

OFICIO 220-282135 DEL 06 DE MAYO DE 2026

ASUNTO LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR) NO SON SOCIEDADES COMERCIALES

Me refiero al radicado de la referencia por medio de la cual formula una consulta en los siguientes términos:

*"Teniendo en cuenta que las CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES (CAR) cuentan con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, en consecuencia, están organizadas mediante sus estatutos y conforme a estos, el revisor fiscal ejerce sus funciones dentro del marco de competencia de lo que dicta el Código de Comercio. ¿Se debería catalogar como **sociedad** o **empresa**, a estas corporaciones?"*

Antes de resolver lo propio, debe reiterarse que la competencia de esta Entidad es eminentemente reglada y sus atribuciones se hayan enmarcadas en los términos del numeral

24 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 222 de 1995 y el Decreto 1736 de 2020 modificado por el Decreto 1380 de 2021.

Así, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1736 de 2020, es función de la Oficina Asesora Jurídica de esta Entidad absolver las consultas jurídicas externas en los temas de competencia de la Superintendencia de Sociedades, salvo las que correspondan a actuaciones específicas adelantadas por las dependencias de la Entidad y, en esa medida, emite conceptos de carácter general y abstracto sobre las materias a su cargo, que no se dirigen a resolver situaciones de orden particular ni constituyen asesoría encaminada a solucionar controversias, o determinar consecuencias jurídicas derivadas de actos o decisiones de los órganos de una sociedad determinada.

En este contexto, se explica que las respuestas en instancia consultiva no son vinculantes ni comprometen la responsabilidad de la entidad, como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas o jurisdiccionales en un caso concreto, ni implican un pronunciamiento sobre la legalidad de actos o contratos, ya que tal análisis corresponde a las autoridades judiciales.

Con el alcance indicado, esta Oficina procede a resolver sus inquietudes previas las siguientes consideraciones.

Para iniciar se considera procedente citar la definición de Corporaciones Autónomas Regionales consignada en la Ley 99 de 1993¹ 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:

*"(...) **ARTÍCULO 23. Naturaleza Jurídica.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son 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. (...)*
(Subraya fuera de texto)

Asimismo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-152 del 10 de mayo de 2023 señaló:

"(...) Como se advierte de lo expuesto, a través de estos entes se ejercen atribuciones administrativas ambientales que, debido a la homogeneidad de los ecosistemas que sustentan su creación, exceden el ámbito puramente local, toda vez que se orientan a la administración, protección y preservación de entornos ecológicos que superan o no coinciden con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican en ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento. Sin embargo, en el área en el que ejercen jurisdicción son la máxima autoridad ambiental, (a) sin perjuicio del deber de ejecutar las políticas del MADS, y (b) de coordinar o armonizar su labor con las funciones ambientales de las entidades territoriales que confluyen en su mismo espacio físico, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

44. Precisamente, en la sentencia C-596 de 1998, esta corporación declaró la exequibilidad condicionada de la siguiente expresión: "(...) encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales no renovables" contenida en el ya citado artículo 23 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de considerar que el ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas no puede ir desmedro de la esfera legítima de

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 99 de 1993. Diario Oficial 41146 del 22 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635523>

*autonomía de las entidades territoriales, por lo que al reglamentar la creación y funcionamiento de estos entes corporativos, "(...) se debe determinar los ámbitos de responsabilidad y participación que, conforme a las reglas de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, corresponden a las entidades territoriales". De esta manera, a juicio de la Corte, el régimen de autonomía de las corporaciones autónomas no supone un actuar por fuera del mandato de colaboración armónica, ni de la obligación de **armonizar** sus competencias con las atribuciones concurrentes del Estado central y de las entidades territoriales.*

(...)

46. *Para la Corte, la labor de las corporaciones autónomas está directamente relacionada con el mandato constitucional de protección del medio ambiente y el principio de rigor subsidiario. En este sentido, son competentes para expedir regulaciones ambientales en su jurisdicción "en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por esta" y para establecer "estándares más exigentes de protección ambiental que se acoplen a las particularidades de los ecosistemas" sometidos a su administración. En todo caso, este marco de actuación se halla sujeto al amplio margen de configuración del Legislador, por virtud del cual, y en aras de armonizar las funciones de las autoridades ambientales, puede (i) limitar la facultad de las corporaciones de expedir regulaciones ambientales complementarias aplicables a su jurisdicción y (ii) adoptar pautas o reglas generales a las que deben sujetarse estos entes corporativos para el desarrollo de sus atribuciones.*

47. *Sin embargo, este poder de configuración no es ilimitado, por lo que más allá del examen de las restricciones que se impongan conforme con el juicio de proporcionalidad, la articulación de las funciones de las corporaciones y de las autoridades ambientales del orden nacional (a) no puede anular la función constitucional de protección ambiental a cargo de dichos entes; (b) "debe respetar un mínimo de autonomía en el ejercicio de las funciones legales de las corporaciones"; y (c) "no puede implicar una desmejora en la salvaguarda de los ecosistemas que estén bajo la jurisdicción de estas entidades".*

48. *En el caso en mención, luego de adelantar un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, se concluyó que las limitaciones impuestas por la norma demandada a las corporaciones autónomas se encuentran justificadas, por cuanto buscan ampliar las garantías del debido proceso administrativo; otorgar seguridad jurídica y eficiencia administrativa en los procesos dirigidos a conceder autorizaciones en materia ambiental; y materializar el principio de*

supresión de requisitos administrativos (CP art. 84). Por lo demás, su alcance es idóneo para lograr dichos fines y no se traduce en una supresión o alteración de las funciones constitucionales y legales de protección ambiental a cargo de las corporaciones, ni causa una afectación excesivamente gravosa a la autonomía de las corporaciones en el ejercicio de su función de aprobación de licencias, permisos y concesiones ambientales. Por el contrario, dicha norma logra un adecuado equilibrio entre los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de protección ambiental a cargo de las distintas autoridades comprometidas, tanto del orden nacional como del nivel territorial. (...)”².

Igualmente, el Consejo de Estado – SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 27, mediante sentencia del 9 de diciembre de 2020 dispuso:

“(…) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Naturaleza jurídica De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales son “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.” (…). El Consejo de Estado, (...) precisó que son entidades administrativas del orden nacional, “que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicios”, advirtiendo que “... con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos del orden nacional.”

(...)

38. Sobre su naturaleza, la Corte Constitucional, en la sentencia C-593 de 199519, señaló que: “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

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL – Sala Plena. Sentencia C-152 (10 de mayo de 2022). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-152-23.htm>

estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo”.(...)³.

Por su parte, la Ley 489 de 1998 establece:

“(…) Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. *La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:*

1. Del Sector Central:

- a) La Presidencia de la República;*
- b) La Vicepresidencia de la República;*
- c) Los Consejos Superiores de la administración;*
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;*
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.*

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;*
- b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;*
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;*
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;*
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;*
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;*
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

Parágrafo 1º. *Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de*

³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO – SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ESPECIAL DE REVISIÓN No. 27. Expediente 11001-03-15-000-2020-03629-00. Sentencia de única instancia (9 de diciembre de 2020). Disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/240/11001-03-15-000-2020-03629-00.pdf>

su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

Parágrafo 2º. Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1º del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine.

En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.

(...)

Artículo 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.

Artículo 41. Orientación y control. La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al presidente de la República y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo.

En el orden nacional, los ministros y directores de departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente.

Artículo 42. Sectores Administrativos. El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área. (...)."

Al respecto de las sociedades de economía mixta, por ejemplo, la Corte Constitucional en sentencia C-953 del 1 de diciembre de 1999 expone lo siguiente:

"(...) SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA-Creación

La existencia de una sociedad de economía mixta, tan sólo requiere, conforme a la Carta Magna que surja de la voluntad del legislador, si se trata de una perteneciente a la Nación, o por así disponerlo una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, si se trata de entidades territoriales, a lo cual ha de agregarse que, lo que le da esa categoría de "mixta" es, justamente, que su capital social se forme por aportes del Estado y de los particulares, característica que determina su sujeción a un régimen jurídico que le permita conciliar el interés general que se persigue por el Estado o por sus entidades territoriales, con la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares.

SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA-Naturaleza

La naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea en parte de propiedad de un ente estatal y en parte por aportes o acciones de los particulares, que es precisamente la razón que no permite afirmar que en tal caso la empresa respectiva sea "del Estado" o de propiedad de "particulares" sino, justamente de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da una característica especial, denominada "mixta", por el artículo 150, numeral 7º de la Constitución. De no ser ello así, resultaría entonces que aquellas empresas en las cuales el aporte de capital del Estado o de una de sus entidades territoriales fuera inferior al cincuenta por ciento (50%) no sería ni estatal, ni de particulares, ni "mixta", sino de una naturaleza diferente, no contemplada por la Constitución..(...)"⁴.

Por otra parte, la Corte Constitucional señaló respecto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, según su naturaleza, lo siguiente:

*"(...) **EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO**-Sub reglas jurisprudenciales sobre el régimen jurídico al que se hallan sometidas Las empresas industriales y comerciales del Estado (i) son organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley; (ii) deben tener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera conforme a los actos que las rigen; (iii) deben tener capital independiente, constituido totalmente por fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la*

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-953 (1 de diciembre de 1999). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-953-99.htm>

Constitución; (iv) en el acto de creación debe definirse su vinculación a un ministerio o un departamento administrativo; (v) en el cumplimiento de sus actividades se ceñirán a las ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; (vi) gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales según el caso, pero no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas; (vii) su dirección estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente o Presidente agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y será el representante legal de la correspondiente entidad; (viii) los actos que expidan para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado; (ix) los contratos que celebren se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales, con excepción de aquellos que celebren las empresas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados.(...)”⁵.

Por otro lado, es del caso precisar que el Código de Comercio⁶ establece sobre el contrato de sociedad lo siguiente:

*“(...) **Artículo 98.** Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social.*

La sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.”

Esta entidad, mediante concepto 220-4829 del 27 de febrero de 1998 expuso lo siguiente:

“(...) 1) CONCEPTO DE SOCIEDAD - TIPOS FUNDAMENTALES

a) SOCIEDAD: Es la unión de dos o más personas que convienen en poner una cosa con la intención de repartirse la utilidad que puede resultar por el desarrollo de alguna actividad de producción, transformación, administración o custodia de bienes o la prestación de servicios. De ahí que las utilidades sociales redundan en provecho de sus socios o accionistas, en proporción a su participación dentro de la forma asociativa

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-691 (5 de septiembre de 2007). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-691-07.htm>

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 de 1971. Diario Oficial 33339 del 16 de junio de 1971. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1833376>

*escogida y regulada en el Código de Comercio. La sociedad una vez constituida legalmente forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados, implicando desde su nacimiento atribuciones que la particularizan en sus relaciones jurídico económico y no posteriormente.(...)”*⁷.

Esto salvo la excepción hecha por la Ley 1258 de 2008, frente a la constitución de las sociedades por acciones simplificadas por una sola persona.

Con base en lo expuesto, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

1. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son personas jurídicas de carácter público, creadas por la ley con régimen especial otorgado por la Constitución Política, cuya finalidad de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional está directamente relacionada con la protección del medio ambiente, según lo señalado en la Carta Política.
2. Las sociedades son personas jurídicas constituidas por voluntad de una o varias personas (dependiendo del tipo societario en cada caso particular), con el objetivo de desarrollar alguna actividad económica a fin de obtener unas utilidades a favor de sus socios.
3. De acuerdo con lo determinado por el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, pertenecen al sector descentralizado por servicios del orden nacional de la Rama Ejecutiva. Las Corporaciones Autónomas Regionales tienen un régimen de autonomía otorgado por la Constitución Política de 1991.
4. La Constitución Política y la Ley determinaron la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, cuya finalidad no se relaciona con la naturaleza de las “sociedades” o “empresas”.
5. En este orden de ideas, no es posible catalogar a las Corporaciones Autónomas Regionales como sociedades comerciales o empresas.

De conformidad con lo expuesto, se respondió de manera cabal su consulta. Se reitera que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del C.P.A.C.A. y que en la página web de esta entidad puede consultar directamente la normatividad, así como los conceptos que la misma ha emitido sobre las materias de su competencia a través del aplicativo Tesauro.

⁷ COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Oficio 220-4829 del 27 de febrero de 1998. Asunto: LAS SOCIEDADES EN COLOMBIA. Disponible en: <https://tesauro.supersociedades.gov.co/jsonviewer/hnQaEoIBwA8RhfY3pJtO>.

