9

Copia

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
	I-2015-15865
Fecha	13/03/15
No. Referencia	I-2015-13489; E-2015-31353

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

MEMORANDO

DE: **CAMILO ANDRÉS BLANCO LÓPEZ**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

PARA: **ÓSCAR GERMÁN CLAVIJO PALACIOS**
Director de Inspección y Vigilancia (E)

ASUNTO: Liquidación Fundación Escuela Vocacional Agrícola Francisco Samper Madrid

FECHA: 13 de marzo de 2015

En atención a los oficios con radicados E-2015-31353 e I-2015-13489, remitidos por el señor Pablo Enrique Leal Ruiz y por la Dirección de Inspección y Vigilancia, respectivamente, esta Oficina ha considerado esencial realizar algunas precisiones jurídicas acerca de la liquidación de la Fundación Escuela Vocacional Agrícola Francisco Samper Madrid. Para tal efecto, este documento se encuentra estructurado así: (i) Antecedentes de la Fundación Escuela Vocacional Agrícola Francisco Samper Madrid; (ii) Naturaleza jurídica de la Fundación; (iii) Función de inspección y vigilancia sobre la Fundación; (iv) Precisiones finales acerca de la liquidación de la Fundación.

I. Antecedentes de la Fundación Escuela Vocacional Agrícola Francisco Samper Madrid.

Con el fin de tener claridad acerca de la naturaleza jurídica de la Fundación en mención, a continuación se relacionan los antecedentes de la misma.

1. Mediante escritura pública 1829, otorgada en la Notaria Primera de Bogotá, el 27 de mayo de 1953, la señora VICENTA SAMPER MADRID constituyó como heredero universal de todos sus bienes al Hospicio de Bogotá, establecimiento de beneficencia pública que era administrado por la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca.

2. Mediante escritura pública 1695, otorgada en la Notaria Tercera de Bogotá, el 6 de mayo de 1958, se adjudicaron todos los bienes de la señora VICENTA SAMPER MADRID al Hospicio de Bogotá, establecimiento de beneficencia pública que era administrado por la Junta General de Beneficencia de Cundinamarca.

3. Siendo el titular de los bienes el Hospicio de Bogotá; mediante escritura pública 3256, otorgada el 15 de septiembre de 1959, la Beneficencia de Cundinamarca, el Ministerio de Salud Pública - Comisión Especial de Rehabilitación, y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero constituyeron la Fundación denominada "ESCUELA VOCACIONAL AGRICOLA FRANCISCO SAMPER MADRID".

Recibe Diana
03:34 pm
18/03/2015

En este documento, como objeto de la Fundación se indicó:

> *Los fines para que ha sido creada la Fundación tiende a dar educación vocacional agrícola a los alumnos que concurran a la Escuela o Escuelas que élla (sic) organice y a preparar personal idóneo para el trabajo en las distintas actividades de la vida campesina.*

En los estatutos de la Fundación, se acordó que el patrimonio correspondería a: (i) $500.000 aportados por el Gobierno Nacional – Comisión Especial de Rehabilitación; y (ii) $350.000 anuales, provenientes del producido de los bienes que la señora VICENTA donó.

Asimismo, en los estatutos se estableció que la fiscalización de la Fundación correspondería a la Contraloría del Departamento de Cundinamarca.

4. Teniendo en cuenta los estatutos anteriores, el Ministerio de Justicia, mediante resolución 2840 de 1960, reconoció personería jurídica a la Fundación denominada "ESCUELA VOCACIONAL AGRICOLA FRANCISCO SAMPER MADRID".

5. El 26 de enero de 2006, la Junta Administradora de la Fundación, mediante acta No. 2, modificó los estatutos.

   En este documento se estableció como objeto de la Fundación:

   > *(..) dar educación vocacional agrícola integral y preventivamente a niños y jóvenes de poblaciones vulnerables, vinculados al campo, que concurran a la Escuela o Establecimientos Educativos del Departamento de Cundinamarca y a los que ella organice, para la preparación del personal idóneo para el trabajo de las distintas actividades de la vida campesina.*

   En los estatutos se hizo claridad acerca de la naturaleza jurídica de la Fundación, estableciéndose como una entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro.

   En cuanto a la disolución y liquidación, se pactó que la Fundación podría disolverse cuando se destruyeran sus bienes patrimoniales o cuando se cancelara su personería jurídica en los casos previstos en la ley. Disuelta la fundación, de conformidad con las normas que rige la materia, se procedería a su liquidación por parte de la Junta Administradora, o por la persona o personas que designe y será conforme lo ordena el Decreto 1529 de 1990.

6. Teniendo en cuenta la anterior modificación a los estatutos de la Fundación, el Secretario de Educación de Bogotá, mediante resolución 5258 del 21 de noviembre de 2006 aprobó tal modificación.

7. El 13 de noviembre de 2008, la Junta Administradora de la Fundación, mediante acta No. 4, modificó nuevamente los estatutos.

En dicha modificación se reiteró que la Fundación es una entidad sin ánimo de lucro, de carácter privada.

En este documento se estableció como objeto de la Fundación:

> *Desarrollar actividades relacionadas con la investigación y estudio en diversos saberes y prácticas agropecuarias, forestales, minerales, ambientales, de biodiversidad, artesanales y culturales; así mismo contribuirá en la formación y preparación académica en estas áreas; del mismo modo, promover y desarrollar planes, proyectos y programas de rehabilitación social, tales como educación para el trabajo y alfabetización, laboral y de empleo y el acceso y seguimiento a la educación técnica, tecnológica o superior.*

En cuanto al patrimonio, se indicó que éste estaría conformado por las donaciones realizadas por la Sra. Vicenta, otras donaciones, auxilio de entidades públicas y privadas, bienes que a cualquier título adquiera.

En lo relacionado con la disolución y liquidación, se pactó que la misma podía ocurrir por imposibilidad para desarrollar sus objetivos, por decisión de autoridad competente, por decisión unánime de los delegados y por las demás causas señaladas en la ley.

8. En atención a la anterior modificación, el Secretario de Educación, mediante resolución 854 del 07 de abril de 2009 aprobó la reforma de los estatutos.

II. Naturaleza jurídica de la Fundación.

Teniendo en cuenta los antecedentes antes relacionados, es posible concluir varias cosas. En primer lugar, teniendo en cuenta la forma como fue creada la Fundación habrá que decirse que aun cuando el patrimonio de la misma lo constituyen bienes aportados por entidades públicas, ésta no es una Institución Pública, acorde con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 525 de 1990[1].

Ahora bien, de acuerdo con el objeto social de la Fundación antes mencionado, y en atención a los artículos 47 y 48 del Decreto 525 de 1990[2], se puede observar que éste es un establecimiento de educación no formal.

---

[1] Decreto 525 de 1990. Artículo 2º. Institutos docentes públicos son aquellos cuya creación se origina en leyes, decretos, ordenanzas o acuerdos y son financiados con fondos del tesoro público. Los demás se consideran institutos docentes privados, bien que sean creados u organizados por personas naturales o por personas jurídicas, pudiendo también estos institutos organizarse como personas jurídicas.

[2] Decreto 525 de 1990. Artículo 47. De acuerdo a lo preceptuado en el inciso 2o. del artículo 3o. del Decreto-ley 088 de 1976, se entiende por educación no formal la que se imparte sin sujeción a períodos de secuencia regulada. La educación no formal no conduce a grados ni a títulos. La educación no formal podrá realizarse como complemento de la educación formal y será fomentada por el Estado.

Finalmente, es importante resaltar que tal y como lo dispone el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades públicas pueden asociarse y crear personas jurídicas sin ánimo de lucro, las cuales deben sujetarse a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las **normas para las entidades de este género.**

A propósito de tal norma, la Corte Constitucional, en sentencia C-671 de 1999 realizó un análisis acerca del régimen jurídico al que deben sujetarse tales asociaciones sin ánimo de lucro y estableció:

> *De conformidad con el artículo 210 de la Carta se autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a "los principios que orientan la actividad administrativa". Ello significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, haya definido los objetivos generales y la estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad.*
>
> *En consecuencia, la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas.*
>
> *Además, en todo caso, **el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán las propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.***
>
> *Así las cosas la disposición acusada será declarada exequible bajo la consideración de que las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los **principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución**, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa.*

Artículo 48. Para efectos del presente Decreto se denomina establecimiento de educación no formal, todo instituto de naturaleza pública o privada que tenga como actividad impartir enseñanza, capacitar, actualizar, complementar en una área o actividad específica que conduzca al desempeño de una ocupación u oficio, o a la capacitación sin sujeción a períodos de secuencia regulada y que ejerza su acción sobre el alumno en forma directa o a través de cualquier medio.

A su vez, el Consejo de Estado[3], se pronunció sobre tales asociaciones así:

> *1. Como se dijo, las entidades descentralizadas indirectas surgen de convenios entre entidades territoriales o entidades descentralizadas de primer grado de diferentes niveles administrativos, con o sin participación de particulares, con la finalidad de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a cargo de aquellas. (...)*
>
> *2. Lo normado en el inciso segundo del artículo 95 de la ley 489 de 1998, en armonía con lo expuesto por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de esa norma, permite concluir a la Sala que* ***el régimen legal aplicable a las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación exclusiva de entidades públicas, es el previsto en el Código Civil para ese tipo de entidades, y en general en el Derecho Privado, salvo en lo concerniente a las materias expresamente señaladas por la Corte Constitucional, esto es, el ejercicio de potestades públicas, régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad, que están sometidas al derecho público.***
>
> *En consecuencia, los asuntos referidos a las estructuras orgánica e interna, plantas de personal, régimen salarial y prestacional, naturaleza y clasificación de los servidores de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, se rigen por el derecho privado.*
>
> *Estableció así mismo el constituyente en el inciso primero del artículo 210 superior, que* ***una entidad descentralizada por servicios sólo puede ser creada directamente por la ley o por autorización de ella.*** *Con este postulado quiso evitarse que las entidades estatales, haciendo uso de su personalidad jurídica, y con la participación de particulares o sin ella, generaran la proliferación de entidades indirectas, fenómeno que venía presentándose y que se debía regular y evitar.*

Igualmente, el Consejo de Estado, en sentencia de 2006[4], expuso de manera mucho más detallada:

> *La naturaleza jurídica de las entidades asociadas, el cumplimiento de funciones administrativas o la prestación de servicios objeto de la persona jurídica, el carácter público de los recursos que conforman su patrimonio y su clasificación como entidades descentralizadas indirectas, determinan que el régimen jurídico aplicable a este tipo de asociaciones, se integre con normas del derecho público y que no sea*

---

[3] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: 1291.

[4] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006). Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación: 11001-03-06-000-2006-00079-00. Número: 1.766

viable, so pretexto de flexibilizar y agilizar su funcionamiento, aplicarles exclusivamente el Código Civil.

De esta manera, la sujeción de estos entes al Código Civil, se contrae, de una parte o la autorización que el legislador otorga a las entidades públicas para asociarse a través de formas propias de dicho Código, y de otra, a la aplicación de dicho régimen en materia de organización (estatutos, integración. derechos y obligaciones de sus miembros. órganos de dirección y quórum).

En concordancia con lo anterior, el procedimiento aplicable para transformar este tipo de asociaciones será el previsto en los estatutos de cada asociación y la decisión que en este sentido tomen las entidades públicas asociadas deberá contar con la mayoría en ellos dispuesta. Advierte la Sala, que como quiera que para su constitución, conforme al artículo 49 de la ley 489 de 1998 el Gobierno Nacional, el Gobernador o el Alcalde impartieron una autorización previa, estas mismas autoridades deberán expresar su asentimiento para efectuar cualquier modificación estatutaria en torno a su naturaleza.

