**CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Competencia – Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, relaciona, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado… De esta forma, la Sala de Consulta y Servicio Civil está facultada para resolver los conflictos de competencia que se presenten en actuaciones particulares, de naturaleza administrativa, entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un solo tribunal. En el caso objeto de estudio se trata de una autoridad del orden nacional, la Superintendencia de la Economía Solidaria, y otra del nivel territorial, la Gobernación de Antioquia.Ambas niegan tener competencia para conocer de la queja puesta por la UGPP en relación con la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín, entidad sin ánimo de lucro, que presuntamente realiza afiliaciones colectivas al Sistema de Seguridad Social Integral, sin autorización. Por ende, se trata de actuaciones de naturaleza administrativa en un asunto particular y concreto. Reunidos los requisitos previstos en el artículo 39 del CPACA, la Sala es competente para dirimir el conflicto.

**COOPERATIVAS Y OTRAS PERSONAS JURÍDICAS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA –Regulación**

La Ley 79 de 1988 actualizó la legislación cooperativa con el propósito señalado en el artículo 1… La Ley 79 reguló todos los aspectos atinentes a las cooperativas, desde su constitución y reconocimiento de personería jurídica hasta su disolución y liquidación, incluida su sujeción a la vigilancia del Estado, y fue parcialmente modificada por la Ley 454 de 1998 que determinó “el marco conceptual que regula la economía solidaria”, reorganizó el sector de la economía solidaria y, entre otras disposiciones sobre la estructura del Estado relacionada con dicho sector, creó la Superintendencia de la Economía Solidaria. Las Leyes 79 y 454 en cita conforman el marco legal vigente para el sector en mención, salvo en lo relativo a la constitución y el registro como personas jurídicas, de las organizaciones que lo integran, pues tales asuntos se rigen por las normas especiales contenidas en los artículos 143 a 148 del Decreto ley 2150 de 1995…Hace notar la Sala que los elementos de la definición de las cooperativas contenidos en la Ley 79 de 1988 son los mismos que en la Ley 454 de 1998 definen a las organizaciones solidarias, y que esta denominación se configura como un género dentro del cual las cooperativas son una especie. Para el conflicto en estudio interesa destacar en particular dos de las características de las organizaciones solidarias:(i) Deben organizarse como empresas con el objeto de desarrollar (a) una actividad socioeconómica que satisfaga las necesidades de sus asociados y (b) obras de interés comunitario; (ii) Sus asociados deben pagar aportes y en los estatutos debe preverse el mínimo no reductible. Además, debe tenerse presente que este tipo de organizaciones está enmarcado en un contexto económico, de producción, distribución o consumo de bienes y servicios, cuyo resultado en términos de utilidad o de patrimonio no está llamado a ser distribuido entre los asociados. Como último comentario en este punto, se anota que la Superintendencia de la Economía Solidaria fue creada por el artículo 33 de la Ley 454 y el artículo 34 ibídem, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, como la entidad a través de la cual “…el Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. (…)”.

**COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO – Definición**

Se definen en el artículo 3° del Decreto 4588 de 2006, reglamentario del artículo 59 de la Ley 79 de 1988… Obsérvese que las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado se constituyen para el trabajo de sus asociados bajo los principios de autogestión, autonomía, autodeterminación y auto gobierno, que corresponden a los valores propios del movimiento cooperativo y, por supuesto, forman parte del sector de la economía solidaria y se rigen por las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, ya comentadas, sin perjuicio de algunas normas especiales que para la presente decisión no son pertinentes. Anota la Sala que el artículo 59 de la Ley 79 de 1988 fue declarado exequible en sentencia C-211-00, en la cual se contiene una amplia exposición sobre las cooperativas de trabajo asociado.

**PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO – Régimen general**

El Código Civil, artículo 73, clasifica las personas en naturales y jurídicas…Ahora bien, en cuanto a la inspección y vigilancia que sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro ejerce el Estado, es preciso el siguiente resumen histórico normativo, en el entendido del uso genérico de la expresión “instituciones de utilidad común”, respecto de asociaciones y fundaciones que tienen como elemento definitorio de su objeto el bien común o interés general…Más adelante se profirió el Decreto 1529 de 1990 con el fin de establecer las reglas sobre el reconocimiento y la cancelación de personerías jurídicas de las asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, así como el ejercicio de las funcione de inspección y vigilancia, como funciones de los gobernadores, teniendo en cuenta el domicilio principal de la entidad… La Constitución Política de 1991 en su artículo 38 garantizó el “derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”. E igualmente en el artículo 189, numeral 26, asignó al Presidente de la República las funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común. En 1995 fue dictada la Ley 190, con el propósito de preservar la moralidad de la administración pública y erradicar conductas eventualmente corruptas. En el artículo 83 fueron conferidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para “…suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios…”, y en ejercicio de ellas fue expedido el Decreto 2150 de 1995.

**CONSEJO DE ESTADO**

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

**Consejero ponente: GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR**

Bogotá, D. C., ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00212-00(C)**

**Actor: DIRECCION DE ASESORIA LEGAL Y CONTROL DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

1. **ANTECEDENTES**

La Dirección de Asesoría Legal y de Control de la Gobernación de Antioquia solicitó a esta Sala definir el conflicto de competencias planteado entre esa autoridad y la Superintendencia de la Economía Solidaria para conocer y decidir sobre la queja presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, UGPP, respecto de la Asociación de Desempleados de Medellín, por realizar afiliaciones colectivas de trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social Integral y utilizar la planilla de liquidación de aporte PILA, tipos de cotizantes y subcotizantes, presuntamente sin autorización (folios 1 a 8).

Con base en el escrito de la Dirección de Asesoría Legal y de Control y sus anexos, se resumen los antecedentes que dieron origen al conflicto:

1. En agosto de 2014 la UGPP mediante oficio con el radicado N° 20146204038821, solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud que adelantara las acciones pertinentes respecto de 12 empresas que, presuntamente sin estar autorizadas, realizaban afiliaciones colectivas de trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social Integral (folios 9 y10).

2. En agosto de 2015 la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de la Superintendencia Nacional de Salud remitió la queja de la UGPP a la Superintendencia de la Economía Solidaria y le informó que revisado el listado de Asociaciones, Agremiaciones y Comunidades Religiosas no encontró información sobre 7 de las 12 empresas, y que el reporte en el Registro Único Empresarial y Social de la Cámara de Comercio -RUES- arrojó que dichas 7 eran entidades sin ánimo de lucro, ESAL, que no estaban bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Salud (folios 11-12).

3. En septiembre de 2015 la Superintendencia de la Economía Solidaria remitió a la Gobernación del Departamento de Antioquia el documento enviado por la UGPP, porque de acuerdo con los artículos 23 del Decreto 1529 de 1990 y 12 del Decreto 427 de 1996, las corporaciones y fundaciones son supervisadas por la Gobernación del Departamento en la que tienen su domicilio principal (folio 13).

4. El mismo mes de septiembre de 2015, la Gobernación de Antioquia le informó a la Superintendencia de la Economía Solidaria que solo tres de las entidades sin ánimo de lucro relacionadas tenían domicilio en Medellín, y que la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín era sujeto de vigilancia de la mencionada Superintendencia porque aunque en el RUES figuraba como ESAL, en criterio de la Gobernación se trataba, en la práctica, de una Cooperativa de Trabajo Asociado (folios 14 a 22).

5. Con fecha 29 de octubre de 2015 la Superintendencia de la Economía Solidaria le comunicó a la Gobernación de Antioquia que la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín no cumplía con todos los requisitos exigidos por las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998 para ser cooperativa sujeta a su vigilancia y que, en consecuencia, a la gobernación correspondía evaluar la actividad desarrollada por dicha asociación.

Finalizó su escrito invitando a la Gobernación a iniciar el procedimiento de conflicto de competencia si persistía en su interpretación sobre la mencionada asociación (folios 23 y 24).

6. El 17 de noviembre de 2015 la Directora de Asesoría Legal y de Control de la Gobernación de Antioquia solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil dirimir el conflicto negativo de competencias administrativas.

1. **ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 28).

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia de la Economía Solidaria, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP–, a la Gobernación de Antioquia, a la Superintendencia Nacional de Salud, y a la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín, con el fin de que pudieran presentar sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folios 29-32).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibieron alegaciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria (folios 33-38), de la Superintendencia Nacional de Salud (folios 46-52) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP– (folios 58-69).

Con auto del 4 de febrero de 2016, el Magistrado Ponente ordenó oficiar al Ministerio de Salud y Protección Social para que interviniera en el presente conflicto, porque los hechos motivo de la queja podrían tener relación con sus funciones (folios 75-76). El Ministerio presentó alegatos (folios 78-81).

1. **ARGUMENTOS DE LAS PARTES**
2. **De la Superintendencia de la Economía Solidaria**

La Superintendencia, por conducto de su representante judicial, explicó que esa entidad fue creada por la Ley 454 de 1998 con “la función principal de supervisar a las Organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentran sometidas a la Supervisión Especializada del Estado.”

Afirmó, con base en el artículo 6° de la Ley 454 de 1998, que la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín (ASODDEMM) no es una organización de la economía solidaria porque no reúne las características relacionadas en la norma en cita; y tampoco es una cooperativa porque tampoco tiene las características establecidas en el artículo 5° de la Ley 79 de 1988:

* La razón social no va acompañada de la palabra Cooperativa.
* Su duración es definida: 1° de diciembre de 2024; y las cooperativas deben tener duración indefinida;
* El patrimonio es cero y no tiene capital social irreductible, mientras que los asociados en cooperativas deben hacer aportes;
* Los órganos de administración están integrados por Presidente, Vicepresidente y Junta Directiva, y son distintos de los exigidos por la Ley 79 en cita para las cooperativas.

Señaló que al revisar el objeto social encontró que no se trataba de un Cooperativa de Trabajo Asociado y que “… el objeto social y los objetivos específicos están enfocados hacia el tipo de persona jurídica denominada Asociación.”

Concluyó que no siendo la asociación una organización de economía solidaria, no es de competencia de la Superintendencia de la Economía Solidaria adelantar las investigaciones solicitadas.

Precisó además que “el hecho que determinada asociación esté autorizada para afiliar trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social no la transforma, ni la convierte en Cooperativa de Trabajo Asociado”.

Dijo que la Supersolidaria remitió a la Gobernación de Antioquia la queja presentada por la UGPP, con base en los artículos 2.2.1.3.17 y 2.1.1.3.18 del Decreto 1066 de 2015, porque ASODDEMM es una asociación cuyo domicilio principal está ubicado en ese departamento.

1. **De la Superintendencia Nacional de Salud**

Por conducto de apoderado especial, la Supersalud reiteró que las empresas referidas en la queja de la UGPP no son sujetos de su inspección, vigilancia y control porque no están en el listado de asociaciones, agremiaciones y comunidades religiosas autorizadas para afiliar colectivamente a sus miembros trabajadores, de conformidad con los Decretos 3615 de 2005, 2013 de 2006, 2172 de 2009 y 962 de 2010.

Agregó que por tratarse de entidades sin ánimo de lucro, ESAL, tampoco están sujetas a su inspección, vigilancia y control, pues no corresponden a las funciones que le han asignado las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011, y el Decreto 2462 de 2013, las cuales resumió.

En cuanto a la afiliación colectiva de trabajadores independientes a la seguridad social indicó las normas, el procedimiento y los requisitos para su autorización.

Destacó que las agremiaciones o asociaciones no autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para afiliar al Sistema de Seguridad Social Integral no pueden ser vigiladas por esa superintendencia y en consecuencia, remitió la queja de la UGPP a otras superintendencias dependiendo de la naturaleza jurídica de la respectiva asociación.

1. **De la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–.**

La Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP, en ejercicio de Poder General conferido para representar a la entidad ante las distintas autoridades, expuso las normas sobre la creación, competencias y funciones de la Unidad, especialmente en el tema de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Señaló que de acuerdo con el Decreto 3615 de 2005 el Ministerio de Salud y de la Protección Social tiene la competencia para autorizar la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social Integral, a través de agremiaciones y/o asociaciones y que estas deben cumplir determinados requisitos.

De allí concluyó que corresponde al mismo Sector de Salud y Protección Social ejercer inspección, vigilancia y control y que la competencia para el efecto es de la Supersalud, sin consideración a la naturaleza jurídica y régimen de las agremiaciones y asociaciones.

1. **Del Ministerio de Salud y Protección Social.**

A través de apoderado especial, el Ministerio se refirió a los Decretos 3615 de 2005, 2313 de 2006, 2172 de 2009 y 692 de 2010, para explicar que el artículo 11 del Decreto 3615 en cita únicamente facultó a su representado “para cancelar la autorización a las agremiaciones y asociaciones que dejen de cumplir con uno o varios de los requisitos exigidos para obtener la autorización o cuando se demuestre que las mismas promueven o toleran la evasión o elusión de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.”

Resaltó que como “una de las funciones primordiales de las entidades autorizadas para efectuar afiliaciones colectivas es recaudar los aportes correspondientes a la Seguridad Social Integral de cada uno de sus asociados, dicho elemento las inserta dentro de la órbita de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud…”.

Concluyó que “… cuando una asociación o agremiación lleva a cabo procesos de afiliación colectiva sin contar con la autorización respectiva o sin cumplir con los requisitos exigidos por la normatividad vigente, tal situación se cataloga como una conducta que vulnera el Sistema de Seguridad Social en Salud y que amerita la imposición de sanciones por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.”

**IV. CONSIDERACIONES**

1. **Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas y términos legales.**

**a. Competencia.**

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, relaciona, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

*“… 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”*

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuye:

*“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional… En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales… conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”*

De esta forma, la Sala de Consulta y Servicio Civil está facultada para resolver los conflictos de competencia que se presenten en actuaciones particulares, de naturaleza administrativa, entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un solo tribunal.

En el caso objeto de estudio se trata de una autoridad del orden nacional, la Superintendencia de la Economía Solidaria, y otra del nivel territorial, la Gobernación de Antioquia.

Ambas niegan tener competencia para conocer de la queja puesta por la UGPP en relación con la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín, entidad sin ánimo de lucro, que presuntamente realiza afiliaciones colectivas al Sistema de Seguridad Social Integral, sin autorización. Por ende, se trata de actuaciones de naturaleza administrativa en un asunto particular y concreto.

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 39 del CPACA, la Sala es competente para dirimir el conflicto.

**b. Términos legales.**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

*“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.*

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34[[1]](#footnote-1) del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

1. **Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

1. **Análisis del conflicto planteado.**

**a. Problema jurídico.**

Se trata de establecer cuál de las dos autoridades en conflicto es la competente para conocer de la queja presentada por la UGPP respecto de presuntas afiliaciones colectivas al Sistema de Seguridad Social Integral sin autorización, teniendo en cuenta que la Gobernación de Antioquia afirma que la Asociación de Desempleados de Medellín es una cooperativa de trabajo asociado y la Superintendencia de la Economía Solidaria le niega tal caracterización y afirma que es una entidad sin ánimo de lucro sujeta a la vigilancia de la autoridad departamental.

La Sala se referirá brevemente a los regímenes jurídicos aplicables a las cooperativas y otros organismos del sector de la economía solidaria, y a las asociaciones sin ánimo de lucro, para identificar la competencia de la inspección, vigilancia y control que sobre unas y otras ejerce el Estado.

**b. Cooperativas y otras personas jurídicas de la economía solidaria**

La Ley 79 de 1988[[2]](#footnote-2) actualizó la legislación cooperativa con el propósito señalado en el artículo 1°, de:

*“…dotar al Sector Cooperativo de un marco propicio para su desarrollo como parte fundamental de la economía nacional de acuerdo con los siguientes objetivos:*

*1. Facilitar la aplicación y práctica de la doctrina y los principios del Cooperativismo.*

*2. Promover el desarrollo del derecho cooperativo como rama especial del ordenamiento jurídico general.*

*3. Contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social.*

*4. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia, mediante una activa participación.*

*5. Fortalecer el apoyo del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal al sector cooperativo.*

*6. Propiciar la participación del sector cooperativo en el diseño y ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y*

*7. Propender al fortalecimiento y consolidación de la integración cooperativa en sus diferentes manifestaciones.”*

En el artículo 4°, inciso primero, la Ley 79 en cita definió las cooperativas como

*“… la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.”*

La Ley 79 reguló todos los aspectos atinentes a las cooperativas, desde su constitución y reconocimiento de personería jurídica hasta su disolución y liquidación, incluida su sujeción a la vigilancia del Estado, y fue parcialmente modificada por la Ley 454 de 1998[[3]](#footnote-3) que determinó “el marco conceptual que regula la economía solidaria”, reorganizó el sector de la economía solidaria y, entre otras disposiciones sobre la estructura del Estado relacionada con dicho sector, creó la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Las Leyes 79 y 454 en cita conforman el marco legal vigente para el sector en mención, salvo en lo relativo a la constitución y el registro como personas jurídicas, de las organizaciones que lo integran, pues tales asuntos se rigen por las normas especiales contenidas en los artículos 143 a 148 del Decreto ley 2150 de 1995[[4]](#footnote-4).

El artículo 2° de la Ley 454 definió la “economía solidaria” como el:

*“… sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.”*

Bajo el concepto de economía solidaria, el artículo 6° de la Ley 454 en comento estableció:

***“Artículo 6º.-****Características de las organizaciones de economía solidaria. Son sujetos de la presente Ley las personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general, observando en su funcionamiento las siguientes características:*

1. *Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.*
2. *Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la presente Ley.*
3. *Tener incluido en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.*
4. *Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes.*
5. *Establecer en sus estatutos un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados durante su existencia.*
6. *Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro que tengan por fin promover el desarrollo integral del ser humano.*

***“Parágrafo 1º.-****En todo caso, las organizaciones de la economía solidaria deberán cumplir principios económicos:*

1. *Establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.*
2. *Destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.*

***“Parágrafo 2º.-****Tienen el carácter de organizaciones solidarias entre otras: cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo*.

Hace notar la Sala que los elementos de la definición de las cooperativas contenidos en la Ley 79 de 1988 son los mismos que en la Ley 454 de 1998 definen a las organizaciones solidarias, y que esta denominación se configura como un género dentro del cual las cooperativas son una especie.

Para el conflicto en estudio interesa destacar en particular dos de las características de las organizaciones solidarias:

(i) Deben organizarse como empresas con el objeto de desarrollar (a) una actividad socioeconómica que satisfaga las necesidades de sus asociados y (b) obras de interés comunitario;

(ii) Sus asociados deben pagar aportes y en los estatutos debe preverse el mínimo no reductible.

Además, debe tenerse presente que este tipo de organizaciones está enmarcado en un contexto económico, de producción, distribución o consumo de bienes y servicios, cuyo resultado en términos de utilidad o de patrimonio no está llamado a ser distribuido entre los asociados.

Como último comentario en este punto, se anota que la Superintendencia de la Economía Solidaria fue creada por el artículo 33 de la Ley 454[[5]](#footnote-5) y el artículo 34 ibídem, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003[[6]](#footnote-6), como la entidad a través de la cual *“…el Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. (…)”*

**c. Las cooperativas de trabajo asociado**

Se definen en el artículo 3° del Decreto 4588 de 2006[[7]](#footnote-7), reglamentario del artículo 59 de la Ley 79 de 1988, así:

*“Artículo 3°. Naturaleza de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. Son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.”*

El artículo 5º del Decreto en cita 4588, establece que su objeto social en los siguientes términos:

*Artículo 5°. Objeto social de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. El objeto social de estas organizaciones solidarias es el de generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno. En sus estatutos se deberá precisar la actividad socioeconómica que desarrollarán, encaminada al cumplimiento de su naturaleza, en cuanto a la generación de un trabajo, en los términos que determinan los organismos nacionales e internacionales, sobre la materia.”*

Obsérvese que las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado se constituyen para el trabajo de sus asociados bajo los principios de autogestión, autonomía, autodeterminación y auto gobierno, que corresponden a los valores propios del movimiento cooperativo y, por supuesto, forman parte del sector de la economía solidaria y se rigen por las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, ya comentadas, sin perjuicio de algunas normas especiales que para la presente decisión no son pertinentes[[8]](#footnote-8)

Anota la Sala que el artículo 59 de la Ley 79 de 1988 fue declarado exequible en sentencia C-211-00[[9]](#footnote-9), en la cual se contiene una amplia exposición sobre las cooperativas de trabajo asociado.

**d. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro. Régimen general**

El Código Civil, artículo 73[[10]](#footnote-10), clasifica las personas en naturales y jurídicas. Y sobre estas últimas dispone en el artículo 633:

*Artículo 633. Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.*

*Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.*

*Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter.”*

Al tenor de la jurisprudencia constitucional:

*“6.4.2. Las personas jurídicas de derecho privado, han sido clasificadas en el derecho civil como fundaciones y corporaciones, ambas sin ánimo de lucro. Mientras que las fundaciones son personas jurídicas que requieren de la existencia de un conjunto de bienes y su afectación por el fundador para fines de utilidad pública, la Corporación resulta de la asociación de un conjunto de personas que buscan desarrollar un servicio o actividad que promueve intereses generales y que les representa un beneficio.”[[11]](#footnote-11)*

Sobre su regulación y a propósito de la expedición del Decreto Ley 2150 de 1995 que, salvo expresas excepciones, eliminó el reconocimiento de la personería jurídica por acto de autoridad pública, la Corte Constitucional hizo la siguiente síntesis[[12]](#footnote-12):

*“Es cierto que el Título XXXVI del Libro Primero del Código Civil contiene una regulación general, que en su momento comprendía toda la normatividad alusiva al régimen de las personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

*Sin embargo, el desarrollo posterior de la legislación, merced a la expedición sucesiva de numerosas normas no incluidas en la preceptiva del Código en referencia (por ejemplo, la Ley 22 de 1987 y los decretos 3130 de 1968, 054 de 1974, 1318 de 1988 y 2344 del mismo año, y las disposiciones sobre instituciones de utilidad común y juntas de acción comunal, entre otras), modificó sustancialmente esos mandatos iniciales, derogó algunos de ellos, dio lugar a la existencia de nuevas modalidades de personas jurídicas, excediendo el primitivo criterio que las limitaba a corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, y plasmó requisitos específicos para la constitución, objeto, estatutos, reforma y disolución de los diversos tipos de entidades, reconocimiento de personería jurídica, control y vigilancia, por lo cual las reformas sobre tales aspectos no implican per se, como lo entiende la actora, la reforma del mencionado Título del Código Civil.”*

Sobre la ausencia de ánimo de lucro y su significado jurídico, patrimonial, económico, que caracteriza a las personas jurídicas en estudio, resulta apropiada la siguiente jurisprudencia constitucional[[13]](#footnote-13):

*Las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro han sido definas por la doctrina como personas jurídicas que surgen de la voluntad de un grupo de individuos que vinculan un capital a la obtención de un fin de interés general o de bienestar común no lucrativo, de manera que tienen como finalidad propia la satisfacción de intereses públicos y sociales.*

*Sin embargo, el hecho que no persigan una finalidad lucrativa no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado. Así, el elemento característico de las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro radica, precisamente, en la determinación de sus miembros de desarrollar una actividad de interés general sin esperar a cambio repartición de utilidades en proporción a su aporte, ni la recuperación del mismo en el momento de su disolución o liquidación.[41]*

*Se debe precisar, que el ánimo de lucro no se relaciona con las utilidades obtenidas, sino con la destinación que se les otorgue, de manera que lo que diferencia a una entidad sin ánimo de lucro de una que si lo tiene, es que las utilidades no pueden ser repartidas a sus miembros cuando se retiran, ni al final de cada ejercicio contable, ni cuando la entidad se liquida. [42]. Sobre este aspecto, esta Corte ha precisado que “la ausencia del ánimo de lucro se predica de las personas que son miembros de una asociación o corporación, pero no de ésta en sí misma considerada.”[43] Por su parte el Consejo de Estado ha sostenido que “el criterio de lucro o las finalidades de lucro no se relacionan, no pueden relacionarse a las utilidades obtenidas, sino con la destinación que se les dé. La estipulación o norma que elimina los fines de lucro, es la que tiene como consecuencia, que los rendimientos o utilidades obtenidas no sean objeto de distribución o reparto entre socios o integrantes de la persona moral que los genera. Este criterio ha sido tradicionalmente concebido y respetado siempre.”**[44]*

*Es en este contexto que debe entenderse el artículo 637 del Código Civil cuando señala que lo que pertenece a una corporación, no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen, introduciendo una diferencia esencial con las sociedades comerciales, en las que el interés de los asociados es recibir una parte proporcional de los beneficios sociales establecidos por los balances de fin de ejercicio, con sujeción a lo dispuesto en la ley o en los estatutos, así como de los activos sociales, al tiempo de la liquidación, una vez pagado el pasivo externo de la sociedad.*

*Ahora bien, cuando un individuo se hace miembro de una corporación civil sin ánimo de lucro, la afiliación le otorga el derecho a disfrutar de los beneficios y servicios ofrecidos por la corporación, pero no le da derecho de propiedad sobre los bienes, activos o patrimonio de la misma. En este sentido, su afiliación no puede entenderse como la adquisición de una acción o título valor que le otorga derecho de propiedad de acuerdo con su participación en el capital de la sociedad, y una injerencia en la administración de la misma directamente proporcional a la cantidad de aportes que posea.*

Ahora bien, en cuanto a la inspección y vigilancia que sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro ejerce el Estado, es preciso el siguiente resumen histórico normativo, en el entendido del uso genérico de la expresión “instituciones de utilidad común”, respecto de asociaciones y fundaciones que tienen como elemento definitorio de su objeto el bien común o interés general.

La Constitución Política de 1886 estableció en su artículo 47 que *“es permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal (...)”.* De manera correlativa, en el artículo 120 dispuso que al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa le correspondía:

*“21. Ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores”.*

Con fundamento en la norma constitucional en cita se expidió el Decreto 54 de 1974[[14]](#footnote-14) que determinó:

***“Artículo 3.****Todas las instituciones de utilidad común que hubieren tenido origen en un acto de voluntad de los particulares, estarán sujetas a la inspección y vigilancia del Presidente, en orden al cumplimiento del propósito de sus fundadores, aunque no reciban aportes o auxilios del Tesoro Público, y, en consecuencia, quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto”.*

Posteriormente se promulgó la Ley 22 de 1987[[15]](#footnote-15), en la cual se facultó al Presidente de la República para delegar en los Gobernadores y en el Alcalde Mayor de Bogotá la función de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común.

En desarrollo de dicha Ley 22, se expidió el Decreto 1318 de 1988[[16]](#footnote-16):

*“Artículo 1º. Delégase en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Utilidad Común, domiciliadas en el respectivo Departamento y en la ciudad de Bogotá, D.E., que no estén sometidas al control de otra entidad”.*

Más adelante se profirió el Decreto 1529 de 1990[[17]](#footnote-17) con el fin de establecer las reglas sobre el reconocimiento y la cancelación de personerías jurídicas de las asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, así como el ejercicio de las funcione de inspección y vigilancia, como funciones de los gobernadores, teniendo en cuenta el domicilio principal de la entidad. Así dispusieron los artículos 23 y 24 del Decreto 1529:

*Artículo 23º.- Aplicación de otras disposiciones. Los Gobernadores ejercerán la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común que tengan su domicilio principal en el respectivo Departamento, de conformidad con lo dispuesto por los Decretos 1318 de 1988 y 1093 de 1989 y demás normas que los modifiquen y adicionen. Si dichas entidades tienen fines educativos, científicos, tecnológicos, culturales, de recreación o deportes, se dará aplicación al Decreto 525 de 1990 y demás normas que lo modifiquen y adicionen, no solo en cuanto a la inspección y vigilancia de éstas, sino también en lo relativo al reconocimiento y cancelación de personería jurídica y demás aspectos tratados en el mismo.”* (Resalta la Sala)

*“Artículo 24º****.-****Inspección y vigilancia. Además de lo previsto en los Decretos 1318 de 1988 y 1093 de 1989, para ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, el Gobernador podrá ordenar visitas a las dependencias de la entidad y pedir la información y documentos que considere necesarios. Así mismo podrá asistir, directamente o a través de un delegado, a las sesiones que realicen las Asambleas de dichas entidades, con domicilio principal en el Departamento, en las cuales se elijan representantes legales o demás dignatario”.*

La Constitución Política de 1991 en su artículo 38 garantizó el *“derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”*. E igualmente en el artículo 189, numeral 26, asignó al Presidente de la República las funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común.

En 1995 fue dictada la Ley 190, con el propósito de preservar la moralidad de la administración pública y erradicar conductas eventualmente corruptas. En el artículo 83 fueron conferidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para *“…suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios…”,* y en ejercicio de ellas fue expedido el Decreto 2150 de 1995.[[18]](#footnote-18)

El primer inciso del artículo 40 del citado Decreto ley 2150 ordenó:

*“Artículo 40º.- Supresión del reconocimiento de personerías jurídicas. Suprímase el 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.*

*(…)”*

A continuación el mismo artículo 40 relacionó los requisitos necesarios para la constitución de las personas jurídicas sin ánimo de lucro; en el inciso final reiteró:

*“Las entidades a que se refiere este artículo, formarán 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.”*

Como excepciones a la normatividad general adoptada en el artículo 40 en comento y en los artículos 41 a 44, el mismo Decreto Ley 2150, en el artículo 45 contempló:

*“Artículo 45º.- Excepciones. Lo dispuesto en este capítulo no se aplicará para las instituciones de educación superior; las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994; las personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada; las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y asociaciones de ministros; las reguladas por la Ley 100 de Seguridad Social, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores y empleadores; partidos y movimientos políticos; Cámaras de Comercio; y las demás personas jurídicas respecto de las cuales la Ley expresamente regule en forma específica su creación y funcionamiento, todas las cuales se regirán por sus normas especiales.”*

El Decreto 427 de 1996[[19]](#footnote-19), reglamentario del Decreto ley 1250 en punto a personerías jurídicas, estatuyó en el artículo 12:

***“Artículo 12º.-****Vigilancia y control. Las personas jurídicas a que se refiere el presente Decreto continuarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de las autoridades que venían cumpliendo tal función.*

*(…)”*

Disposición que remite a los regímenes especiales y a las normas generales que, de acuerdo con el objeto u otras particularidades de las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, definen las competencias en la materia.

1. **El caso concreto.**

Como se narró en los antecedentes y fue explicado por las autoridades que han intervenido en el asunto sometido a decisión de la Sala, la UGPP reportó a la Superintendencia Nacional de Salud, 12 entidades que, al parecer sin autorización, estaban haciendo afiliaciones colectivas al Sistema de Seguridad Social Integral.

La Superintendencia de Salud remitió la información a la Superintendencia de la Economía Solidaria y esta envió a la Gobernación de Antioquia tres casos.

La Dirección de Asesoría Legal y control de la mencionada Gobernación estimó que la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín, con domicilio en esa ciudad, no era de su competencia porque sus actividades correspondían a las de una cooperativa de trabajo asociado y devolvió ese caso a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Como se analizó en los puntos precedentes, la Gobernación y la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, respecto de las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se contraen los respectivos marcos regulatorios de la mencionada función.

Obra en el expediente copia del certificado de la Cámara de Comercio de Medellín, conforme al cual la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín es una entidad sin ánimo de lucro que se define como:

*“… una organización social, pluralista, progresista, democrática y participativa; que tiene como cometido humano la dignificación de asociados, afiliados y sus familias; la búsqueda de instrumentos para que estos puedan prestar sus servicios a las diferentes entidades públicas y privadas en condiciones óptimas y seguras garantizándoles la seguridad social.”*

La definición transcrita indica que se trata de una asociación de personas que busca oportunidades de trabajo en los sectores público y privado, a través de la persona jurídica, para sus integrantes y las familias de estos. Es decir, es un grupo de personas que se unieron por un interés que les es común y que estiman realizable como organización.

Como objetivo general describe:

*“…prestar servicios varios y especiales, en cuanto a la ejecución de trabajos operativos; en la prestación de servicios generales; asistencia técnica; capacitación; diagnostico; diseño; ejecución e interventoría de programas; proyectos; planes y contratos en las diferentes disciplinas del saber, con su correspondiente consecución de insumos y recurso humano requerido para tal fin”.*

Y enuncia como principios básicos para el cumplimiento de su objetivo, los de calidad, eficiencia, productividad, equidad, transparencia, honestidad y compromiso social.

Adicionalmente, se registran dos elementos muy importantes: la duración de la Asociación termina el 1º de diciembre de 2024. Y quienes la crearon no previeron aportaciones de sus afiliados o asociados, pues está certificado que su patrimonio es “$0”.

No existe referencia, mención o remisión a los principios que configuran el sector de la economía solidaria y que deben estar incorporados en las organizaciones que formen parte del mismo, en los términos de las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, según se explicó.

El objetivo general y los principios acordados para su cumplimiento no permiten hacer una asimilación, desde su objeto y principios, a las organizaciones del sector de la economía solidaria privilegiando lo sustancial frente a la carencia de las formalidades solemnes y formales requeridas por las normas de dicho sector.

En consecuencia, no puede asumirse como sujeto de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Ahora bien, el objetivo general y los principios que definieron sus fundadores responden al ejercicio del derecho de asociación, como expresamente lo señalaron en el primero de los objetivos específicos, que recoge el certificado de la Cámara de Comercio.

Y los servicios varios y especiales que ofrece prestar no están orientados al lucro, de manera que tampoco puede asimilarse a sociedades comerciales.

Las actividades que ofrece realizar tampoco corresponden a legislaciones especiales como las relativas a educación, salud, acción comunal, religiones, etc.

Significa entonces que es precisamente la competencia residual en materia de inspección y vigilancia de las personas jurídicas sin ánimo de lucro asignada a los gobernadores y a los alcaldes distritales, que corresponde a la Gobernación de Antioquia conocer de la queja presentada por la UGPP respecto de la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín, y así lo declarará la Sala.

Debe señalarse que con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relativas al ejercicio de la función presidencial de inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común, asociaciones y fundaciones, que se dejaron analizadas, el Decreto Ordenanzal 2575 de 2008, modificado por la Ordenanza 29 de 2010[[20]](#footnote-20) asignó a la Dirección de Asesoría Legal y de Control de la Gobernación de Antioquia la función de adelantar la instrucción de las indagaciones preliminares y procesos sancionatorios frente a las entidades sin ánimo de lucro cuyo domicilio principal se encuentre dentro de la jurisdicción del Departamento de Antioquia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a Gobernación de Antioquia - Dirección de Asesoría Legal y de Control - para tramitar la queja interpuesta por la UGPP contra la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín.

**SEGUNDO: ENVIAR** el expediente de esta actuación a la Gobernación de Antioquia - Dirección de Asesoría Legal y de Control - para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia de la Economía Solidaria, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP–, a la Gobernación de Antioquia y a la Asociación de Desempleados del Municipio de Medellín.

**CUARTO: RECONOCER** personería jurídica a los abogados Juan Carlos Barros Calderín como apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, Claudia Alejandra Caicedo Borras como apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP–, y Joaquín Elías Cano Vallejo como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos y para los efectos de los respectivos poderes y documentos anexos que obran en el expediente.

**QUINTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**

Presidente de la Sala

**EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Magistrado Magistrado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**

Secretaria de la Sala

1. Ley 1437 de 2011, Artículo 2°. *“Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código*.// Artículo 34: *“Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.”* [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 79 de 1988 (diciembre 23), “Por la cual se actualiza la legislación cooperativa”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 454 de 1998 (agosto 4), “*Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones*.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Decreto 2150 de 1995 (Diciembre 05), *“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”,* artículos 143 a 148. En términos generales las normas en cita regulan la “Constitución de entidades de naturaleza cooperativa, fondos de empleados y asociaciones mutuas”; remiten a los artículos 40 a 45 del mismo Decreto 2150, aplicables a las personas sin ánimo de lucro no exceptuadas expresamente; asignan la función de inspección y vigilancia al entonces Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y prohíben la concurrencia de otras autoridades en el ejercicio de esas funciones. [↑](#footnote-ref-4)
5. L. 454/98, **Artículo 33º.-** “*Creación y naturaleza jurídica. Créase la Superintendencia de la Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera*.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Ley 795 de 2003 (enero 14), “*Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones*”. Artículo 98. *El artículo 34 de la ley 454 de 1998 quedará así:*

   *Artículo 34. Entidades sujetas a su acción. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria./ Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*  [↑](#footnote-ref-6)
7. Decreto 4588 de 2006 (diciembre 27), *“Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado”.* [↑](#footnote-ref-7)
8. Por vía de ejemplo, Ley 1233 de 2008, Decreto 2025 de 2011. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte Constitucional, sentencia C-211-00 (marzo 1º) Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 59, 135 y 154 de la ley 79 de 1988 y los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454 de 1998 [↑](#footnote-ref-9)
10. Código Civil, artículo 73. *“Las personas son naturales o jurídicas.”* [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional, sentencia C-219-15 (22 de abril) [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional, Sentencia C-395-96 (22 de agosto). Declaró exequibles los artículos 40, 41, 42 y 43 del Decreto ley 2150 de 1995 que suprimieron el reconocimiento de la personería jurídica y establecieron los requisitos para la constitución y el registro de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, con excepciones expresas derivadas de regímenes propios. [↑](#footnote-ref-12)
13. Corte Constitucional, Sentencia C-287/12 (abril 18), Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4 y 5 de la Ley 1445 de 2011, *“por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional.”*

    [↑](#footnote-ref-13)
14. Decreto 54 de 1974 (Enero 18 de 1974). *“Sobre vigilancia de Instituciones de Utilidad Común”.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley 22 de 1987 (marzo 12) *“por el cual se asigna una función”* [↑](#footnote-ref-15)
16. Decreto 1318 de 1988 (julio 6) *“Por el cual se ejerce la facultad conferida por el artículo 2 de la Ley 22 de 1987, en relación con las Instituciones de Utilidad Común”.* [↑](#footnote-ref-16)
17. Decreto 1529 de 1990 (julio 12) *“por el cual se reglamenta el reconocimiento y cancelación de personerías jurídicas de asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, en los departamentos”.* [↑](#footnote-ref-17)
18. Decreto 2150 de 1995 (Diciembre 05). *“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.* [↑](#footnote-ref-18)
19. Decreto 427 de 1996 (marzo 5) *“por el cual se reglamentan el Capítulo II del Título I y el Capítulo XV del Título II del Decreto 2150 de 1995*”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ordenanza No. 29 (Diciembre 30 de 2010) *“Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 12 del año 2008 y el Decreto Ordenanzal 2575 de 2008*”. [↑](#footnote-ref-20)