



Bogotá, D. C.

Doctora  
Claudia Marcela Numa Páez  
Directora Distrital de Presupuesto  
[cnuma@shd.gov.co](mailto:cnuma@shd.gov.co)  
NIT 899999061  
Bogotá D. C.

## CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024IE022534O1 del 30 de julio de 2024
Descriptor general	Presupuesto, Tesorería.
Descriptores especiales	Destinación de los recursos provenientes de las tasas retributivas por concepto ambiental del impuesto predial el cual constituye el patrimonio y renta de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
Problema jurídico	¿Cuál es el manejo presupuestal y financiero de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, para el cumplimiento de las órdenes impartidas 4.42 y 4.40 de la sentencia del Consejo de Estado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014 y el convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de febrero de 2011?
Fuentes formales	Constitución política  Ley 3ª de 1961 <sup>1</sup> ; Ley 62 de 1983 <sup>2</sup> ; Ley 99 de 1993, Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007 <sup>3</sup>  Auto 089A de 2009 y Auto 047 de 2010, Sentencia C-145 de 2021 Corte Constitucional  Consejo de Estado sentencia radicado 25000-23-25-000-2003-01749-01(0398-08)  Asamblea Corporativa 18 de 2002 Acuerdo no. 01 del 20 de enero de 2021  Convenio Interadministrativo 171 del 26 de junio de 2007

De acuerdo con el Decreto Distrital 237 de 2022 que modificó el Decreto Distrital 601 de 2014, es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, entre otras, absolver las consultas relacionadas con las temáticas de tesorería, contractuales, administrativas, presupuestales, contables, de crédito público y las que le sean

<sup>1</sup> [Ley 3 de 1961](#) "Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá.

<sup>2</sup> [Ley 62 de 1983](#) "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 3ª de 1961, que creó la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR."

<sup>3</sup> [Ley 1150 de 2007](#). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

encomendadas por el Secretario Distrital de Hacienda, por lo tanto, le competente pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

### **IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:**

La Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, eleva consulta con el fin de aclarar diversos aspectos respecto al giro de recursos que hacen parte del presupuesto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR (en adelante CAR), esto, para dar cumplimiento a lo ordenado por el fallo del Consejo de Estado respecto al financiamiento del proyecto PTAR Canoas y las obligaciones contenidas en el Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de febrero de 2011, así:

*(...) 1. ¿Es posible girar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca solo el recaudo del porcentaje del ambiental del Impuesto Predial Unificado incluidos sanciones e intereses, que no haga parte de la modificación 3 del Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de febrero de 2011, los cuales adicionalmente se encuentran previstos en las ordenes 4.42 y 4.44 de la sentencia del Consejo de Estado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014?*

*2. ¿Con el fin de cumplir lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993, se podrían modificar el Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011, para incluir el giro directo de los recursos del porcentaje ambiental del Impuesto Predial Unificado incluidos sanciones e intereses de Bogotá a la cuenta de destinación específica de la DDT donde se administran las demás fuentes definidas en el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011 o en el vehículo financiero que defina la EAB, con el fin de garantizar la financiación del proyecto para la construcción de la PTAR Canoas?.*

*3. ¿Qué otras alternativas se podrían adelantar para asegurar el cumplimiento por parte de la CAR, de la destinación definida el Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011, de los recursos del porcentaje ambiental del Impuesto Predial Unificado incluidos sanciones e intereses, para la construcción de la PTAR Canoas?*

Manifestando de entrada que, es la CAR, como se verá más adelante, la entidad competente en ejercicio de sus facultades, autonomía y competencias legales, para ordenar la forma en la que se llevará a cabo la distribución de sus recursos propios y el gasto de los mismos, sin que por esto se desatienda que en parte dichos recursos cuentan con una destinación específica y sin perjuicio de que en todo o en parte, la Secretaría Distrital de Hacienda en el ejercicio de su función misional es quien los recauda.

En ejercicio de las mismas características (facultades, autonomía y competencias legales, etc.), es la CAR y los demás intervinientes del Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011, quienes en virtud de las obligaciones y derechos que de dichos instrumentos emanen, los únicos que en el ejercicio de la voluntad de las entidades que representan, deberán llevar a cabo las negociaciones, conversaciones y mesas de trabajo que estimen pertinentes y que sean tendientes, para modificar los citados acuerdos si lo determinan conveniente, dejando de presente que, estos documentos no acompañaron la consulta, por ende, esta se desatará únicamente sobre el contenido informado por el peticionario de la misma.

Para finalizar este aparte y en la misma línea ya mencionada, es la CAR y demás entidades participantes del desarrollo del proyecto, las que dentro de sus funciones legales y aquellas establecidas en el Convenio 171 de 2007, el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011 y el fallo del Consejo de Estado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014, las que deberán propender por el cumplimiento de las obligaciones que les asista, sin extralimitarse en sus funciones establecidas por ley, como de aquellas asumidas dentro del marco legal aplicable por los citados instrumentos, recurriendo a los mismos para obtener el cumplimiento de las obligaciones que a cada uno le asista.

Visto lo anterior y entrando en materia, se procede a resolver la consulta formulada con base en los elementos descritos en esta.

## **CONSIDERACIONES:**

Con el propósito de resolver los interrogantes planteados se procederá a analizar: i) Naturaleza Jurídica de la CAR; ii) Aplicación del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble; iii) Modificación de un Convenio interadministrativo y; iv) Conclusión.

### **1. Naturaleza Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.**

Respecto a la naturaleza jurídica de la CAR, cabe mencionar que no ha sido un tema pacífico, esto con ocasión a la particularidad de sus funciones, estructura y ubicación en la administración pública del Estado.

Basta con recordar lo dicho por la Corte Constitucional<sup>4</sup> respecto a que la CAR, no hace parte del sector central como tampoco del sector descentralizado por servicios toda vez que, no está adscrita ni vinculada a ningún ente del sector central, sin perjuicio esto de que en otras ocasiones, la misma corporación ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios *-así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna-*. Se trata pues de un organismo autónomo<sup>5</sup> que no se encuadra como una entidad del orden territorial debido a que no está incluida en el artículo 286 de la Constitución política, artículo que las menciona de forma taxativa<sup>6</sup>.

Continuando, frente a dicha naturaleza jurídica el Consejo de Estado<sup>7</sup> en múltiples sentencias ha manifestado lo siguiente:

*“(…) Con anterioridad a la expedición de la Carta Fundamental de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales, fueron creadas por el Legislador como personas jurídicas de derecho público, con carácter de establecimientos públicos*

<sup>4</sup> [Auto 047 de 2010 del 3 de marzo de 2010](#). Corte Constitucional. Acción de tutela presentada por Tito Augusto Viveros Madroñero contra la Alcaldía de Santiago de Cali, Emsirva y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C. y [Auto 089A de 2009 del 24 de febrero de 2009](#). Corte Constitucional. Por el cual se resuelve el Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Duodécimo Penal del Circuito de Cali y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>5</sup> Constitución Política artículo 150 numeral 7

<sup>6</sup> [Concepto 210281 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública](#). Régimen aplicable. Comisiones al exterior ¿Cuál es el procedimiento que debe adelantarse para otorgar una comisión de estudios al exterior a un empleado de una CAR? Rad: 20229000186832 del 03 de mayo de 2022.

<sup>7</sup> [Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección "A" Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, número de radicado: 25000-23-25-000-2003-01749-01\(0398-08\)](#). Actor: Luisa María Méndez Sánchez. Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR

adscritos o vinculados a las entidades del orden central de la Rama Ejecutiva del Poder Público, para el ejercicio de funciones administrativas y la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios.

En particular la Corporación demandada, inicialmente fue creada como establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio público, en virtud de la Ley 3 de 1961 y fue denominada Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá. Posteriormente, según lo dispuesto por la Ley 62 de 28 de diciembre de 1983, que modificó la anterior Ley, la Corporación de conformidad con su artículo 2º, tomó el nombre de Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR. Y en virtud de la Ley 99 de 1993, se le llamó Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

De acuerdo con lo dispuesto por la Carta Política de 1991, en el numeral 7º de su artículo 150, le corresponde al Congreso por medio de Ley reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>8</sup>.

Fue así como la Ley 99 de 1993, reguló su creación y funcionamiento y en su artículo 23, dispuso que dichas Corporaciones son entes corporativos de carácter público de creación legal, que están integrados 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.

En la actualidad, estos entes corporativos son una categoría de entidades públicas, dotados de un régimen especial que les permite conjugar una serie de condiciones que garantizan su autonomía, la participación de las autoridades territoriales y la ejecución de una sola política ambiental y cuyas funciones se dirigen a preservar el medio ambiente y los recursos naturales. (...)"

Siendo así que, el Acuerdo de la Asamblea Corporativa 18 de 2002<sup>9</sup>, en su artículo 3º modificado por el Acuerdo no. 01 del 20 de enero de 2021<sup>10</sup> de la misma entidad, únicamente materializan y replican la naturaleza jurídica ya reconocida de la CAR, así:

**Artículo 3º.** Artículo 3º. NATURALEZA JURÍDICA. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, es un ente corporativo de carácter público, creado por la Ley 3ª de 1961 y modificado por las Leyes 62 de 1984 y 99 de 1993, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio e independiente de las entidades que la constituyen, encargado por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos

8 Resalta la Sala que además de existir Corporaciones Autónomas Regionales de creación legal, también existen de creación constitucional, como la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, según lo dispone el artículo 331 de la Carta Magna, que fue creada para la recuperación de dicho Río y que se organizó a través de la Ley 167 de 1994, en la cual se señaló su propio régimen jurídico diferente al de las demás Corporaciones previstas en la Ley 99 de 1993.

9 [Asamblea Corporativa 18 de 2002](#) "Por medio del cual se adoptan los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y se adoptan otras disposiciones" adoptado, aprobado y expedido a través de la Resolución 703 del 25 de junio de 2003 del Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial "por la cual se aprueban los estatutos de la corporación autónoma regional de Cundinamarca – CAR"

10 [acuerdo no. 01 del 20 de enero de 2021](#). Por medio del cual se propone a la Asamblea Corporativa de la entidad, la reforma de los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces. (Subrayado y fuera del texto)*

Concluyendo entonces que, la CAR es una entidad pública que cuenta **con autonomía administrativa y financiera**, patrimonio propio y personería jurídica, autonomía que se encuentra garantizada desde la misma constitución política<sup>11</sup> y que fue desarrollada por la Ley 99 de 1993<sup>12</sup> como se verá a continuación.

### 1.1. De la autonomía de la CAR

Ahora bien, con ocasión al sentido de la consulta en el cual se busca establecer la posibilidad de giro directo de ciertos recursos que por mandato legal pertenecen a la CAR, sin que se pueda colegir si existe o no autorización de la entidad, es dable traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional<sup>13</sup>, esto, respecto a la autonomía desde su esfera financiera, así:

*“(…) La autonomía financiera, por su parte, consiste en la facultad que ostentan dichos organismos para percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones, las multas, etc., (art. 46 de la Ley 99 de 1993). (…)”*

Siendo así que, es la CAR en el ámbito y ejercicio de su autonomía e independencia y dentro del marco legal de sus funciones y obligaciones, la única capaz y competente para gestionar y administrar sus bienes y rentas propias<sup>14</sup>, sin perjuicio de que el recaudador de alguna porción de sus recursos, conozca de la destinación que deberá dársele a los mismos.

## 2. Aplicación del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.

Frente a la aplicación del porcentaje ambiental que hace parte del presupuesto de la CAR, vale mencionar que la Ley 99 de 1993 estableció claramente en su artículo 44 cómo se debe distribuir dicho porcentaje, fijando así una destinación específica al mismo, así:

11 Constitución Política. Artículo 150 **Corresponde** al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (...) (subrayas nuestras).

12 [Ley 99 De 1993](#) “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.

13 [Corte Constitucional. Sentencia C-145/21](#). Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 125 (parcial) del Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”. Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. 20 de mayo de 2021.

14 Se trae a colación que, el art. 46 de la Ley 99 de 1993 es el que establece Patrimonio y Rentas de la CAR, encabezando esta lista de recursos “(…) 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. (…)*”



**ARTÍCULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE. (...)**

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, **de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.** Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece. (...)

**PARÁGRAFO 2.** <Parágrafo modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> **El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.** (Subrayado y fuera del texto)

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 en su artículo 266, estableció lo siguiente:

**“(...) ARTÍCULO 266. Inversiones programa de saneamiento del río Bogotá.** Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D. C., incluidos sus intereses y sanciones, se destinarán para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación, construcción y optimización de plantas de tratamiento de aguas residuales u otros proyectos de saneamiento ambiental a desarrollar en cualquiera de las cuencas integrantes del río Bogotá, en jurisdicción de la Car Cundinamarca. (...)”

Precisando entonces que, no se trata pues del 100% del recaudo por concepto de porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble los que deberán destinarse a dicho rubro, sino el mismo **CINCUENTA POR CIENTO (50%)**, bajo el entendido que, una norma desarrolla la otra.

Se evidencia entonces que, el **CINCUENTA POR CIENTO (50%)** del producto correspondiente al recaudo del impuesto predial será destinado exclusivamente al saneamiento del río Bogotá, entre lo que se encuentra a criterio de esta Dirección Jurídica, el desarrollo del proyecto que comprende el objeto del Convenio 171 de 2007, el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011 y el fallo del Consejo de Estado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014.

Ahora bien, conforme al artículo 46 de la Ley 99 de 1993, si bien es cierto el recurso cuenta con una destinación específica, este, en todo caso, hace parte del patrimonio de la CAR y es dicha entidad, la que, como se indicó previamente, en virtud de su autonomía deberá dar cumplimiento al mandato legal impuesto respecto a los rubros de gasto del citado recurso, haciendo uso adecuado del mismo, y no es viable jurídicamente que otra entidad, aún para dar la misma destinación que hubiese podido dirigir la CAR al recurso, lo haga

directamente subrogando o sustituyendo al titular legal del dinero y vulnerando la autonomía que ostenta la entidad.

Considerando lo anterior, se concluye que no es posible hacer uso del citado recurso sin que medie orden y/o autorización expresa del titular de este, que para el caso que nos ocupa, sería la CAR.

### 3. Posibilidad de Modificación de un Convenio Interadministrativo

Con relación a los convenios interadministrativos, es válido traer a colación lo expuesto en concepto<sup>15</sup> de esta Dirección Jurídica, en el cual se mencionó que, siguiendo lo establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998<sup>16</sup>, un convenio interadministrativo se trata pues **de la manifestación de la voluntad de dos o más entidades públicas** (es decir se trata de una manifestación de su autonomía para obligarse), para celebrar un instrumento jurídico a través del cual se prestarán colaboración y cooperación mutua para el cumplimiento de funciones administrativas a cargo de estas.

En la misma vía el Consejo de Estado<sup>17</sup>, respecto a los convenios interadministrativos ha mencionado que “(...) es posible sostener la existencia de convenios interadministrativos en virtud del deber de colaboración entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones de contenido patrimonial”.

Continuando, las principales características de un convenio interadministrativo se podrían encuadrar, así<sup>18</sup>:

*“(...) La Sección Tercera del Consejo de Estado realizó importantes precisiones sobre los convenios interadministrativos. Así, explicó que los regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 tienen como características principales las siguientes:*

- i. Constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales.*
- ii. Tienen como fuente la autonomía contractual.*
- iii. Son contratos nominados, puesto que están mencionados por la ley.*
- iv. Son contratos atípicos desde la perspectiva legal, dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, expliquen y desarrollen,*

<sup>15</sup> [Concepto Jurídico con radicado No. 2019IE8400O1](#) ¿la estampilla universidad distrital Francisco José de Caldas 50 años, se aplica a los contratos y convenios interadministrativos que suscriba la Secretaría Distrital de Hacienda?; ¿Lo que no está excluido en el Decreto 250 de 2018 del pago de dicha estampilla, es sujeto pasivo de su cancelación?

<sup>16</sup> [Ley 489 de 1998](#). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016). <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sentencia dictada dentro del proceso [85001233100020060019701 \(35735\)](#). Actor: departamento de Casanare. Demandado: instituto de desarrollo urbano y rural de Yopal –IDURY- referencia: acción contractual. Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compraventa, arrendamiento, mandato, etc.

v. La normativa a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y el Código de Comercio.

vi. Dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles.

vii. Persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas.

viii. La acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales. (...)"

Visto lo anterior e iterando sobre lo dicho por el Consejo de Estado<sup>19</sup>, los convenios interadministrativos conllevan de manera implícita la voluntad de las entidades que participan en estos, como se ve a continuación:

**"(...) De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica. (...)"**<sup>20</sup>  
(negrilla y subraya fuera del texto)

Siendo así que, para la corporación es claro como los convenios interadministrativos se integran a la actividad contractual estatal en la medida que expresan el consenso de voluntades entre entidades públicas bajo el común designio de cumplir de manera conjunta las funciones a su cargo o prestar los servicios que les han sido legalmente encomendados.

Teniendo en cuenta lo anterior, los convenios interadministrativos solo pueden modificarse cuando la voluntad de las partes que suscribieron el mismo estén de acuerdo y esa manifestación repose en un documento modificadorio del convenio inicial correspondiente.

#### **4. CONCLUSIONES:**

Con base en las consideraciones legales expuestas, se responden los interrogantes planteados en los siguientes términos:

- *¿Es posible girar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca solo el recaudo del porcentaje del ambiental del Impuesto Predial Unificado incluidos sanciones e*

19 (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016). <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

20 (Sentencia proceso con radicado 25000-23-26-000-1998-01471-01. Acción de controversia contractual de LUIS NELSON FONTALVO PRIETO en contra de MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2012)



*intereses, que no haga parte de la modificación 3 del Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de febrero de 2011, los cuales adicionalmente se encuentran previstos en las ordenes 4.42 y 4.44 de la sentencia del Consejo de Estado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014?*

No, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 establece que el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble por concepto de impuesto predial deben girarse a las Corporaciones Autónomas Regionales y no se establece facultad alguna para destinarlo a otras cuentas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el porcentaje ambiental estipulado hace parte del presupuesto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) de acuerdo con su autonomía jurídica y económica reconocida.

Ahora bien, la CAR, en ejercicio de su autonomía decidió suscribir un convenio interadministrativo en el que dispuso asignar un porcentaje del recaudo ambiental al cumplimiento de ese convenio, decisión que fue producto de su autonomía y el cumplimiento de las obligaciones solo le compete a las partes que suscribieron el mismo, es decir, ninguna entidad distrital puede exigir el cumplimiento de un contrato estatal del cual no hace parte y tomar decisiones como retener, girar o descontar ese presupuesto.

En conclusión, la Secretaría Distrital de Hacienda no puede de manera unilateral tomar decisiones relacionadas con el manejo del presupuesto de la CAR, con fundamento en un convenio interadministrativo del cual la Secretaría Distrital de Hacienda no hace parte, siendo así que, mientras no medie orden y/o instrucción expresa por parte del propietario del recurso, la Secretaría Distrital de Hacienda está obligada a transferírsele conforme los plazos y procedimientos aplicables.

- *¿Con el fin de cumplir lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993, se podrían modificar el Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011, para incluir el giro directo de los recursos del porcentaje ambiental del Impuesto Predial Unificado incluidos sanciones e intereses de Bogotá a la cuenta de destinación específica de la DDT donde se administran las demás fuentes definidas en el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011 o en el vehículo financiero que defina la EAB, con el fin de garantizar la financiación del proyecto para la construcción de la PTAR Canoas?*

Al respecto, lo primero que debemos tener en cuenta es que el convenio interadministrativo 171 de 2007, fue suscrito por la empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá ESP - EAAB, la Secretaría Distrital de Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el cual tiene por objeto según la CLÁUSULA PRIMERA, lo siguiente:

*“Aunar esfuerzos para contribuir al logro del saneamiento ambiental del río Bogotá en el marco del que se ha denominado “Megaproyecto Río Bogotá”.*

Verificado lo anterior, la Secretaría Distrital de Hacienda, no hace parte del convenio por lo que la propuesta de modificar el mismo debería, en principio, ser solicitada por alguna de las partes firmantes. Por lo tanto, hasta tanto algunas de ellas manifiesten la necesidad de

modificar, crear o extinguir obligaciones contractuales y procedan de común acuerdo a realizarlo, no es jurídicamente viable que otras entidades (terceros) pretendan solicitar la modificación convenio.