Dispone el artículo 49 de la ley 489 de 1998:

"Artículo 49.- Creación de organismos y entidades administrativas. *(...) Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del gobernador o el alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal"*

Lo anterior, lleva a la Sala a afirmar que estas entidades tienen un régimen mixto, el consagrado en la ley 489 de 1998 en materia de autorizaciones para su creación y transformación, el de las entidades estatales que rige los actos unilaterales, contratos, responsabilidad y control y, el de derecho civil que regula su constitución, organización, funcionamiento y el procedimiento de transformación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional al condicionar la exequibilidad del artículo 95 de la ley 489 de 1998, no incluyó expresamente en la sentencia C-671 de 1999, el régimen presupuestal, dentro de las materias que debían regirse por el derecho público, cabe preguntarse, si éstas deben cumplir las normas previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto o si, por el contrario, se rigen en esta materia por el derecho privado.

3. Aplicación del Estatuto Orgánico del Presupuesto a las personas jurídicas creadas en desarrollo del artículo 95 de la ley 489 de 1998.

El alcance de la aplicación del derecho civil a las personas jurídicas que se creen en virtud del artículo 95 de la ley 489 de 1998 merece un estudio adicional al que hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-671 de 1999 frente a las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En efecto, esta Sala considera que dicha providencia, al señalar que "el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la

contratación, los controles y la responsabilidad serán las propios de las entidades estatales", no agota la materia, máxime si se considera que las normas contenidas en aquél estatuto son jerárquicamente superiores a las de la ley 489 de 1998[5], razón suficiente para revisar si estas personas jurídicas están o no sujetas al mismo.

El artículo 3° del decreto 111 de 1996, por el cual se compilaron la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995, señala en materia de cobertura:

***"Artículo. 3°. Cobertura del estatuto.** Consta de dos (2) niveles: un primer nivel corresponde al presupuesto general de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.*

"El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

"Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

"A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (L. 38/89, art. 2°; L. 179/94, art. 1°)"

En concordancia con lo anterior, el artículo 4° consagra como regla general que todas las entidades públicas del orden nacional que no encajen dentro de las definiciones de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o su asimiladas, se les debe aplicar "para efectos presupuestales" el régimen de los establecimientos públicos, en los siguientes términos:

***"Artículo 4°**_ Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional".*

En relación con el ámbito de aplicación de este precepto, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de sólo dos excepciones, en los siguientes casos:

En la sentencia C-220 de 1997, estableció que las universidades estatales para efectos presupuestales no deben considerarse como establecimientos públicos, sino como entes autónomos -artículo 69 Superior-, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992. Y, en la sentencia C-275 de 1998, exceptuó parcialmente de su aplicación a las Corporaciones Autónomas Regionales.

---

[5] *Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992. "El rango cuasi-constitucional de las leyes orgánicas, que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regula".*

Siendo las personas jurídicas que se conformen con la participación de entidades públicas sin fines de lucro, entidades descentralizadas indirectas, cuyo patrimonio está constituido en su integridad por fondos públicos y no están amparadas bajo un régimen de autonomía constitucional ni legal que las excluya del ámbito de aplicación del artículo 4° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, resulta claro, que cuando éstas pertenezcan al orden nacional se rigen por las normas presupuestales aplicables a los establecimientos públicos y, cuando estén adscritas a un ente u organismo del orden territorial se regirán por las normas orgánicas de la respectiva entidad, que dicho sea de paso, se rigen por los mismos principios[6]

Lo anterior significa que las personas jurídicas producto de la asociación exclusiva entre entidades públicas deben incorporarse en el Presupuesto General de la Nación, en el capítulo relativo a las entidades descentralizadas.

En este punto, conviene advertir que, si bien es cierto, los compromisos presupuestales que adquieren las entidades públicas que decidan asociarse a través de esta modalidad deben reflejarse en el presupuesto como un gasto, también lo es que la entidad pública que surge de la asociación entre entidades públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 345 Superior - según el cual, no es viable hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto de gastos y decretada por el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales -, deberá incluir en su presupuesto todos los ingresos y especificar los gastos que pretenda realizar durante la vigencia fiscal con cargo a dichos recursos.

La aplicación de la ley 80 de 1993 a las personas jurídicas creadas en virtud del artículo 95 de la ley 489 de 1993, resulta concordante con la aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto en la medida en que la contratación pública se sitúa en uno de los extremos del proceso de presupuestación y los principios en materia presupuestal son una garantía adicional al manejo de los recursos y la racionalidad del gasto público.

Adicionalmente, es oportuno mencionar, que este tipo de personas jurídicas son sujetos de control fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 42 de 1993, en concordancia con el artículo 4° del decreto ley 267 de 2000.

De acuerdo con lo expuesto, debe advertirse que este tipo de asociaciones sin ánimo de lucro tienen un régimen mixto, pues deben regirse por normas de derecho privado en materia de organización (estatutos, integración. derechos y obligaciones de sus miembros. órganos de dirección y quórum); y, por otra parte, deben regirse por normas de derecho público, en cuanto al ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad

[6] Decreto 111 de 1996. Art. 109.- Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (...)".

serán las propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.

En todo caso, siempre las actuaciones de este tipo de asociaciones deje sujetarse a los principios y reglas especiales propios de la función administrativa, establecidos en el artículo 209 de la Constitución.

III. Función de inspección y vigilancia sobre la Fundación.

Para determinar de quién es la competencia para ejercer la función de inspección y vigilancia sobre la Fundación, es necesario hacer un breve recuento acerca de la normatividad que ha reglamentado expresamente este tipo de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Así, habrá que decir que "la doctrina administrativa ubica los primeros antecedentes de las asociaciones creadas exclusivamente por organismos públicos, en las décadas de los años 40 y 50, en las que las entidades descentralizadas pudieron crear nuevos entes, que adoptaron "la forma y los regímenes previstos en el derecho privado (...) a los cuales no se aplicaban las normas de los organismos públicos, de carácter fiscal y administrativo" [7]

No obstante dicha sujeción al derecho privado, la ley 151 de 1959[8] sometió tales entes a la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República, en tanto hacían parte de la administración pública y sus bienes y rentas, por su origen, eran una desmembración del patrimonio público.

Con la reforma administrativa de 1968, se buscó unificar, entre otros aspectos, la naturaleza y el régimen de las personas jurídicas creadas a partir de la asociación de entidades públicas, al consagrar en el artículo 4° del decreto ley 3130 de 1968, la definición de entidad descentralizada indirecta y establecer que en el acto de creación de las mismas se debía, no sólo clasificar a la persona constituida dentro de las modalidades de organización administrativa tradicionales, sino precisar su pertenencia al orden nacional, departamental o municipal, teniendo en cuenta varios criterios, a saber: "la naturaleza y ámbito del servicio, la proporción de las participaciones y la intención de sus creadores".

En desarrollo de lo anterior, el decreto ley 130 de 1976, derogado expresamente por el artículo 121 de la ley 489 de 1998, precisaba que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se crearan por la asociación exclusiva entre entidades públicas se regían por las normas previstas para los establecimientos públicos, en los siguientes términos:

---

[7] Tafur, Galvis, Álvaro. Estudios de Derecho Público. Ediciones Gustavo Ibáñez. 1997.

[8] Ley 151 de 1959. Artículo 1°. "Las empresas y establecimientos públicos descentralizados, cualquiera que sea la forma de administración adoptada, son parte de la administración pública, sus bienes y rentas, por su origen son desmembración del patrimonio público, y están afectos a la prestación de servicios públicos, culturales o sociales, y a la regulación y fomento de la economía nacional, dentro de los Límites que señala la Constitución. Las entidades que se trata tendrán autonomía administrativa, personería jurídica, y patrimonio independiente aportado, directa o indirectamente, por el Estado. (...)".

*"**Artículo 70. De las asociaciones entre entidades públicas.** A las personas jurídicas que se creen sin ánimo de lucro, por la asociación exclusiva de entidades públicas con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, **se les aplican las normas previstas para los establecimientos públicos**, sin perjuicio de las particularidades que contengan los actos de su creación. En todo caso, sus juntas o consejos directivos estarán integrados y sus representantes legales serán designados en la forma que prevean los correspondientes estatutos." (Negrilla fuera de texto).*

Lo anterior permite afirmar que en vigencia de la reforma administrativa de 1968, las personas jurídicas sin ánimo de lucro entre entidades públicas, por la naturaleza pública de sus integrantes y las funciones administrativas que estaban llamadas a desarrollar, se clasificaban como entidades públicas descentralizadas indirectas o de segundo grado y el régimen jurídico aplicable a sus actos, contratos y personal era el previsto para los establecimientos públicos."[9]

No obstante lo expuesto, mediante el artículo 2º de la Ley 22 de 1987, se le otorgó al Presidente de la República la facultad de delegar en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá, D.E., la función de inspección y vigilancia que ejerce sobre las instituciones de utilidad común.

En atención a la anterior facultad, mediante el artículo 1º del Decreto 1318 de 1988, se delegó 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.

A su vez, el artículo 62 del Decreto 525 de 1990, indicó que la inspección y vigilancia de los institutos de educación no formal sería ejercida por los Gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá.

En concordancia con lo anterior, el artículo 24 del Decreto 1529 de 1990, dispuso que 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 podría ordenar visitas a las dependencias de la entidad y pedir la información y documentos que considere necesarios. Así mismo podría 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.

En desarrollo de lo expuesto, los artículos 42, 43 y 44 del Decreto Distrital 059 de 1991, crearon el Comité de Inspección y Vigilancia, así:

---

[9] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006). Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación: 11001-03-06-000-2006-00079-00. Número: 1.766

Artículo 42°.- *Para efectos del cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común en los términos de este Decreto, créase la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Comité de Inspección y Vigilancia como organismo responsable del estudio de los asuntos relacionados en los artículos anteriores, de la formulación de recomendaciones sobre las decisiones que legalmente corresponda adoptar en cada caso y de la emisión de los conceptos que se le soliciten y que deba dar.*

Para su organización y funcionamiento, harán parte de este Comité:

a. El Secretario General de la Alcaldía Mayor o su delegado.
b. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Mayor.
c. El Jefe del Área de Personerías Jurídicas de la Alcaldía Mayor.

A las reuniones del Comité de Inspección y Vigilancia podrán asistir como invitados, con voz pero sin voto, otros profesionales de las dependencias mencionadas, de acuerdo al conocimiento que tengan sobre los asuntos a tratar.

Parágrafo 1°.- *De las reuniones que celebre el Comité de Inspección y Vigilancia se levantará un acta en la cual se registren los asuntos estudiados, así como las recomendaciones que se formulen y los conceptos que se emitan.*

Parágrafo 2°.- *Cuando las circunstancias lo demanden, mediante decreto del Alcalde Mayor podrán ampliarse las funciones y tareas del Comité de Inspección y Vigilancia así como variarse la organización del mismo.*

Parágrafo 3°.- *El Comité de Inspección y Vigilancia podrá reunirse y sesionar en cualquier momento y sus recomendaciones y conceptos tendrán validez suficiente cuando en su formulación concurran cuando menos dos de sus integrantes.*

Artículo 43°.- *El Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá expedirá las resoluciones especiales relativas a reconocimiento, negación, suspensión y cancelación de personería jurídica de las entidades sin ánimo de lucro a que se refiere este Decreto, así como las que aprueben reformas estatutarias y aquellas que se pudieran derivar de las anteriores.*

Artículo 44°.- *Las funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, serán ejercidas por el Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en los términos y con las facultades previstas en este Decreto.*

No obstante lo anterior, mediante el artículo 23 del Decreto 854 de 2001, se delegó en la Secretaría de Educación Distrital el ejercicio de las siguientes funciones con respecto a instituciones de educación formal, no formal e informal, y personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro con fines educativos: (i) ejercer inspección, vigilancia y control de las 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; (ii) ejercer el control estatutario con el fin de evitar que sus actividades se

desvíen del objeto, o se aparten de los fines que motivaron su creación, incumplan reiteradamente las disposiciones legales o estatutarias o sean contrarias al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres; (iii) inscribir los representantes legales y demás dignatarios o miembros de órganos directivos y de fiscalización y expedir certificaciones a que hubiere lugar; y (iv) registrar y foliar los libros de actas y los de relación de miembros activos.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 16 del Decreto 330 de 2008 establece como función de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Secretaría, ejercer la función de inspección, vigilancia y control a las entidades sin ánimo de lucro con fines educativos, asociaciones de padres de familia de instituciones educativas tanto oficiales como privadas, para que su objeto social se cumpla.

Así las cosas, teniendo en cuenta el recuento normativo realizado, debe concluirse que la razón por la cual se estableció en los estatutos iniciales de la Fundación que la función de fiscalización se encontraba a cargo de la Contraloría es porque en la fecha en que se constituyó, la norma asignaba la función de inspección y vigilancia a dicho ente. Sin embargo; según se advierte igualmente del recuento normativo, actualmente dicha función está asignada en cabeza de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Educación del Distrito.

IV. Precisiones finales acerca de la liquidación de la Fundación.

En cuanto a la disolución y liquidación de la Fundación, acorde con los artículos 37, 38 y 39 del Decreto 525 de 1990, la entidad sin ánimo de lucro puede disolverse en los siguientes casos: (i) cuando transcurridos dos (2) años, a partir de la fecha de otorgamiento de la personería jurídica, no hubiere iniciado sus actividades; (ii) en los casos previstos en sus estatutos; (iii) por la imposibilidad de cumplir el objeto para el cual fue creada; o (iv) cuando se cancele la personería jurídica.

Por su parte, las fundaciones se pueden disolver en los siguientes eventos: (i) cuando transcurridos dos (2) años desde el otorgamiento de la personería jurídica, no hubiere iniciado sus actividades; (ii) cuando se cancele la personería jurídica; o (iii) por extinción de su patrimonio o destrucción de los bienes destinados a su manutención, según el artículo 652 del Código Civil.

Finalmente, declarada la disolución de la fundación o asociación sin ánimo de lucro, debe procederse de inmediato a su liquidación, para lo cual se nombrará el liquidador con su respectivo suplente, a quien la asamblea general le señalará el plazo en el cual debe cumplir su tarea.

Frente a en quién recae la competencia para designar el liquidador cuando la entidad a liquidar no lo haga, se encuentran dos normas que establecen tal competencia según el domicilio de la asociación sin ánimo de lucro.

Así, para las asociaciones que se encuentren en un lugar diferente a Bogotá, se encuentra el Decreto 1529 de 1990 que establece en sus artículos 17 y 18 las mismas causales de disolución y liquidación indicadas en el Decreto 525 de 1990, e indica que la

entidad debe designar el liquidador cuando se decrete la cancelación de la personería jurídica, y, en caso de que no lo hiciere, lo sería el último representante legal inscrito y a falta de éste, el Gobernador lo designaría.

Por su parte, para las asociaciones cuyo domicilio se encuentra en Bogotá, los artículos 29 y 30 del Decreto Distrital 059 de 1991 establecen las mismas causales disolución y liquidación indicadas en el Decreto 525 de 1990, e indica que cuando la entidad decrete su disolución en ese mismo acto debe un liquidador, o en su defecto, lo sería el último representante legal inscrito. En caso de no hacerlo, el liquidador debe ser el último representante legal inscrito y a falta de éste la Administración Distrital lo designará.

Finalmente, se advierte que es la Dirección de Inspección y Vigilancia la que debe dar estricto cumplimiento a las funciones que la norma le ha asignado, precisamente para efectos de evitar un daño antijurídico a la Secretaría de Educación, especialmente en el caso aquí analizado; razón por la cual se resalta la importancia de adelantar de inmediato las gestiones a cargo de dicha Dirección tendientes a liquidar la Fundación en mención, conforme a lo expuesto en el presente documento.

Cordialmente,

CAMILO BLANCO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Yira Rodriguez Diaz