**ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO – ESAL ‒ Concepto ‒ Clasificación**

Son entidades sin ánimo de lucro, aquellas personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de una o más personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general. Este tipo de entidades no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros. Dentro de la clasificación de las entidades sin ánimo de lucro se encuentran cuatro (4) grupos: Asociaciones, corporaciones y fundaciones, Entidades de la Economía solidaría, Veedurías ciudadanas, Entidades extranjeras de derecho privado, con domicilio en el exterior.

**ESAL – Constitución ‒ Escritura pública ‒ Documento privado ‒ Requisitos**

La constitución de una entidad sin ánimo de lucro puede hacerse mediante escritura pública o documento privado reconocido ante Notario por el representante legal o en su defecto por las personas que hayan actuado como presidente y secretario de la reunión de constitución, en el cual debe constar la manifestación expresa de constituir la entidad, designación de administradores, representante legal y revisor fiscal, si es del caso, así como la aprobación de los estatutos. Además, deberá contener al menos, lo siguiente: Nombre completo, apellidos, número del documento de identificación, de cada una de las personas que asistieron a la reunión de constitución; en caso de ser una entidad de naturaleza solidaria (precooperativa, cooperativa, asociación mutual o fondo de empleados), el documento deberá ser suscrito por todos los asociados constituyentes. Domicilio de los asociados, entendido este como la residencia acompañada del ánimo de permanecer en ella. Naturaleza jurídica de la entidad que se va a constituir (asociación, fundación, cooperativa etc.). Nombre de la entidad y sigla en caso de tenerla. Domicilio, dirección, teléfono y/o fax de la misma. El objeto. El monto del patrimonio y la forma de hacer los aportes. Forma de administración, indicar en cabeza de que órganos estará la dirección y representación legal, sus atribuciones y facultades, la periodicidad de sus reuniones ordinarias y casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias. Duración y causales de disolución (fundaciones y entidades del sector solidario debe ser indefinida y en precooperativas, 5 años). Forma de hacer la liquidación una vez disuelta la entidad. Entidad que ejerce la vigilancia y control. Facultades y obligaciones del Revisor Fiscal, si es del caso. (Cuando el. cargo sea creado en los estatutos, se deberá hacer el respectivo nombramiento). Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

**ESAL – Entidades de economía solidaria ‒ Registro – Prohibición**

Para las entidades de economía solidaria tales como cooperativas, precooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales, el artículo 146 del Decreto Ley 19 de 2012 (ley antitrámites) prohíbe a las cámaras de comercio registrar dichas entidades con el mismo nombre de otra entidad inscrita en el registro mercantil.

**ENTIDADES DE ECONOMÍA SOLIDARIA – Cooperativas – Fondos de empleados – Asociaciones mutuales**

Las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y las instituciones auxiliares del cooperativismo, deben presentar, además de los requisitos generales, constancia suscrita por quien ejerza o vaya a ejercer las funciones de representante legal, según sea el caso, donde manifieste haberse dado acatamiento a las normas especiales, legales y reglamentarias, que regulen a la entidad constituida. Así mismo, deberán presentar el certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la autoridad competente.

**INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL ‒ Definición ‒ Alcance ‒ Solicitud de información ‒ Visitas ‒ Auditorías ‒ Seguimiento de la actividad ‒ Función de advertencia ‒ Función de prevención ‒ Función de orientación ‒ Correctivos jurídicos ‒ Correctivos económicos ‒ Correctivos contables ‒ Correctivos administrativos**

Previo al estudio señalado, la Sala recuerda lo dicho en otra oportunidad respecto a la definición y alcance de la inspección, control y vigilancia que ejerce sobre diferentes entidades. “Aunque la ley no define “inspección, control y vigilancia”, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las Leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras. Con base en tales disposiciones puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad ; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige ; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo.

**ENTIDADES DE UTILIDAD COMÚN – Fundaciones ‒ Excluye corporaciones ‒ Excluye asociaciones**

Las entidades de utilidad común, solo corresponden a las fundaciones, excluyendo a las corporaciones y asociaciones, pues estas últimas contraen sus beneficios a grupos específicos de la comunidad y no representan una utilidad para toda la colectividad, como en efecto lo hacen las fundaciones. No obstante, la inspección, vigilancia y control de la cual son objeto las fundaciones es el mismo que para las corporaciones y asociaciones, siempre y cuando su objeto sea sin ánimo de lucro.

**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ‒ Derecho fundamental ‒ Creación de asociaciones ‒ Finalidad social ‒ Finalidad educativa ‒ Finalidad cultural**

La Constitución Política, en su artículo 38, estableció la posibilidad de asociarse libremente para la creación de entidades que se encaminen en el beneficio de la comunidad en general. En virtud de la materialización de este derecho se crean las asociaciones, las cuales se caracterizan por ser un grupo de individuos que entran en un acuerdo como voluntarios para formar el cuerpo u organización para lograr un propósito, son entidades generalmente sin ánimo de lucro, de derecho privado, tiene un fin social, educativo, cultural o de índole similar.

**ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA ‒ Personas jurídicas ‒ Actividades sin ánimo de lucro ‒ Socios ‒ Características**

Las organizaciones de economía solidaria son 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. El artículo 6° de la Ley 454 de 1998 contiene como características de estas organizaciones, las siguientes: 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.

**ASOCIACIONES MUTUALES – Naturaleza jurídica ‒ Régimen jurídico ‒ Personas jurídicas ‒ Brindan ayuda recíproca ‒ Requisitos**

Las asociaciones mutuales se rigen por el Decreto 1480 de 1989, la Ley 454 de 1998 y demás normas aplicables a su condición de empresa privada. Estas asociaciones se encuentran definidas en el artículo 2° del Decreto 1480, como: “Artículo 2º.- Naturaleza. Las Asociaciones Mutuales son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social”. Están creadas para fomentar la ayuda recíproca entre sus miembros, satisfaciendo sus necesidades mediante la prestación de servicios que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida. Para constituir y otorgar el reconocimiento de una asociación mutual el Decreto 1480 de 1989 exige: 1. Contar con un mínimo de veinticinco personas para la constitución de la asociación mutual. 2. Acta de constitución. 3. Elaborar los estatutos. 4. Todos los socios deben tomar el curso básico en economía solidaria de mínimo 10 horas, que debe ser dictado por una entidad acreditada que entregará la certificación obligatoria dentro del proceso. 5. Estipular que su duración es indefinida.

**SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA – Naturaleza jurídica ‒ Objeto**

La Superintendencia de Economía Solidaria es un organismo descentralizado, técnico del Estado, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, creada mediante la Ley 454 de 1998. Tiene por objeto la supervisión de la naturaleza jurídica y la actividad de las empresas de la economía solidaria que se encuentran sometidas a su supervisión, vigilancia y control sobre la actividad financiera del cooperativismo y los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria.

CONSEJO DE ESTADO

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00031-00(C)**

**Actor: GOBERNACIÓN DEL QUINDÍO**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10°, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2001, pasa a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencias de la referencia, suscitado entre el Departamento del Quindío y la Superintendencia de Economía Solidaria.

1. **ANTECEDENTES**

De la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se pueden extraer los siguientes hechos relevantes:

1. El señor Miguel Ángel Calan presentó, el 16 de junio de 2016, ante la Superintendencia de Economía Solidaria, una “denuncia” contra la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales “por fraude”, dado que durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2015, y enero, febrero, marzo y abril de 2016, dicha entidad no trasladó a la administradora de fondo de pensiones (AFC), los aportes para pensión que le fueran entregados por el señor Calan.

Señaló, dentro del mismo escrito, que realizó mensual y oportunamente sus pagos a la Asociación Mutual y que su omisión podría afectar el conteo de las semanas cotizadas y, en un futuro, su pensión.

Asimismo, solicitó que esa Superintendencia exigiera a la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales el pago que dejó de realizar en la AFP durante los meses mencionados.

1. La Superintendencia Solidaria, mediante auto del 30 de diciembre de 2016, trasladó por competencia la solicitud presentada por el señor Calan a la Gobernación del Quindío, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1529 de 1990, en consideración a que “[l]*a Superintendencia de la Economía Solidaria supervisa a las Organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentren sometidas a la Supervisión del Estado, tal como lo establece el artículo 34 de la Ley 454 de 1998 modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, Asociación* (sic) *Integral de Servicios Nacionales no es una Organización de la Economía Solidaria. Con fundamento en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015”.*
2. Mediante el auto del 12 de enero de 2017, la Gobernación del Quindío -Secretaría Jurídica y de Contratación-, señaló que respecto a la presunta omisión presentada por parte de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales para efectuar el pago de los aportes al sistema de seguridad social del señor Calan, le corresponde conocer al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, razón por la que trasladó la queja presentada a dichas entidades, por competencia, de esta manera:

*“1.****Ministerio de Salud y Protección Social:*** *Por ser la entidad competente para otorgar a las asociaciones la autorización para afiliar colectivamente a sus asociados al Sistema de Seguridad Social Integral, y ordenar la cancelación de dicha autorización cuando a ella haya lugar, de conformidad con los artículos 3.2.6.4 y 3.2.6.9 del Decreto 780 del 2016.*

*2.* ***Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales:*** *Por ser la entidad competente para efectuar el control para la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de conformidad con el Decreto 5021 del 2009 y Decreto 3033 del 2013*.”

Dentro de ese mismo auto, manifestó que quien debe ejercer la función de inspección, vigilancia y control de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, teniendo en cuenta que se trata, como su nombre lo indica, de una asociación mutual regulada por la Ley 79 de 1988 y el Decreto 1480 de 1989, es la Superintendencia de Economía Solidaria, de conformidad con el artículo 314 de la Ley 454 de 1998.

1. La Gobernación del Quindío solicita a la Sala que dirima el conflicto negativo de competencias que la enfrenta con la Superintendencia de Economía Solidaria, en relación con determinar cuál es la entidad competente para conocer la inspección, vigilancia y control de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, con el fin de que la entidad que sea la competente resuelva si hay lugar o no a iniciar una investigación administrativa en contra de la misma, con fundamento en la queja presentada por el señor Miguel Ángel Calan (folios 1 al 8).
2. **TRÁMITE PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación 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 30).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto a la Gobernación del Departamento del Quindío, a la Superintendencia de Economía Solidaria, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social, UGPP, al Ministerio de Salud y de la Protección Social, al Señor Miguel Ángel Calan y a la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales para que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 31).

Obra también constancia secretarial en el sentido de que, durante la fijación del edicto, las partes o terceros interesados no allegaron alegatos ni consideraciones (folio 33).

Revisada por el despacho sustanciador la documentación entregada por las partes, se observó que la misma resultaba insuficiente para solucionar el conflicto de competencias planteado, razón por la cual, mediante auto del 17 de julio de 2017, el Ponente ordenó:

1. Comunicar al Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir., S.A. para que allegara sus alegatos o consideraciones respecto a la solicitud del señor Calan.
2. Oficiar a la Superintendencia de Economía Solidaria y a la Gobernación del Quindío, para que allegaran copia del oficio o acto administrativo N° 2016110230631 mediante el cual la Superintendencia de Economía Solidaria se declaró incompetente frente a la solicitud del mismo.

Mediante constancia secretarial, se informó que ninguna de las entidades anteriores allegó la información solicitada. Sin embargo, la Superintendencia Solidaria mediante correo electrónico, allegó, en un (1) folio la copia del auto N° 20161100269181(folio 40).

