

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá D.C.,

	
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 7 5 1 1
	Al responder por favor cite este número 13002025E2017511
	Fecha Radicado: 2025-05-23 15:32:00
	Código de Verificación: c4091 Folios: 5
	Radicator: Ventanilla Minambiente Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Doctor

DANIEL MAURICIO CORAL PALACIOS

Corporación Regional Autónoma de Nariño

revisorfiscalcorponarino@gmail.com

Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Funciones de los Consejos Directivos de la Corporaciones Autónomas Regionales – Estatutos financieros de las Corporaciones Autónomas Regionales. *Radicado No. 2025E1009304 de fecha 24 de febrero de 2025.*

Respetado Doctor Coral,

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 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

La Oficina Asesora Jurídica no ha emitido conceptos jurídicos respecto al tema.

La Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental -SINA- mediante radicado13002025E3005519, emitió concepto técnico el cual acogemos en su integridad.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política señala entre otros aspectos, que le corresponde al Congreso, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía.

El título VI de la Ley 99 de 1993, regula entre otros temas, lo relativo a las Corporaciones Autónomas Regionales. El artículo 24 de la citada Ley, señala que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen tres órganos principales de dirección y administración: a. La Asamblea Corporativa; b. El Consejo Directivo; y c. El director general.

El Decreto 1768 de 1994, por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 de la Ley 99 de 1993 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, se encuentra compilado en el Decreto 1076 de 2015.

III. ASUNTO A TRATAR:

Se consulta a esta Cartera en los siguientes términos:

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

“(...) PRIMERA: Sírvanse conceptuar si:

¿Es posible que se le asignen al Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales funciones diferentes y/o adicionales a las establecidas en el artículo 27 de la Ley 99 de 1993, o si por el contrario este listado es de carácter taxativo?

SEGUNDA: Sírvanse conceptuar si:

¿Deben conocerse y someterse a aprobación en primera instancia los Estados Financieros de las Corporaciones Autónomas Regionales, por parte de sus Consejos Directivos, como requisito previo para presentarse y someterse a aprobación por parte de las Asambleas Corporativas de estas? (...)”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Sobre la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, ha de indicarse que las mismas gozan de régimen de autonomía consagrado constitucionalmente a través del numeral 7 del artículo 150 y reconocido por la jurisprudencia constitucional, en la cual se ha reiterado que:

“(...) 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 control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (...)”¹.

En relación a su autonomía ha indicado el alto tribunal constitucional que: *“La autonomía de las CAR tiene preponderantemente tres facetas: orgánica, financiera y funcional. La autonomía orgánica implica que, a pesar de que para algunos efectos las CAR son consideradas entidades del orden nacional, no “están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo” y tampoco “están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones”. 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). De otro lado, la autonomía funcional se concreta en la potestad de estas corporaciones de “expedir regulaciones y fijar políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta”².*

¹ Sentencia C-593 de 1995. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-593-95.htm>.

² Sentencia C-145 de 2023, consultada en www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-145-21.htm

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

El título VI de la Ley 99 de 1993, regula entre otros temas, lo relativo a las Corporaciones Autónomas Regionales. Se definen conforme a lo señala el artículo 23, como 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. Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley. En sentido similar se encuentran definidas en el artículo 2.2.8.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015³.

El artículo 24 de la ley 99 de 1993, señala que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen tres órganos principales de dirección y administración: **a.** La Asamblea Corporativa; **b.** El Consejo Directivo; y **c.** El director general, reiterándose lo anterior, en el artículo 2.2.8.4.1.14 del Decreto 1076 de 2015.

Con respecto a la Asamblea Corporativa, el artículo 25 de la Ley 99 de 1993, dispone que es el principal órgano de dirección de la Corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción. Aunado a lo anterior, se indica que los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto⁴.

Como funciones de este órgano de dirección, el artículo 25 señala las siguientes:

- a. Elegir el Consejo Directivo de que tratan los literales d, y e, del artículo 26 de la presente Ley;
- b. Designar el revisor fiscal o auditor interno de la Corporación;
- c. Conocer y aprobar el informe de gestión de la administración;
- d. Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual;
- e. Adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan
- f. Las demás que le fijen los reglamentos.

En lo relacionado con la aprobación y contenido de los estatutos de las Corporaciones, la Corte Constitucional en sentencia C-462 de 2008, manifestó que:

“(…) Los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales son actos directamente expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales y más concretamente, por el máximo órgano de dirección, que es la Asamblea Corporativa, y a través de ellos se desarrollan las normas de funcionamiento de dichas entidades. Se trata de regulaciones internas destinadas a coordinar las diferentes dependencias con el fin de realizar los objetivos institucionales fijados por el acto de creación. Entre los asuntos que deben definir los estatutos están la metodología de elección de los miembros del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, la forma de elección del director general de la Corporación, sus funciones, la presentación de

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente, compilando entre otras normas, el Decreto 1768 de 1994, por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 de la ley 99 de 1993 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. Consultado en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019960>.

