

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Bogotá D.C., enero 31 de 2007

Magistrado Ponente Doctor TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ

Radicación No. **110010102000 200602048**

Aprobado según Acta No. 10 de la misma fecha

ASUNTO A TRATAR

Procede la Sala a dirimir el ***conflicto negativo de jurisdicciones*** suscitado entre el ***Juzgado Promiscuo Municipal de San Roque (Ant.) y el Juzgado Décimo Sexto Administrativo del Circuito de Medellín***, respecto del conocimiento del proceso ejecutivo que instaurara la COOPERATIVA DE MUNICIPALIDADES DE ANTIOQUIA LTDA "COOMUNICIPIOS" en contra del MUNICIPIO DE SAN ROQUE.

ANTECEDENTES

En curso el proceso ejecutivo aludido, en el que incluso ya se había emitido sentencia-lo cual no significa que haya terminado, pues es sabido que los procesos ejecutivos terminan con el pago o la prosperidad de una excepción que derrumbe todas las pretensiones-, en proveído del 5 de junio de 2006 el Juzgado Promiscuo Municipal de San Roque- Antioquia, sostuvo que los procesos ejecutivos de créditos que tengan origen directo o indirecto en todos los negocios estatales y que consten en títulos judiciales o extrajudiciales, son del resorte de la jurisdicción administrativa, de conformidad con el art. 75 de la [Ley 80 de 1993](#); razones para disponer el envío del asunto al Tribunal Administrativo de Antioquia.

Arribó no obstante la actuación al Juzgado Décimo Sexto Administrativo de Medellín, el cual mediante proveído del 7 de septiembre de 2006 sostuvo que la demanda ejecutiva de autos fue instaurada por COOMUNICIPIOS, cuya naturaleza jurídica, según los estatutos es una empresa de servicios en la forma de Administración Pública Cooperativa que, para todos los efectos legales, se considera como entidad sin ánimo de lucro y como una Cooperativa Multiactiva, siendo la pretensión la de ordenar al pago de **“aportes extraordinarios”** que los municipios afiliados se comprometieron a pagar en asamblea general extraordinaria del 12 de marzo de 2003, cuya fecha límite era el 15 de abril del mismo año.

Como título base de la ejecución-prosiguió el juzgado en cita-se invocó el certificado expedido por el Aseor Administrativo y Financiero de la propia Cooperativa, liquidación respectiva con constancia de notificación y Acta de Asamblea Ordinaria del 12 de marzo de 2003; considerando de tal modo demostrada la existencia de una obligación clara, expresa y exigible.

Con tales precedentes, a juicio del juzgado administrativo colisionado, mal pudo el Juzgado Promiscuo Municipal de San Roque considerar que se hallaba frente a la ejecución de un contrato estatal, siendo claro que nada tenía que ver el título objeto del cobro con contrato estatal alguno, y en tal orden de ideas, no hay razón para pretender que es la justicia contenciosa la que debe

conocer del asunto; por el contrario, conforme al art. 15 del C.P.C. es la justicia ordinaria la competente para conocer de los procesos contenciosos de menor cuantía.

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir, que finalmente la actuación arribó a esta Colegiatura después que quivocadamente había sido enviado a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de la Judicatura de Antioquia, la que obviamente se declaró inhibida para conocer del asunto, ordenando su envío a esta Superioridad.

Ahora bien, del estudio detenido del asunto, se sigue cómo el Juzgado Promiscuo Municipal de San Roque, pretende dar a un título ejecutivo complejo, una calidad de contrato estatal que evidentemente no tiene.

En efecto, como se verá más adelante, las Cooperativas de Administración Pública, con excepción justamente de la materia referida a los contratos estatales y por expresa disposición del párrafo del art. 2º de la [Ley 80 de 1993](#), se regula por el derecho privado, al punto que su control se hallaba a cargo de DANCOOP- hoy DANSOCIAL- como lo establece la [Ley 79 de 1988](#) "por la cual se actualiza la legislación cooperativa"

Ahora bien, como ha quedado claro, el título base de la ejecución se encuentra constituido por el acta de asamblea extraordinaria de "COOMUNICIPIOS" donde se aprobó para todos los municipios asociados los aportes extraordinarios reclamados, el certificado de constancia de la deuda y la pertinente liquidación, y en ningún caso por un contrato estatal.

Siendo la entidad demandante una personja jurídica de derecho privado, es claro que los compromisos adquiridos en virtud del desarrollo de la actividad Cooperativa no configuran la existencia de un contrato estatal en los términos del art. 32 del Estatuto Contractual; por el contrario, el artículo 51 de la citada [Ley 79 de 1988](#) enseña que la certificación de la asociación **presta merito ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria** para el cobro de los aportes ordinarios y extraordinarios que los asociados adeuden a la Cooperativa:

"ARTICULO 51. Prestará mérito ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, para el cobro de los aportes ordinarios o extraordinarios que los asociados adeuden a la cooperativa, la certificación que expida ésta en que conste la causa y la liquidación de la deuda, con la constancia de su notificación en la forma prescrita en los reglamentos de la cooperativa".

Y para que no queden dudas en relación con el régimen privado propio de este tipo de colectivos, pertinente estima la Sala retrotraer el detenido estudio que sobre el tema realizó recientemente la Corte Constitucional, a propósito del sonado caso del Gobernador de Córdoba, donde justamente se debatía el tema de la inhabilidad por contratación con una de tales Cooperativas sobre la base de la naturaleza jurídica pública o privada de las mismas, siendo lo relevante, para efectos de la resolución del presente conflicto, destacar que se dejó claramente sentado cómo este tipo de agremiaciones sólo se regulan por el derecho público en materia contractual, pero en todo lo demás por el derecho privado:

"La providencia cuestionada llegó a la conclusión de que tal Cooperativa, por su naturaleza jurídica, es realmente una entidad pública, pues es una de las "... personas jurídicas creadas por disposición de la ley o con respaldo en las mismas, donde el Estado hace aportes de capital, las cuales son vigiladas y controladas por el mismo Estado, merced a la presencia de capital público dentro de sus arcas", y en esa medida corresponde a las reguladas en el artículo 96 de la [Ley 489 de 1998](#) en cuanto establece "que las entidades estatales, sin importar su naturaleza y orden administrativo pueden asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo de conjunto

de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley”.

En el mismo sentido, la sentencia de la Sección Quinta señala que 'Ecogestar Ltda.' es Administración Pública Cooperativa de las reguladas en el artículo 130 de la [ley 79 de 1998](#) y el [decreto 1482 de 1989](#), pero que dada la iniciativa de su creación que es reglada, por su capital público mayoritario, por estar sometida a la vigilancia del Dancoop y al control fiscal en cuanto el capital de origen público, es una entidad estatal.

Esta Sala de Revisión no comparte la anterior postura, pues es notoria su naturaleza de persona jurídica de derecho privado, como lo establece expresamente la Ley.

Evidentemente, la Ley 79 de 1998 (“Por la cual se actualiza la legislación cooperativa”) en su artículo 3° consagra que “Es acuerdo cooperativo el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro”. Del mismo modo, el artículo 4° dispone que es Cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, que según el artículo 13 de la misma ley, “en desarrollo del acuerdo cooperativo, las cooperativas se constituirán por documento privado y su personería será reconocida por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas”. Igualmente, esta Ley en su artículo 130[1] estableció que la creación de empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, establecidas por la Nación, los Departamentos, los Municipios o Distritos Municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos, serán consideradas como formas asociativas para efectos de determinar los componentes del sector cooperativo. Lo anterior por cuanto, según la misma ley (art. 21), las personas jurídicas de derecho público podrán ser asociados de las Cooperativas[2].

Así entonces, por expresa definición legal, las Cooperativas, entre las que se cuentan las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas establecidas por la Nación y los entes territoriales, aunque estén conformadas por personas jurídicas de derecho público, ostentan la naturaleza de personas jurídicas de derecho privado, encontrándose regidas por la

reglamentación propia de las cooperativas, y en particular, para el caso de la forma asociativa especial (cooperativas de entidades territoriales) a las reglas especiales de la Ley 79 de 1988 y el Decreto 1482 de 1989 ("Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas").^[3]

En este orden de ideas y en lo tocante a la materia de este asunto, se tiene que la "Empresa de Administración Pública Cooperativa de Gestión Territorial del Desarrollo- Ecogestar Ltda.", de acuerdo al certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá (a folio 107 del expediente), conforme a sus estatutos (art. 1º): "...es una Persona Jurídica de Derecho Privado, empresa de servicios en lo forma de administración pública cooperativa, de responsabilidad limitada, de número de asociados y patrimonio variable e ilimitado, con fines de interés social y vigilada por el Departamento Administrativo de Economía Solidaria 'Dansocial', regida por la Ley, los Principios Universales y la doctrina del Cooperativismo, la Ley Colombiana y el presente Estatuto ...".

De las actividades que desarrolla 'Ecogestar Ltda.' de acuerdo a sus Estatutos, plasmados en el Certificado de la Cámara de Comercio, no son equiparables a las que se encarga el propio Estado a través de sus dependencias de la rama ejecutiva, como son el ejercicio de funciones administrativas o la prestación de servicios a cargo del Estado, sino las propias del objeto de las cooperativas, es decir, "... producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general", como lo expresa el art. 4º de la Ley 79 de 1988. Lo anterior se confirma de las propias disposiciones de los estatutos de 'Ecogestar' en cuanto disponen su objeto y actividades, así:

"La administración cooperativa-3-que se regula mediante los presentes estatutos tendrá como objeto: negociar, gestionar y ejecutar todo lo concerniente a proyectos y a la prestación de servicios en construcciones, consultorías, proveedurías; compra, venta, arriendo de bienes muebles e inmuebles a sus asociados y al público en general con el fin de fomentar y propender por el fortalecimiento y consolidación de la integración cooperativa en sus diferentes manifestaciones para apoyar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico...".

(...)

Actividades: En desarrollo de lo anterior Ecogestar podrá ejecutar actividades, contratos, actos, operaciones, convenios, negocios y acuerdos que fueren necesarios y convenientes para el cabal cumplimiento de su objeto social, en las siguientes actividades:

- a) Formar parte de otras entidades, siempre que el objeto se asimile al de la cooperativa.*
 - b) En el área de construcción: diseño, gestión, control, proveeduría, interventoría, investigación, estudio de planeación, demolición, modificación, mantenimiento, desmonte de obras civiles, obras hidráulicas, obras sanitarias y ambientales, sistemas de comunicación y obras complementarias, sistemas y servicios industriales, obras para minería e hidrocarburos, obras de transporte y complementarias, obras urbanas, suburbanas y rurales.*
 - c) (...)*
 - d) En el área de la proveeduría: de los animales vivos y productos vegetales, animales y minerales, de la industria química y conexas, materias plásticas y manufacturas de estas materias, madera, carbón vegetal y manufacturas de madera, materiales textiles y sus manufacturas, máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes, partes para la grabación y reproducción de sonidos, aparatos para la grabación y reproducción de imágenes y sonido en televisión y sus partes y accesorios, material de transporte, armas, sus partes y accesorios y mercancías y productos diversos.*
- (...)"*.

Es entonces evidente, que las actividades brevemente mencionadas coinciden o se ajustan al objeto legal de las cooperativas creadas para prestar servicios a sus asociados, a los no afiliados y a personas jurídicas de derecho privado, en razón del interés social. Estas actividades en parte alguna pueden corresponder al objeto constitucional o legal de los entes públicos, establecidos para desarrollar funciones o prestar servicios que le corresponden al Estado.

Una razón de más para reforzar esta diferencia, es que el mismo legislador entendió que las mencionadas Cooperativas son personas jurídicas de derecho privado, pues a otra conclusión no podía llegarse cuando en el párrafo del artículo 2° de la [Ley 80 de 1993](#), señaló que "para los efectos de esa ley" se denominan entidades estatales, lo cual significa que si verdaderamente, por su sola naturaleza jurídica, las cooperativas de entidades territoriales se clasificaran de estatales, la ley no hubiera establecido dicha asimilación.

La Sección Quinta del Consejo de Estado con la serie de disquisiciones que la llevaron a concluir que 'Ecogestar Ltda.' es una entidad pública, no hizo sino justificar su distanciamiento de las expresas definiciones legales. El sólo hecho de poner de presente la forma de creación, el capital mayoritario de las entidades públicas que conforman la Cooperativa, la forma de vinculación, el objeto que desarrolla, la vigilancia que sobre ella ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria, así como el control fiscal de la Contraloría General de la República, no determina por sí misma la naturaleza de entidad estatal de 'Ecogestar', pues como se dijo, la [Ley 79 de 1988](#) y el [Decreto Ley 1482 de 1989](#) en cuanto a las cooperativas en todas sus formas asociativas, se definieron como personas jurídicas de derecho privado.

5.8. Ahora bien, en busca de respaldar los argumentos expuestos en la providencia cuestionada, la Sección Quinta afirma que la disposición del párrafo del art. 2° de la [Ley 80 de 1993](#) que establece: "Para los solos efectos de esta ley, también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto. Especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades" el legislador asimiló "... a las Administraciones Públicas Cooperativas a entidades públicas o estatales, no solo cuando ellas celebran convenios interadministrativos con entidades territoriales sino también cuando celebran contratos en desarrollo de esos mismos convenios...".

No obstante, para esta Sala de Revisión **el párrafo aludido dispone de manera clara que las empresas de servicios bajo la forma de Administraciones Públicas Cooperativas 'para los solos efectos de esa ley' se rigen por el Estatuto de Contratación Estatal en cuanto sean parte contractual en la celebración de convenios interadministrativos o en los contratos que celebre derivados de los anteriores, sin que de las palabras del mismo párrafo se pueda desprender otros efectos, como el cambio de su naturaleza jurídica para de allí derivar diferentes consecuencias, o la aplicación de la Ley 80 de 1993 en**

relación con las causales de inhabilidad para ser elegido Gobernador, en razón de que en tal ley no aparece regulado dicho tema, pues obviamente esa no es su finalidad.

Las palabras de la ley son la frontera que no se puede traspasar en el ejercicio hermenéutico de las mismas, más aún si se trata de aplicar inhabilidades que exige una interpretación restrictiva. Aunque para otros casos la exigencia de una interpretación sistemática con el fin de superar vacíos de la ley remitiéndose a la aplicación de principios y valores superiores para alcanzar el propósito teleológico de las reglas de derecho, permitan al operador jurídico pronunciarse con precisión sobre los conflictos jurídicos que sean sometidos a su conocimiento.

Sin embargo, en el asunto sometido a revisión, es clara la [Ley 80 de 1993](#) cuando sólo asimila a entidades estatales a las Cooperativas para efectos únicamente contractuales, esto es, que deben regirse para esta finalidad a las reglas, principios y procedimientos consagrados en el estatuto de contratación, pero sin que esto derive en la estructuración de una inhabilidad electoral para terceros, pues sobrepasaría "los efectos" que el legislador dio a la ley de contratación estatal.

La Sección Quinta del Consejo de Estado en esta ocasión, tratando de armonizar la inhabilidad del numeral 4º del art. 30 de la [Ley 617 de 2000](#) con el párrafo del art. 2º de la [Ley 80 de 1993](#), efectuó una interpretación extensiva no permitida para esta clase de procesos sancionatorios violando en consecuencia el principio de legalidad que los rige.

La asimilación de Ecogestar Ltda. a una entidad estatal es "sólo para los efectos de esta ley" ([Ley 80 de 1993](#)), es decir, para fines exclusivamente contractuales sin que implique consecuencias de carácter electoral para los efectos de las causales de inhabilidad para ejercer cargos de elección popular. Así como sería un despropósito que alguien pretendiera utilizar la asimilación del art. 2º de la [Ley 80 de 1993](#), no obstante su advertencia y las implicaciones que de su aplicación se derivan, para resolver aspectos de carácter laboral administrativo, se hiciera lo mismo para establecer de allí inhabilidades electorales, cuando resulta evidente que dicha ley única y exclusivamente persigue establecer unas reglas y principios a los cuales deben someterse las "entidades estatales" en el ejercicio de la actividad contractual.

5.9. Corolario de todo lo anterior, el que la Sección Quinta se haya apartado de la definición que la Ley 79 de 1988 y el Decreto Ley 1482 de 1989 dio a las Cooperativas y su naturaleza de persona jurídica de derecho privado, y se haya remitido al párrafo del art. 2° de la Ley 80 de 1993 para concluir que la asimilación de las mismas a entidades estatales, además de los solos efectos contractuales, también implicaba inhabilidades electorales, como la contenida en el numeral 4° del artículo 30 de la Ley 617 de 2000, la hizo incurrir en una violación al principio de legalidad que prohíbe para este tipo de casos la analogía o las interpretaciones extensivas, lo que se traduce en concreto a una vía de hecho por defecto sustantivo". (sentencia T-284 de 2006. M.P. Dra. Clara Ines Vargas Hernández. Las subrayas y negritas son de la Sala)

Baste con agregar que justamente las actividades para el cumplimiento del objeto social de "COOMUNICIPIOS" descritas en sus estatutos y visibles a folio 6 de la actuación se corresponde ampliamente con las que la jurisprudencia transcrita describe para "ECOGESTAR LTDA."

Así las cosas, tanto por la naturaleza jurídica de la entidad demandante, como por la naturaleza del asunto: cobro de un título ejecutivo complejo del que no hace parte contrato estatal alguno, no cabe duda que es la justicia ordinaria la que debe proseguir con el conocimiento el asunto.

Por consiguiente, se declarará que compete a la jurisdicción ordinaria, representada en el Juzgado Promiscuo Municipal colisionado, conocer del proceso ejecutivo de autos.

En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales

RESUELVE

Declarar que es la Jurisdicción Ordinaria la competente para conocer del presente asunto, en consecuencia envíese la actuación al Juzgado Promiscuo Municipal de San Roque (Ant.).

Remítase copia del pronunciamiento al Juzgado Administrativo colisionado para su información.

CUMPLASE

GUILLERMO BUENO MIRANDA

Presidente

FERNANDO CORAL VILLOTA

Vicepresidente

EDUARDO CAMPO SOTO

Magistrado

JORGE ALONSO FLECHAS DIAZ

Magistrado

RUBEN DARIO HENAO OROZCO

Magistrado

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ

Magistrado

LEONOR PERDOMO PERDOMO

Magistrada

LEONIDAS BELLO ARÉVALO

Secretario Judicial

[1] [Ley 79 de 1988](#). “ARTICULO 130. Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, establecidas por la Nación, los departamentos, intendencias y comisarías y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos, será consideradas como formas asociativas para los efectos de este título y podrán constituirse con un mínimo de cinco entidades”.

[2] [Ley 79 de 1988](#). “Art. 21. Podrán ser asociados de las cooperativas: (...) 2o. Las personas jurídicas de derecho público. (...)”.

[3] El artículo 3° de este Decreto establece que esas administraciones públicas cooperativas se constituirán por documento privado y su personería jurídica será reconocida por el hoy Departamento Administrativo de la Economía Solidaria: [Decreto 1482 de 1989](#): “Artículo 3 CONSTITUCION. De conformidad y en desarrollo de la iniciativa a que se refiere el numeral 1 del artículo 2 del presente Decreto, las administraciones cooperativas se constituirán por documento privado y su personería jurídica será reconocida por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

La constitución de toda administración cooperativa se hará en asamblea de constitución, en la cual serán aprobados los estatutos y nombrados en propiedad los órganos de administración y vigilancia.

El Consejo de Administración allí designado nombrará el representante legal de la entidad, quien será el responsable de tramitar el reconocimiento de la personería jurídica.

El acta de asamblea de constitución será firmada por los representantes legales de las entidades asociadas fundadoras, o sus delegados, indicando la denominación de tales entidades, la ley ordenanza o acuerdo mediante el cual se otorgó la iniciativa para la creación de la administración cooperativa, la autorización conferida a las entidades privadas sin ánimo de lucro para la suscripción del acta de constitución, el documento de identificación legal de los representantes, y el valor de los aportes iniciales.

El número mínimo de entidades fundadoras será de cinco”.