

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá D.C.,

	
Al responder por favor cite este número <b>13002025E2014184</b>	
Fecha Radicado: <b>2025-05-02 08:28:49</b>	
Código de Verificación: <b>6fef3</b>	Folios: <b>5</b>
Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	

Señor:

**JORGE ALONSO CANO RESTREPO**

Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Ambientales

**PARQUES NACIONALES NATURALES**

Notificación electrónica: [nery.londono@parquesnacionales.gov.co](mailto:nery.londono@parquesnacionales.gov.co) / [jorge.cano@parquesnacionales.gov.co](mailto:jorge.cano@parquesnacionales.gov.co)

Ciudad

**ASUNTO:** Concepto técnico y jurídico referido a la aplicación del Decreto 644 de 2021 y la Ley 1930 de 2018.  
Radicado No. 2025E1009848

Respetado señor Cano:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, de manera atenta nos permitimos dar respuesta, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

### I. ASUNTO A TRATAR:

*“(…)¿Es correcto incluir en el cálculo de áreas traslapadas, para la distribución del 3% de las ventas de energía las áreas de las autoridades ambientales municipales o distritales, además de las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales de Colombia, a pesar de que en el párrafo dos del mismo artículo ya se determina de manera explícita que son Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales de Colombia?”*

*¿Podría el Ministerio dar claridad jurídica y técnica respecto de interpretación de la denominación “autoridades ambientales” para la aplicación del artículo 2 del Decreto 644 de 2021 y en específico para el cálculo de áreas traslapadas con las cuáles se distribuye el 6% de las ventas de energía hidroeléctrica (…).”*

### II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Concepto No. 1300-E2-2021-041296 de 2021  
Concepto No. 1300-E2-2022-001905 de 2022  
Concepto No. 1300-E2-2022-1019828 de 2022  
Concepto No. 13002024E2012815 de 2024

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

### III. ANTECEDENTES JURIDICOS

El artículo 45 de la Ley 99 de 1993<sup>1</sup>, que regula lo relacionado con la Transferencia del Sector Eléctrico -TSE, fue reglamentado por el Decreto 1933 de 1994, que fue compilado por el Decreto 1076 de 2015<sup>2</sup> y a la postre modificado por el Decreto 644 de 2021<sup>3</sup>.

Ahora bien, el citado artículo 45 fue modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011<sup>4</sup> y posteriormente por el 24 de la Ley 1930 de 2018<sup>5</sup>, el cual, para efectos de la consulta, es oportuno traer a colación, el siguiente texto:

*“Artículo 45. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:*

*1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.*

*(...)*

*2. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será de 4% que se distribuirá así:*

*a) 2.5% Para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.*

*b) 1.5% Para el municipio donde está situada la planta generadora.*

*(...)*

*PARÁGRAFO 1. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.*

*PARÁGRAFO 2. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamiento de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.*

*(...)” Subrayado y negrillas fuera del texto.*

### IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En el marco de las inquietudes planteadas, las cuales a continuación se transcriben, corresponde indicar lo siguiente:

<sup>1</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>3</sup> Por el cual se sustituyen los artículos 2.2.9.2.1.4. y 2.2.9.2.1.5., se adiciona un párrafo al artículo 2.2.9.2.1.3. y se adiciona el artículo 2.2.9.2.1.8.A. del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la financiación y destinación de recursos para la gestión integral de los páramos en Colombia.

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>5</sup> Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

***¿Es correcto incluir en el cálculo de áreas traslapadas, para la distribución del 3% de las ventas de energía las áreas de las autoridades ambientales municipales o distritales, además de las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales de Colombia, a pesar de que en el párrafo dos del mismo artículo ya se determina de manera explícita que son Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales de Colombia?***

Desde la perspectiva del derecho tributario y con base en la interpretación jurídica de los elementos del tributo, la respuesta debe analizarse bajo los principios de legalidad y certeza tributaria, así como dentro del marco de la normativa vigente y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

### Principio de legalidad y certeza tributaria

El artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, establece de manera clara los sujetos activos de la transferencia del sector eléctrico. La Sentencia C-594 de 2010 enfatiza que el principio de certeza tributaria exige que los elementos esenciales del tributo, incluidos los sujetos activos, sean determinados de manera clara y precisa por el legislador. En este sentido, cualquier inclusión de entidades no previstas expresamente en la norma podría ser inconstitucional por falta de certeza y reserva de ley.

