



Concepto 559271 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000559271

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000559271

Fecha: 06/09/2024 08:30:31 a.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Autoridad facultada para modificar los estatutos de una Corporación Autónoma Regional CAR. RAD. 20249000617082 del 11 de agosto de 2024.

Respetado señor, reciba un cordial saludo.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual por la autoridad facultada para modificar los estatutos de una Corporación Autónoma Regional CAR, se dará respuesta a cada uno de ellos, en el marco de las funciones y competencias atribuidas a este Departamento Administrativo en los siguientes términos:

De manera preliminar, es importante tener en cuenta que, conforme establecido en el Decreto 430 de 2016¹, a este Departamento Administrativo le compete formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

Por lo anterior, se deduce que esta entidad no es un organismo de control o vigilancia y no cuenta con la facultad legal para determinar derechos individuales, ni tiene la potestad legal para determinar la legalidad de la reforma de los estatutos de una corporación autónoma regional, dicha competencia es propia de los Jueces de la República; por consiguiente, las manifestaciones dadas mediante conceptos tienen la finalidad de dar orientación general de las normas de administración de personal en el sector público en el marco del alcance que determina el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011; es decir, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución y no comprometen a la entidad pública.

De otra parte, es importante manifestar que, en relación con el cumplimiento de funciones y la responsabilidad de los servidores públicos, la Constitución Política determina lo siguiente:

"ARTÍCULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

(...)

ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley."

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, los servidores son responsables ante las autoridades públicas por infringir la Constitución y las leyes, por omisión y por extralimitación en el ejercicio de sus funciones; así mismo, se tiene que ninguna autoridad o entidad pública podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR

Teniendo de presente lo anterior, es importante manifestar que, de acuerdo con lo previsto en el numeral 7) del artículo 150 de la Constitución Política y el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, se tiene que las Corporaciones Autónomas Regionales son considerados entes corporativos de carácter público, creados por la ley, 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.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-593 de fecha 7 de diciembre de 1995, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, afirmó que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional, que no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; es decir, no hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y que en la medida definida por el legislador, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política.

Así las cosas, se considera oportuno señalar que las Corporaciones Autónomas Regionales no hacen parte de las Ramas del Poder Público, sino que hace parte de los organismos autónomos e independientes de que trata el inciso segundo del artículo 113 de la Constitución Política.

Modificación de estatutos de una CAR

Ahora bien, en atención al primer interrogante de su escrito, relacionado con la autoridad facultada para modificar los estatutos de una Corporación Autónoma Regional, la Ley 99 de 1993 determina lo siguiente:

"ARTICULO 25. DE LA ASAMBLEA CORPORATIVA. Es el principal órgano de dirección de la Corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción.

Los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto.

Son funciones de la Asamblea Corporativa:

a. Elegir el Consejo Directivo de que tratan los literales d, ye, 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.

(...)

ARTÍCULO 27. De las Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales:

- 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 asignarle responsabilidades conforme a la ley;
- g. Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de qué 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 al artículo siguiente o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la Corporación." (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con lo previsto por el Legislador, la facultad para adoptar los estatutos de una CAR, así como las reformas a los mismos, es competencia de la asamblea corporativa, mientras que es facultad del consejo directivo proponer a la asamblea corporativa la modificación de los estatutos, igualmente, es competencia del consejo directivo nombrar o remover al director de la entidad, de conformidad con los respectivos

estatutos.

Así las cosas, y atendiendo puntualmente la primera parte de su primer interrogante, se deduce que por expresa disposición legal, la facultad para proponer la reforma de estatutos de una CAR es propia del consejo directivo, mientras que la adopción de los estatutos y de sus reformas es competencia exclusiva de la asamblea corporativa, por tanto, en caso que estos determinen la forma como se proveen las vacantes temporales del director de la entidad, se deberá atender lo dispuesto en los mismos, teniendo de presente en todo caso el artículo de determine las derogatorias y vigencias.

Es necesario precisar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 430 de 2016 este Departamento Administrativo no cuenta con la facultad legal para determinar la legalidad de los actos administrativos, dicha competencia es propia de los Jueces de la República.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-462 de 2008, con ponencia del Magistrado Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra al estudiar la constitucionalidad de los numerales 16 y 36 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 manifestó lo siguiente en relación con la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR para modificar sus estatutos:

"CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Aprobación y contenido de los estatutos/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

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 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.

(...)

De lo todo lo dicho se tiene entonces que las Corporaciones Autónomas Regionales, tal como lo ordena la Carta, deben contar con un régimen de autonomía.

No obstante, la autonomía no es autogobierno, ni soberanía en el ejercicio de funciones. La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos.

Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional.

Con todo, la posibilidad de limitar el ámbito de su autonomía no puede llegar al punto de impedir que las CAR ejerzan plenamente sus funciones, así como tampoco puede invadir los aspectos funcionales que se refieran a asuntos meramente locales.

Por último, debe aclararse que los temas de orden interno, que tienen que ver con el funcionamiento institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, hacen parte del espectro autonómico de éstas, por lo que resulta ilegítimo que autoridades ajenas tengan injerencia en la definición de dichos asuntos..." (Subraya fuera de texto)

Según la Corte Constitucional en la sentencia referida, los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales son actos directamente expedidos por las estas 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, por lo que no pueden estar sujetos al acto previo de otra autoridad.

De acuerdo con lo expuesto, es pertinente concluir que, de lo previsto en la Ley 99 de 1993 y la Jurisprudencia del Corte Constitucional, es competencia del consejo directivo proponer a asamblea corporativa las modificaciones a los estatutos de la entidad y es facultad exclusiva de esta última el adoptarlos, 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 se encuentra la forma de elección del director general de la Corporación, sus funciones; así, los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen pieza fundamental de su patrimonio autonómico.

Por lo anterior, en criterio de esta Dirección Jurídica, las modificaciones que se realicen a los estatutos de la entidad podrán contener la forma como se proveen las vacantes temporales en el ejercicio de gerente de la entidad; no obstante, en el caso que se considere que un acto administrativo es contrario a derecho, el interesado podrá acudir a la Jurisdicción Contenciosa para que un Juez de la República se pronuncie frente al particular.

En relación con la segunda parte de su escrito, respecto de las cotizaciones al sistema de seguridad social de los miembros del Consejo Directivo, le sugiero que eleve sus interrogantes al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio del Trabajo, entidades facultadas para pronunciarse frente al tema.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a estos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Harold Israel Herreno Suarez.

Revisó y aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública"

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 02:53:36