Al igual, en dicho correo aclaró que acuerdo con el RUES, el objeto social de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, no coincide con la naturaleza de las entidades sujetas a su supervisión, y que al revisar el reporte de información financiera a la fecha de trámite no apareció información. Por tal razón, trasladó el asunto a la Gobernación del Quindío, por ser la entidad que aparece en el registro realizado por la Cámara de Comercio de Armenia ejerciendo la supervisión.

(…)

Finalmente manifiesta, que si el interesado insiste al respecto, la información a brindarle es que acuda a la entidad que los supervisa para que dentro de su competencia trasladen o eleven su petición ante la UGPP (…).

El 14 de noviembre del año en curso, se ofició tanto a la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, como a la Cámara de Comercio de Armenia, para allegaran copia del acta de la reunión de la Asamblea General del 11 de enero de 2008, en la cual dicha Asociación se transformó en una asociación mutual.

El 27 de noviembre del año en curso, la Secretaría de Sala informó que la Cámara de Comercio de Armenia, allegó la información solicitada en ocho (8) folios (folio 43).

1. **CONSIDERACIONES**
2. **Competencia**
3. **Competencia de la Sala**

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un mismo asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para el efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un procedimiento específico, el cual se encuentra consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

*“Artículo 39. 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 o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.*

*(…)”.*

En el mismo sentido, el artículo 112 ibídem dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es 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.”*

Como se evidencia del análisis de los antecedentes, el presunto conflicto de competencias se planteó entre una autoridad del orden territorial, el Departamento del Quindío, y una autoridad del orden nacional, la Superintendencia de Economía Solidaría.

1. **Términos legales**

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que se decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14* [sobre derecho de petición] *se suspenderán*”[[1]](#footnote-1). El artículo 21 *ibídem* (sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente*.” Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.”*

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia, no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutiva se declarará que en el presente asunto los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

**2. Problema Jurídico**

El problema jurídico que plantea el presente asunto consiste en determinar cuál es la entidad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control sobre la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, y en ese sentido decida si hay lugar a iniciar una investigación contra la misma con fundamento en la queja presentada por el señor Miguel Ángel Calan.

Para resolver este problema jurídico, es necesario establecer por parte de la Sala (i) requisitos para constituir una entidad sin ánimo de lucro; (ii) inspección vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro, (iii) Asociaciones, corporaciones y fundaciones; iv) entidades de economía solidaria (v) naturaleza jurídica de las asociaciones mutuales, vi) Características y funciones que ejerce la Superintendencia de Economía Solidaria; v) trámite de registro ante las cámaras de comercio y (vi) estudio del caso concreto.

**3. 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 del derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se haga a los aspectos fácticos y jurídicos propios del caso concreto, serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar las situaciones de hecho y de derecho sobre las cuales ha de adoptar la decisión de fondo que considere procedente.

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 forman parte del expediente.

**4. Análisis del conflicto planteado**

* 1. **Requisitos para constituir una entidad sin ánimo de lucro**

Son entidades sin ánimo de lucro, aquellas personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de una o más personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general. Este tipo de entidades no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros.

Dentro de la clasificación de las entidades sin ánimo de lucro se encuentran cuatro (4) grupos:

* Asociaciones, corporaciones y fundaciones
* Entidades de la Economía solidaría
* Veedurías ciudadanas
* Entidades extranjeras de derecho privado, con domicilio en el exterior.

La constitución de una entidad sin ánimo de lucro puede hacerse mediante escritura pública o documento privado reconocido ante Notario por el representante legal o en su defecto por las personas que hayan actuado como presidente y secretario de la reunión de constitución, en el cual debe constar la manifestación expresa de constituir la entidad, designación de administradores, representante legal y revisor fiscal, si es del caso, así como la aprobación de los estatutos. Además, deberá contener al menos, lo siguiente:

* Nombre completo, apellidos, número del documento de identificación, de cada una de las personas que asistieron a la reunión de constitución; en caso de ser una entidad de naturaleza solidaria (precooperativa, cooperativa, asociación mutual o fondo de empleados), el documento deberá ser suscrito por todos los asociados constituyentes.
* Domicilio de los asociados, entendido este como la residencia acompañada del ánimo de permanecer en ella.
* Naturaleza jurídica de la entidad que se va a constituir (asociación, fundación, cooperativa etc.).
* Nombre de la entidad y sigla en caso de tenerla
* Domicilio, dirección, teléfono y/o fax de la misma
* El objeto
* El monto del patrimonio y la forma de hacer los aportes
  + Forma de administración, indicar en cabeza de que órganos estará la dirección y representación legal, sus atribuciones y facultades, la periodicidad de sus reuniones ordinarias y casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
* Duración y causales de disolución (fundaciones y entidades del sector solidario debe ser indefinida y en precooperativas, 5 años).
* Forma de hacer la liquidación una vez disuelta la entidad
* Entidad que ejerce la vigilancia y control
* Facultades y obligaciones del Revisor Fiscal, si es del caso. (Cuando el cargo sea creado en los estatutos, se deberá hacer el respectivo nombramiento).
* Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

Para las entidades de economía solidaria tales como cooperativas, precooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales, el artículo 146 del Decreto Ley 19 de 2012[[2]](#footnote-2) (ley antitrámites) prohíbe a las cámaras de comercio registrar dichas entidades con el mismo nombre de otra entidad inscrita en el registro mercantil.

Las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y las instituciones auxiliares del cooperativismo, deben presentar, además de los requisitos generales, constancia suscrita por quien ejerza o vaya a ejercer las funciones de representante legal, según sea el caso, donde manifieste haberse dado acatamiento a las normas especiales, legales y reglamentarias, que regulen a la entidad constituida. Así mismo, deberán presentar el certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la autoridad competente.

* + 1. **Inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro**

Con el fin de resolver de fondo el problema jurídico que se plantea en el presente conflicto negativo de competencias, la Sala se referirá a lo pertinente en relación de los dos primeras entidades de la clasificación anterior, específicamente en lo que tiene que ver con las asociaciones y las entidades de la economía solidaría (asociaciones mutuales).

Previo al estudio señalado, la Sala recuerda lo dicho en otra oportunidad respecto a la definición y alcance de la inspección, control y vigilancia que ejerce sobre diferentes entidades[[3]](#footnote-3).

*“*Aunque la ley no define “inspección, control y vigilancia”, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las Leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras.

Con base en tales disposiciones puede señalarse que *la función administrativa de inspección* comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad[[4]](#footnote-4); *la vigilancia,* por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige[[5]](#footnote-5); y, finalmente, *el control* permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo[[6]](#footnote-6).

En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, que sobre el particular ha señalado:

“*7.2. La Corte ha reconocido que no existe, ni en la Constitución ni en la ley, una definición única de lo que se entiende por actividades de inspección, vigilancia y control y que sea aplicable a todas las áreas del Derecho. En vista de lo anterior, la jurisprudencia ha acudido a diferentes fuentes normativas y ha descrito en términos generales dichas actividades de la siguiente manera:*

*7.2.1. La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control;*

*7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada;*

*7.2.3. El control ‘en sentido estricto’ corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones*.”[[7]](#footnote-7)

*Por tanto, las funciones de inspección, vigilancia y control de una actividad privada son por su naturaleza formas de intervención estatal que conllevan restricciones importantes al libre ejercicio de las actividades privadas (artículos 16 y 333 C.P.), al derecho de asociación (artículo 38 C.P.) y a la reserva de la información privada (artículo 15 C.P.), entre otros derechos fundamentales. Además, como tales funciones y, particularmente, la de control, normalmente van acompañadas de una potestad sancionatoria que les asegura eficacia[[8]](#footnote-8), entran en juego también otras garantías constitucionales relacionadas con el debido proceso y el principio de legalidad sancionatoria (artículo 29 C.P.).*

*Todo lo anterior soporta, como pasa a revisarse, la exigencia constitucional de que sea el legislador, en atención a principios de soberanía popular, participación y deliberación democrática, quien defina los casos y condiciones en que proceden estas formas de intervención estatal”.*

Ahora bien, la Constitución Nacional de 1886, consagraba mediante el artículo 120, numeral 21, la facultad del Presidente de la República para ejercer la inspección, vigilancia y control de las instituciones de utilidad común las cuales fueron definidas por el Decreto 685 de 1934[[9]](#footnote-9), como:

*“Artículo 1° Institución de utilidad común son todas las identidades que tiene por objeto de presentar servicios a la comunidad con el concepto de beneficios social y que no persiguen fines simplemente lucrativos”.*

Con la llegada del cooperativismo a Colombia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el Gobierno Nacional se vio en la obligación de regular el modelo solidario a través de la Ley 134 de 1931[[10]](#footnote-10), la cual estableció, en su artículo 20 lo siguiente:

*“Artículo 20. Todos los asuntos relacionados con las sociedades cooperativas estarán a cargo del Ministerio de Industrias, el cual ejercerá la inspección y vigilancia de las mismas. Allí se llevara el registro y estadística de ellas y se organizará un servicio para la información, difusión y propaganda del movimiento cooperativo de la República.*

Actualmente, la inspección, vigilancia y control tanto de las entidades de utilidad común, como de las entidades cooperativas, se encuentra en cabeza del Presidente de la Republica, facultad que le otorga el artículo 189 de Constitución política de 1991, numerales 24 y 26.

*“ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

*24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles. (Subraya fuera de texto).*

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

Debe entenderse que la aplicación de la referida norma se extiende a todas las entidades del sector solidario, pues para la época en que se expidió la Constitución (1991) no se había definido legalmente el Sistema de la Economía Solidaria (Ley 454 de 1998), sino, únicamente, el Sector Cooperativo (artículo 122 de la Ley 79 de 1988[[11]](#footnote-11)). Entendiendo por lo anterior que se incluían las entidades de economía solidaria en el sector cooperativo.

De conformidad con el mandato constitucional descrito, la Sala se limitará al estudio a las asociaciones y entidades mutuales.

**4.2. Asociaciones, corporaciones y fundaciones**

Las entidades de utilidad común, solo corresponden a las fundaciones, excluyendo a las corporaciones y asociaciones, pues estas últimas contraen sus beneficios a grupos específicos de la comunidad y no representan una utilidad para toda la colectividad, como en efecto lo hacen las fundaciones. No obstante, la inspección, vigilancia y control de la cual son objeto las fundaciones es el mismo que para las corporaciones y asociaciones, siempre y cuando su objeto sea sin ánimo de lucro.

* + 1. **Las asociaciones**

La Constitución Política, en su artículo 38[[12]](#footnote-12), estableció la posibilidad de asociarse libremente para la creación de entidades que se encaminen en el beneficio de la comunidad en general. En virtud de la materialización de este derecho se crean las asociaciones, las cuales se caracterizan por ser un grupo de individuos que entran en un acuerdo como [voluntarios](https://es.wikipedia.org/wiki/Voluntarios) para formar el cuerpo u [organización](https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n) para lograr un propósito, son entidades generalmente sin ánimo de lucro, de derecho privado, tiene un fin social, educativo, cultural o de índole similar.

* + - 1. **Inspección, vigilancia y control de las asociaciones**

En vigencia de la Constitución del 1886, se expidió el Decreto 1318 de 1988, mediante el cual, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 2 de la Ley 22 de 1987[[13]](#footnote-13), el Presidente de la República delegó a los Gobernadores de los Departamentos y al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las entidades de utilidad común domiciliadas en el respectivo departamento y en la ciudad de Bogotá, que no estén sometidas al control de otra entidad. Dicha facultad se encuentra aún vigente en virtud del artículo 211 de la Constitución Política[[14]](#footnote-14)

* 1. **Entidades de economía solidaria**

Las organizaciones de economía solidaria son 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. El artículo 6° de la Ley 454 de 1998 contiene como características de estas organizaciones, las siguientes[[15]](#footnote-15):

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.

El parágrafo 2 del artículo anterior determina que tienen el carácter de organizaciones solidarias las 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 anteriormente.

* + 1. **Naturaleza jurídica de las asociaciones mutuales**

Las asociaciones mutuales se rigen por el Decreto 1480 de 1989[[16]](#footnote-16), la Ley 454 de 1998[[17]](#footnote-17) y demás normas aplicables a su condición de empresa privada. Estas asociaciones se encuentran definidas en el artículo 2° del Decreto 1480, como:

“**Artículo 2º.-** *Naturaleza.* *Las Asociaciones Mutuales son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social*”.

Están creadas para fomentar la ayuda recíproca entre sus miembros, satisfaciendo sus necesidades mediante la prestación de servicios que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida[[18]](#footnote-18).

Para constituir y otorgar el reconocimiento de una asociación mutual el Decreto 1480 de 1989[[19]](#footnote-19) exige:

1. Contar con un mínimo de veinticinco personas para la constitución de la asociación mutual[[20]](#footnote-20).
2. Acta de constitución[[21]](#footnote-21).
3. Elaborar los estatutos[[22]](#footnote-22)
4. Todos los socios deben tomar el curso básico en economía solidaria de mínimo 10 horas, que debe ser dictado por una entidad acreditada que entregará la certificación obligatoria dentro del proceso[[23]](#footnote-23).
5. Estipular que su duración es indefinida[[24]](#footnote-24)
   * 1. **Superintendencia de Economía Solidaría**

La Superintendencia de Economía Solidaria es un organismo descentralizado, técnico del Estado, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, creada mediante la Ley 454 de 1998[[25]](#footnote-25).

Tiene por objeto la supervisión de la naturaleza jurídica y la actividad de las empresas de la economía solidaria que se encuentran sometidas a su supervisión, vigilancia y control sobre la actividad financiera del cooperativismo y los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria[[26]](#footnote-26).

Dentro de las funciones descritas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 también se encuentran:

“Artículo 36: *Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria*. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

*11. Ordenar la cancelación de la inscripción en el correspondiente registro del documento de constitución de una entidad sometida a su control, inspección y vigilancia o la inscripción que se haya efectuado de los nombramientos de sus órganos de administración, vigilancia, representantes legales y revisores fiscales, en caso de advertir que la información presentada para su inscripción no se ajusta a las normas legales o estatutarias. La cancelación de la inscripción del documento de constitución conlleva la pérdida de la personería jurídica, y a ella se procederá siempre que el defecto no se subsanable, o cuando siéndolo ha transcurrido el plazo prudencial otorgado para su colección.*

*12. Ordenar las modificaciones de las reformas estatutarias adoptadas por las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, cuando se aparten de la ley.*

*13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.*

*14. Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las entidades supervisadas, por parte de quienes acrediten un interés legítimo, con el fin de establecer eventuales responsabilidades administrativas y ordenar las medidas que resulten pertinentes”.*

**Trámite de registro ante las Cámaras de Comercio**

El Decreto 2150 de 1995 (artículo 40), creó un registro constitutivo para entidades sin ánimo de lucro ante la cámaras de comercio, es decir, que la entidad adquiere personería jurídica con el registro que hace ante las mismas.

Mediante el artículo 87 del Código de Comercio y en los numerales 17, 18 y 61 del artículo 1º del Decreto 4886 del 23 de diciembre de 2011[[27]](#footnote-27), *"por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones"*, corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer las funciones de vigilancia, control e instrucción, respecto del desarrollo de las funciones propias de las cámaras de comercio.

En tal virtud, la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de fijar criterios que faciliten el cumplimiento de sus funciones dictó la Circular Única[[28]](#footnote-28). Con la entrada en vigencia de la Ley 019 de 2013, se modificó el Título VIII, el cual instruye a las cámaras de comercio sobre la forma como deben asumir los registros a los que se refiere el artículo 166 *ibídem*[[29]](#footnote-29)*,* así:

***“2.2.2 Registro de entidades sin ánimo de lucro del artículo 40 del Decreto 2150 de 1995***

***2.2.2.1. Libros necesarios del registro de entidades sin ánimo de lucro***

***Libro I. De las personas jurídicas sin ánimo de lucro. Documentos que deben inscribirse (…).***

*Libro II. De los libros de las entidades sin ánimo de lucro - Los libros de registro de asociados, de actas del máximo órgano social y demás libros respecto de los cuales la ley establezca esta formalidad (…).*

*2.2.2.2. Procedimiento para hacer el registro*

*2.2.2.2.1. Del control de legalidad en la inscripción de la constitución de las entidades sin ánimo de lucro del artículo 40 del Decreto 2150 de 1995 Adicional a lo establecido en el numeral 1.11. de la presente Circular(…)*

*2.2.2.2.2. Control de legalidad en las inscripciones de las entidades sin ánimo de lucro del artículo 40 del Decreto 2150 de 1995*

* + 1. *Registro de la economía solidaria*

*2.2.3.1. Libros necesarios del registro de la economía solidaria*

***Libro III. Registro de la economía solidaria.”***

En consecuencia, se concluye que las entidades sin ánimo de lucro, esto es, las asociaciones, cooperativas y fundaciones o entidades de utilidad social, a quienes se le deba reconocer personería jurídica deben registrarse en el Libro I de las Cámaras de Comercio y las entidades que hagan parte de las economía solidaría deben hacer su registro en el Libro III tal y como expresamente lo prescribe la norma.

**5. El caso concreto**

El presente conflicto negativo de competencias se generó en virtud de una denuncia “por fraude” presentada ante la Superintendencia de Economía Solidaria, por el señor Miguel Ángel Cala, toda vez que la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales no realizó sus aportes a pensión durante algunos meses de los años 2015 y 2016.

La Superintendencia de Economía Solidaria negó su competencia por considerar que la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales no es una organización de la economía solidaria y envió la petición presentada por el señor Calan a la Gobernación del Quindío.

Por su parte, la Gobernación del Quindío emitió un auto mediante el cual considera que la queja está relacionada con la presunta omisión en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social por parte de dicha entidad y en consecuencia trasladó por competencia, tanto al Ministerio de Salud y Protección Social como a la Unidad de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales, UGPP, mientras que señaló que la entidad que debe ejercer la función de inspección, vigilancia y control de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, por tratarse de una entidad que hace parte de aquellas que regula la Ley 79 de 1988 y el Decreto 1480 de 1989, es la Superintendencia de Economía Solidaria quien debe ejercer tales funciones.

Ahora bien, aclara la Sala que el problema jurídico que debe resolverse dentro del presente conflicto de competencia versa únicamente respecto a qué entidad debe ejercer la inspección, vigilancia y control de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales, con el fin de que determine si hay mérito para iniciar una investigación administrativa, en virtud de la queja presentada por el señor Calan. En efecto, situación diferente a la de fiscalizar el efectivo pago de los aportes parafiscales del Señor Calan y dado el caso realizar las actuaciones que sean necesarias para efectuar el recaudo efectivo, es quién debe investigar administrativamente la conducta de dicha asociación, respecto del uso de los dineros entregados por el señor Calan para el pago de sus aportes a la seguridad social, e imponer eventualmente las sanciones respectivas, la cual está relacionada directamente con la facultad de inspección, vigilancia y control.

Así las cosas, una vez revisados los documentos que obran dentro del expediente, la Sala encuentra que en el certificado de existencia y representación legal de la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales expedido por la Cámara de Comercio de Armenia, consta lo siguiente:

*“QUE POR ACTA DEL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2006, OTORGADO(A) EN ASAMBLEA CONSTITUTIVA, INSCRITA EL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2006 BAJO EL NUMERO: 00007999 DEL LIBRO I DE LAS PERSONAS JURÍDICAS SIN ANIMO DE LUCRO, FUE CONSTITUIDA LA ENTIDAD DENOMINADA: ASOCIACIÓN INTEGRAL DE SERVICIOS NACIONALES*

*QUE POR ACTA No. 0000003 DEL 11 DE ENERO DE 2008, OTORGADO(A) EN ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA, INSCRITA EL 25 DE ENERO DE 2008 BAJO EL NUMERO: 0009109 DEL LIBRO I DE LAS PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO, LA ENTIDAD CAMBIO SU NOMBRE DE ASOCIACIÓN INTEGRAL DE SERVICIOS NACIONALES POR EL DE ASOCIACIÓN MUTUAL INTEGRAL* *DE SERVICIOS NACIONALES*”

Adicionalmente se certifica: *“ENTIDAD QUE EJERCE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL: GOBERNACIÓN DEL QUINDIO*”.

La Sala considera que para determinar la competencia en el presente asunto deben verificarse los requisitos para que exista o se cree una asociación mutual, como tal; es decir, en el caso concreto que la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales se haya constituido conforme a la ley y que además cumpla con los fines y el objeto con los cuales deben ser creadas este tipo de asociaciones. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Economía Solidaría niega la existencia de dicha entidad como una asociación de la economía solidaria.

En ese sentido, se observa que el acta de constitución inicial de dicha entidad contiene lo siguiente (folios 56 a 68):

*ACTA DE CONSTITUCIÓN SIN ANIMO DE LUCRO*

*En la ciudad de Armenia del día seis (06) de septiembre de 2006 nos reunimos (…)*

*“1. VERIFICACIÓN DEL QUÓRUM*:

*Asistimos un número de cuatro (4) personas, quienes libre y espontáneamente decidimos constituir la presente entidad sin ánimo de lucro que se denominará: ASOCIACIÓN INTEGRAL DE SERVICIOS NACIOLES AISEN, todos los invitados a esta reunión estuvimos de acuerdo en aprobar la creación en aprobar la creación de esta ASOCIACIÓN.*

*(…)*

*ARTICULO 2. NATURALEZA*

*La entidad es una entidad jurídica y de derechos privados, naturaleza civil, sin ánimo de lucro, creada para el bien común, con patrimonio autonomía propios según los preceptos consagrados en la constitución política (sic) y la ley (…)*

*ARTICULO 3. OBJETIVOS*

*LA ASOCIACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, tendrá por objeto las siguientes: propender por el mejoramiento permanente de las condiciones económicas, sociales, culturales y morales de sus asociados, mediante la prestación de servicios profesionales en las ocupaciones y oficios en que se desempeña, celebrando, ejecutando contratos de Asesoría y consultoría con la clase de Empresas y Entidades, tanto públicas como privadas que lo requieran. Brindar* espacios de capacitación.”

Posteriormente y según consta en el acta 0003 de 2008, se reunieron algunos miembros de la Asamblea General en sesión ordinaria en la que decidieron:

“1.VERIFICACIÓN DEL QUORUM

***Asistieron un número de catorce (14) personas de 20 que integran la asamblea General y la Junta Directiva*** *quienes y libre y espontáneamente decidieron modificar el artículo 1y 3 de los estatutos, todos los invitados a esta reunión estuvieron de acuerdo en aprobar las modificaciones pertinentes (Negrilla fuera de texto).*

*MODIFICACIÓN DE LA RAZON (sic) SEGÚN ARTÍCULO 1:*

*Todos los asistentes decidieron por unanimidad modificar los ESTATUTOS en sus artículos 1 y 3 respectivamente, razón por la cual, pasamos a redactar los artículos que antes se regían y sus respectivas modificaciones:*

*ARTÍCULO 1. NOMBRE*

*La entidad que por estos estatutos se rige, se denomina ASOCIACIÓN INTEGRAL DE SERVICIOS NACIONALES, que en adelante se podrá utilizar la sigla AISEN,…*

*La entidad que por estos estatutos se rige, se denomina ASOCIACIÓN MUTUAL INTEGRAL DE SERVICIOS NACIONALES, (…) se regirá por este reglamento y en lo dispuesto en él, se aplicarán las disposiciones del Código Civil y demás normas especiales y complementarias.*

*(…)*

*ARTÍCULO 3: OBJETIVOS*

*LA ASOCIACIÓN: tiene por objetivo general afiliar sus (sic) asociados miembros de manera colectiva, al sistema general de seguridad social integral, inspirada en la solidaridad con el objeto de brindarle ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y conforme a los dispuesto en el decreto* (sic) *3615 de 2015[[30]](#footnote-30), afiliando a; trabajadores independientes, personal de la construcción, asociados miembros de la asociación que presten servicios técnicos y profesionales en las áreas, oficios y ocupaciones que se especialicen y se desempeñen mediante la celebración de contratos con entidades privadas, públicas, mixtas o cooperativas o personas naturales. Los tipos de transporte aseo, plomería, eléctricas y consultoría empresarial y domiciliaria, que requieran de los servicios de los asociados miembros de la Asociación.*

*Las prácticas del objeto social se harán de conformidad con los principios y prácticas que ha enriquecido la ideología de la cooperación y en función de las prioridades de desarrollo integral de nuestro asociado, constituyendo una comunidad solidaria que propende por el mejoramiento permanente de las condiciones económicas, sociales, educativas y culturales de los asociados.*

De conformidad con lo anterior la Sala observa:

* + 1. La Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales se constituyó inicialmente como una asociación sin ánimo de lucro, tal y como consta en el acta de constitución del 6 de septiembre de 2006, y su registro se realizó ante la Cámara de Comercio de Armenia en el Libro I, correspondiente a este tipo de entidades. Sin embargo, según el acta No. 0003 del 11 de enero de 2008, los asociados, en reunión ordinaria celebrada en esa fecha, decidieron modificar el nombre y los objetivos de la asociación (artículos 1 y 3 de los estatutos), documento que fue inscrito también en el mismo Libro I y no en el Libro III, que corresponde a las entidades de economía solidaria.
    2. No obstante, aunque la entidad cambió su nombre y sus objetivos, no es posible determinar con certeza que los asociados hayan cumplido con, al menos, dos (2) de los requisitos exigidos por el Decreto 1480 de 1989 y las demás normas que rigen las asociaciones mutuales, y que determinan su constitución y representación legal: el primero, relativo a contar con un mínimo de veinticinco (25) personas para su constitución, ya que, como se observa, el acta No. 003 de 2008, con la cual se pretendía cambiar la naturaleza jurídica de la entidad, no aparece firmada por un número total de 25 asistentes en calidad de “fundadores”; y el segundo, atinente a la capacitación (curso básico de 10 horas) que todos los asociados deben tomar en economía solidaria, dictado por una entidad acreditada, toda vez que, revisada la página web de las organizaciones solidarias[[31]](#footnote-31), dicha entidad no se encuentra en el listado con el cual se puede verificar que las entidades han cumplido con tal requisito.

3. Así las cosas, no existe prueba en el expediente del presente conflicto de competencias administrativas de que la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales se haya transformado efectivamente en una entidad mutual y, por lo tanto, debe asumirse lo que consta en la certificación de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio, en la que aparece calificada como una asociación sin ánimo de lucro, cuya inspección, vigilancia y control competen a la Gobernación del Quindío, según las normas examinadas.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE** a la Gobernación del Departamento del Quindío, como entidad encargada de realizar la inspección, vigilancia y control de la Asociación Mutual Integral de Servicios Generales, para que inicie la investigación a que haya lugar frente a la queja presentada por el señor Miguel Ángel Cala e imponga si hay lugar las posibles sanciones.

**SEGUNDO:** **REMITIR** el expediente de la referencia a la Gobernación del Quindío, para que adelante la actuación administrativa de manera inmediata.

**TERCERO:** **COMUNICAR** la presente decisión a la Superintendencia de Economía Solidaría, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social, UGPP, al Ministerio de Salud y de la Protección Social, a la Asociación Mutual Integral de Servicios Nacionales y al señor Miguel Ángel Calan.

**CUARTO:** 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**

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**

Presidente de la Sala Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Consejero de Estado Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**

Secretaria de la Sala

1. La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.* [↑](#footnote-ref-1)
2. “***Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.*** [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto N°2223 del 16 de abril de 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. [1 *“]Por ejemplo la Ley 1122 de 2007 define la inspección de la siguiente manera: “La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia. Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.”* [↑](#footnote-ref-4)
5. [2] “*En este sentido, por ejemplo, Ley 222 de 1995: “La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente*.” [↑](#footnote-ref-5)
6. [3] “*Ver por ejemplo la Ley 1493 de 2011: “Artículo  28. Control. El control consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, a fin de ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, cuando así lo determine la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, mediante acto administrativo de carácter particular.*” [↑](#footnote-ref-6)
7. [4]“*Sentencia C-851 de 2013. En Sentencia C-570 de 2012 también se dijo: “A partir de los anteriores criterios, es posible concluir que, en términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente:****(i)****la función de****inspección****se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control,****(ii)****la****vigilancia*** *alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y****(iii)****el****control******en estricto sentido*** *se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.” (negrilla original). Ver igualmente Sentencia C-787 de 2007, entre otras.”*  [↑](#footnote-ref-7)
8. [5]“*Se ha explicado además que el control es la expresión más fuerte del poder de supervisión estatal de las actividades privadas, en la medida que permite sancionar e incidir directamente en las decisiones del ente vigilado: “Mientras que la inspección y la vigilancia se consideran mecanismos leves o intermedios de control para detectar irregularidades en la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad, el control supone el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control” Sentencia C-570 de 2012, reiterada en Sentencia C-851 de 2013. Igualmente sentencia C-263 de 1996, reiterada en Sentencia C-172 de 2014, en cuanto a que el “control” comprende necesariamente las funciones de inspección y vigilancia: “Referidas a las competencias asignadas a la Superintendencia, la función de control denota la idea de comprobación, fiscalización, inspección, intervención y vigilancia. Por lo tanto, dentro de ésta se comprende la función de inspección que da la idea de examen, revista o reconocimiento minucioso por quien ejerce la respectiva competencia, así como la función de vigilancia, que implica la actividad de cuidado, observación, atención, celo y diligencia que se debe desplegar en relación con las acciones que se desarrollan por las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios*”. [↑](#footnote-ref-8)
9. “*Por el cual se reglamenta la manera cómo ha de ejercerse el derecho conferido al Presidente de la República por el numeral 21 del artículo 120 de la Constitución Nacional y en desarrollo del numeral 1° del artículo 68 de la Ley 4ª de 1913***.”** [↑](#footnote-ref-9)
10. “*Sobre sociedades cooperativas”.* [↑](#footnote-ref-10)
11. “***Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa”. //* “*De los componentes del sector. Artículo 122****. Las cooperativas, los organismos cooperativos de segundo y tercer grado, las instituciones auxiliares del cooperativismo y las precooperativas, constituyen el sector cooperativo”.* [↑](#footnote-ref-11)
12. *“Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*”. [↑](#footnote-ref-12)
13. “*por el cual se asigna una función*”. [↑](#footnote-ref-13)
14. *“La Ley señalará las funciones que el Presidente de la Republica podrá delegar en sus ministros, directores de departamento administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine”.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley 454 de 1998, “P***or 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-15)
16. “*por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas*”. [↑](#footnote-ref-16)
17. “***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-17)
18. www.orgsolidarias.gov.co. [↑](#footnote-ref-18)
19. “*por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas”.* [↑](#footnote-ref-19)
20. ***Artículo 7º.-****Constitución. Las Asociaciones Mutuales se constituirán con un mínimo de veinticinco (25) personas naturales, por documento privado que se hará constar en acta firmada por todos los asociados fundadores, con anotación de sus nombres, documentos de identificación y domicilios. En el mismo acto será aprobado el estatuto social y elegidos los órganos de administración y control.* [↑](#footnote-ref-20)
21. **Artículo 8º.-** Personería Jurídica. El reconocimiento de personería de las Asociaciones Mutuales estará a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.(ver al respecto artículo 40 del Decreto *2150 de 1995, Lay 454 de 1998 y Decreo019 de 2012) Para el efecto, el representante legal presentará solicitud por escrito, acompañada de los siguientes documentos: //1. Acta de constitución.”* [↑](#footnote-ref-21)
22. Numeral 2. Ibídem*.* ***“****Texto completo de los estatutos aprobados.”* [↑](#footnote-ref-22)
23. Numeral 3 del artículo 8 ibídem y artículo 146 del Decreto 019 de 2012. *“REGISTRO PARA LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOLIDARIA.// El artículo*[*63*](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3433#63)*de la Ley 454 de 1998 quedará así:* ***artículo 63.******REGISTRO E INSCRIPCIÓN.****Los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria a que se refiere la presente ley, se realizarán ante la cámara de comercio de su domicilio principal, de conformidad con las normas del registro mercantil. Para el registro del acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la Unidad Administrativa Especial para las Entidades Solidarias”.* [↑](#footnote-ref-23)
24. Decreto 427 de 1996. Artículo 1. Parágrafo 1°. “**Parágrafo 1º.-** Para los efectos del numeral 8 del artículo 40 del Decreto 2150 de 1995, las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales y las fundaciones deberán estipular que su duración es indefinida”. [↑](#footnote-ref-24)
25. “*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-25)
26. Ley 454 de 1998 *artículo 34//* Decreto 186 de 2004 “*por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria*”. [↑](#footnote-ref-26)
27. “*Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”*. [↑](#footnote-ref-27)
28. Circular única, expedida el 19 de julio de 2001. Publicada en el diario Oficial 44511 del 06 de Agosto de 2001. “*Con la expedición de la circular única, se reúnen en un solo cuerpo normativo todas las reglamentaciones e instrucciones generales de la Superintendencia de Industria y Comercio que se encuentran vigentes, con los siguientes propósitos: Recopilar, revisar, modificar y actualizar todos los actos administrativos de carácter general expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio Facilitar a los destinatarios de su misión de protección, vigilancia y control, el cumplimiento, comprensión y consulta de los actos expedidos por esta Superintendencia  
    Proporcionar a sus funcionarios un instrumento jurídico unificado y coherente que determine con precisión las reglas aplicables a las situaciones concretas que se inscriben dentro de su ámbito de competencia.” “2. Estructura. 2.1 Composición. La circular única contiene todos los actos administrativos de carácter general expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Por lo tanto, todos aquellos que no se encuentren incluidos, se entienden derogados.”* [↑](#footnote-ref-28)
29. *“****ARTICULO 166. DEL REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL.*** *Al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, se incorporarán e integrarán las operaciones del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995, del Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001, del Registro Público de Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003, del Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 1101 de 2006, del Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia de que trata el Decreto 2893 de 2011, y del Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998, que en lo sucesivo se denominará Registro Único Empresarial y Social -RUES-, el cual será administrado por las Cámaras de Comercio atendiendo a criterios de eficiencia, economía y buena fe, para brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional.//Con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año. El organismo que ejerza el control y vigilancia de las cámaras de comercio establecerá los formatos y la información requerida para inscripción en el registro y la renovación de la misma. Los registros mercantil y de proponentes continuarán renovándose de acuerdo con las reglas vigentes.”* [↑](#footnote-ref-29)
30. “*por el cual se reglamenta la afiliación de los trabajadores independientes de manera colectiva al Sistema de Seguridad Social Integra*l”. [↑](#footnote-ref-30)
31. www.orsolidarias.gov.co. [↑](#footnote-ref-31)