### Explicación del sujeto activo en la norma

El artículo 45 dispone que el 3% de las ventas brutas de energía debe ser transferido a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o a Parques Nacionales Naturales (PNN) que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

En el párrafo siguiente, la norma reitera la asignación de recursos, estableciendo de manera explícita que los beneficiarios son las CAR y los PNN, sin incluir en ningún momento a las autoridades ambientales municipales o distritales. Adicionalmente la Sentencia C-407 de 2019 confirma que la designación de los sujetos activos en las transferencias del sector eléctrico fue establecida de manera precisa, preservando los principios de legalidad y certeza tributaria.

### Autonomía de las autoridades ambientales municipales y distritales

Si bien el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 otorga a los municipios con más de un millón de habitantes competencias ambientales similares a las de las CAR dentro de su perímetro urbano, esto no los convierte automáticamente en sujetos activos del tributo definido en el artículo 45.

La jurisprudencia ha sido clara en señalar que la asunción de funciones ambientales no implica, per se, el derecho a percibir transferencias destinadas a las CAR o a Parques Nacionales. Adicionalmente, la Corte ha indicado que la asignación de tributos debe responder a criterios objetivos fijados por el legislador y no puede inferirse por analogía o extensión interpretativa.

En conclusión, no es correcto incluir en el cálculo de áreas traslapadas a las autoridades ambientales municipales o distritales para la distribución del 3% de las ventas de energía. La norma es clara al establecer que los beneficiarios son las CAR y/o PNN, según corresponda, sin mencionar de forma expresa a las autoridades ambientales municipales o distritales.

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Una interpretación que busque ampliar los sujetos activos sin respaldo expreso en la ley podría contravenir el principio de reserva legal en materia tributaria (artículo 338 de la Constitución). Desde la perspectiva jurídica, cualquier modificación a esta distribución requeriría una reforma legal expresa por parte del Congreso, pues de lo contrario podría ser objeto de demandas de inconstitucionalidad.

***¿Podría el Ministerio dar claridad jurídica y técnica respecto de interpretación de la denominación “autoridades ambientales” para la aplicación del artículo 2 del Decreto 644 de 2021 y en específico para el cálculo de áreas traslapadas con las cuáles se distribuye el 6% de las ventas de energía hidroeléctrica?***

Sea lo primero indicar que todo alcance sobre los sujetos activos del tributo, debe ajustarse al principio de legalidad y certeza definidos en materia tributaria, evitando interpretaciones extensivas que puedan modificar lo expresamente dispuesto en la ley.

En el marco de lo anterior, corresponde indicar lo siguiente:

### **Alcance del Concepto de “Autoridades Ambientales” en el Decreto 644 de 2021.**

El artículo 2.2.9.2.1.5 del Decreto 644 de 2021, que regula la distribución del 6% de las ventas brutas de energía hidroeléctrica, menciona a las autoridades ambientales como receptoras de las transferencias en los casos en que la cuenca hidrográfica y el área de influencia del proyecto estén en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales .

No obstante, es fundamental interpretar esta expresión conforme a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, en particular su artículo 45, modificado por la Ley 1930 de 2018, que establece que los sujetos activos de la transferencia son exclusivamente **las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y Parques Nacionales Naturales (PNN)** .

Esto en coherencia con lo establecido por la Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia C-594 de 2010 donde se indica que el principio de certeza tributaria exige que los sujetos activos de un tributo estén determinados de manera clara y precisa por el legislador. Por lo tanto, cualquier interpretación que amplíe la noción de “autoridades ambientales” para incluir entidades distintas a las CAR y PNN carecería de fundamento legal y podría vulnerar el principio de reserva de ley en materia tributaria.

### **Sobre el Principio de Legalidad y Certeza Tributaria de la corte.**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que la definición de los sujetos activos de un tributo es una competencia exclusiva del legislador (artículo 338 de la Constitución).

En este sentido:

La Sentencia C-407 de 2019 ratificó que el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 define de manera expresa a las CAR y a PNN como los únicos sujetos activos de la transferencia del sector eléctrico.

La Sentencia C-495 de 1998 ya había establecido que estas transferencias tienen una finalidad compensatoria y que su destinación debe estar claramente definida en la norma.

## CONCEPTO JURÍDICO

**Al contestar por favor cite estos datos:**

Así las cosas, no queda más que considerar que bajo los principios de Legalidad y Certeza Tributaria, los únicos sujetos activos de la Transferencia del Sector Eléctrico correspondiente al 3% de las ventas brutas de energía, son **las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o Parques Nacionales Naturales (PNN)**, que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

### V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo concluido anteriormente.

El presente concepto se expide a solicitud del señor **Jorge Alonso Cano Restrepo**, Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Ambientales de Parques Nacionales Naturales y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

**JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales  
Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales