

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para dirimir conflicto de competencia administrativa

Con base en el artículo 39 (...)y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, (iii) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

ASOCIACIONES DE USUARIOS CAMPESINOS – De carácter nacional / ASOCIACIONES DE USUARIOS CAMPESINOS – De carácter territorial / ASOCIACIONES DE USUARIOS CAMPESINOS – Naturaleza jurídica

El Decreto 755 de 1967 estableció un registro de usuarios de servicios públicos y promovió su asociación en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...) [C]on fundamento en la citada norma, el Ministerio de Agricultura expidió la Resolución No. 061 de 1968 por medio de la cual reglamentó el registro y la creación de asociaciones de usuarios campesinos municipales (...) Posteriormente, a través del Decreto 2716 de 1994, el cual se encuentra derogado tácitamente, se reguló lo concerniente a la naturaleza jurídica de dichas asociaciones (...) la asociación de usuarios campesinos tiene como naturaleza jurídica de una entidad sin ánimo de lucro por lo que, en principio, las normas aplicables en materia de vigilancia y control son las que se han expedido para regular ese tipo de entidades de derecho privado

FUENTE FORMAL: DECRETO 2716 DE 1994 / RESOLUCIÓN 061 DE 1968 / DECRETO 55 DE 1967

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL GOBERNACIÓN Y SECRETARÍA DE ALCALDÍA MUNICIPAL – Función de inspección control y vigilancia / FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN – Alcance

La Sala ha expresado que aunque la ley no define que es «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. Es así, que al revisar las citadas normas se extrae 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

FUENTE FORMAL: LEY 222 DE 1995 / LEY 1122 DE 2007 / LEY 1493 DE 2011

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el alcance de la función de inspección vigilancia y control ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de abril de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2014-00174-00, (2223)

FUNCIÓN DE INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL SOBRE ASOCIACIONES DE USUARIOS CAMPESINOS – Autoridades competentes / NORMA DE COMPETENCIA QUE DELEGA EN LA OFICINA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA función de vigilancia inspección y control – No se ajusta a la Constitución

En materia de vigilancia, inspección y control de las Asociaciones de Usuarios Campesinos tanto nacionales como no nacionales, se tiene que el Presidente de la República a través de decreto atribuyó dicha tarea al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su oficina jurídica y a las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías Municipales. Es así que el Decreto 1985 de 2013, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estableció en el artículo 8 las funciones de la oficina jurídica de la citada cartera (...) En ese orden de ideas y conforme a la norma en cita, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en principio, tendría la competencia para adelantar vigilancia y control sobre las asociaciones de usuarios campesinos del orden nacional y las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías Municipales de las asociaciones de usuarios no nacionales (...) [E]n el presente caso, pues no hay una delegación legal donde se le otorgue la función de inspección, vigilancia y control tanto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como a las secretarías de gobierno de los municipios sobre las asociaciones de usuarios campesinos nacionales y no nacionales. Ahora bien, la Sala destaca que el legislativo expidió la Ley 489 de 1998, y a través del artículo 13 le otorgó facultades al Presidente de la República para que delegara la citada función (...) No obstante, el Decreto 1985 de 2013 no le atribuyó la citada función al ministro como lo ordena la norma expuesta, sino que se la confirió a la Oficina Jurídica del Ministerio, situación que evidencia que dicha norma de competencia no se ajusta a la Constitución en razón de que no se cumple con los presupuestos dados por la norma que delega la función

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / DECRETO 1985 DE 2013 – ARTÍCULO 8 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 13

INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL – De entidades sin ánimo de lucro / GOBERNACIÓN – Competencia para ejercer inspección vigilancia y control sobre Asociaciones de Usuarios Campesinos

[L]as entidades sin ánimo de lucro que se constituyen para prestar un servicio de manera altruista en beneficio de asociados, terceras personas o de la comunidad, se encuentran sujetas a la supervisión del Estado (...) [E]l artículo 2º de la Ley 22 de 1987 autorizó la delegación en los gobernadores de los departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá (...) En desarrollo de la autorización derivada de la Ley 22 de 1987, el Decreto Nacional 1318 de 1988 delegó en las señaladas autoridades, la función de inspeccionar y vigilar a las entidades de utilidad común que se encuentren domiciliadas en el respectivo departamento y en la ciudad de Bogotá (...) En el mismo sentido, el artículo 23 del Decreto 1529 de 1990, reproducido en el artículo 2.2.1.3.17. del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, reafirmó la competencia de los gobernadores para ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común

que tengan su domicilio principal en el correspondiente Departamento (...) Así las cosas, al evidenciar que las Asociaciones de Usuarios Campesinos son entidades sin ánimo de lucro, la inspección, el control y vigilancia sobre estas corresponderá a las gobernaciones de donde se encuentre ubicada cada asociación de usuarios campesinos

FUENTE FORMAL: DECRETO 1066 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.1.3.17 / DECRETO 1529 DE 1990 – ARTÍCULO 23 / DECRETO 1318 DE 1988 / LEY 22 DE 1987 – ARTÍCULO 2

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la función de inspección vigilancia y control sobre entidades sin ánimo de lucro ver Corte Constitucional T- 1264 de 2004

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00165-00(C)

Actor: JOSÉ MARTÍNEZ GUCHUVO

Asunto: Autoridad competente para resolver una queja para ejercer vigilancia y control a la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta (ANUC Meta). Reiteración.

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 (CPACA), procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

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

1. Mediante acta del 30 de julio de 2016, el XV Departamental Ordinario de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta eligió a la junta directiva por un periodo de 4 años, es decir, hasta el 2020 y se designó a José Martínez Guchuvo como presidente de la asociación.

Dicha acta fue registrada ante la Cámara de Comercio de Villavicencio el 16 de agosto de 2016, con el radicado núm. 29826¹.

¹ Folios 228 a 233.

2. El 12 de marzo de 2019, los fiscales de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta convocaron a una reunión de delegados para el mes de marzo de 2019.
3. El 30 de marzo de 2019, se celebró la reunión de delegados de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta, en ella la fiscal y el vicefiscal se proclamaron fiscales delegados y expedieron la Resolución núm. 02 del 30 de marzo de 2019, en la cual establecieron una nueva junta directiva para la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

El acta producto de esta reunión se radicó en la oficina de la Cámara de Comercio de Villavicencio (Dirección de Registros Públicos), pero el 5 de abril de 2019, esa instancia negó su registro porque no fue emitida por el órgano competente, es decir, el Congreso departamental de la ANUC (Meta)².

4. Con fundamento en lo anterior, el 10 de abril de 2019, los fiscales colegiados y las dos terceras partes de las organizaciones miembros de la ANUC (Meta) convocaron a un Congreso departamental extraordinario para el día 4 de mayo de 2019³.
5. El 12 de abril de 2019, el vicepresidente de la ANUC (Meta) radicó derecho de petición ante la Alcaldía de Villavicencio con el fin de que se solicitara a los fiscales de la asociación el cumplimiento de los estatutos y por lo tanto, desistieran de la celebración del Congreso extraordinario de la asociación⁴.
6. El 30 de mayo de 2019, la Alcaldía de Villavicencio dio respuesta a la petición del vicepresidente de la ANUC Meta y señaló que:

[...] nos permitimos informarle que, según lo aportado mediante Acta del Congreso Departamental ANUC (documento que obra en los archivos de la Secretaría de Gobierno, en la carpeta que reposan todos los documentos correspondientes a la ANUC META), realizado con fecha 30 de julio de 2016 en su punto 7, literal A; los fiscales reconocidos por esta dependencia, para la ANUC META, siendo un organismo colegiado avalado por la firma de los suscriptores del acta mencionada, incluyéndole a usted, señor MANUEL ARNULFO MATÍAS, quien fungió en dicho congreso como Presidente; [...] Con relación al tema del Congreso citado para el día 04 de mayo de 2019, una vez revisados los estatutos de la Asociación, esta Secretaría logra determinar, que los fiscales colegiados se encuentran en plena capacidad y con las atribuciones otorgadas por la normatividad que rige a ANUC META, para citar dicho Congreso, ya que se trata de un Congreso Extraordinario; adicionalmente la citación es suscrita por más de los 2/3 de los delegados de cada una de las Asociaciones Municipales⁵.

7. El 9 de mayo de 2019, los fiscales delegados radicarón en la oficina de la Cámara de Comercio de Villavicencio el acta producto del Congreso extraordinario donde se eligieron los nuevos miembros de la junta directiva.
8. El 10 de mayo de 2019, el señor José Martínez Guchuvo radicó derecho de petición ante la Cámara de Comercio de Villavicencio con el fin de que no se registrara el acta del Congreso extraordinario de la ANUC (Meta), por

² Folios 177 a 178.

³ Folios 141 a 142.

⁴ Folios 148 a 150.

⁵ Folios 151 a 152.

considerar que la convocatoria y la elección de la nueva junta fue irregular y no fue conforme a los estatutos de la asociación.

9. El 15 de mayo de 2019, la oficina de la Cámara de Comercio de Villavicencio negó el registro por los siguientes motivos:

a. La convocatoria debe cumplir con lo estipulado en los estatutos y la ley, referente a órgano competente, días de antelación, y forma en que se realiza. Debe corregirse y estar conforme al artículo 9 de los estatutos.

b. Según el artículo 10 de los estatutos el CONGRESO DEPARTAMENTAL, constituye quorum cuando se encuentren reunidos la mitad más uno de las organizaciones afiliadas que tenga sus periodos vigentes y corresponde al fiscal de la organización expedir la certificación de las asociaciones con periodo vigente para efecto de la toma de determinaciones en el congreso. Pero en la verificación del quórum del acta, se plasma que solo se convocaron 22 asociaciones referenciadas en los congresos ordinarios anteriores, porque el presidente actual no facilitó el libro de asociados, y es en este último en donde se verifica cuantas organizaciones pertenecen a la entidad en total y así poder determinar cuántas asistieron para saber si cumple o no con el quorum exigido.

10. El 22 de mayo de 2019, la Secretaría de Gobierno Municipal de Villavicencio expidió certificación en la cual se evidenció el registro de la nueva junta directiva de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta, conforme al acta del Congreso Extraordinario del 4 de mayo del año en curso⁶.

11. El 24 de mayo de 2019, los nuevos miembros de la Junta Directiva de ANUC (Meta) radicaron recurso de reposición en contra de la devolución de plano que hizo la Cámara de Comercio de Villavicencio en relación con la solicitud de inscripción del acta del Congreso Extraordinario del 4 de mayo de 2019.

12. El 6 de junio de 2019, la Secretaría de Gobierno Municipal de Villavicencio dio respuesta a la petición núm. 453330 del señor Martínez Guchuvo y le informó:

[...] le comunicamos que dando cumplimiento a los Artículos 6, 7 y 8 del Decreto 1279 de 1994, la Asociación de usuarios campesinos del Meta-ANUC, con fecha 21 de mayo de 2019, aportó documentos solicitando certificación y reconocimiento a esta Secretaría, y con fecha 22 de mayo de 2019, se emitió la última certificación, indicando vigencia de la misma, registrando cambios en la junta directiva, y señalando fecha del último Congreso celebrado⁷.

13. El 16 de julio de 2019, el señor Martínez Guchuvo solicitó a la Alcaldía Municipal de Villavicencio la revocatoria de la certificación núm. 1550-54.04/001 del 22 de mayo de 2019. Argumentó que la convocatoria y elección de la nueva junta directiva de la ANUC (Meta) se adelantó de forma irregular y con pleno desconocimiento de los estatutos de la asociación⁸.

14. El 17 de julio de 2019, el señor Martínez Guchuvo radicó derecho de petición ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Gobernación del Meta en el cual solicitó que informaran sobre la reglamentación del artículo 8º del Decreto 1985 de 2015 en relación con la vigilancia y control de las asociaciones de usuarios campesinos no nacionales. De igual forma, requirió que el Ministerio y la Gobernación, bajo el principio de corresponsabilidad, ejercieran

⁶ Folios 143 a 144.

⁷ Folio 153.

⁸ Folios 158 a 174.

vigilancia y control frente a la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

Por último, solicitó que se aclararan los alcances de las Alcaldías Municipales (secretarías de gobierno) para ejercer vigilancia y control frente a las asociaciones de usuarios campesinos no nacionales⁹.

15. El señor José Martínez Guchuvo, interpuso acción de tutela en la cual solicitó «amparar el derecho fundamental de petición, al debido proceso, a la igualdad, derecho de defensa y buena fe, y se ordene al municipio de Villavicencio-Secretaria (sic) de Gobierno dar una respuesta de fondo a la petición radicada con el núm. 453330 del 6 de junio de 2019, y se revisen las actuaciones adelantadas por los fiscales colegiado de ANUC (Meta) en relación con la adopción de la nueva junta directiva, desconociendo los estatutos de la asociación»¹⁰.
16. La oficina de la Cámara de Comercio de Villavicencio, a través de la Resolución núm. 36 del 18 de julio de 2019, resolvió confirmar el acto de devolución de plano núm. 2898 por el trámite de inscripción del Congreso Extraordinario del 4 de mayo de 2019 de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta¹¹.
17. El 22 de julio de 2019, el Juzgado 4º Civil Municipal de Villavicencio resolvió la acción de tutela y amparó el derecho de petición del señor Martínez. Por lo tanto, ordenó que la Alcaldía de Villavicencio diera respuesta de fondo a la petición dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo¹².
18. La oficina de la Cámara de Comercio de Villavicencio, a través de la Resolución núm. 184 del 25 de julio de 2019, resolvió decretar el desistimiento tácito de la petición de radicar el acta de la reunión de delegados de la ANUC (Meta)¹³.
19. El 31 de julio de 2019, el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural dio respuesta a la petición del señor Martínez y destacó que «[...] mientras no exista una norma con fuerza de ley que disponga un régimen especial sobre control y vigilancia, esta se rige por las normas generales de control y vigilancia de las entidades sin ánimo de lucro. [...] Por todo lo anteriormente expuesto, la Gobernación del Departamento del Meta es la Entidad competente de realizar la función de inspección, control y vigilancia sobre la ANUC Departamental, y sobre las ANUC municipales del Departamento del Meta; y la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre la ANUC-Nacional¹⁴.»
20. El 23 de agosto de 2019, la Alcaldía de Villavicencio expidió la Resolución núm. 1550-56.04/099 por medio de la cual se dio respuesta a la solicitud de revocatoria de la certificación núm. 1550-54.04/001 del 22 de mayo de 2019 solicitada por el señor Martínez y resolvió no revocar la certificación¹⁵.

⁹ Folios 119 a 123 y 127 a 131.

¹⁰ Folios 98 a 101.

¹¹ Folios

¹² Folios 104 a 111.

¹³ Folios 204 a 206.

¹⁴ Folios 124 a 126.

¹⁵ Folios 154 a 157.

21. El 2 de septiembre de 2019, la Gobernación del Meta dio respuesta al derecho de petición del señor Martínez y manifestó:

[...] dando cumplimiento a la Ley 22 de 1987 y al Decreto 1318 de 1988 donde el Presidente delega las funciones de inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Utilidad Común a los Gobernadores de los Departamentos, le comunicamos que la Gobernación del Meta registrara (sic) y ejercerá la función de inspección y vigilancia a la ASOCIACION DEPARTAMENTAL DE USUARIOS CAMPESINOS DEL META “ANUC” y a las ANUC municipales¹⁶.

22. El 11 de septiembre de 2019, el señor José Martínez Guchuvo, a través de apoderado, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver el conflicto de competencias administrativas que se suscitó entre la Alcaldía Municipal de Villavicencio, la Gobernación del Meta y el Ministerio del Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que se establezca la autoridad competente para ejercer vigilancia y control a la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta¹⁷.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos¹⁸.

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio (Meta), a la Gobernación del Meta, al señor Daniel Camilo Agudelo Tolosa, en calidad de apoderado del señor José Martínez Guchuva y a la Cámara de Comercio de Villavicencio¹⁹.

Obra también constancia de la Secretaría en el sentido de que, durante la fijación del edicto, presentó escrito de alegatos el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁰ y la Alcaldía Municipal de Villavicencio (Meta)²¹.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que dentro de las funciones de dicha cartera ministerial están las de formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, contempladas taxativamente en el Decreto 1985 de 2013.

Posteriormente, señaló que en vigencia del Decreto 1279 de 1994 reglamentado por el Decreto 2716 de 1994 se tenía previsto que la vigilancia y control de las asociaciones agropecuarias no nacionales estaría cargo de las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías y del Distrito Capital según sea la sede de cada una de ellas. Así las cosas, bajo dicha disposición el Ministerio remitió, en su momento, la información de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta a

¹⁶ Folio 234.

¹⁷ Folios 1 a 25.

¹⁸ Folio 247.

¹⁹ Folio 250.

²⁰ Folios 251 a 257.

²¹ Folios 259 a 285.

la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Villavicencio, para que ejerciera la citada vigilancia y control.

Sin embargo, el Ministerio destacó que actualmente la norma vigente es el Decreto 1985 de 2013, que al respecto estableció:

Artículo 8°.Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:

[...]

15. Ejercer control y vigilancia sobre las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales, para lo cual el Ministerio expedirá la reglamentación respectiva para el adecuado ejercicio de control y vigilancia. Corresponde en este mismo sentido a las Secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales ejercerla sobre las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas municipales, departamentales o regionales.

[...]

Así las cosas, el Ministerio elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el cual se preguntó sobre la vigilancia y control que debía ejercer la oficina jurídica, conforme lo ordenó el decreto en cita, a lo cual la Sala expresó:

[...] la simple mención que se hace en el Decreto 1985 de 2013 no es suficiente para que el Ministerio ejerza funciones de control y vigilancia de las organizaciones allí indicadas y menos aún para que desarrolle tales atribuciones a través de reglamentos o de simples actos administrativos generales carentes de cobertura legal. Lo anterior es aún más evidente en relación con la eventual consideración de que por vía infra-legal se establezcan sanciones o procedimientos sancionatorios, pues frente a esa opción operarían en contra, adicionalmente, los límites constitucionales previstos en el artículo 29 superior.

[...]

Respecto del control y vigilancia sobre las organizaciones gremiales y asociaciones campesinas nacionales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el numeral 15 del artículo 8 del Decreto 1985 de 2013 es contrario a la Constitución Política y, por ende, debe inaplicarse en virtud de la excepción de inconstitucionalidad contenida en el artículo 4 de Superior.²²

Asimismo, el Ministerio señaló que mientras no exista una norma con fuerza de ley que establezca la competencia de quien debe ejercer la vigilancia y control de las asociaciones de usuarios campesinos no nacionales, se debe acudir a la norma general de inspección, control y vigilancia de las entidades sin ánimo de lucro contempladas en la Ley 22 de 1987.

Por lo tanto, «[...] teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las asociaciones campesinas de carácter nacional, municipal, departamental o regional, cuya persona jurídica está definida en los mismos términos, derechos y condiciones previstos para el registro de actos de las sociedades comerciales; la función de inspección, control y vigilancia de tales entidades corresponde a las autoridades competentes del régimen general de inspección, control y vigilancia de las entidades sin ánimo de lucro, previstas en la Ley 22 de 1987 y en el Decreto 1318 de 1988.»

2. De la Alcaldía Municipal de Villavicencio

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de abril de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2014-00174-00, (2223).

Esta autoridad territorial afirmó tener la competencia para ejercer control y vigilancia sobre la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta, para ello argumentó que desde siempre ha conocido de los asuntos que se le han planteado conforme a los estatutos de la asociación y lo contemplado en el Decreto 2716 de 1994.

En especial destacó el artículo 7º del decreto en mención, en el cual se establece que «[...] El reconocimiento jurídico de las asociaciones agropecuarias o campesinas no nacionales corresponde a la Secretaría de Gobierno de las alcaldías de los municipios, distritos especiales y distrito capital o a las que haga sus veces. La secretaría competente para efectos será la correspondiente al lugar del domicilio principal que se establezca en los estatutos de tales asociaciones.»

En ese orden de ideas, señaló que el domicilio principal de la asociación es la ciudad de Villavicencio, pues así está contemplado en los estatutos. Por lo tanto, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Villavicencio es la competente para ejercer la vigilancia y control de la ANUC (Meta).

Por último, resaltó que en el presente caso no existe un conflicto de competencias administrativas, porque ellos no han negado su competencia y no existe otra autoridad que declare su incompetencia o competencia frente al asunto.

3. De la Gobernación del Meta

Esta autoridad territorial no presentó alegatos o consideraciones dentro del trámite del conflicto, sin embargo se tomará el argumento esbozado en el oficio SGP-2108-5000278-2019 del 2 de septiembre de 2019.

La Gobernación del Meta reseñó que, conforme al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil en relación a la inaplicabilidad del Decreto 1985 de 2013, asumirá la función de inspección y vigilancia de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta y las ANUC municipales.

Por lo tanto, resaltó que solicitará a la Alcaldía de Villavicencio le sea trasladado por competencia el expediente de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta para ejercer la respectiva función de inspección y vigilancia.

4. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia

El presidente de la asociación nacional destacó que actúa como tercero interviniente, debido a que es el órgano del orden nacional que articula y colabora armónicamente con las asociaciones departamentales y municipales, y siempre ha promovido que se establezcan mecanismos de arreglo a lo que se presente dentro de las asociaciones no nacionales.

Con fundamento en lo anterior, manifestó que desde la Presidencia de la Asociación Nacional se informó con anticipación a la Alcaldía de Villavicencio de las irregularidades que se estaban presentando dentro de la ANUC del Meta, además de que esa entidad no tenía la competencia para avalar la constitución de la nueva junta directiva que se eligió de forma irregular.

Finalmente, solicitó a la Sala, que acogiendo los anteriores pronunciamientos que se han dado sobre la materia, se declare que la Gobernación del Meta es la competente para ejercer la vigilancia y control de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

IV.

CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala y términos legales

a. Competencia del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título II se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas «reglas generales»²³ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

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.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita 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.

[...]

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, (iii) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Como surge del análisis de los antecedentes, el presente conflicto de competencias se ha planteado entre una autoridad del orden nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y dos entidades territoriales, la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio.

²³ Ley 1437 de 2011, 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 Parte Primera del Código.

Igualmente, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

a. 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»²⁴. El artículo 21 ibídem (sustituido por el artículo 1º 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 remitatorio 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

²⁴ 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».

términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive 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. 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 lo tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos fácticos o 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, 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.

3. El problema jurídico

Se trata de establecer, con base en la documentación conocida por la Sala, la autoridad competente para adelantar la función de inspección, vigilancia y control a la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural negó su competencia y argumentó que conforme al concepto de la Sala (2223) sobre la inconstitucionalidad del numeral 15 del artículo 8 del Decreto 1985 de 2013, no puede ejercer control y vigilancia sobre las Asociaciones Departamentales de Usuarios Campesinos.

Por su parte, el secretario de gobierno de la Alcaldía de Villavicencio y la Gobernación del Meta afirmaron tener la competencia para vigilar y controlar a la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

Para resolver el presente asunto, la Sala estudiará (i) naturaleza jurídica de las Asociaciones de Usuarios Campesinos tanto nacionales como territoriales; (ii) la función de inspección, control y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las Gobernaciones y las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías municipales sobre las Asociaciones de Usuarios Campesinos nacionales y no nacionales; (iii) la función de inspección, vigilancia y control sobre las entidades sin ánimo de lucro y, (iv) el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. Naturaleza jurídica de las Asociaciones de Usuarios Campesinos tanto nacionales como territoriales

El Decreto 755 de 1967 estableció un registro de usuarios de servicios públicos y promovió su asociación en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la siguiente forma:

Artículo primero. El Ministerio de Agricultura llevará un registro especial de los usuarios de los servicios relacionados con redistribución de la tierra, organizaciones de producción, crédito, almacenamiento y mercadeo, y otros servicios relacionados con la actividad agropecuaria, que preste el Estado directa o indirectamente.

Parágrafo. Para los efectos de este Decreto, entiéndase por usuario de un servicio la persona que lo haya utilizado, por usuario de un servicio la persona que lo haya utilizado (sic), lo esté utilizando o aspire a disfrutarlo.

[...]

Artículo quinto. Entre los usuarios de los servicios que prestan las entidades oficiales y semioficiales de que trata el artículo 1° del presente Decreto, se promoverá la formación de asociaciones y fortalecimiento de las existentes que puedan cumplir funciones de asociaciones de usuarios.

En ese orden de ideas y con fundamento en la citada norma, el Ministerio de Agricultura expidió la Resolución No. 061 de 1968 por medio de la cual reglamentó el registro y la creación de asociaciones de usuarios campesinos municipales así:

ARTÍCULO 90.- Entre los inscritos como usuarios de las distintas entidades que presten servicios agropecuarios en un Municipio, se promoverá la formación de una Asociación Municipal de Usuarios. Para ser miembro de la Asociación se necesitará únicamente estar inscrito como usuario de la entidad o entidades que presten los respectivos servicios en dicha localidad.

A partir de esa época se comenzaron a constituir las Asociaciones de Usuarios Campesinos y fueron inscritos ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Posteriormente, a través del Decreto 2716 de 1994, el cual se encuentra derogado tácitamente, se reguló lo concerniente a la naturaleza jurídica de dichas asociaciones, a saber:

Artículo 2º.- De la naturaleza. Para los fines del presente Decreto se entiende por asociación agropecuaria la persona jurídica de derecho y sin ánimo de lucro, constituida por quienes adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola y acuícola con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector rural nacional.

Se entiende por asociación campesina aquella organización de carácter privado constituida por campesinos, y que tenga como objeto principal la interlocución con el Gobierno en materia de reforma agraria, crédito, mercadeo y asistencia técnica agropecuaria.

Parágrafo.- Entidad "sin ánimo de lucro" a que se refiere el presente artículo, es aquella en la que las utilidades que se obtienen en el desarrollo de su objeto social no son objeto de distribución entre sus asociados.

Los recursos que los asociados entreguen a las asociaciones no se consideran aportes de capital, sino contribuciones para sostenimiento de la persona jurídica y/o para la prestación de servicios a sus asociados, y en ningún caso son reembolsables ni transferibles.

El contenido de este parágrafo se hará constar en los estudios de toda asociación agropecuaria o campesina, que se organice o constituya con fundamento en el presente Decreto, de manera que el patrimonio de estas entidades no puede ser, por ningún motivo, objeto de distribución entre sus asociados. (Resalta la Sala).

En ese orden de ideas, la asociación de usuarios campesinos tiene como naturaleza jurídica de una entidad sin ánimo de lucro por lo que, en principio, las normas aplicables en materia de vigilancia y control son las que se han expedido para regular ese tipo de entidades de derecho privado.

4.2. La función de inspección, control y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las Gobernaciones y las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías municipales sobre las Asociaciones de Usuarios Campesinos nacionales y no nacionales

La Sala²⁵ ha expresado que aunque la ley no define que es «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.

Es así, que al revisar las citadas normas se extrae 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 .

Ahora bien, la Corte Constitucional²⁶ señaló 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.

Conforme a lo anterior, la Sala colige que 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 dichas actividades (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, entran en juego también otras garantías constitucionales relacionadas con el debido proceso y el principio de legalidad sancionatoria (artículo 29 C.P.).

Por lo tanto, la autoridad competente que ejerza dicha función de inspección, control y vigilancia debe adelantarla bajo la potestad que le haya otorgado el

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de abril de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2014-00174-00, (2223).

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 851 de 2013.

legislador, en atención a principios de soberanía popular, participación y deliberación democrática, pues solo el legislativo tiene la facultad de otorgar dicha competencia, así como el modo y la forma de ejercerla.

En materia de vigilancia, inspección y control de las Asociaciones de Usuarios Campesinos tanto nacionales como no nacionales, se tiene que el Presidente de la República a través de decreto atribuyó dicha tarea al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su oficina jurídica y a las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías Municipales.

Es así que el Decreto 1985 de 2013, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estableció en el artículo 8 las funciones de la oficina jurídica de la citada cartera y dentro de ellas se le atribuyó:

Artículo 8°.Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:

(...)

15. Ejercer control y vigilancia sobre las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales, para lo cual el Ministerio expedirá la reglamentación respectiva para el adecuado ejercicio de control y vigilancia. Corresponde en este mismo sentido a las Secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales ejercerla sobre las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas municipales, departamentales o regionales. (Resalta la Sala).

En ese orden de ideas y conforme a la norma en cita, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en principio, tendría la competencia para adelantar vigilancia y control sobre las asociaciones de usuarios campesinos del orden nacional y las Secretarías de Gobierno de las Alcaldías Municipales de las asociaciones de usuarios no nacionales. No obstante, la Sala²⁷ en concepto del 16 de abril de 2015 señaló que:

Respecto del control y vigilancia sobre las organizaciones gremiales y asociaciones campesinas nacionales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el numeral 15 del artículo 8 del Decreto 1985 de 2013 es contrario a la Constitución Política y, por ende, debe inaplicarse en virtud de la excepción de inconstitucionalidad contenida en el artículo 4 de Superior (sic).

A la anterior conclusión llegó la Sala luego de revisar que la función de inspección, vigilancia y control fue otorgada al Presidente de la República a través del artículo 189 de la Constitución Política de 1991, para el caso concreto el numeral 26. Asimismo, el artículo 150 numeral 8 de la norma superior le otorgó al Congreso la facultad de «expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que señala la Constitución».

Por lo tanto, la Sala manifestó que:

[...] el ejercicio de este tipo de funciones supervisoras, cualquiera sea su origen constitucional (referencias expresas o derivación de la potestad general de intervención del Estado en la economía), está sometido a la exigencia de una ley previa que las asigne y determine las condiciones para su ejercicio, tal como lo ha indicado en reiteradas oportunidades la jurisprudencia constitucional:

²⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de abril de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2014-00174-00, (2223).

Ahora bien, como se infiere de distintos mandatos constitucionales, las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República, **deben ser desarrolladas con la anuencia y participación del órgano legislativo a quien le corresponde definir el fundamento jurídico de su ejercicio.** En efecto, según lo preceptuado en el numeral 8º del artículo 150 Superior, al Congreso le compete "Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución." En el caso específico de los servicios públicos, también el numeral 23 de la norma antes citada, le asigna al legislador la función de "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos ", al tiempo que el inciso segundo del artículo 365 ibídem señala que éstos "estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (sic).

[...]

Bajo estas condiciones, ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas. (Se resalta)

Consecuencia de lo anterior, el Gobierno Nacional no puede auto-atribuirse funciones de inspección, control y vigilancia, pues, se repite, en cualquier caso es necesario que el legislador las haya asignado previamente y establecido los parámetros y límites para su ejercicio.

Así las cosas, es claro para la Sala que dicha norma no debe ser aplicada, pues de ser así se estarían desconociendo derechos como el debido proceso y principios como el de legalidad, pues la reglamentación y el otorgamiento de dicha función es tarea exclusiva del legislador o autorizar la delegación de esa función presidencial en cabeza de los ministerios, departamentos administrativos, entre otros. Esta situación no ocurre en el presente caso, pues no hay una delegación legal donde se le otorgue la función de inspección, vigilancia y control tanto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como a las secretarías de gobierno de los municipios sobre las asociaciones de usuarios campesinos nacionales y no nacionales.

Ahora bien, la Sala destaca que el legislativo expidió la Ley 489 de 1998, y a través del artículo 13 le otorgó facultades al Presidente de la República para que delegara la citada función de la siguiente forma:

Artículo 13. Delegación del ejercicio de funciones presidenciales. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República **podrá delegar en los ministros**, directores de departamento superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, **26**, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política. (Resalta la Sala).

No obstante, el Decreto 1985 de 2013 no le atribuyó la citada función al ministro como lo ordena la norma expuesta, sino que se la confirió a la Oficina Jurídica del Ministerio, situación que evidencia que dicha norma de competencia no se ajusta a la Constitución en razón de que no se cumple con los presupuestos dados por la norma que delega la función.

Al respecto se recuerda que las normas en materia de competencia se deben interpretar bajo el método gramatical, debido a que:

[...] El método de interpretación gramatical está fuertemente atado al concepto de infalibilidad legislativa antes explicado. Supone que, de manera corriente, las normas tienen un sentido lingüístico y deóntico claro, razón por la cual no cabe ser interpretadas, sino solo aplicadas silogísticamente. La fuerza de esta metodología hermenéutica es innegable en nuestro sistema jurídico, al punto que algunos de los intervinientes en este proceso y particularmente la Procuraduría General, aún consideran que ante el escenario de claridad y univocidad de la

legislación, las tareas interpretativas no son permitidas, pues las mismas distorsionarían la voluntad del legislador.²⁸

4.3. La función de inspección, vigilancia y control sobre las entidades sin ánimo de lucro

La Sala ha expuesto²⁹ que las entidades sin ánimo de lucro que se constituyen para prestar un servicio de manera altruista en beneficio de asociados, terceras personas o de la comunidad, se encuentran sujetas a la supervisión del Estado. Esto encuentra justificación teniendo en cuenta su importancia en la vida social y la posibilidad de que en ocasiones colaboren directamente con el Estado en el ejercicio de funciones administrativas³⁰. Según la doctrina:

La Constitución Política de 1991 determina que el Estado y el Ejecutivo, específicamente el Presidente de la República, deben ejercer funciones de inspección, control y vigilancia sobre las entidades sin ánimo de lucro. En ejercicio de esa labor de inspección, control y vigilancia, los entes gubernamentales autorizados para ejercerla tienen influencia directa en la vida jurídica de la entidad sin ánimo de lucro, especialmente en su constitución, nombramientos, reformas, disolución y liquidación³¹.

Ahora bien, la determinación de la autoridad competente para supervisar la actividad de las entidades de derecho privado sin ánimo de lucro, se realiza atendiendo disposiciones constitucionales y legales.

Así, en primer lugar, el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Nacional establece:

Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

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.

Frente a la facultad para inspeccionar y vigilar a las entidades sin ánimo de lucro, que se deriva de esta norma constitucional, la Corte Constitucional ha señalado:

Ello lleva a la Corte a recordar, que en lo que concierne con la inspección, vigilancia y control de estas entidades sin ánimo de lucro, el numeral 19 del artículo 120 de la Carta Política de 1886 establecía en cabeza del Presidente de la República, la atribución de ejercer las facultades inspección relaciona (sic) con instituciones de

²⁸ Corte Constitución, Sentencia C- 054 de 2016.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de marzo de 2018 con radicado núm. 110010306000201700127 00.

³⁰ «La acción del Estado respecto de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, considerada la significación e incidencia de éstas en la vida social, (...) asume variadas proyecciones, de las cuales la primera en el tiempo, después del periodo de abolición de los organismos intermedios, fue la de inspección, vigilancia y control, como forma de solución del conflicto libertad-autoridad. De manera paulatina se adoptaron otras formas de acción del Estado, en cuanto se reconoció que dichas organizaciones en cuanto participan, por la voluntad espontánea de sus creadores (asociados o fundadores, según el caso) en actividades dirigidas a la satisfacción de necesidades que trascienden la esfera individual, y se manifiestan, la más de las veces en el ámbito de interés general, y de la realización y ejercicio de derechos constitucionales fundamentales, deben contar con el apoyo y fomento de la sociedad a través del Estado. En fin en ocasiones, las personas jurídicas se constituyen en colaboradoras directas del Estado en el ejercicio de las funciones administrativas». Álvaro Tafur Galvis. 4ª edición. Grupo Editorial Ibáñez. Las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado. 2011, p. 175.

³¹ Gaitán Sánchez, ob. cit., p. 51.

utilidad común³² para que sus rentas se conservaran y se cumpliera con la voluntad de los fundadores. Amparado en esa determinación constitucional, la Ley 22 de 1987 estableció en su artículo 2º, que el Presidente de la República podría delegar en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá, la función de inspección, control y vigilancia sobre las instituciones de (sic) sin ánimo de lucro. El Decreto 1529 de 1990 ya citado, también se consagró la potestad de inspección, vigilancia y control de tales entidades en cabeza de los Gobernadores³³.

La norma constitucional anterior, se reprodujo de manera similar en el artículo 189 numeral 26 de la Carta de 1991³⁴. Sobre el particular, el Decreto 427 de 1996 en su artículo 12, precisó igualmente lo siguiente:

Artículo 12. Vigilancia y Control. Las personas jurídicas a que se refiere el presente decreto continuarán sujetas a la inscripción, vigilancia y control de las autoridades que venían cumpliendo tal función.

[...].

De este modo, las entidades sin ánimo de lucro constituidas para la fecha y las que se crearon con reconocimiento de la Cámaras de Comercio, continuaron sujetas al control y vigilancia que hasta ese momento las cobijaba³⁵.

³² Frente al concepto de utilidad común es importante resaltar que desde sus orígenes la doctrina lo ha utilizado para referirse a instituciones que, teniendo origen privado, por razón de sus fundadores prestan a la sociedad un servicio que sin ser oficial y de la Nación, es de notoria utilidad pública. El Decreto 3130 de 1968 en su artículo 5 señalaba sobre estas entidades de utilidad común lo siguiente: «Artículo 5o.- De las fundaciones o instituciones de utilidad común. Son instituciones de utilidad común o fundaciones las personas jurídicas creadas por la iniciativa particular para atender, sin ánimo de lucro, servicios de interés social, conforme a la voluntad de los fundadores. //Dichas instituciones, como personas jurídicas privadas que son, están sujetas a las reglas del derecho privado y no están adscritas ni vinculadas a la administración. La vigilancia e inspección que la Constitución autoriza continuará ejerciéndose por el gobierno en los términos de la ley 93 de 1938 y demás disposiciones pertinentes». De este modo, si bien en general sólo corresponden al concepto de instituciones de utilidad común las fundaciones, ya que las corporaciones y asociaciones a veces limitan su gestión a grupos específicos de la comunidad, en materia de control del Estado, se ha entendido que se tratan también de entidades cobijadas por esa acepción, si carecen de ánimo de lucro.

³³ En el artículo 23 del Decreto 1529 de 1990 se dijo igualmente lo siguiente: «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». Y en el artículo 24º, lo que sigue: «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 dignatarios».

³⁴ El artículo 189 de la Carta dice: «Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:(...) 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». En el artículo 13 de la Ley 489 de 1998 se dice sobre el particular lo siguiente: «Delegación del ejercicio de funciones presidenciales. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política». (Subraya fuera del original).

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia del 18 de diciembre de 2008, T-1264/08. Respecto a las entidades de utilidad común, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado: «Ahora bien, en cuanto a la inspección y vigilancia que sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro ejerce el

Igualmente, se han promulgado una serie de normas a través de las cuales se delegó la función de inspección y vigilancia en distintas autoridades. Así, el artículo 2º de la Ley 22 de 1987³⁶ autorizó la delegación en los gobernadores de los departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá:

El Presidente de la República podrá delegar en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá, D. E., de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Política, la función de inspección y vigilancia que ejerce sobre las instituciones de utilidad común.

Frente a esta autorización de delegación, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado:

En cuanto a la inspección y vigilancia por parte del gobierno sobre las fundaciones o instituciones de utilidad común, el Congreso de la República, con fundamento en el artículo 135 de la Constitución de 1886 (hoy la norma tendría su respaldo en el artículo 211 constitucional), mediante la Ley 22 de 1987 autorizó al Presidente de la República para delegar en los gobernadores y en el alcalde mayor de Bogotá dicha inspección y vigilancia, habiendo asignado además al gobernador de Cundinamarca y al alcalde mayor de esa ciudad, la función de reconocer y cancelar la personería jurídica a las asociaciones, corporaciones, fundaciones o instituciones de utilidad común, cuya tramitación se venía adelantando por el Ministerio de Justicia.

Esa autorización de delegación se ha cumplido con la expedición de los Decretos 1318 de 1988, 1093 de 1989, y 1529 de 1990.

Es precisamente el Decreto 1529 de 1990 el que faculta a los gobernadores, con sujeción a sus disposiciones, para el reconocimiento y la cancelación de personerías jurídicas de las asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común que tengan su domicilio principal en el departamento. Y ha servido de fundamento para que los funcionarios competentes analicen los requisitos que debe reunir la solicitud de reconocimiento de personería jurídica, el contenido de los estatutos, las reformas estatutarias, los requisitos de solicitud de inscripción de dignatarios, la cancelación de personería jurídica, la notificación y publicación de actos, así como para la disolución y liquidación de las asociaciones o corporaciones y de las fundaciones o instituciones de utilidad común.

[...]

La cancelación de la personería jurídica a las fundaciones, solamente es procedente en los casos previstos en el artículo 7º del Decreto 1529 de 1990 y con sujeción al

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». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 8 de junio de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00212-00(C). Igualmente, el artículo 21 del Decreto Distrital 530 de 2015, que modificó el artículo 37 del Decreto Distrital 059 de 1991 establece: «La facultad de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común domiciliadas en Bogotá, se ejercerá con base en el artículo 189 numeral 26 de la Constitución Política y de acuerdo a la delegación conferida al Alcalde Mayor de Bogotá mediante los Decretos Nacionales 432 y 1318 de 1988, 1093 de 1989, 525 de 1990 y 1088 de 1991, en concordancia con las disposiciones de los Decretos Nacionales 054 de 1974 y 361 de 1987, y procederá respecto de las asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, cuyos objetivos sean la prestación de servicios de utilidad común o de interés general». Adicionalmente, la Superintendencia de Sociedades también ha reconocido como instituciones de utilidad común a las corporaciones y asociaciones, las cuales constituyen una forma de entidades sin ánimo de lucro: «De otra parte, la Constitución Política atribuye al Presidente de la República la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, como son las corporaciones y asociaciones para que en todo lo esencial se cumpla de acuerdo a la voluntad de los fundadores. Es así, como en la carta política se protege el destino de las donaciones hechas para fines de interés social, no sería propio que en el caso que se hayan efectuado donaciones a una entidad sin ánimo de lucro esta cambie su carácter y se convierta en una comercial». Superintendencia de Sociedades. Concepto núm. 99060212 del 12 de Enero de 2000.

³⁶ Ley 22 de 1987 (fecha). «Por la cual se asigna una función».

procedimiento dispuesto en el artículo 8º ibidem. Por consiguiente, procede, además de lo previsto en la ley (fenecimiento del patrimonio), cuando sus actividades se desvíen del objeto señalado en sus estatutos, o sean contrarias al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres.

Es claro, por tanto, que ni los encargados de ejercer la inspección y vigilancia, y menos aún una autoridad delegada, pueden crear eventos de cancelación cuando las normas legales no lo prevén³⁷.

En desarrollo de la autorización derivada de la Ley 22 de 1987, el Decreto Nacional 1318 de 1988³⁸ delegó en las señaladas autoridades, la función de inspeccionar y vigilar a las entidades de utilidad común que se encuentren domiciliadas en el respectivo departamento y en la ciudad de Bogotá:

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.

En el mismo sentido, el artículo 23 del Decreto 1529 de 1990, reproducido en el artículo 2.2.1.3.17. del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, reafirmó la competencia de los gobernadores para ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común que tengan su domicilio principal en el correspondiente Departamento:

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.

Así las cosas, al evidenciar que las Asociaciones de Usuarios Campesinos son entidades sin ánimo de lucro, la inspección, el control y vigilancia sobre estas corresponderá a las gobernaciones de donde se encuentre ubicada cada asociación de usuarios campesinos.

5. Caso Concreto

El conflicto aquí planteado se configura porque el señor José Martínez Guchuvo solicitó a la Gobernación del Meta ejercer inspección, vigilancia y control sobre la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta, en razón a algunas irregularidades que se presentaron.

Por su parte, la Alcaldía de Villavicencio afirmó tener la competencia para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta, con fundamento en el Decreto 2716 de 1994.

De otro lado, la Gobernación del Meta, también manifestó tener la competencia para adelantar las actividades de inspección, vigilancia y control sobre las asociaciones de usuarios campesinos del Meta, debido a que así lo ha

³⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de febrero de 1996. Radicación número: 773.

³⁸Decreto 1318 de 1988 (fecha). «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».

considerado el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Ahora bien, es necesario para la Sala resaltar que el Decreto 2716 de 1994 se encuentra derogado, porque su fundamento jurídico, el Decreto 1279 de 1994 fue derogado, siendo la norma vigente el Decreto 1985 de 2013.

Es así que para resolver el conflicto positivo de competencias administrativas la Sala resalta los siguientes puntos, en relación con la función de vigilancia y control de las asociaciones de usuarios campesinos nacionales y no nacionales:

i) Las asociaciones de usuarios campesinos son entidades sin ánimo de lucro, por lo que, en principio, conforme al numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política la vigilancia y control se encuentra en cabeza del Presidente de la República.

ii) El legislador expidió la Ley 489 de 1998 por medio de la cual otorgó facultades al Presidente para delegar algunas de sus funciones en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado, entre ellas la contenida en el numeral 26 del artículo 189 Constitucional³⁹.

iv) Para el caso concreto, se debe acudir a la norma general, que es la Ley 22 de 1987 y al Decreto 1318 de 1988, mediante las cuales el Presidente de la República delega en los gobernadores la función de vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro. Reafirmando así la competencia dada por el artículo 2.2.1.3.17 del Decreto 1066 de 2015.

Así, la Sala evidencia que la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control a la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta es la Gobernación del Meta, debido a la competencia general que tiene sobre las entidades sin ánimo de lucro.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Gobernación del Meta para que adelante las actividades de inspección, vigilancia y control en relación con la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta.

SEGUNDO: REMITIR el expediente del presente conflicto de competencias a la Gobernación del Meta para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, al señor Daniel Camilo Agudelo Tolosa, en calidad de apoderado del señor José Martínez Guchuva y a la Cámara de Comercio de Villavicencio.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³⁹ Constitución Política de 1991. 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.

QUINTO: RECONOCER personería para actuar en este conflicto de competencias administrativas, en los términos y con el efecto del poder conferido que obra en el expediente al abogado Daniel Camilo Agudelo Tolosa, apoderado del señor José Martínez Guchuva.

SEXTO: 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

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

