



	13002023E2004853	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2004853	
	Fecha Radicado: 2023-02-27 15:04:17	
	Código de Verificación: 04d09	Folios: 5
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá, D. C.,

Señora
ALEXANDRA LEIVA
Carrera 5 1ª – 76 PITALITO, HUILA.
Correo electrónico: alexa8627@hotmail.com

Asunto: Consulta radicada ante este ministerio bajo el radicado 2023E1005306. Legitimidad jurídica personas sin ánimo de lucro.

Cordial saludo señora Alexandra:

Este ministerio ha recibido su derecho de petición de consulta radicada como se indica en el asunto, para cuya respuesta nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 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 POR TRATAR

Se solicita la peticionaria, le sean absueltas las siguientes consultas:

1. ¿Las Personas sin ánimo de lucro pueden ser titulares de licencias y permisos ambientales respecto de los cuales tiene competencia las Corporaciones Autónomas Regionales?
2. Las Personas sin ánimo de lucro pueden ser consideradas como infractores ambientales y por ello ser objeto de cualquier tipo de sanción de las que establece el Artículo 40 de la Ley 1333 de 2009?

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

1. Sobre la condición de personas jurídicas de las entidades sin ánimo de lucro:

Para dar respuesta a la consulta, resulta necesario referirnos a la naturaleza jurídica de las personas sin ánimo de lucro. En este sentido, es importante indicar primeramente, que el artículo 633 del Código Civil, define a las personas jurídicas, señala sus atributos y las clasifica en dos especies:

F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022



corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, sin perjuicio de que pueda participar de uno y otro carácter.

El desarrollo posterior de la legislación, con la expedición de numerosas normas como la Ley 22 de 1987 y los Decretos 3130 de 1968, 054 de 1974, 1318 del 1988 y 2344 entre otras y las disposiciones sobre instituciones de utilidad común y juntas de acción comunal, entre otras, modificó substancialmente esos mandatos iniciales, dando lugar a la existencia de nuevas modalidades de personas jurídicas, excediendo el primitivo criterio que las limitaba a corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, como en la actualidad las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL.

Con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, se elevan a rango constitucional normas que fundamentan la existencia, el reconocimiento, la inspección y vigilancia de las ESAL, entre ellas el artículo 38 que contempla el derecho a la libre asociación, el artículo 58 que se refiere a la promoción y protección del Estado a las formas asociativas y solidarias de propiedad, el artículo 103 referente a la contribución del Estado a la organización, promoción, capacitación de las asociaciones de profesionales, cívicas, comunitarias, juveniles, sindicales o benéficas o de utilidad común o no gubernamentales, los artículos 70, 71, que reconocen y crean incentivos por parte del Estado para aquellas personas e instituciones que desarrollen actividades culturales, científicas, tecnológicas y artísticas, entre otros y el artículo 189 numeral 26 que establece como función del Presidente de la República la de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre instituciones de común para que sus bienes y rentas se conserven y sean debidamente aplicados en cumplimiento de la voluntad de los fundadores.

Las Entidades Sin Ánimo de Lucro son organizaciones legamente constituidas, de carácter civil, expresión de la autonomía de la libertad, regidas por el Derecho Privado las cuales, con el cumplimiento de los requisitos legales, gozan de personería jurídica. En su condición de personas, las ESAL son sujetos de derechos y obligaciones, con posibilidad de ser representadas judicial y extrajudicialmente, en virtud del desarrollo y ejecución de las actividades propias de su objeto. Esta condición se obtiene a través del registro en la entidad competente y es constitutivo de su existencia, es decir solo a partir de esa fecha son sujetos de derechos y pueden contraer obligaciones.

Característica esencial de estas, como su denominación lo indica, es la ausencia del ánimo de lucro, lo que quiere decir que ellas no responden al interés capitalista de obtener una utilidad como remuneración de la inversión. Los beneficios o rendimientos económicos que pueden reportar no están destinados a repartirse a favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio, independientemente de que se destinen a su objeto.

Al respecto ha manifestado el Consejo de Estado¹ que *“la persona jurídica sin ánimo de lucro es aquella que busca la satisfacción de anhelos, ideales y propósitos de orden diverso de los asociados, pero no tiene por móvil dar utilidades o lucro a sus miembros, ni por tanto repartirse los beneficios obtenidos en común.*

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de diciembre 13 de 1973. MP. Jaime Betancourt Cuartas



La Ley 99 de 1993 reconoció la existencia de las entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales en el Numeral 28 del Artículo 5 de la Ley 99 de 1993, que establecía como función del Ministerio del Medio Ambiente *"llevar el registro de entidades sin ánimo de lucro que se creen con el objeto de proteger o colaborar en la protección del medio y de los recursos naturales renovables"* y el artículo 106 de la misma Ley indicó que, correspondía a las Alcaldías Municipales o Distritales *"el reconocimiento de la personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y su correspondiente registro como "Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales"*.

Las anteriores normas fueron modificadas de conformidad con lo previsto en el artículo 40 del Decreto Ley 2150 de 1995, el cual estableció la supresión del acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro e indicó que las mismas conforman una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye, así como por las disposiciones del Decreto 427 de 1996 que estableció que *"Las personas jurídicas sin ánimo de lucro de que tratan los artículos 40 a 45 y 143 a 148 del Decreto 2150 de 1995 se inscribirán en las respectivas Cámaras de Comercio en los mismos términos, con las mismas tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales"*.

2. Sobre los permisos, autorizaciones, licencias y concesiones

El artículo 27 del decreto ley 2811 de 1974, Código de los recursos Naturales Renovables y de protección al medio ambiente indicaba que *"Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que proyecte realizar o realice cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental, está obligada a declarar el peligro presumible que sea consecuencia de la obra o actividad"*. Esta norma posteriormente fue modificada por la Ley 99 de 1993 dispone que estableció que, *"La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental"*.

De conformidad con el artículo 42 del Decreto ley 2811 de 1974, Código de los recursos Naturales Renovables y de protección al medio ambiente, *"Pertencen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos"*. En virtud de lo anterior, dispone la misma normativa en su artículo 50 que, las normas del presente título regulan de manera general los distintos modos y condiciones en que puede adquirirse por los particulares el derecho de usar los recursos naturales renovables de dominio público, indicando en el artículo 51 que *"El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación"*.

Dispone el numeral 9 de la Ley 99 de 1993 es función de las Corporaciones Autónomas Regionales la de: *"Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la*



Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva.

3. Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental

El Derecho administrativo sancionatorio, ha sido definido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como: "*Un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos*"².

En relación con la responsabilidad de las personas jurídicas como es el caso de las entidades sin ánimo de lucro- ESAL-, ha indicado la Corte constitucional que "*La persona jurídica no es un simple receptáculo formal de acciones u omisiones. La ley recurre a la personificación jurídica con el objeto de satisfacer específicas necesidades de organización y expresión de la acción colectiva orientada a la consecución estable de fines lícitos. Si se examina con detenimiento el régimen jurídico que hace posible introducir este actor de la vida social, se concluye que está dotado de instrumentos y mecanismos prudenciales para controlar, dentro del campo en el que despliega su objeto, las acciones y omisiones, que le pueden ser genéricamente imputadas, según sus consecuencias. En realidad, lo contrario no lo haría apto como sujeto de derecho. No siempre la evitación del comportamiento prohibido debe recaer únicamente en las personas físicas que fungen como gestores del ente o limitarse la responsabilidad consiguiente al resarcimiento de los daños causados por un tercero. A las personas jurídicas el ordenamiento suministra órganos y medios para establecer su dominio - control - inclusive sobre los actos y omisiones que violen la Ley. No enfrenta la persona jurídica, por el simple hecho de tener esta naturaleza, la circunstancia ineluctable de no poder prevenir ni reaccionar ante las acciones u omisiones con capacidad para destruir bienes y valores sociales supremos. Las fallas que en este sentido se presenten - no obstante la existencia de medios, órganos y mecanismos legales y estatutarios idóneos jurídicamente para deliberar, decidir, reaccionar y corregir los distintos cursos de la acción social -, pueden ser tenidos en cuenta por el legislador para asignar, cuando ello sea posible, responsabilidad penal al mismo ente societario, sin perjuicio de su responsabilidad patrimonial y de la responsabilidad también penal que se pueda deducir a sus gestores*"³.

En materia ambiental, se cuenta con un régimen sancionatorio especial regido por la ley 1333 de 2009, en la cual se define la infracción ambiental (art. 5, Ley 1333/09) como "*Toda acción u*

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-699/15. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. República de Colombia, Bogotá D.C., Noviembre 18 de 2015

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-320 de 1998 . Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Santa Fe de Bogotá, D.C., junio treinta (30) de mil novecientos noventa y ocho (1998)



omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil”

Indica la misma norma en sus párrafos que en *las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla y que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.*

Conforme lo anterior, para constituirse como infractor es necesario: a) incumplimiento de normas de contenido ambiental y b) la configuración de los elementos de la responsabilidad civil extracontractual determinados en el artículo 2341 del Código Civil, siendo pues el sujeto pasivo de la acción sancionatoria cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, capaz o incapaz que por acción u omisión, vulnere su deber de protección de los recursos naturales del país y que no vele por la conservación del ambiente sano, a través de la configuración de los presupuestos necesarios para constituirse como infractor.

Por consiguiente, la norma especial en materia sancionatoria ambiental no hace distinción alguna respecto del infractor por lo cual no puede el operador jurídico hacer una distinción que no hace la ley. Por lo anterior, se debe entender que el infractor puede ser persona natural o jurídica, máxime como se desprende de lo dispuesto en el artículo 57 que dispone:

“ARTÍCULO 57. Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA. *Créase el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA– a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El RUIA deberá contener, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal”.*

III. CONCLUSIONES

Con base en los argumentos precedentes, se responde:

1. Cuando en desarrollo de su objeto social, las personas sin ánimo de lucro requieran hacer uso de los recursos naturales renovables o pretendan ejecutar obras o desarrollar actividades que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, deberán solicitar ante la autoridad ambiental competente los permisos, autorizaciones, concesiones o licencias respectivas. Por lo anterior y considerando que cuentan con personería jurídica que les hace sujetos de derechos y obligaciones, pueden ser titulares de tales permisos, autorizaciones, concesiones o licencias.



2. Conforme a lo indicado en los antecedentes jurídicos de este concepto, las personas sin ánimo de lucro, como personas jurídicas y por tanto sujetos de derecho, son consideradas por el régimen sancionatorio ambiental previsto en la precitada Ley 1333 de 2009 como responsables de la infracción ambiental cuando de su conducta o actuaciones se desprenda que han incurrido en acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. También cuando se haya generado un daño al medio ambiente.

Atentamente,

ALICIA BAQUERO ORTEGON
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Proyectó y Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Asesora OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Conceptos en Biodiversidad.
Adriana Durán Perdomo- Abogada OAJ.

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente