

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá, D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 5 4 7 7	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2025477	
	Fecha Radicado: 2025-07-23 14:41:31	
	Código de Verificación: 78264	Folios: 6
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor:

JORGE ALONSO CANO RESTREPO

Subdirector de Sostenibilidad y Negocios Verdes

PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Notificación electrónica: grupo.tramitesambientales@parquesnacionales.gov.co /

atencion.usuario@parquesnacionales.gov.co

Ciudad

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico "Transferencias del Sector Eléctrico". Rad.: 2025E1030992

Atento saludo,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, 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:

"(...) 1.Cuál es la naturaleza jurídica de las Transferencias del Sector Eléctrico y qué implicaciones tiene su carácter de contribución parafiscal frente a la destinación de los recursos?

2. Qué tipo de actividades pueden ser financiadas con recursos de TSE por parte de Parques Nacionales? En particular, es procedente financiar acciones de conservación, restauración, control y vigilancia, monitoreo, estudios técnicos o formulación de proyectos en áreas protegidas y sus zonas de influencia?

3. Las inversiones de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) deben destinarse exclusivamente al área denominada páramo dentro del área protegida que provee el recurso hídrico al proyecto hidroeléctrico, dentro de la integralidad del área protegida que provee el recurso hídrico al proyecto hidroeléctrico o pueden realizarse inversiones en otro Parque Nacional Natural diferente?

4. Cuál es el alcance jurídico de la expresión "para páramos donde existen" establecida en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, en relación con la destinación de los recursos provenientes de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE)?

En particular, se solicita precisar si esta disposición debe entenderse como una asignación obligatoria o prioritaria de recursos para actividades ambientales en ecosistemas de páramo, o si su aplicación está condicionada a criterios de ubicación, presencia efectiva del ecosistema y competencia de todo el sistema de parques nacionales, aun si este no está cerca de la generación de energía eléctrica, razón por la cual no beneficia al contribuyente.

5. Cuál es el alcance del porcentaje de hasta el diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) que pueden destinarse a gastos de funcionamiento, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 y su normativa reglamentaria?

6. Qué se entiende por "gastos de funcionamiento" en el marco de la destinación específica de las TSE?

CONCEPTO JURÍDICO

7. *Cuál debe ser el manejo que se a los eventuales rendimientos financieros” que se obtengan de recursos asociados a las TSE?
¿Dónde y cómo deben ser invertidos esos recursos? (...).”*

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Concepto No. 1300-E2-2022-001905 de 2022
Concepto No. 1300-E2-2022-1019828 de 2022
Concepto No. 13002024E2014801 de 2024

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

El artículo 45 de la Ley 99 de 1993¹, 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 2015² y a la postre modificado por el Decreto 644 de 2021³.

Ahora bien, el citado artículo 45, fue modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011⁴ y posteriormente por el 24 de la Ley 1930 de 2018⁵, 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 existen.

(...)

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 existen.

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.

Posteriormente, mediante Sentencia No. 11001-03-24-000-2023-00019-00 (27555), emanada de la Sección Cuarta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 12 de junio de 2025, se determinó: *“1. Declarar la nulidad del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 644 de 2021, por las razones expuestas en esta providencia (...).”*; de

¹ 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.

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

³ Por el cual se sustituyen los artículos 2.2.9.2.1.4. y 2.2.9.2.1.5., se adiciona un parágrafo 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.

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

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

CONCEPTO JURÍDICO

tal forma que a la fecha, no existe fórmula que permita realizar la distribución del porcentaje de las ventas brutas por generación hidroeléctrica.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1.Cuál es la naturaleza jurídica de las Transferencias del Sector Eléctrico y qué implicaciones tiene su carácter de contribución parafiscal frente a la destinación de los recursos?

Para efectos de la anterior pregunta, es oportuno recordar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁶ al analizar el tema de las Transferencias del Sector Eléctrico, trajo a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-495-98, quien revisó la naturaleza jurídica y finalidad de la transferencia, señalando lo siguiente:

“(...) No determina la ley cuál es la naturaleza jurídica de la mencionada transferencia. Por lo tanto, es necesario desentrañar ésta con el fin de examinar si la destinación se ajusta a la Constitución.

“Es indudable que dichas rentas no constituyen un impuesto de las entidades territoriales. Se trata de contribuciones que tienen su razón de ser en la necesidad de que quienes hacen uso de recursos naturales renovables, o utilizan en su actividad económica recursos naturales no renovables, con capacidad para afectar el ambiente, carguen con los costos que demanda el mantenimiento o restauración del recurso o del ambiente. Dichas contribuciones tienen fundamento en las diferentes normas de la Constitución que regulan el sistema ambiental.