Continuando, si las partes que integran o participan del Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011 a bien tienen realizar un acto modificatorio, siempre que este se encuentre dentro de las posibilidades legales aplicables y atienda a las órdenes impartidas por el fallo del Consejo de Estado AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014, es factible hacerlo, sin que por esto medie la destinación de los recursos que pertenecen a la CAR y se encuentran destinados a financiar el proyecto, toda vez que, los convenios y acuerdos en cita no versan sobre el recaudo y dispersión de los recursos mencionados en los artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993.

En la misma vía, si es la voluntad de la CAR celebrar un convenio con la Secretaría Distrital de Hacienda, a efectos de establecer el giro directo de los recursos que hacen parte de su patrimonio en virtud del artículo 44 y 46 de la ley 99 de 1993, a la cuenta de destinación específica de la DDT donde se administran las demás fuentes definidas en el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011 o en el vehículo financiero que defina la EAB, con el fin de garantizar la financiación del proyecto para la construcción de la PTAR Canoas, se considera que deberá manifestarlo así, de tal suerte que se protocolice dicha instrucción a través del documento correspondiente, dejando en claro que, dicha instrucción no significa *per se*, una vulneración de la autonomía de la CAR, sino que por el contrario, se trata de una manifestación expresa de la misma.

- *¿Qué otras alternativas se podrían adelantar para asegurar el cumplimiento por parte de la CAR, de la destinación definida en el Convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de Febrero de 2011, de los recursos del porcentaje ambiental del Impuesto Predial Unificado incluidos sanciones e intereses, para la construcción de la PTAR Canoas?*

Como se indicó en la respuesta anterior, lo primero que se debe manifestar es que solo las partes firmantes del convenio podrán iniciar todas las actuaciones estipuladas en Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el manual de contratación de las entidades correspondientes, para que en virtud del convenio celebrado, en el ejercicio de su autonomía administrativa y en ejercicio de los principios contractuales de eficacia, economía e imparcialidad, se cumpla con la destinación del porcentaje ambiental del impuesto predial unificado para la construcción de la PTAR Canoas.

Finalmente, si bien la Secretaría Distrital de Hacienda no hace parte del Convenio 171 de 2007, para poder asegurar el cumplimiento de la destinación definida en el mismo si podrá requerir a la Secretaría Distrital de Ambiente, a la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP -EAAB y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) para que estas lleven a cabo las mesas de trabajo a que haya lugar, estipulando en estas el seguimiento y cumplimiento tanto del convenio como del acuerdo y del fallo, especialmente en cuando a los recursos que se deberán destinar para tal fin, y así poder llevar un mejor control a la ejecución.

Es importante señalar que, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica se ofrecen dentro del ámbito de nuestras competencias y con base a los elementos informados en la consulta, por lo tanto, su contenido versará sobre asuntos en materia presupuestal,

tributaria y hacendaria, y, no son obligatorios ni vinculantes para el consultante, conforme lo señala el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; aunado a esto que, la gestión contractual de las entidades en virtud del artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996<sup>21</sup>, es responsabilidad de cada una de ellas, lo que escapa de la órbita de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015<sup>22</sup>. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Marcela Gómez Martínez  
Directora Jurídico  
Secretaría Distrital de Hacienda  
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: *Pedro Andrés Cuéllar Trujillo*  
*Subdirector Jurídico Secretaría Distrital de Hacienda*

Proyectado por: *Luis Fernando Rivera Rojas*  
*Profesional Especializado*  
*Subdirección Jurídica de Hacienda*

15/08/2024



Proyectado por: *Julián Camilo Ramírez Sánchez*  
*Profesional Especializado*  
*Subdirección Jurídica de Hacienda*

6/9/2024

21 [Decreto Distrital 714 de 1996](#). Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

22 [Ley 1755 de 2015](#). Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"