⁴ Artículo 25 de la 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. Consultado en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635523>.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

*los informes financieros al Consejo Directivo y la regulación de las sanciones que pueden imponer las CAR, entre otros. Así, los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen pieza fundamental de su patrimonio autonómico, por lo que no pueden estar sometidos al acto previo de aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El hecho de que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial esté inhabilitado para aprobar los estatutos de las CAR, sus modificaciones y adiciones, no le impide ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia que hacen posible la unidad de la política ambiental (...)*⁵

Frente al Consejo Directivo, el artículo 26 dispone que es el órgano de administración de la Corporación y conforme lo señala el artículo 27, les corresponde ejercer entre otras, las siguientes funciones⁶:

- a. proponer a la Asamblea Corporativa la adopción de los estatutos y de sus reformas;
- b. determinar la planta de personal de la Corporación;
- c. disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes;
- e. disponer la contratación de créditos externos;
- f. determinar la estructura interna de la Corporación para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la ley;
- g. aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de esta ley;
- h. autorizar la delegación de funciones de la entidad; i. aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones;
- j. nombrar de acuerdo con el artículo 28 o remover de conformidad con los estatutos, al director general de la Corporación.

Atendiendo a las anteriores consideraciones jurídicas y al concepto técnico proferido por la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental -SINA- con radicado 13002025E3005519 del 25 de marzo de 2025, se responde a las inquietudes planteadas así:

1. ¿Es posible que se le asignen al Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales funciones diferentes y/o adicionales a las establecidas en el artículo 27 de la Ley 99 de 1993, o si por el contrario este listado es de carácter taxativo?

En virtud de la autonomía constitucional de que gozan las corporaciones autónomas regionales, las Asambleas Corporativas a iniciativa de los Consejos Directivos han emitido sus propios estatutos corporativos, los cuales le asignan funciones y competencias, entre otros a los Consejos Directivos; en consideración que la iniciativa de la inclusión de cualquier disposición, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 27° de la ley 99 de 1993, es de iniciativa del Consejo Directivo su inclusión, para lo cual, debe considerarse que cualquier nueva función debe guardar estricta armonía y no reñir con las disposiciones establecidas en la constitución, la ley y sus reglamentos.

2. ¿Deben conocerse y someterse a aprobación en primera instancia los Estados Financieros de las Corporaciones Autónomas Regionales, por parte de sus Consejos Directivos, como requisito previo para presentarse y someterse a aprobación por parte de las Asambleas Corporativas de estas?

⁵ Sentencia C-468 de 2008. Consultada en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-462-08.htm>

⁶ Artículo 27 de la 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. Consultado en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635523>.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

El artículo 25° de la ley 99 establece, entre otras funciones de la Asamblea Corporativa de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la de “*d. Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual;*”, para lo cual es necesario considerar que la aprobación de los balances y estados financieros es una función privativa de las Asambleas Corporativas de las Corporaciones, la cual no puede abrogarse o delegarse en otras instancias de decisión de la Corporación.

Al respecto es importante mencionar que ni la ley 99 de 1993 ni ninguna otra ley, le ha otorgado funciones a los Consejos Directivos de aprobación preliminar o en primera instancia los estados financieros, por lo contrario, es muy claro el artículo 26 de la citada ley 99 de 1993 en establecer en cabeza de la asamblea corporativa la función de la aprobación de los estatutos, en este punto cabe mencionar que la autonomía de las corporaciones se debe ejercer en el marco de la ley, esto es que no resulta viable vía estatutos establecer cosa distinta o competencia diferente a la prevista en la Ley.,

En el caso que los estatutos corporativos, contemplen alguna aprobación preliminar de los estados financieros por parte del Consejo Directivo, para efectos de dirimir cualquier controversia, resulta indispensable decidir sobre la base de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en consideración que los estatutos no pueden obligar realizar acciones que contradigan o excedan la potestad decisoria del cuerpo colegiado.

No obstante, lo anterior, en el caso que existiese la necesidad de dar a conocer al Consejo Directivo alguna situación particular de los estados financieros que amerite su conocimiento, recomendación y/o posterior decisión por parte del cuerpo colegiado, la administración de la Corporación y/o la Revisoría Fiscal, podrían solicitar ante el Presidente del Consejo Directivo su inclusión en el orden del día del Consejo, con la consideración, que corresponde a una presentación a título informativo. Si bien el Consejo, puede solicitar aclaraciones y/o formular observaciones y recomendaciones, no puede ser sometido por el Presidente a escrutinio de los demás consejeros para su aprobación, ya que se configuraría en una extralimitación de funciones.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo indicado en acápite anterior.

El presente concepto se expide a solicitud del Doctor Daniel Mauricio Coral Palacios 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

Elaboró: Karen Paola Amado Rangel – Abogada contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales OAJ
Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Asesora Grupo Conceptos y Normatividad en Políticas sectoriales – OAJ-
Zamira Gómez Bello- Abogada contratista OAJ