objeto y sus funciones. Luego, con la expedición de la Ley 344 de 1996, el Legislador fijó pautas para que estas entidades asumieran con sus propios recursos sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, de tal suerte que fuesen autosostenibles, y solo recibirían aportes del FCA cuando dichos recursos fueran insuficientes.

- 5.8.4.** En cuanto a las rentas de las CAR, estas están contempladas en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993. Esta norma regula las «rentas» de forma genérica, sin diferenciarlas, por lo que se puede afirmar que esta disposición enlista diferentes clases de recursos, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-275 de 1998. Por un lado, hay unos, que son la mayoría (los señalados en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 de la norma referida), que gozan de la naturaleza de considerarse «rentas propias», y otros, que, si bien son también rentas de las CAR, no tienen la connotación de «propias», y son los descritos en los numerales 9 y 10 de la norma citada.
- 5.8.5.** Acompasado con la clasificación de las rentas que hizo la jurisprudencia constitucional, luego del análisis del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 111 de 1996, artículo 34, Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), aplicable por la remisión que hace el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1768 de 1994 a las normas de las entidades descentralizadas del orden nacional, señala que las «rentas propias» son los ingresos corrientes, es decir aquellos recursos de que dispone o puede disponer el Estado de forma regular para atender los gastos que demande su actividad. El mismo artículo 34 distingue los recursos de capital, los cuales se caracterizan porque el Estado los obtiene de forma esporádica u ocasional, y dentro de ellos se encuentran los rendimientos financieros.
- 5.8.6.** De la clasificación que hizo la jurisprudencia constitucional al analizar el artículo 46 de la Ley 99 de 1993 y de la que trae el EOP, en su artículo 34, sobre los recursos de los establecimientos públicos, se evidencia que las tasas retributivas, compensatorias y por utilización del agua están clasificadas como rentas propias de las CAR, mientras que los rendimientos financieros generados, de forma particular, por las tasas ambientales y, de forma general, por las rentas propias, son rentas clasificadas bajo la noción «recursos de capital».
- 5.8.7.** Las tasas son tributos regulados por la legislación colombiana, junto con los impuestos y la contribución. La tasa es una contraprestación pecuniaria que remunera un servicio que presta el Estado. Una vez verificado el hecho generador surge la obligación tributaria de pago para los sujetos pasivos (la persona que utiliza el servicio) y la pretensión para el Estado, como sujeto activo, de reclamar esa prestación (cobro).
- 5.8.8.** En materia ambiental, la Ley 99 de 1993 prevé 3 clases de tasas: i) la retributiva, ii) la compensatoria y iii) por utilización del agua.

La tasa retributiva es aquella que cobra la autoridad ambiental a toda persona que utilice la atmósfera, el agua y el suelo para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas. (artículo 42, inciso primero, de la Ley 99 de 1993).

La tasa compensatoria es aquella que se cobra para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. (artículo 42, inciso segundo, de la Ley 99 de 1993).

La tasa por utilización del agua, como su nombre lo indica, es aquella que se le cobra a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, por utilizar las aguas. (artículo 43, inciso primero, de la Ley 99 de 1993).

5.8.9. Estas tasas ambientales fueron creadas desde la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) siendo reiteradas por la Ley 99 de 1993, y desde entonces han tenido una destinación específica para la protección del medio ambiente y la recuperación y conservación de los recursos naturales. Ello, aunado a que la mera condición de tasa conlleva a tener una destinación específica, pues su finalidad es la financiación del servicio público que se presta.

5.8.10. Con la expedición de la Ley 344 de 1996, artículo 24, se creó el FCA como mecanismo jurídico que busca la redistribución de los recursos propios de las CAR, de tal suerte que aquellas corporaciones que tengan mayores rentas propias ayuden a financiar a las que tengan menores recursos. Es por ello, que dicha ley previó que los ingresos del FCA se conforman, entre otros, por el 10% de las restantes rentas propias de las CAR, contemplando únicamente dos excepciones: i) el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas, y ii) las rentas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

En consecuencia, esa norma, únicamente, consagró dos excepciones a la transferencia del 10%, sin que en tales excepciones estén incluidas las tasas retributiva, compensatoria y/o por utilización del agua.

5.8.11. La destinación específica de las tasas ambientales, que constituyen rentas propias de las CAR, no las hace incompatibles con la obligación que tienen estas de transferirle al FCA el 10% de lo recaudado por dicho concepto, pues esa transferencia constituye una imposición legal, de conformidad con

el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

VI. RESPONDE:

- 1. ¿La liquidación del 10% de las restantes rentas propias, a la que se refiere el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, incluye los recursos provenientes de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua?**

Sí. La liquidación del 10% de las restantes rentas propias a la que se refiere el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 incluye los recursos provenientes de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua, dado que estos recursos pertenecen a dicha categoría, y no fueron excluidos, expresamente, de la base para el cálculo de la transferencia al FCA.

- 2. En caso de que las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua no hagan parte del 10% de las restantes rentas propias, ¿cuáles son los recursos que sí deben considerarse dentro de esta categoría y, por lo tanto, ser transferidos al FCA?**

La Sala se remite a la respuesta anterior, conforme la cual los recursos provenientes de las tasas ambientales forman parte del 10% de las restantes rentas propias señaladas en el artículo 24 de la Ley 344 de 1996.

Realizada la anterior precisión, jurisprudencialmente son consideradas rentas propias de las CAR los recursos indicados en los numerales 1,2,3,4,5,6,7,8 y 11 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, según clasificación efectuada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 275 de 1998.

Por su parte, de conformidad con los artículos 4 y 34 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), las rentas propias son todos los ingresos corrientes, es decir, aquellos recursos de que dispone o puede disponer regularmente una entidad para atender los gastos que demanda la ejecución de sus cometidos.

- 3. ¿Los rendimientos financieros generados por el 10% de las restantes rentas propias deben ser transferidos al FCA?**

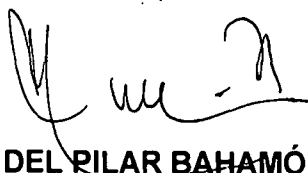
No. Los rendimientos financieros de las rentas propias de las CAR no forman parte de la base para el cálculo de la transferencia al FCA del 10% señalado en el artículo 24 de la Ley 344 de 1996.

Esto por cuanto dichos rendimientos corresponden a la noción «recursos de capital» en los términos del artículo 34 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) y tampoco se encuentran relacionados dentro de la categoría de rentas propias, según la clasificación de los recursos de las CAR que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-275 de 1998.

4. ¿Deben los rendimientos financieros generados por recursos provenientes de tasas ambientales, una vez integrados al 10% de las restantes rentas propias, ser transferidos al FCA?

No. Los rendimientos financieros generados por recursos provenientes de tasas ambientales, una vez integrados al 10% de las restantes rentas propias, no forman parte de la base para el cálculo de la transferencia al FCA señalado en el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, por las mismas razones expuestas en la respuesta anterior.

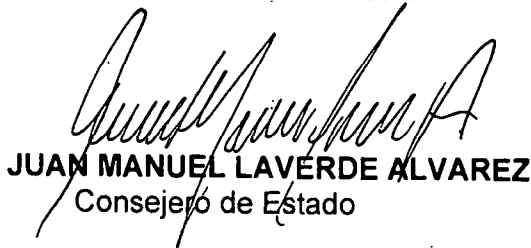
Remítase copia al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada de Intervención 10: Quinta ante el Consejo de Estado y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



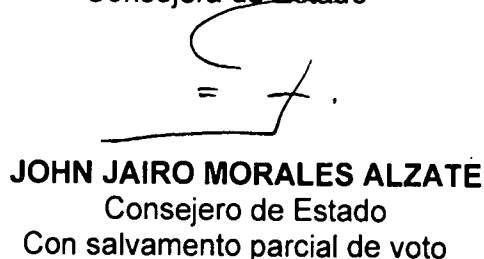
MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala



ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado



JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado



JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado
Con salvamento parcial de voto



LEIDI CAROLINA HUASCA ARANA
Secretaria de la Sala