“Dado que la contribución tiene una finalidad compensatoria, es constitucional que sus recursos se destinen a los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Pero además dicha contribución tiene un respaldo constitucional adicional, en la medida en que todo lo concerniente a la defensa y protección del ambiente es asunto que concierne a los intereses nacionales en los cuales la intervención del legislador está autorizada”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)(...)”.

De tal manera que la Corte Constitucional, sobre la naturaleza jurídica de la Transferencia del Sector Eléctrico de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, determinó que una **contribución parafiscal**. A la luz de lo anterior y de conformidad con el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se considera que su destinación se debe realizar en beneficio del grupo, gremio o sector económico que la tributa.

En este último sentido se pronunció la Corte Constitucional en su Sentencia C-152 del 19 de marzo de 1997, señalando lo siguiente:

*“(...) Según la Constitución y la ley orgánica de presupuesto, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, las características esenciales de las contribuciones parafiscales son: 1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado; 2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico; 3a. **Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;** 4a. **Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa;** 5a. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación,*

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejera ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI. Bogotá, D.C., agosto seis (6) de dos mil tres (2003)

CONCEPTO JURÍDICO

de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o "por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación; 6a. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, para que se inviertan de conformidad con las normas que las crean, corresponde a la Contraloría General de la República; 7a. Las contribuciones parafiscales son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer "excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Finalmente, a través de la Sentencia C-594 de 2010, la Corte Constitucional reiteró que la Transferencia del Sector Eléctrico son una contribución que tiene una finalidad compensatoria, pero le agregó que es de carácter parafiscal, con base en las siguientes consideraciones:

"De modo que para la Corte, si bien las transferencias del sector público no constituyen en sentido técnico un impuesto de las entidades territoriales, su naturaleza jurídica es la de una **contribución** que tiene **una destinación específica consistente en mantener o restaurar el medio ambiente afectado por quienes utilizan en su actividad económica recursos naturales renovables o no renovables**. (...) En el actual sistema fiscal colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones. Estos aun cuando son fruto del desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado tienen características propias que los diferencian. En cuanto a la categoría de las contribuciones ha indicado que las fiscales se distinguen de las denominadas contribuciones parafiscales (C. P. arts. 150-12 y 338), las cuales se encuentran definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, en los siguientes términos: 'Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico **y se utilizan para beneficio del propio sector**(...)' (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2°).

Las transferencias del sector eléctrico responden a esta tipología, como quiera que su imposición deviene del poder de exacción del Estado, afecta a un determinado sector económico -las empresas generadoras de energía -y su destinación está previamente definida a favor de la preservación del medio ambiente. Dada su naturaleza tributaria, las normas que las crean están sujetas a las previsiones del artículo 338 de la Constitución Política". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Con base en lo anterior, a partir de la Ley 1930 de 2018, el recaudo de la Transferencia del Sector Eléctrico, debe ser destinado para la conservación de páramos en las zonas donde existen y además se debe invertir en beneficio del grupo, gremio o sector económico que la tributa (generadores de energía) y en este último caso, los recursos recaudados se deben invertir en el mantenimiento o restauración del medio ambiente afectado por quienes utilizan en su actividad económica recursos naturales renovables.

2. Qué tipo de actividades pueden ser financiadas con recursos de TSE por parte de Parques Nacionales? En particular, es procedente financiar acciones de conservación, restauración, control y vigilancia, monitoreo, estudios técnicos o formulación de proyectos en áreas protegidas y sus zonas de influencia?

3. Las inversiones de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) deben destinarse exclusivamente al área denominada páramo dentro del área protegida que provee el recurso hídrico al proyecto hidroeléctrico, dentro de la integralidad del área protegida que provee el recurso hídrico al proyecto hidroeléctrico o pueden realizarse inversiones en otro Parque Nacional Natural diferente?

4. Cuál es el alcance jurídico de la expresión "para páramos donde existen" establecida en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, en relación con la destinación de los recursos provenientes de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE)?

En particular, se solicita precisar si esta disposición debe entenderse como una asignación obligatoria o prioritaria de recursos para actividades ambientales en ecosistemas de páramo, o si su aplicación está condicionada a criterios de ubicación, presencia efectiva del ecosistema y competencia de todo el sistema de parques nacionales, aun si este no está cerca de la generación de energía eléctrica, razón por la cual no beneficia al contribuyente.

CONCEPTO JURÍDICO

En relación con estas tres inquietudes, corresponde reiterar, tal cómo se indicó anteriormente que, el Consejo de Estado, mediante Sentencia No. 11001-03-24-000-2023-00019-00 (27555), del 12 de junio de 2025, determinó: “1. *Declarar la nulidad del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 644 de 2021, por las razones expuestas en esta providencia (...).*”; de tal forma que a la fecha, no existe fórmula que permita realizar la distribución del porcentaje de las ventas brutas por generación hidroeléctrica.

Sobre este último asunto, la nulidad simple se decretó por el Consejo de Estado, al considerar que el reglamento omitió dentro de la fórmula de distribución el criterio “*y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren*”, a la luz de lo establecido por el mandato legal; asunto el cual había sido considerado en la reglamentación como un criterio de destinación de los recursos.

Así las cosas, al haberse expulsado del mundo jurídico la citada disposición, le corresponde al Gobierno Nacional establecer una nueva fórmula de distribución, incluyendo este último criterio mediante un nuevo reglamento y mientras ello no sea realizado, no es factible para esta Oficina establecer el alcance normativo, bajo el entendido, que los asuntos contenidos en sus preguntas, deberán ser objeto de reglamentación.

Sin perjuicio de lo anterior, por ahora corresponde recordar que la destinación de los tributos se encuentra sometida al principio de reserva de ley; de tal forma que, los recursos provenientes de la Transferencia del Sector Eléctrico deben ser destinados para la conservación de páramos en las zonas donde existieren y además, se deben invertir en beneficio del grupo, gremio o sector económico que la tributa (generadores de energía) y en este último caso, los recursos recaudados se deben invertir en el mantenimiento o restauración del medio ambiente (cuenca hidrográfica y en el área de influencia del proyecto) afectado, por quienes utilizan en su actividad económica los recursos naturales renovables, de conformidad con lo ordenado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, modificatorio del 45 de la Ley 99 de 1993.

Mientras se expide la nueva reglamentación, es acertado indicar que, “*la cuenca hidrográfica*”, el “*área de influencia del proyecto*” “*y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren*”, se constituyen en los elementos a tener en cuenta en la distribución geográfica de las inversiones, y se debe considerar que las inversiones que se realicen en la cuenca hidrográfica⁷ y en el área de influencia del proyecto, no solo mantienen o restauran el medio ambiente afectado por quienes utilizan el agua, sino que, también, generan un beneficio económico para el contribuyente, al mantener y mejorar los servicios ecosistémicos hídricos que permiten la generación de energía, observando con ello, la naturaleza jurídica de contribución parafiscal de las Transferencias del Sector Eléctrico.

5. *Cuál es el alcance del porcentaje de hasta el diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE) que pueden destinarse a gastos de funcionamiento, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 y su normativa reglamentaria?*

⁷ Artículo 2.2.9.2.1.2. del Decreto 1076 de 2015 define la cuenca hidrográfica y el área de influencia del proyecto así:

“Cuenca hidrográfica. Conjunto territorial hidrográfico de donde proviene y se surte una central hidroeléctrica del recurso hídrico para la producción de energía eléctrica hasta el sitio de presa u otra estructura de captación. Hacen parte de este conjunto la cuenca tributaria del cauce principal y las cuencas de los cauces captados con desviaciones de agua para el mismo fin.”

Área de influencia del proyecto. Municipio o conjunto de municipios en los cuales la empresa propietaria de una planta de generación eléctrica ha adquirido predios para el proyecto”.

CONCEPTO JURÍDICO

6. Qué se entiende por “gastos de funcionamiento” en el marco de la destinación específica de las TSE?

La norma en mención establece que las Autoridades Ambientales competentes, pueden destinar un 10% de los recursos recaudados por concepto de las Transferencias del Sector Eléctrico, a cubrir gastos de funcionamiento. En este sentido, se recuerda que el artículo 36 del Decreto 111 de 1996⁸, establece que el presupuesto de gastos está conformado por **gastos de funcionamiento**, servicio de la deuda pública y gastos de inversión y los gastos de funcionamiento “Son los gastos necesarios para el normal ejercicio de las funciones de la entidad, y hacen parte de éstos los servicios personales, gastos generales y transferencias”⁹.

7.Cuál debe ser el manejo que se a los eventuales rendimientos financieros” que se obtengan de recursos asociados a las TSE? ¿Dónde y cómo deben ser invertidos esos recursos?

Sobre el asunto en cuestión corresponde indicar que, existe un principio jurídico emanado del derecho romano el cual señala que lo “*accessorium sequitur principale*”, es decir, lo accesorio sigue la suerte de lo principal. El aludido principio se encuentra contenido en el Código Civil Colombiano (art. 738, 739) y ha tenido un gran desarrollo jurisprudencial en el país.

De tal forma y teniendo presente que los intereses forman parte del “capital”, se considera que, los rendimientos financieros causados por el depósito en cuenta de los recursos recaudados por concepto de la Transferencia del Sector Eléctrico deben ser destinados e invertidos atendiendo las normas que regulan la destinación del citado tributo ambiental.

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 Verdes de **PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA** 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 de Oficina Asesora Jurídica

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

⁸ 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.

⁹ Concepto 136911 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública.