



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: John Jairo Morales Alzate

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de 2026.

Número único: 11001-03-06-000-2025-00591-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Nacional de Salud.

Asunto: autoridad administrativa competente para tramitar una queja por la presunta limitación a los accionistas de una sociedad a ejercer la inspección de los libros contables y adelantar el procedimiento sancionatorio por presuntas irregularidades de carácter contable.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 39 en armonía con el artículo 112 numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2° y 19 respectivamente, de la Ley 2080 de 2021², procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES³

Con base en la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dieron origen al conflicto de competencias:

1. El 30 de enero de 2025⁴, el señor Diego Andrés Ovalle Falla⁵ mediante apoderado, formuló solicitud de medidas administrativas, a la Superintendencia de Sociedades (en adelante SuperSociedades), en contra de la sociedad Servicios Médicos Vital Health SAS, identificada con NIT

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

³ La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto número 11001-03-06-000-2025-00591-00 que reposa en SAMAI.

⁴ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 3ED_03ConflictodeCompete(.pdf) NroActua 2, folio 7.

⁵

Sociedad Servicios Médicos Vital Health SAS		
Diego Andrés Ovalle Falla	Socio con representación accionaria minoritaria	20%
Nidia Judith Lemus Molina	Socia con representación accionaria mayoritaria	80%

900.282.039-0, (en adelante Vital Health) y solicitó i) que se ordene la reforma de los estatutos de la sociedad con el fin de remover a la representante legal y sancionarla por las actuaciones contrarias a los intereses de la empresa; y ii) que se abriera investigación sobre las actuaciones realizadas por la representante legal en contra de los intereses de la sociedad y la normativa aplicable y, en consecuencia, se removiera de su cargo.

Para sustentar las pretensiones, se afirmó que la representante legal de Vital Health, Nidia Judith Lemus Molina, participó en su proceso de reelección sin declarar conflicto de interés, pese a representar también a Wellness Health Cuidado de Piel SAS (en adelante Wellness Health), sociedad con la que Vital Health mantenía relaciones comerciales.

Se destacó el incumplimiento del contrato de prestación de servicios de clínica de heridas por parte de Wellness Health, situación que habría dejado pacientes sin atención, generando pérdidas económicas y obligado a devolver usuarios a la EPS Compensar; además, se sostuvo que dicha sociedad no contaba con habilitación para prestar servicios de salud.

Asimismo, se alegó que no se elaboró acta de la asamblea ni se suministró información a los socios, y que la representante legal celebró un contrato de mutuo sin autorización de la asamblea, respecto del cual adeudaría más de \$42.000.000 millones de pesos a la sociedad. También se afirmó que utilizó su posición en Wellness Health para terminar intempestivamente el contrato con Vital Health.

Igualmente, se indicó que el contrato entre Aliansalud EPS y Vital Health carecía de póliza desde enero de 2023 y que las solicitudes de información no fueron atendidas. Finalmente, se cuestionó la falta de mecanismos estatutarios para controlar o remover a la representante legal, así como la consistencia de los estados financieros y la ausencia de soporte verificable del patrimonio e ingresos reportados por la sociedad para 2024.

2. El 22 de mayo de 2025⁶, la SuperSociedades trasladó mediante oficio con radicado núm. 2025-01-397051, a la Superintendencia Nacional de Salud (en adelante Supersalud) la queja impulsada por el señor Ovalle Falla, para que revisará lo atinente a la presunta vulneración del derecho de inspección, por considerar que dicha autoridad era la competente para conocer de ese asunto.

⁶ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 3ED_03ConflictodeCompete(.pdf) NroActua 2, folio 92.

Informado de esta remisión, el señor Ovalle Falla allegó escrito a la Supersalud por medio del cual adicionó información a la queja inicialmente presentada y señaló que no fueron atendidas sus peticiones por parte de la representante legal para conocer la gestión interna de la sociedad. De igual forma detalló en el hecho séptimo de su escrito, lo siguiente:

7. El pasado 01 de agosto de 2025, el señor Diego Andrés Ovalle Falla, conoció de una solicitud de investigación formulada de manera anónima por parte de un presunto trabajador de SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH S.A.S, ante la EPS Compensar, donde expone una serie de irregularidades evidenciadas en los procesos de contratación de los profesionales encargados de prestar los servicios terapéuticos. [Subraya de la Sala].

3. El 27 de junio de 2025⁷, la SuperSociedades respondió a la solicitud elevada por el señor Ovalle Falla el 30 de enero de 2025, y señaló que Vital Health es una IPS sujeta a la inspección, vigilancia y control de la Supersalud conforme el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011⁸.

Señaló que dicha autoridad es la competente para investigarla y si hay lugar a ello, sancionarla, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1966 de 2019⁹. Manifestó que a partir de la información que obra en el Registro Único Empresarial y Social – RUES, la sociedad es una institución prestadora de servicios de salud – IPS, toda vez que su objeto social comprende las siguientes actividades:

La compañía tiene por objeto social la atención domiciliaria y en su infraestructura a nivel nacional la prevención, promoción y asistencia de personas sanas, con secuelas patológicas y/o discapacidades temporales o permanentes, trastornos comportamentales o nutricionales, cuya finalidad es optimizar y obtener un pronto restablecimiento de sus funciones motrices, comunicativas, respiratorias, ocupacionales, psicológicas y alimenticias; para así prestar servicios a domicilio, la empresa podrá prestar sus servicios

⁷ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 3ED_03ConflictodeCompete(.pdf) NroActua 2, folio 81.

⁸ «Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.» **Artículo 121.** *Sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.* Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud: [...] 121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.

⁹ «Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones» **Artículo 2°.** El Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud. Créase el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, a partir de la acción especializada y coordinada entre la Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta última quien será la encargada de adelantar el proceso sancionatorio, sin causar cargo alguno por sobretasas, o tarifas de contribución adicionales. [...]

en infraestructura si lo requiere el paciente o la institución compra, venta, distribución, y alquiler de equipos y productos médicos, ortopédicos, suministro de oxígeno, medicinal, capacitación en salud en el trabajo y ambiente. En el desarrollo de tal objeto la sociedad puede celebrar contratos civiles, administrativos con personas naturales o jurídicas convenientes para el desarrollo de los fines sociales. Puede ser en nombre propio o por cuenta de terceros con participación de ellos, toda clase de operaciones comerciales sobre bienes, muebles o inmuebles que requiera tomar o dar dinero en préstamo o según su interés, dar en garantía esos bienes, muebles o inmuebles, celebrar o ejecutar todo género de contrato de actos civiles comerciales o industriales, que sean necesarios o convenientes para dicho logro de objeto social. Para cumplir dicho objeto, podrá realizar todos aquellos actos o contratos que sean lícitos, sin restricción alguna.

Con base en el certificado de existencia y representación legal consultado a través del RUES, la SuperSociedades observó que las actividades económicas que realiza la empresa son de prestación de servicios de salud domiciliaria y de actividades de apoyo terapéutico. Al respecto:

CERTIFICA - ACTIVIDAD ECONÓMICA	
DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA : PRESTACIONES DE SERVICIOS DE SALUD DOMICILIARIA	
ACTIVIDAD PRINCIPAL : Q8692 - ACTIVIDADES DE APOYO TERAPEUTICO	
CERTIFICA - RELACION DE NOMBRES QUE HA TENIDO	
QUE LA PERSONA JURÍDICA HA TENIDO LOS SIGUIENTES NOMBRES O RAZONES SOCIALES	
1)	SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH
2)	SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH SAS
Actual.)	SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH SAS

Ahora bien, el ente de control, al analizar la primera pretensión¹⁰, indicó que la solicitud no cumplía con el requisito previsto en el numeral 2° del artículo 87 de la Ley 222 de 1995, modificado por el artículo 152 del Decreto Ley 19 de 2012, consistente en señalar las normas presuntamente vulneradas y el concepto de su violación.

Por ello, se concedió al peticionario el término de un mes para complementar la solicitud, conforme al artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. Finalmente, se recordó que, de acuerdo con los artículos 198 y 440 del Código de Comercio, aplicables por remisión del artículo 45 de la Ley 1258 de 2008, los administradores son libremente removibles en los términos previstos por la ley y los estatutos¹¹.

¹⁰ «Que se ordene la reforma de los estatutos de SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH SAS con el fin de que sea posible remover al representante legal, sancionarlo por las actuaciones contrarias a los intereses de la compañía y privarlo de su derecho a voto cuando la decisión a tomar dentro de la asamblea de accionistas genere un conflicto de intereses.»

¹¹ C. Const. Sent. C-384 de 2008.

Frente a la segunda pretensión¹² la SuperSociedades informó que adelantaría la investigación en sede administrativa por la presunta infracción de los deberes a cargo de la administradora en materia de **i) conflictos de intereses**¹³; **ii) celebración indebida de contratos**; e, **iii) inhabilidad o conflicto de intereses de la administradora para votar**, a partir de lo previsto en el artículo 228 de la Ley 222 de 1995.

Se reafirmó en que los otros asuntos de la queja, esto es, **i) la presunta vulneración al derecho de inspección**¹⁴, y; **ii) las presuntas irregularidades en asuntos contables y financieros de la sociedad**¹⁵ forman parte de la órbita de competencia de la Supersalud, razón por la cual, frente a las primeras se dio traslado el 22 de mayo con radicado núm. 2025-01-397051; y, frente a las segundas, mediante radicado núm. 2025-01-496604 de 9 de julio de 2025.

¹² Que se investiguen administrativamente las actuaciones realizadas por la representante legal en contra no solo de los intereses de SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH S A S, sino de las disposiciones normativas citadas en los fundamentos de derecho y por lo tanto se ordene la remoción del representante legal de su cargo con el fin de evitar mayores perjuicios a la sociedad.

¹³ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de octubre de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2024-00499-00.

¹⁴ De conformidad con la SuperSociedades, la presunta violación al derecho de inspección deviene de la petición radicada con el número 2025-01-192347 de 12 de abril de 2025, el cual fue tramitado por dicha entidad en virtud del principio de colaboración previsto en la Ley 1966 de 2019, hasta encontrar hallazgos, y luego con radicación 2025-01-397051 del 22 de mayo de 2025, fue remitido a la Supersalud para que se ejerciera el procedimiento sancionatorio. En dicho documento se refirió: «*Servicios Médicos Vital Health S.A.S. citó a una nueva Asamblea General Ordinaria el 5 de abril de 2025. 3.2. La sociedad Servicios Médicos Vital Health S.A.S. negó a Diego Andrés Ovalle Falla el derecho de inspección en los términos establecidos por la ley, ya que a pesar de que la asamblea fue llevada a cabo el 5 de abril de 2025, solamente se permitió el derecho de inspección hasta el día 3 de abril de 2025.*». Samai, expediente digital, actuación 00005, documento 8_MemorialWeb_Alegatos-Oficio220203893re(.pdf) NroActua 5, folio 25.

¹⁵ Ley 1314 de 2009. «Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.» **Artículo 10. Autoridades de supervisión.** Sin perjuicio de las facultades conferidas en otras disposiciones, relacionadas con la materia objeto de esta ley, en desarrollo de las funciones de inspección, control o vigilancia, corresponde a las autoridades de supervisión: **1.** Vigilar que los entes económicos bajo inspección, vigilancia o control, así como sus administradores, funcionarios y profesionales de aseguramiento de información, cumplan con las normas en materia de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de información, y aplicar las sanciones a que haya lugar por infracciones a las mismas. [...] **Parágrafo 2°.** Para efectos de determinar el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia aplicables a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás sujetos vigilados, la Superintendencia Nacional de Salud, podrá fijar criterios e instrucciones contables, respecto del reconocimiento, presentación y revelación de los estados financieros, en cumplimiento de los marcos técnicos normativos de contabilidad e información financiera, a que hace referencia la presente ley.

4. El 2 de julio de 2025¹⁶, la SuperSociedades, en ejercicio de su competencia residual (artículo 228 de la Ley 222 de 1995), inició investigación administrativa con oficio 301-059351 respecto de la señora Lemus Molina en su calidad de representante legal de la compañía Vital Health para lo cual solicitó información a la investigada sobre contratos celebrados con empresas vinculadas, específicamente con la sociedad Wellness Health, así como explicaciones y pruebas respecto de la inhabilidad o conflicto de intereses, como administradora, para votar.
5. El 4 de septiembre de 2025¹⁷, a través de la Resolución 2025-01-629681 de la SuperSociedades, la entidad formuló a la administradora cargo único¹⁸ por la presunta transgresión del numeral 7° del artículo 23 de la Ley 222 de 1995, esto es por:

Participar en operaciones con sociedades cuya representación legal también era la investigada (Wellness Health e IPS Wellness Health), sin autorización previa del máximo órgano social.

Celebrar negocios jurídicos con parientes (padre, madre, hermana, hijo y esposo) sin agotar el procedimiento legal de revelación de conflicto de intereses.

Dicha resolución de cargos fue notificada de manera personal a la representante legal según certificado 2025-01-637164 del 8 de septiembre de 2025.

6. El 2 de octubre de 2025, con radicado núm. 2025-02-022921, la señora Lemus Molina presentó escrito de descargos en el cual también reconoció y aceptó expresamente el cargo; no obstante, solicitó la aplicación de atenuantes, de conformidad con lo señalado en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 y argumentó en concreto: **i)** ausencia de daño patrimonial a la sociedad; **ii)** inexistencia de beneficio personal, y, **iii)** actitud colaborativa durante la investigación.

¹⁶ Samai, expediente digital, actuación 00011, documento 32RECIBEMEMORIAL_OneDrive_202603121zi(.zip) NroActua 11.

¹⁷ Samai, expediente digital, actuación 00011, documento 32RECIBEMEMORIAL_OneDrive_202603121zi(.zip) NroActua 11.

¹⁸ **ARTÍCULO PRIMERO. FORMULAR UN CARGO** por la presunta irregularidad expuesta a lo largo del presente acto administrativo a la señora NIDIA JUDITH LEMUS MOLINA, identificada con cédula de ciudadanía no 52.268.741, en calidad de representante legal de la sociedad SERVICIOS MÉDICOS VITAL HEALTH SAS, identificada con el NIT 900.282.039-0, según lo señalado en el numeral 4.1.2. del presente acto administrativo, y advertir que, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, a partir de la notificación de la presente resolución cuenta con quince (15) días hábiles para presentar sus descargos y/o solicitar y/o aportar las pruebas conducentes, pertinentes y útiles.

7. El 7 de octubre de 2025¹⁹, la Supersalud remitió respuesta al señor Ovalle Falla en respuesta a la adición de información efectuada el 22 de mayo de 2025 y señaló que, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, el literal c del artículo 39 de la Ley 1122 de 2007 y el numeral 5 del artículo 4 del Decreto 1080 de 2021, dicha entidad no era la competente para pronunciarse respecto de los conflictos internos, incumplimientos o diferencias de carácter societario entre accionistas y la administración de las entidades vigiladas, pues las funciones de inspección, vigilancia y control que le fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico debían ser ejercidas únicamente frente al cumplimiento de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Señaló que los conflictos relacionados con el derecho de inspección de libros contables y la protección de derechos de accionistas eran competencia residual de la SuperSociedades.

En consecuencia, manifestó que no le correspondía analizar ni sancionar actuaciones administrativas internas que no afectaran de forma directa la normativa en salud pública. A pesar de rechazar las pretensiones societarias, la Supersalud identificó un posible riesgo en la prestación de los servicios de salud derivado del hecho séptimo aludido con anterioridad en el hecho tercero de la presente decisión²⁰, razón por la cual determinó:

- i. Requerir a Vital Health específicamente sobre las presuntas irregularidades en la contratación de profesionales terapéuticos (hecho séptimo de la petición).
 - ii. El objetivo es identificar si existen situaciones que sí entren en la órbita de su competencia técnica y operativa para garantizar la atención a los usuarios.
8. El 16 de octubre de 2025, ante la respuesta de la Supersalud, el señor Ovalle Falla requirió de nuevo a la SuperSociedades para que atendiera aquellos puntos que aún no habían sido resueltos por ninguna de las dos entidades, esto es, lo atinente a **i)** la presunta vulneración al derecho de inspección y, **ii)** las presuntas irregularidades en la información contable y financiera de la sociedad.

¹⁹ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 3ED_03ConflictodeCompete(.pdf) NroActua 2, folio 94.

²⁰ «El pasado 01 de agosto de 2025, el señor Diego Andrés Ovalle Falla, conoció de una solicitud de investigación formulada de manera anónima por parte de un presunto trabajador de SERVICIOS MEDICOS VITAL HEALTH S.A.S, ante la EPS Compensar, donde expone una serie de irregularidades evidenciadas en los procesos de contratación de los profesionales encargados de prestar los servicios terapéuticos.» [Subraya de la Sala].

9. El 08 de noviembre de 2025²¹, la SuperSociedades informó al señor Ovalle Falla, en su calidad de accionista de la sociedad Vital Health, que se encontraba en curso un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la representante legal de la sociedad. Informó que dicho proceso se encontraba en la etapa de descargos.

Ahora bien, contrario a lo afirmado por la Supersalud en su respuesta del 7 de octubre de 2025, la SuperSociedades sostuvo que la competencia para vigilar irregularidades contables y financieras, así como lo concerniente a la presunta vulneración del derecho de inspección recaía en la Supersalud.

Sustentó dicha posición en el artículo 10 de la Ley 1314 de 2009, el cual facultó a las autoridades de supervisión (en este caso, la Supersalud) para vigilar que sus entes controlados cumplan con las normas de contabilidad y aseguramiento de información.

10. El 12 de noviembre de 2025²², la SuperSociedades a través de Oficio 2025-01-783390 decidió sobre una práctica de pruebas en el proceso sancionatorio que venía adelantando, comunicó la decisión y dio traslado para alegatos de conclusión por medio de oficio con radicado núm. 2025-01-786804 del 13 de noviembre de 2025. Con radicado 2025-01-820900 del 28 de noviembre de 2025, la investigada presentó alegatos de conclusión.

11. El 24 de noviembre de 2025²³, el señor Ovalle Falla, promovió conflicto negativo de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con el fin de que determine cuál es la autoridad responsable para conocer de la queja en contra de la sociedad Vital Health, respecto a la presunta vulneración del derecho de inspección y a las inconsistencias en la presentación de los informes contables y financieros.

De esta manera, y a efectos metodológicos, frente a los diferentes hechos y pretensiones relacionados en la queja impulsada por el señor Ovalle Falla, se tiene que el estado actual es el siguiente:

Aspectos de la queja asumidos por la SuperSociedades	Aspectos de la queja que dan origen al conflicto de competencias administrativas	Aspectos de la queja asumidos por la Supersalud

²¹ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 3ED_03ConflictodeCompete(.pdf) NroActua 2, folio 99.

²² Samai, expediente digital, actuación 00011, documento 32RECIBEMEMORIAL_OneDrive_202603121zi(.zip) NroActua 11.

²³ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 2ED_02CONSTANCIARADICACI(.pdf) NroActua 2.

i.	Presunto conflicto de intereses	i.	Presunta vulneración al derecho de inspección	Presuntas irregularidades en la contratación de profesionales terapéuticos
ii.	Presunta celebración indebida de contratos	ii.	Presuntas irregularidades en asuntos contables y financieros de la sociedad	
iii.	Presunta inhabilidad o conflicto de intereses de la administradora para votar			

12. El 9 de enero de 2026²⁴, la SuperSociedades, mediante la Resolución 2026-01-009755²⁵, impuso una multa de \$4.844.000 a la señora Lemus Molina, en calidad de representante legal de Vital Health, por infringir los deberes de lealtad y transparencia previstos para los administradores sociales.

La entidad consideró que el deber de abstención consagrado en el numeral 7° del artículo 23 de la Ley 222 de 1995 es independiente del resultado económico de las operaciones, razón por la cual el hecho de que los contratos se hubieran celebrado a precios de mercado o en beneficio de la sociedad no la eximía de obtener autorización previa y expresa del máximo órgano social, trámite que no constaba en los libros de actas. Finalmente, se indicó que la sanción no se encuentra en firme debido a la interposición de recurso de reposición.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3°, por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 548 del 9 de diciembre de 2025²⁶, por el término de 5 días hábiles (del 11 al 18 de diciembre de 2025), en la Secretaría de la Sala, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del presente conflicto.

Consta que el 09 de diciembre de 2025²⁷, la Secretaría de la Sala comunicó el conflicto al señor Diego Andrés Ovalle Falla, a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la empresa Servicios Médicos Vital

²⁴ Samai, expediente digital, actuación 00011, documento 32RECIBEMEMORIAL_OneDrive_202603121zi(.zip) NroActua 11.

²⁵ **ARTÍCULO PRIMERO. IMPONER** una multa por valor de MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$4.844.000) a la señora NIDIA JUDITH LEMUS MOLINA, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.268.741, en calidad de administradora de la sociedad SERVICIOS MÉDICOS VITAL HEALTH SAS, identificada con el NIT 900.282.039-0, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

²⁶ Samai, expediente digital, actuación 00003, documento 6POREDICTO_06EDICTO(.pdf) NroActua 3.

²⁷ Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 5ED_05INFORMEDECOMUNICAC(.pdf) NroActua 2.

Health SAS, a la señora Nidia Judith Lemus Molina y al señor Johan Manuel Galindo Tolosa (en calidad de apoderado del señor Diego Andrés Ovalle Falla). Lo anterior, con el fin de que presentaran sus alegatos o consideraciones.

De acuerdo con el informe secretarial del 19 de diciembre de 2025²⁸, dentro del término de fijación del edicto se presentaron alegatos por parte de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Sociedades. Las demás autoridades involucradas y particulares guardaron silencio.

Luego, mediante Auto del 6 de marzo de 2026²⁹, el consejero ponente ordenó, por intermedio de la Secretaría de la Sala, oficiar a la Superintendencia de Sociedades y a la Superintendencia de Salud, para que, allegará información sobre el avance de los procesos administrativos sancionatorios adelantados en contra de Servicios Médicos Vital Health SAS.

De conformidad con el informe secretarial del 16 de marzo de 2026³⁰, la Superintendencia de Sociedades allegó la documentación solicitada. La Supersalud guardó silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

3.1. Superintendencia de Sociedades³¹ - SuperSociedades

Mediante Oficio núm. 2025-01-853493 del 18 de diciembre de 2025, la SuperSociedades negó la pretensión de remover a la representante legal o de intervenir en los estatutos sociales basándose en que la facultad de nombrar o remover administradores corresponde exclusivamente al máximo órgano social (Asamblea de Accionistas), conforme a los estatutos y la ley (autonomía de la voluntad).

Aclaró que no tiene la potestad legal para ordenar la remoción de un representante legal a través de una medida administrativa de este tipo, pues dicha acción debe canalizarse mediante procesos judiciales o decisiones internas de la sociedad. (inexistencia de vía administrativa para remoción).

²⁸ Samai, expediente digital, actuación 00007, documento 25ALDESPACHOPOR_Informeseecretarial2025-00591(.pdf) NroActua 7.
²⁹ Samai, expediente digital, actuación 00008, documento 26Autoparamejor_Autoparamejorproveer(.pdf) NroActua 8.
³⁰ Samai, expediente digital, actuación 00013, documento 35INFORMESECRETA_202500591INFORMESECR(.doc) NroActua 13.
³¹ Samai, expediente digital, actuación 00005, documento 8_MemorialWeb_Alegatos-Oficio220203893re(.pdf) NroActua 5, folio 1.

Frente a la queja por la presunta vulneración del derecho de inspección, la entidad ratificó su postura de traslado, esto es, que, tratándose de una entidad del sector salud, la competencia para sancionar la obstrucción del derecho de inspección y las irregularidades contables recae en la Supersalud, con base en el artículo 10° de la Ley 1314 de 2009, que asigna la vigilancia de normas contables al supervisor técnico respectivo.

No obstante, los rechazos anteriores, la entidad halló mérito para actuar en un área específica. En efecto, la SuperSociedades confirmó que estaba adelantando un procedimiento administrativo sancionatorio contra la representante legal por presuntas violaciones al régimen de conflictos de intereses y celebración indebida de contratos. Señaló que el proceso se encontraba en etapa de descargos, garantizando el debido proceso para determinar si existió un uso indebido de la posición de administradora para beneficio personal o de terceros vinculados.

Comunicó que el ente de control decidió no decretar medidas administrativas (como la convocatoria a asamblea o investigaciones especiales), al considerar que el peticionario cuenta con otras vías legales para resolver las controversias como la acción de impugnación de decisiones sociales o la acción de responsabilidad civil contra administradores ante la Delegatura de Procedimientos Mercantiles (vía judicial).

3.2. Superintendencia Nacional de Salud³² - Supersalud

Esta entidad no presentó escrito contentivo de alegatos, razón por la cual los argumentos de su postura se extraen del oficio del 07 de octubre de 2025 en el cual señaló que no es competente para pronunciarse sobre conflictos, incumplimientos o diferencias de carácter societario al interior de las entidades vigiladas.

Precisó que sus funciones de inspección, vigilancia y control se limitan al cumplimiento de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y no abarcan controversias entre accionistas o asuntos internos societarios. Indicó que la competencia para conocer este tipo de conflictos corresponde a la Superintendencia de Sociedades, conforme a la normativa vigente y la jurisprudencia aplicable.

Señaló que, de acuerdo con el Decreto 1080 de 2021, su intervención en reformas estatutarias se restringe únicamente a casos específicos, como la disminución de capital o la ampliación del objeto social a actividades no relacionadas con la prestación de servicios de salud.

³² Samai, expediente digital, actuación 00002, documento 3ED_03ConflictodeCompete(.pdf) NroActua 2, folio 94.

Reiteró que no tiene facultad para analizar ni resolver controversias societarias, incluyendo aquellas relacionadas con derechos de los accionistas, como el acceso a información o libros contables, ni las presuntas irregularidades en asuntos contables y financieros de la sociedad. Invocó el auto³³ por medio del cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, estableció que la competencia para conocer sobre la limitación del derecho de inspección de los accionistas recae en la SuperSociedades, descartando la intervención de la Supersalud.

A pesar de lo anterior, advirtió que, en ejercicio de sus funciones, sí puede intervenir cuando existan situaciones que comprometan la adecuada prestación de los servicios de salud, razón por la cual señaló que realizaría un requerimiento puntual a la sociedad respecto de posibles irregularidades en la prestación del servicio (presuntas irregularidades en la contratación de profesionales terapéuticos).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de competencias cuando: i) al menos una de las autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia simultáneo o sucesivo.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos debido a que: i) las dos autoridades en conflicto son del orden nacional, esto es, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Salud; ii) está en curso una actuación administrativa, particular y concreta, en razón de la queja por la presunta limitación a los accionistas de una sociedad a ejercer la inspección de los libros contables y adelantar el procedimiento sancionatorio por presuntas irregularidades de carácter financiero y contable; y, iii) todas las autoridades negaron la competencia, sucesivamente, para adelantar o continuar con la actuación administrativa.

2. Suspensión de términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia, se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas,

³³ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de febrero de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2023-00573-00.

los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutive³⁴.

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para resolver de fondo una queja por la presunta limitación a los accionistas de una sociedad a ejercer la inspección de los libros contables y adelantar el procedimiento sancionatorio por presuntas irregularidades de carácter financiero y contable.

El conflicto surge porque la Superintendencia de Sociedades negó la solicitud de remover al representante legal o intervenir en los estatutos, al considerar que dicha facultad corresponde exclusivamente al máximo órgano social, en virtud de la autonomía de la voluntad, y que no existe una vía administrativa para ordenar la remoción, la cual debe tramitarse por decisiones internas o mediante procesos judiciales. Asimismo, frente a la presunta vulneración del derecho de inspección y las presuntas irregularidades de carácter financiero y contable, reiteró su decisión de traslado de competencia a la Superintendencia Nacional de Salud, por tratarse de una entidad del sector salud, conforme al artículo 10 de la Ley 1314 de 2009.

Por su parte, la Superintendencia de Salud afirmó que carece de competencia para pronunciarse sobre conflictos de carácter societario al interior de las entidades vigiladas, al estar sus funciones limitadas a la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En ese sentido, indicó que las controversias entre accionistas, incluidos asuntos como el derecho de inspección, corresponden a la Superintendencia de Sociedades, conforme a la normativa y jurisprudencia vigente, y que su intervención en reformas

³⁴ Este mandato es armónico con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

estatutarias se restringe a supuestos específicos previstos en el Decreto 1080 de 2021.

En ese orden de ideas, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas³⁵:

- i) Las funciones de inspección, vigilancia y control de las Superintendencias. Reiteración.
- ii) Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Reiteración.
- iii) Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud. Reiteración.
- iv) Las competencias especiales de la Superintendencia de Sociedades frente a las sociedades del sector salud. Reiteración.
- v) Análisis del caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Las funciones de inspección, vigilancia y control de las Superintendencias. Reiteración³⁶

Como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades³⁷ las superintendencias, como entidades u organismos administrativos pertenecientes a la Rama Ejecutiva, fueron creadas, dentro de la estructura administrativa del Estado colombiano, para ejercer, específicamente, funciones de inspección, vigilancia y control, en virtud de

³⁵ La Sala, en decisiones anteriores (decisión del 28 de mayo de 2025, radicado núm. 11001-03-06-000-2025-00187-00; decisión del 2 de julio de 2025, radicado núm. 11001-03-06-000-2025-00257-00, y decisión del 23 de julio de 2025, radicado núm. 11001-03-06-000-2025-00299-00) realizó un análisis exhaustivo sobre los asuntos objeto del presente conflicto, en el que examinó de manera detallada los antecedentes normativos del Sistema Nacional de Salud; el proceso de descentralización del sector salud; las competencias y procedimientos para garantizar el pago del pasivo prestacional, y los bonos pensionales. En consecuencia, los aspectos aquí debatidos pueden consultarse con mayor amplitud en tales decisiones, que recogen el análisis normativo y los criterios que la Sala ha venido consolidando en esta materia.

³⁶ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021. Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00. Decisión del 30 de octubre de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2024-00499-00.

³⁷ Ver, entre otros, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 11 de julio de 2017, radicación 110010306000201700041 00; decisión del 26 de septiembre de 2017, radicación 11001-03-06-000-2017-00023-00; decisión del 12 de diciembre de 2017, radicación 110010306000201700144 00, y decisión del 20 de noviembre de 2019, radicación 11001-03-06-000-2019-00143-00.

un acto de delegación expresa del presidente de la República, sobre personas o entidades que presten servicios públicos, ejerzan funciones públicas o realicen actividades privadas, pero de interés común o general.

Adicionalmente, la Constitución Política, en el artículo 150, numeral 8, asignó al Congreso de la República la atribución de «[E]xpedir 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 mismo sentido, lo establecen los artículos 365, 367 y 370 de la Carta Política, entre otros.

En armonía con lo anterior, el artículo 189 de la Constitución Política le asigna al presidente de la República las funciones de:

- i. 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. Asimismo, **sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles** (núm. 24); y
- ii. 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 (núm. 26) [Negrilla de la Sala].

En virtud de lo anterior, el artículo 13 de la Ley 489 de 1998³⁸, modificado por el artículo 45 del Decreto Ley 19 de 2012, faculta a la presidente para delegar en los superintendentes, entre otros funcionarios, las funciones de inspección, vigilancia y control, al disponer:

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 administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren el artículo 129 y los numerales 13, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 66 de la citada Ley 489 de 1998 dispone:

Artículo 66. Organización y funcionamiento de las superintendencias. Las

³⁸ «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.»

superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

Por lo tanto, dentro del ordenamiento colombiano, en virtud de un acto de delegación presidencial previamente autorizado por el Legislador, los superintendentes cumplen funciones inspección, vigilancia y control, **que pueden ser ejercidas en forma integral, o de la manera en que el Congreso lo determine.**

Este las ha dotado de instrumentos jurídicos y atribuciones legales para el mantenimiento del orden jurídico, contable, técnico y económico del sector que vigilan, así como para supervisar aquellos aspectos administrativos relacionados con la formación y el funcionamiento de las personas y entidades vigiladas.

Sobre este punto concreto, la Sección Primera de esta Corporación, en providencia del 4 de febrero de 2010³⁹, reiteró lo señalado por la Corte Constitucional en el fallo C-746 del 25 de septiembre de 2001, en el que manifestó:

En nuestro ordenamiento jurídico, las superintendencias ejercen funciones asignadas, en principio, al Presidente de la República, como son, entre otras, las relacionadas con la inspección, vigilancia y control sobre entidades que se encargan de la prestación de los servicios públicos (artículo 189 - numeral 22 - de la Constitución Política). Tales funciones, son desarrolladas por la respectiva superintendencia conforme a lo dispuesto en la ley, eso sí, bajo la orientación del primer mandatario a quien le corresponde por disposición constitucional ejercerlas.

Así, la ley 489 de 1998, en su artículo 13, permitió la delegación del ejercicio de funciones presidenciales consagradas en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política, entre otros, a los superintendentes.

Dentro del ejercicio de las funciones presidenciales delegadas y de las otorgadas en virtud de la ley, las superintendencias en Colombia pueden, **de manera integral, o en la medida que el legislador determine, examinar y comprobar la transparencia en el manejo de las distintas operaciones y actividades que desarrollan**, en cumplimiento de su objeto social, las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control. [Resalta la Sala]

En esa medida el ejercicio de las competencias de las superintendencias está sometido al principio de legalidad. Así, en decisión del 26 de noviembre de 2019, la Sala de Consulta y Servicio Civil, al referirse a un conflicto de competencias entre la Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Sociedades, indicó:

³⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. Exp. 25000-23-24-000-2003-00234-01.

Ahora bien, aunque la Superintendencia Nacional de Salud puede ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de manera integral, esta facultad no es absoluta o automática. Lo anterior, teniendo en cuenta el principio de legalidad que guía la actividad de las autoridades públicas [...].⁴⁰

En igual sentido, en decisión del 12 de abril de 2023, la Sala expuso lo siguiente:

Es así como, el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, cualquiera sea su origen constitucional, esto es, por referencias expresas o por derivación de la potestad general de intervención del Estado en la economía a través de la ley, está sometido a la exigencia de una ley previa que las asigne y que determine las condiciones para su ejercicio.⁴¹

Ahora bien, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, la función de inspección «consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control»; la de vigilancia «hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada», con el fin de que estas se realicen con sujeción a las normas que las regulan, y la de control, «en sentido estricto corresponde la (sic) 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»⁴².

También, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto 2223 de 2015, al describir la función administrativa de inspección, indicó que esta comporta la facultad de solicitar información a las personas objeto de supervisión, así como practicar visitas a sus instalaciones, y realizar auditorías y seguimiento de su actividad.

La vigilancia, por su parte, está referida, según la ley, a funciones de advertencia, prevención y orientación, encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normativa 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, conforme a la ley.

En conclusión, las superintendencias son entidades u organismos que forman parte de la estructura administrativa del Estado, pertenecientes al poder ejecutivo, que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control, por delegación presidencial y con sujeción a la ley, en relación con determinado servicio, actividad, mercado, sector económico o grupo de personas (naturales o jurídicas, de derecho público o

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 26 de noviembre de 2019. Rad. 11001-03-06-000-2019-00033-00(C).

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de abril de 2023. Rad. 11001-03-06-000-2022-00280-00.

⁴² Corte Constitucional, sentencias C-246 de 2019 y C-570 de 2012.

privado), en procura de garantizar el cumplimiento de la ley, la estabilidad del respectivo sector o mercado, la protección de los consumidores y usuarios, y la realización del bien común.

Adicionalmente, debe advertirse que las funciones de inspección, vigilancia y control que ejercen las superintendencias pueden ser de carácter subjetivo u objetivo, situación que genera que en ocasiones el control sea concurrente. El primero se refiere a la persona y el segundo a la actividad que esta despliega. Frente a estas modalidades de control, la Sala ha señalado:

El legislador, a través de las facultades otorgadas por el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política ha creado superintendencias de diversa naturaleza, algunas asociadas a una clase de sujetos (Sociedades, Financiera) o bien delimitadas por su objeto (Industria y Comercio, Salud). **A partir de esa división, es claro que el control ejercido puede ser subjetivo, es decir, cuando se controla el ente en sí mismo, u objetivo, cuando el control recae sobre la materia o asunto al cual se dedica el sujeto vigilado.** Esto hace que en ocasiones, el control sea concurrente o compartido por dos o más Superintendencias. **La concurrencia entonces implica diferenciar entre el objeto y el sujeto de control, y se presenta como una consecuencia de la especialización de cada superintendencia en ciertas materias**⁴³. [Resalta la Sala].

5.2 Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Reiteración⁴⁴

Con la expedición de la Ley 58 de 1931⁴⁵, se creó la Superintendencia de Sociedades Anónimas, que ejercía la vigilancia y el control estatal sobre las sociedades comerciales en Colombia.

Con el Acto Legislativo 1 de 1945⁴⁶, se consagró constitucionalmente la atribución presidencial de inspección de las sociedades comerciales.

Posteriormente, en el año 1968, se expidió el Decreto Ley 3163, cuyo artículo 1 determinó: «La Superintendencia de Sociedades Anónimas, que en adelante se denominará Superintendencia de Sociedades, es un organismo adscrito al

⁴³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de enero de 2006. Radicado número: 11001-03-06-000-2005-00016-00(C). véase también: decisión del 6 de febrero de 2018, Radicado número: 11001-03-06-000-2017-00129-00(C) y decisión del 30 de noviembre de 2020, Radicado número: 11001-03-06-000-2020-00200-00.

⁴⁴ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021. Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00. Decisión del 30 de octubre de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2024-00499-00.

⁴⁵ «Por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones»

⁴⁶ «Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía»

Ministerio de Desarrollo Económico, encargado de hacer cumplir las leyes y decretos relacionados con las entidades sometidas a su control y vigilancia».

Más adelante, los Decretos Leyes 410 de 1971⁴⁷, 2155 de 1992⁴⁸ y 1080 de 1996⁴⁹ reconocieron durante su vigencia la facultad de supervisión de la Superintendencia de Sociedades sobre todas las sociedades comerciales y establecieron la estructura de la Superintendencia de Sociedades. De igual forma lo hizo el Decreto 1023 de 2012⁵⁰.

Actualmente, el Decreto 1736 de 2020⁵¹ establece la naturaleza, adscripción y objeto de la Superintendencia de Sociedades en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1. Naturaleza, Adscripción y Objetivo. La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales.

Las competencias de la Supersociedades, como órgano de inspección, vigilancia y control se encuentran establecidas, principalmente, en la Ley 222 de 1995⁵², cuyo artículo 82 establece su competencia general, en los siguientes términos:

Artículo 82. Competencia de la Superintendencia de Sociedades. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de Sociedades, la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, en los términos establecidos en las normas vigentes.

También ejercerá inspección y vigilancia sobre otras entidades que determine la ley. De la misma manera ejercerá las funciones relativas al cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera, inversión colombiana en el exterior y endeudamiento externo. [Subrayas de la Sala].

Asimismo, el artículo 83 *ibidem* define la función de inspección atribuida específicamente a esta Superintendencia, así:

⁴⁷ «Por la cual se expide el Código de Comercio»

⁴⁸ «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades.» Este decreto fue derogado por el Decreto 1080 de 1996.

⁴⁹ «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos.» Este decreto fue derogado por el artículo 30 del Decreto 1023 de 2012.

⁵⁰ «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.»

⁵¹ «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades.»

⁵² «Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de Procesos Concursales y se dictan otras disposiciones.»

Artículo 83. Inspección. La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Bancaria o sobre operaciones específicas de la misma. La Superintendencia de Sociedades, de oficio, podrá practicar investigaciones administrativas a estas sociedades. [Se destaca].

De igual forma, el artículo 84 de la misma normativa consagra las funciones de vigilancia asignadas a la SuperSociedades:

Artículo 84. Vigilancia. La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente.

Estarán sometidas a vigilancia, las sociedades que determine el Presidente de la República. También estarán vigiladas aquellas sociedades que indique el Superintendente cuando del análisis de la información señalada en el artículo anterior o de la práctica de una investigación administrativa, establezca que la sociedad incurre en cualquiera de las siguientes irregularidades: [...]. [Se destaca]

Por su parte, el artículo 85 de la Ley 222 define en qué consiste el *control* que puede ser ejercido por dicha entidad, al señalar lo siguiente: «[...] ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular» [subrayas de la Sala].

En lo que respecta al artículo 86 de la Ley 222 de 1995, indica lo siguiente:

Artículo 86. Otras funciones. Además, la Superintendencia de Sociedades cumplirá las siguientes funciones: [...]

3. Imponer sanciones o multas, sucesivas o no, hasta de doscientos salarios mínimos legales mensuales, cualquiera sea el caso, a quienes incumplan sus órdenes, la ley o los estatutos.

Ahora bien, el artículo 228 de la Ley 222 de 1995 consagra la competencia residual de la SuperSociedades al disponer:

Artículo 228. Competencia Residual. Las facultades asignadas en esta ley en materia de vigilancia y control a la Superintendencia de Sociedades serán ejercidas por la Superintendencia que ejerza vigilancia sobre la respectiva sociedad, si dichas facultades le están expresamente asignadas. En caso contrario, le corresponderá a

la Superintendencia de Sociedades, salvo que se trate de sociedades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores. [Subrayas de la Sala].

La competencia residual tiene como finalidad garantizar que ciertos aspectos objetivos de la sociedad comercial no queden desprovistos de supervisión⁵³.

Igualmente, busca evitar el ejercicio fraccionado o duplicado de las funciones, así como una vigilancia concurrente sobre una misma situación fáctica o jurídica. En esta dirección, se ha indicado:

Estima la Sala en este punto que conviene advertir que precisamente la norma del artículo 228 de la ley 222, así como las que más adelante se señalan y se transcriben, relacionadas con las atribuciones de la SuperSociedades y la Supertransporte, son las que permiten afirmar que la voluntad del legislador es la evitar [SIC] fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de esas atribuciones por las diferentes superintendencias, así como impedir que entre estas se presenten casos de vigilancia concurrente sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales.

Y la intención del legislador se observa con claridad cuando con las normas citadas se asignan o delegan expresamente funciones a una u otra superintendencia o se atribuye a cada una de ellas responsabilidad en relación con determinadas sociedades o personas o con los diferentes aspectos de la prestación de los servicios públicos cuya función de vigilancia corresponde al Presidente de la República.

Cree la Sala que estos son sanos criterios de interpretación cuando se estudian casos de definición de competencias administrativas. No puede suponerse y menos en el caso que se examina que las herramientas puestas en manos de una u otra superintendencia llevan a duplicidad de funciones o a decisiones contrarias entre las superintendencias o a estudio o tratamientos diferentes de las situaciones de los entes prestadores del servicio público⁵⁴.

⁵³ Como se observa, esta norma privilegia el control subjetivo, de tal forma que la sociedad no quede sin vigilancia en ciertos aspectos de su identidad comercial. Es claro, igualmente, que este control residual únicamente surge cuando se cumplen los supuestos de la norma, esto es: las Superintendencias respectivas ejercen siempre las facultades de vigilancia y control establecidas en la ley 222 de 1995, cuando les sean **expresamente asignadas** por la ley. En caso contrario, la competencia se radica en cabeza de la Superintendencia de Sociedades. En todo caso, las atribuciones de inspección, control y vigilancia sobre la sociedad respectiva deben haber sido otorgadas o delegadas de forma precisa y concreta sin que sea posible deducirlas o atribuir las a la entidad correspondiente por interpretaciones o aproximaciones. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de enero de 2006. Radicado número: 11001-03-06-000-2005-00016-00(C).

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de septiembre de 2001. Radicación número: C-746.

En este sentido, la Superintendencia de Sociedades es competente para vigilar, controlar y supervisar a las sociedades comerciales. Con todo, las demás superintendencias la reemplazan en el ejercicio de las facultades que ejerce en atención a dichas funciones, cuando la ley les haya asignado dicha competencia de manera expresa. En caso contrario, la Superintendencia de Sociedades mantiene su competencia⁵⁵.

En otras palabras, la Superintendencia de Sociedades ejerce un control de vigilancia subjetivo por cuanto se ejerce sobre el sujeto, es decir, la persona jurídica⁵⁶. Sin embargo, su competencia residual es de carácter objetivo, en la medida en que opera bajo la condición de que las facultades asignadas a ella no hayan sido expresamente otorgadas a otra Superintendencia⁵⁷.

5.3. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud. Reiteración⁵⁸

El Decreto 1080 de 2021 en su artículo 1, modificó la naturaleza jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud, como una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

A su vez, el artículo 3° del citado decreto dispone que corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud ejercer la inspección, vigilancia y control de los actores del sistema general de seguridad social en salud, de la siguiente manera:

Artículo 3. Ámbito de inspección, vigilancia y control. La Superintendencia Nacional de Salud, tiene a su cargo el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social y le corresponde ejercer

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 6 de febrero de 2018. Radicado número: 11001-03-06-000-2017-00129-00(C).

⁵⁶ Frente a estas modalidades de control, la Sala ha señalado: “El legislador, a través de las facultades otorgadas por el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política ha creado superintendencias de diversa naturaleza, algunas asociadas a una clase de sujetos (Sociedades, Financiera) o bien delimitadas por su objeto (Industria y Comercio, Salud). A partir de esa división, es claro que el control ejercido puede ser subjetivo, es decir, cuando se controla el ente en sí mismo, u objetivo, cuando el control recae sobre la materia o asunto al cual se dedica el sujeto vigilado. Esto hace que, en ocasiones, el control sea concurrente o compartido por dos o más Superintendencias. La concurrencia entonces implica diferenciar entre el objeto y el sujeto de control, y se presenta como una consecuencia de la especialización de cada superintendencia en ciertas materias. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de enero de 2006. Radicado número: 11001-03-06-000-2005-00016-00(C).

⁵⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de septiembre de 2017. Radicado número: radicación número: 11001-03-06-000-2017-00023-00 (c).

⁵⁸ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021. Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00. Decisión del 30 de octubre de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2024-00499-00.

inspección, vigilancia y control respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud enunciados, entre otros, en los artículos 155 de la Ley 100 de 1993⁵⁹, 121 y 130A de la Ley 1438 de 2011 y 2 de la Ley 1966 de 2019. [...].⁶⁰

El referido artículo 3° remite al artículo 121 de la Ley 1438 de 2011⁶¹, dentro del cual se encuentran relacionados los sujetos, actividades y recursos que son inspeccionados, vigilados y controlados por la Superintendencia Nacional de Salud, a saber:

Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado,

[...].

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos. (Resalta la Sala).

Ahora bien, frente al control integral que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud, la Sala ha indicado que no se trata de una facultad de carácter automático, sino que debe atender las facultades expresamente indicadas por el legislador.

Así lo señaló la Sala en decisión 11001-03-06-000-2019-00033-00 del 26 de noviembre de 2019, al indicar lo siguiente:

⁵⁹ Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. El artículo 155 hace referencia a los integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, que son los siguientes: 1. Organismos de Dirección, Vigilancia y Control: a) Los Ministerios de Salud y Trabajo; b) El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud; c) La Superintendencia Nacional en Salud; 2. Los Organismos de administración y financiación: a) Las Entidades Promotoras de Salud; b) Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de salud; c) <Ver Notas del Editor> El Fondo de Solidaridad y Garantía. 3. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas. 4. Las demás entidades de salud que, al entrar en vigencia la presente Ley, estén adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo. 5. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados. 6. Los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en todas sus modalidades. 7. Los Comités de Participación Comunitaria "COPACOS" creados por la Ley 10 de 1990 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud. 8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.

⁶⁰ «Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones»

⁶¹ «Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.»

[...] Ahora bien, aunque la Superintendencia Nacional de Salud puede ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de manera integral, esta facultad no es absoluta o automática.

Lo anterior, teniendo en cuenta el principio de legalidad que guía la actividad de las autoridades públicas, así como la competencia residual de la Superintendencia de Sociedades, consagrada en el artículo 228 de la Ley 222 de 1995.

[...]

Por lo tanto, de acuerdo con el citado artículo 228, la Superintendencia Nacional de Salud supervisa los aspectos subjetivos de una institución prestadora de servicios de salud, respecto de los cuales el legislador le haya conferido expresamente la facultad. [Se destaca].

En esa medida, el artículo 130 de Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 3º de la Ley 1949 de 2019, establece las conductas frente a las cuales la Superintendencia Nacional de Salud puede imponer sanciones, por infracciones relacionadas con la prestación del servicio a la salud, la vulneración del derecho a la salud o conexos, la violación de la normativa vigente, la omisión de información, cobertura, oportunidad y pertinencia, entre otros:

ARTÍCULO 130. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS. La Superintendencia Nacional de Salud impondrá sanciones de acuerdo con la conducta o infracción investigada, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

1. Infringir la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.
2. No dar aplicación a los mandatos de la Ley 1751 de 2015, en lo correspondiente a la prestación de los servicios de salud.
3. Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.
4. Impedir u obstaculizar la atención de urgencias.
5. Incumplir las normas de afiliación o dificultar dicho proceso.
6. Incumplir con los beneficios a los cuales tienen derecho todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, en especial, con la negociación de los medicamentos, procedimientos, tecnologías, terapias y otros que se encuentran incluidos en el Plan Obligatorio de Salud.

7. Impedir o atentar contra la selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.
8. La violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
9. Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble cobro o pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
10. Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o suministrando información falsa.
11. No reportar información con calidad, cobertura, oportunidad, pertinencia, fluidez y transparencia para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud y aquella que solicite el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias.
12. Obstruir las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud por renuencia en el suministro de información, impedir o no autorizar el acceso a sus archivos e instalaciones.
13. El no reconocimiento, el reconocimiento inoportuno, el pago inoportuno o el no pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
14. Incumplir los compromisos obligatorios de pago y/o depuración de cartera producto de las mesas de saneamiento de cartera, acuerdos conciliatorios y/o cualquier otro acuerdo suscrito entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y del Contributivo o entre estas y cualquier otra entidad de los regímenes especiales o de excepción.
15. No brindar un diagnóstico oportuno, entendido como el deber que tienen las entidades responsables de prestar servicios de salud en aras de determinar el estado de salud de sus usuarios, de manera que se impida o entorpezca el tratamiento oportuno.
16. Aplicar descuentos directos, sobre los pagos a realizar a los prestadores de servicios de salud sin previa conciliación con estos, en los eventos en que las entidades responsables de pago efectúen reintegros de recursos a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). En todo caso, se respetarán los acuerdos de voluntades suscritos entre las entidades, en relación con los pagos y sus descuentos.
17. Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

18. Incumplir los planes de mejoramiento suscritos en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.
19. Incumplir con las normas que regulan el flujo de recursos y el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
20. Incumplir los términos y condiciones del trámite de glosas a las facturas por servicios de salud, impedir la radicación de las facturas e imponer causales de glosas y devoluciones injustificadas o inexistentes.
21. Incurrir en las conductas establecidas en el artículo 133 de la Ley 1438 de 2011.

Como puede observarse, las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud se concretan en velar que se cumplan las normas del sistema de salud y que se protejan los derechos de los ciudadanos respecto de la atención en salud. Todo lo cual conlleva a concluir que sus funciones de inspección, vigilancia y control se enmarcan únicamente frente a los actores y conductas del sistema general de seguridad social en salud enunciados en las normas citadas.

Adicionalmente, como lo mencionó la Sala en decisión anterior⁶², la Ley 1966 de 2019⁶³ adoptó medidas para mejorar la transparencia, la vigilancia, el control, la aplicación y el uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud (artículo 1), así:

ARTÍCULO 1º. Del objeto y alcance. La presente ley adopta medidas a fin de mejorar la transparencia, vigilancia, control y aplicación **del uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud**. Mejorar la eficiencia de operación y transparencia a través de la unificación de los sistemas de información de gestión financiera y asistencial, la publicación de información esencial para el control social y rendición de cuentas de los agentes del sector; así como introducir decisiones de operación de la prestación de servicios y mecanismos de asignación de recursos para el aseguramiento por desempeño, con el fin de promover la alineación entre agentes del sector, que logre resultados encaminados hacia el mejoramiento de la salud y de la experiencia de la población colombiana en los servicios de salud.

⁶² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 30 de noviembre de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00200-00

⁶³ «Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones»

De acuerdo con la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley⁶⁴, su finalidad era la de mejorar la vigilancia, el control y la aplicación en el uso de los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social en Salud; unificar los sistemas de información de gestión financiera y asistencial, y brindar transparencia para el acceso de los asegurados al servicio de salud.

Para tal efecto, se creó el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, que opera a partir de la acción especializada y coordinada entre las Superintendencias Financiera, de Sociedades, de Industria y Comercio, y Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta última. (artículo 2 Ley 1966 de 2019).

5.4. Las competencias especiales de la Superintendencia de Sociedades frente a las sociedades del sector salud. Reiteración⁶⁵

Como lo mencionó la Sala en decisión anterior⁶⁶, la Ley 1966 de 2019⁶⁷ adoptó medidas para mejorar la transparencia, la vigilancia, el control, la aplicación y el uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud (artículo 1).

De acuerdo con la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley⁶⁸, su finalidad era la de mejorar la vigilancia, el control y la aplicación en el uso de los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social en Salud; unificar los sistemas de información de gestión financiera y asistencial, y brindar transparencia para el acceso de los asegurados al servicio de salud.

Para tal efecto, se creó el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, que opera a partir de la acción especializada y coordinada entre las Superintendencias Financiera, de Sociedades de Industria y Comercio y Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta última. En este sentido, el artículo 2 establece, en su parte pertinente:

⁶⁴ Gaceta del Congreso 713 de 2017, que contiene el Proyecto de Ley 90 de 2017 Senado, «[p]or medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud», y Gaceta 368 de 2019, que contiene las ponencias en la Cámara de Representantes.

⁶⁵ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021. Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 30 de noviembre de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00200-00.

⁶⁷ «[P]or medio del cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.»

⁶⁸ Gaceta del Congreso 713 de 2017, que contiene el Proyecto de Ley 90 de 2017 Senado, «[p]or medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud», y Gaceta 368 de 2019, que contiene las ponencias en la Cámara de Representantes.

Artículo 2°. El Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud. Créase el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, a partir de la acción especializada y coordinada entre la Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta última quien será la encargada de adelantar el proceso sancionatorio, sin causar cargo alguno por sobretasas, o tarifas de contribución adicionales.

[...]

La Superintendencia de Sociedades ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades del sector salud y empresas unipersonales que operen en el sector, a efecto de verificar el cumplimiento de las normas de derecho de sociedades y demás asignadas a este ente de control. El gobierno reglamentará la materia.

[...] [Subrayas de la Sala].

Como se observa, el nuevo Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, creado por la Ley 1966, es un sistema integrado de supervisión sobre los servicios, las actividades, los recursos y las entidades que participan en el Sistema de Salud, que implica la *acción especializada y coordinada* de varias superintendencias (entre ellas, la Superintendencia de Sociedades), bajo la coordinación y dirección de la Superintendencia Nacional de Salud, la cual, adicionalmente, mantiene la competencia para tramitar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar.

En relación con la Superintendencia de Sociedades, en particular, la norma transcrita le otorga la función de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades y las empresas unipersonales que actúan en el sector salud, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas del derecho societario «y demás asignadas a este ente de control».

La norma citada también señala que el Gobierno Nacional debe reglamentar «la materia», es decir, lo atinente a la función de inspección, vigilancia y control otorgada a la Superintendencia de Sociedades, dentro del Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud.

Para la adecuada interpretación de esta norma, es importante señalar, que la Ley 1966 no derogó expresamente ninguna de las leyes que regulaban, con anterioridad, las atribuciones de la Superintendencia Nacional de Salud en relación con la inspección, vigilancia y control de las entidades que operan en este sector. Por el contrario, el artículo 17 de la misma ley ratificó algunas de estas potestades, en los siguientes términos:

Artículo 17. Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud. Las decisiones administrativas que en ejercicio de sus funciones adopte la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco de las medidas establecidas en el numeral 5 del artículo 37 de la Ley 1122 de 2007, así como las de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento de las Empresas Promotoras de Salud previstas en el artículo 230 de la Ley 100 de 1993, de igual forma las previstas en el artículo 125 de la Ley 1438 de 2011, serán de ejecución inmediata.

El recurso de reposición que se interponga contra este acto administrativo se concederá en el efecto devolutivo. [Subrayas añadidas].

Vale la pena recordar que tanto el artículo 37, numeral 5°, de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 124 de la Ley 1438 de 2011, como el artículo 230 de la Ley 100 de 1993 se refieren a las potestades otorgadas a la Superintendencia Nacional de Salud para ejercer la intervención forzosa administrativa de las EPS, con el fin de administrarlas o liquidarlas; para someterlas a la medida de vigilancia especial; para adoptar otras medidas similares sobre tales empresas; para otorgar y suspender, o revocar, su permiso de funcionamiento, y para investigarlas administrativamente e imponerles las sanciones previstas en la ley.

Igualmente, es relevante comentar que el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos en los que ha reglamentado lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, tanto en relación con las funciones de la Superintendencia de Sociedades como en lo concerniente a las funciones de la Supersalud, con respecto al Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control para el Sector Salud.

Debe mencionarse el Decreto 1736 de 2020⁶⁹, que modificó la estructura de la Superintendencia de Sociedades, y reiteró que esta es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el cual el presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles (artículo 1).

Respecto de las funciones de dicha Superintendencia en el sector salud, el artículo 7, numeral 44, establece que dicha entidad deberá:

44. Ejercer las funciones asignadas a la entidad dentro del Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud creado mediante la Ley 1966 de 2019, sobre sociedades y empresas unipersonales que operan en el sector, a fin de apoyar a la Superintendencia Nacional de Salud frente a la verificación del cumplimiento de las normas de derecho de sociedades, bajo la coordinación y dirección de dicha superintendencia, quien es la encargada de adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios que correspondan [...]. [Se resalta].

⁶⁹ Expedido el 22 de diciembre de 2020.

Así, al despacho del superintendente de Sociedades se le asignó la función de dirigir, coordinar y controlar el ejercicio de las facultades asignadas a esa entidad, dentro del referido Sistema (artículo 8, núm. 14), y al despacho del superintendente delegado de Supervisión Societaria se le asignó la dirección de las funciones de apoyo asignadas a esta entidad, dentro del mencionado Sistema Integrado, que no hayan sido otorgadas expresamente a la Superintendencia Nacional de Salud, frente a las sociedades comerciales y las empresas unipersonales que operen en dicho sector. En todo caso, la disposición citada reitera que el procedimiento administrativo sancionatorio para dichas sociedades será competencia de la Supersalud (artículo 17, núm. 27).

Como se infiere, el Gobierno Nacional, al expedir el Decreto 1736 de 2020, entendió que la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Superintendencia de Sociedades, por el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, dentro del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control para el Sector Salud, no significa que dicha entidad pueda ejercer, de manera autónoma, las referidas competencias frente a las sociedades y las empresas unipersonales que operan en este sector, prescindiendo de la Superintendencia de Salud, ni que pueda adoptar directamente las decisiones correspondientes (sancionatorias o no); sino que sus atribuciones de inspección, vigilancia y control debe utilizarlas para *apoyar* a la Superintendencia Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta, especialmente en relación con aquellos aspectos y potestades que no hayan sido expresamente asignados a esta última entidad.

Asimismo, es pertinente señalar que, el 1 de octubre de 2019 (es decir, después de la promulgación de la Ley 1966, que ocurrió el 11 de julio de ese año), el Gobierno expidió el Decreto 1765 de 2019, que modificó el 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Supersalud. A su vez, el Decreto 1765 de 2019 fue sustituido por el Decreto 1080 de 2021⁷⁰, que entró a regir el 10 de septiembre del presente año.

En relación con este último decreto, vale la pena mencionar, lo señalado en sus *considerandos* tres y cuatro:

Que, el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, estableció los sujetos de inspección, vigilancia y control integral por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Que, mediante la Ley 1949 de 2019, “por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones” se modificaron las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011 con el fin de fortalecer la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria. [Se resalta].

⁷⁰ Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud.

Sobre el ámbito de la función asignada a la Superintendencia Nacional de Salud, en relación con el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, creado por la Ley 1966 de 2019, el artículo 3 del Decreto 1080 de 2021 establece, en lo pertinente:

Artículo 3. Ámbito de inspección, vigilancia y control. La Superintendencia Nacional de Salud, tiene a su cargo el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social y le corresponde ejercer inspección, vigilancia y control respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud enunciados, entre otros, en los artículos 155 de la Ley 100 de 1993, 121 y 130A de la Ley 1438 de 2011 y 2 de la Ley 1966 de 2019.

[...] [Se resalta].

Y con respecto a las atribuciones específicas de dicha Superintendencia, previstas en el artículo 4 *ejusdem*, vale la pena destacar las siguientes:

1. Dirigir el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2. Fijar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

[...]

5. Ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras del Sector Salud.

[...]

17. Coordinar y dirigir el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019.

[...]

26. Autorizar o negar previamente a las Entidades Promotoras de Salud EPS, cualquier modificación a la razón social, sus estatutos, cambios en la composición de la propiedad, modificación de su naturaleza jurídica, escisiones, fusiones y cualquier otra modalidad de transformación, así como la cesión de activos, pasivos, contratos y otros mecanismos aplicables.

[...]

28. Aprobar o negar todo acto jurídico que tenga por objeto o efecto cambios en la composición de capital o del patrimonio de las Entidades Promotoras de Salud, cuando se presente una adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más, de conformidad con las competencias asignadas en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

[...]

30. Adelantar la toma de posesión, los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar y otras medidas especiales [de] las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las entidades que administren planes voluntarios de salud, las entidades adaptadas y las entidades pertenecientes a los regímenes Especial y de Excepción de Salud en sus actividades de salud y monopolios rentísticos cedidos al sector salud no asignados a otra Entidad, así como intervenir técnica y administrativamente a las secretarías departamentales, distritales y municipales de Salud o las entidades que hagan sus veces.

[...]

32. Ejercer la competencia preferente de la inspección, vigilancia y control frente a los sujetos vigilados, en cuyo desarrollo se podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación de competencia de los demás órganos que ejercen inspección, vigilancia y control dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizando el debido proceso, el ejercicio de la ética profesional, la adecuada relación médico- paciente y el respeto de los sujetos vigilados por la dignidad de los pacientes y de los profesionales de la salud.

33. Imponer sanciones en ejercicio de la función de control sancionatorio y en desarrollo del procedimiento que para tal efecto se haya previsto en el artículo 128 y 131 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 1949 de 2019.

[...]

47. Autorizar la constitución y/o habilitación y expedir el certificado de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado.

48. Autorizar el funcionamiento, las condiciones de habilitación y verificar las condiciones de permanencia que deben cumplir las Entidades Promotoras de Salud que surjan del Plan de Reorganización Institucional propuesto ante la Superintendencia Nacional de Salud.

49. Revocar o suspender la autorización o habilitación de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud, cuando la entidad incumpla los requisitos establecidos en la norma.

[...]

57. Definir el conjunto de medidas preventivas para el control de los sujetos vigilados, así como los indicadores de alerta temprana y ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia, acordes con el Sistema General de Seguridad Social en Salud conforme a lo previsto en la normatividad vigente. [La Sala destaca].

Como se observa, este decreto, expedido, también, después de la promulgación de la Ley 1966 de 2019, reglamenta las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud.

En esa medida, ratifica que la Supersalud tiene a su cargo dirigir y coordinar dicho Sistema, dentro del cual debe ejercer la inspección, vigilancia y control de carácter integral sobre algunos de los actores que intervienen en este sector, entre ellos, las empresas promotoras de salud (EPS), tanto del régimen contributivo como subsidiado.

Con relación a dichas empresas, en particular, la Sala destaca que el decreto reglamentario le asigna expresamente a la Supersalud las siguientes atribuciones, entre otras: *i)* autorizar su constitución y/o habilitación, y expedir el respectivo certificado de funcionamiento, así como revocar o suspender la autorización o habilitación, cuando las EPS incumplan los requisitos de operación establecidos en las normas; *ii)* autorizar o negar previamente cualquier modificación a la razón social, a sus estatutos, cambios en la composición de la propiedad, modificación de su naturaleza jurídica, escisiones, fusiones y cualquier otra modalidad de transformación, así como la cesión de activos, pasivos, contratos y otros mecanismos; *iii)* aprobar o negar todo acto jurídico que tenga por objeto o efecto transferir o modificar la composición del capital o del patrimonio de una EPS, en un porcentaje igual o superior al diez por ciento (10%); *iv)* llevar a cabo la toma de posesión, los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar y otras medidas especiales sobre tales empresas; *v)* autorizar el funcionamiento, las condiciones de habilitación y verificar las condiciones de permanencia que deben cumplir las EPS que surjan de un plan de reorganización institucional propuesto ante la Superintendencia Nacional de Salud (y aprobado por ella), y *vi)* realizar las investigaciones administrativas que sean necesarias e imponer las sanciones previstas en la ley.

De acuerdo con lo anterior, la Sala encuentra que, si bien una interpretación literal y aislada de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, especialmente en su inciso tercero, llevaría a la conclusión de que las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades y las empresas unipersonales que actúan en el sector salud (incluyendo las EPS que tengan esa naturaleza jurídica) fueron asignadas a la Superintendencia de Sociedades, de manera directa y exclusiva, con lo cual dichas atribuciones no podrían seguir a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud (pues no podría haber una duplicidad en el ejercicio de tales

funciones), una hermenéutica más detenida y sistemática de la norma, a la luz de otras disposiciones de la misma ley, de las leyes anteriores que han regulado las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud y de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para reglamentar parcialmente la Ley 1966, permiten llegar a una conclusión diferente.

En efecto, debe recordarse, en primer lugar, que el mismo artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, en su inciso primero, establece tres condiciones que están llamadas a regir la participación de la Superintendencia Nacional de Salud y de las otras superintendencias (incluyendo la de Sociedades) en el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control:

- i) Dicho sistema se basa en la *acción especializada y coordinada* entre la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Nacional de Salud. En consecuencia, son los principios de especialización y de colaboración armónica o cooperación entre entidades públicas (artículos 113 y 209 de la Constitución) los que le sirven de fundamento al referido sistema.
- ii) La *coordinación y dirección* del Sistema Integrado le corresponde a la Superintendencia de Salud, y
- iii) A dicha entidad le compete, igualmente, realizar los procesos administrativos sancionatorios (lo que supone, como se sabe, investigar e imponer las respectivas sanciones).

En segundo lugar, las normas legales y con fuerza de ley expedidas antes de la Ley 1966 de 2019, que no fueron derogadas expresamente por esta, sino que, por el contrario, fueron ratificadas (algunas de ellas) por la misma ley (artículo 17), le otorgan a la Superintendencia Nacional de Salud la función de inspección, vigilancia y control **integral** (objetiva **y subjetiva**) sobre determinadas entidades que participan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre ellas, las EPS.

Con respecto a estas últimas, debe reiterarse que, desde la Ley 100 de 1993 (artículo 230), han estado sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, independientemente de su naturaleza jurídica.

En tercer lugar, los decretos expedidos por el Gobierno Nacional para establecer las funciones de la Superintendencia de Sociedades y de la Superintendencia Nacional de Salud, que reglamentan parcialmente el artículo 2 de la Ley 1966, mantienen las atribuciones otorgadas a la Supersalud por las normas legales y con fuerza de ley antes citadas, y precisan que la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Superintendencia de Sociedades por la Ley 1966 de 2019, en relación con las sociedades y las empresas unipersonales que operan en este

sector, tienen el propósito de **apoyar** a la Superintendencia de Salud en asuntos del derecho de sociedades y en otros temas que son del ámbito ordinario de la Supersociedades.

Esta interpretación armonizaría también con lo dispuesto en el artículo 86, numeral 2º, de la Ley 222 de 1995, que menciona, entre las funciones generales de la Superintendencia de Sociedades, la de «[d]ar apoyo en los asuntos de su competencia al sector empresarial y a los demás organismos del Estado» [se resalta].

Finalmente, es importante señalar que la interpretación opuesta, es decir, aquella que lleve a concluir que la inspección, vigilancia y control asignada a la Superintendencia de Sociedades por el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019 debe ejercerse de forma autónoma, directa y exclusiva, por parte de dicha autoridad, sobre las sociedades y las empresas unipersonales que operan en el sector salud (en sus aspectos societarios), terminaría produciendo un indeseable y perjudicial fraccionamiento de la referida función, que iría en contra de varios principios constitucionales que orientan la función administrativa (como los de eficacia, coordinación, celeridad y economía) y podría generar decisiones contradictorias, debido a las siguientes razones principales:

- i) Dado que no todas las personas que participan en el sistema de salud tienen la naturaleza jurídica de sociedades o empresas unipersonales, pues también existen entidades públicas, personas naturales, cooperativas y otras entidades sin ánimo de lucro, la inspección, vigilancia y control, de carácter subjetivo, sobre tales personas naturales y jurídicas seguiría estando, necesariamente, en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, mientras que el ejercicio de esta misma función sobre las sociedades y las empresas unipersonales pasaría a ser competencia de la Superintendencia de Sociedades.
- ii) Puesto que no todos los aspectos de carácter subjetivo de las sociedades y de las empresas unipersonales que operan en el sector salud tienen que ver con el derecho de sociedades o con otros asuntos asignados especialmente a la Supersociedades, como puede ocurrir, por ejemplo, con el cumplimiento de regulaciones de carácter financiero, técnico o administrativo propias del sector salud, continuarían existiendo aspectos de carácter subjetivo que seguirían siendo conocidos por la Supersalud, aun con respecto a las sociedades y las empresas unipersonales.
- iii) Como el artículo 2 de la Ley 1966 dispone que los procesos administrativos sancionatorios son competencia, en todo caso, de la Superintendencia Nacional de Salud, tales actuaciones tendrían que continuar siendo tramitadas por dicha entidad, aun si se refirieren, total o parcialmente, a temas societarios u otros que corresponden, en principio, a la Superintendencia de Sociedades.

En esa medida, no podría concluirse que la intención del Legislador, con el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, fue la de quitarle las funciones de inspección, vigilancia y control que ha tenido la Superintendencia Nacional de Salud, sobre las sociedades y las empresas unipersonales que operan en este sector, para entregárselas directa y exclusivamente a la Superintendencia de Sociedades.

Sin perjuicio de lo anterior, debe entenderse que, en relación con aquellas atribuciones, facultades o mecanismos específicos que no hayan sido otorgados por la ley a la Supersalud, pero que sí formen parte del conjunto de potestades asignado legalmente a la Supersociedades, en desarrollo de sus funciones de vigilancia y control, tales atribuciones y medidas pueden ser ejercidas por esta Superintendencia sobre las sociedades y empresas unipersonales que operan en el sector salud y están vigiladas por la superintendencia del ramo, en desarrollo de la competencia residual atribuida a la Superintendencia de Sociedades por el artículo 228 de la Ley 222 de 1995.

Por todas las consideraciones anteriores, la Sala concluye que el artículo 2 de la Ley 1966 de 2019 debe interpretarse en el sentido de que la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Superintendencia de Sociedades, dentro del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud, debe cumplirse por dicha entidad para: *i) apoyar a la Superintendencia Nacional de Salud* en asuntos propios del derecho societario y otros especialmente atribuidos a la Superintendencia de Sociedades, en relación con las sociedades y empresas unipersonales que operan en el sector salud, y *ii) ejercer directamente*, pero en coordinación con la Supersalud, aquellas atribuciones, potestades o mecanismos específicos que formen parte de las funciones de vigilancia y control de la Supersociedades, pero que no hayan sido atribuidos por la ley a la Superintendencia de Salud, en relación con sus propios vigilados.

6. Análisis del caso concreto

Con fundamento en los antecedentes fácticos y las consideraciones jurídicas realizadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluye que la SuperSociedades es la autoridad competente para iniciar, en caso de hallar mérito, el proceso sancionatorio administrativo en contra de la sociedad Vital Health, con ocasión de la queja interpuesta por el señor Diego Andrés Ovalle Falla, accionista minoritario de la referida sociedad, por la presunta limitación al derecho de inspección de los libros contables de la empresa.

Por otra parte, se declarará competente a la Supersalud para adelantar, en caso de hallar mérito, el procedimiento sancionatorio contra la sociedad Vital Health, en su condición de institución prestadora de servicios de salud, por las presuntas

irregularidades de carácter contable denunciadas por el señor Diego Andrés Ovalle Falla, en coordinación y con el apoyo de la SuperSociedades.

Lo anterior, con base en las siguientes razones:

6.1. Queja por la presunta vulneración al derecho de inspección⁷¹

En el presente caso es importante señalar que, para resolver el problema jurídico, es necesario establecer a quién corresponde ejercer la respectiva inspección, vigilancia y control sobre la empresa Vital Health por la presunta limitación a los accionistas minoritarios, en la inspección de los libros contables de la sociedad.

Cabe recordar que el derecho de inspección permite a los socios examinar los libros y documentos de la sociedad a efectos de conocer la situación administrativa, financiera, jurídica y contable de la sociedad (artículo 48 de la Ley 222 de 1995 y 369 y 447 del Código de Comercio). Su ejercicio se puede realizar de forma directa o mediante representante.

A través de este derecho se impone a los administradores la obligación de garantizar el acceso a la información de conformidad con la normativa contable y los estatutos de cada sociedad. No obstante, no es absoluto y debe regularse a efectos de evitar injerencias en la gestión de la empresa. Así, el máximo órgano social puede establecer limitaciones, fijando plazos y determinando qué documentos quedan excluidos de la inspección.

De igual manera, el derecho de inspección varía según el tipo societario; con lo cual la normativa señala plazos mínimos para su ejercicio, aunque los estatutos pueden fijar condiciones más amplias para su ejercicio. Así, frente a las sociedades por acciones simplificadas – SAS, salvo estipulación estatutaria en contrario, durante los cinco (5) días hábiles anteriores a la reunión en la que se han de aprobar los estados financieros de fin de ejercicio (artículo 20 de la Ley 1258 de 2008).

El derecho de inspección debe ejercerse en las oficinas de la administración del domicilio principal de la sociedad. Sin embargo, los administradores pueden habilitar el acceso a la información a través de repositorios digitales u otras herramientas tecnológicas, garantizando en todo momento la reserva de los datos.

Así las cosas, resulta claro que la queja presentada corresponde a un asunto relacionado con la gestión financiera y administrativa de una empresa que tiene como objeto social la atención domiciliaria y en su infraestructura a nivel nacional la prevención, promoción y asistencia de personas sanas, con secuelas patológicas

⁷¹ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de febrero de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2023-00573-00.

y/o discapacidades temporales o permanentes, trastornos comportamentales o nutricionales, cuya finalidad es optimizar y obtener un pronto restablecimiento de sus funciones motrices, comunicativas, respiratorias, ocupacionales, psicológicas y alimenticias; para así prestar servicios a domicilio, prestación de servicios de compra, venta, distribución, y alquiler de equipos y productos médicos, ortopédicos, suministro de oxígeno, medicinal, capacitación en salud en el trabajo y ambiente. [Subraya de la Sala].

En esa medida, se tiene que la empresa Vital Health está sometida a la vigilancia de la Supersalud, de conformidad con lo previsto en el artículo 3° del Decreto 1080 de 2021 en concordancia con los artículos 155.3 de la Ley 100 de 1993 121 y 130 A de la Ley 1438 de 2011 y 2° de la Ley 1966 de 2019.

No obstante, la Sala advierte que, al revisar las facultades, instrumentos y atribuciones específicas que tiene la Supersalud respecto de las sociedades prestadoras de servicios de salud, no encuentra ninguna que la habilite para conocer quejas que tengan como objeto la presunta violación al derecho de inspección de los libros contables.

Ello, en la medida que el ejercicio de inspección, vigilancia y control de la Supersalud se ejerce respecto de los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos, de conformidad con lo señalado en el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, el cual establece:

Artículo 121. Sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud. Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

[...]

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que las facultades de la Supersalud en esta materia no se refieren al cumplimiento de las normas legales y estatutarias que regulan las relaciones entre los socios, o entre estos y los administradores; ni a la conformación y el funcionamiento de los órganos de dirección y administración, ni, en general, a los principios y reglas que rigen el funcionamiento interno de las sociedades y su relación con los accionistas.

Debido a lo anterior, la Sala considera que no es de competencia de la Supersalud conocer de la queja interpuesta por el señor Diego Andrés Ovalle Falla, contra la sociedad Vital Health, por la presunta limitación de los accionistas a la inspección de los libros contables de la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala concluye que le corresponde a la SuperSociedades conocer de la mencionada queja, de acuerdo con la competencia residual asignada a dicha entidad (artículo 228 de la Ley 222 de 1995) y de la potestad de inspección sobre cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Financiera, prevista en el artículo 83 de la misma ley.

Al respecto, cabe reiterar que, conforme a esta última norma mencionada, la SuperSociedades puede «solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Bancaria o sobre operaciones específicas de la misma» [Subraya de la Sala], y también puede, con base en tal información, «practicar investigaciones administrativas a estas sociedades».

Con fundamento en todo lo expuesto, la Sala determina que la competencia para conocer de la queja presentada por el señor Diego Andrés Ovalle Falla, en lo que tiene que ver con los asuntos puramente societarios o corporativos internos de Vital Health, como sociedad por acciones simplificada, corresponde a la Superintendencia de Sociedades.

6.2. Queja por las presuntas irregularidades en los criterios contables y financieros⁷²

La Sala advierte que el presente conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Supersalud y la SuperSociedades, frente a esta queja en particular, esto es, las presuntas irregularidades en los criterios contables y financieros, se trata de una actuación administrativa de naturaleza eminente sancionatoria, en tanto se solicita declarar competente a la autoridad que dentro de sus funciones pueda adelantar el procedimiento sancionatorio contra la sociedad Vital Health, en su condición de institución prestadora de servicios de salud.

Esta postura se reafirma con lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley 1314 de 2009, adicionado por el artículo 10° de la Ley 1949 de 2019 que, frente a las autoridades de supervisión, señala que en desarrollo de las funciones inspección, control y vigilancia, corresponde a aquellas:

Artículo 10. Autoridades de supervisión. [...]

- 22.** Vigilar que los entes económicos bajo inspección, vigilancia o control, así como sus administradores, funcionarios y profesionales de aseguramiento de información, cumplan con las normas en materia de contabilidad y de

⁷² Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de octubre de 2024. Rad. 11001-03-06-000-2024-00590-00.

información financiera y aseguramiento de información, y aplicar las sanciones a que haya lugar por infracciones a las mismas.

[...]

Parágrafo 2°. Para efectos de determinar el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia aplicables a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás sujetos vigilados, la Superintendencia Nacional de Salud, podrá fijar criterios e instrucciones contables, respecto del reconocimiento, presentación y revelación de los estados financieros, en cumplimiento de los marcos técnicos normativos de contabilidad e información financiera, a que hace referencia la presente ley. [Subraya de la Sala].

A este respecto, es necesario recordar que el artículo 2° de la Ley 1966 de 2019 crea el nuevo Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el sector salud, como una estructura integrada de supervisión de los servicios, actividades, recursos y entidades que participan en el sistema de salud, que implica la acción coordinada y especializada de varias superintendencias, entre estas, la Superintendencia Financiera, la SuperSociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Supersalud.

No obstante, este sistema integrado se encuentra bajo la coordinación y dirección de la Supersalud, la cual, además, mantiene la competencia, por disposición expresa de la norma ibidem, para tramitar los procesos administrativos sancionatorios, a que haya lugar (artículo 2°).

Lo anterior, se encuentra ratificado en los decretos reglamentarios de la Ley 1966 de 2019, así:

En el Decreto 1736 de 2020⁷³, que modificó la estructura de la SuperSociedades, y en relación con las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas en la mencionada Ley 1966 a la SuperSociedades, sobre las sociedades comerciales y unipersonales que operan en el sector salud, dispuso en el artículo 7°, numeral 44, modificado por el artículo 4° del Decreto 1380 de 2021⁷⁴, lo siguiente:

Artículo 7.- Funciones Generales de la Superintendencia de Sociedades. [...]

44. Ejercer las funciones asignadas a la entidad dentro del Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud creado mediante la Ley 1966 de 2019, sobre sociedades y empresas unipersonales que operan en el sector, a fin de apoyar a la Superintendencia Nacional de Salud frente a la verificación del

⁷³ «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades»

⁷⁴ «Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1736 de 2020 que modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones»

cumplimiento de las normas de derecho de sociedades, bajo la coordinación y dirección de dicha superintendencia, quien es la encargada de adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios que correspondan; [...]

Posteriormente, el Gobierno nacional, mediante Decreto 1080 de 2021⁷⁵, se refirió al ámbito de la función asignada a la Supersalud, por virtud de la Ley 1966 de 2019, en el cual no sólo confirma su condición de autoridad rectora y coordinadora del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social (artículo 3° del Decreto 1080 de 2021), sino que, en relación con sus atribuciones específicas, reafirma la titularidad de esta superintendencia «para imponer sanciones en ejercicio de la función de control sancionatorio [...]» (artículo 4°, numeral 33 del Decreto 1080 de 2021).

Del análisis expuesto se desprende que la titularidad de la potestad sancionatoria se encuentra en cabeza de la Supersalud, como organismo rector y coordinador del nuevo Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social.

En este orden, en lo que se refiere a las funciones de inspección, vigilancia y control de las demás superintendencias que hacen parte del sistema, particularmente de la SuperSociedades, que es parte dentro de este conflicto, tienen el propósito de apoyar a la Superintendencia de Salud en asuntos del derecho de sociedades y en otros temas que son propios del ámbito ordinario del sector societario.

De hecho, como se explicó anteriormente, el Gobierno nacional al expedir el Decreto 1736 de 2020, modificado por el Decreto 1380 de 2021, entendió que la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la SuperSociedades, por el artículo 2° de la Ley 1966 de 2019, dentro del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social, no significa que dicha entidad pueda ejercer, de manera autónoma, las referidas competencias frente a las sociedades y las empresas unipersonales que operan en este sector, prescindiendo de la Superintendencia de Salud, ni que pueda adoptar directamente las decisiones correspondientes (sancionatorias o no); sino que sus atribuciones de inspección, vigilancia y control debe utilizarlas para apoyar a la Superintendencia Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta, especialmente en relación con aquellos aspectos y potestades que no hayan sido expresamente asignados a esta última entidad.

En esa medida, la Supersalud es la entidad que debe adelantar, en caso de hallar mérito, el procedimiento sancionatorio contra la sociedad Vital Health por las presuntas irregularidades contables denunciadas por el señor Diego Andrés Ovalle Falla.

⁷⁵ «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud»

Ahora bien, es claro que la Supersalud para aplicar la Ley 1966 de 2019, en esta materia, debe apoyarse, para estos efectos, en las investigaciones administrativas que hayan concluido, que se encuentren en curso o que se adelanten en el futuro por parte de la SuperSociedades, con el fin de determinar las presuntas irregularidades contables que se estén llevando a cabo en la sociedad Vital Health.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Superintendencia de Sociedades para pronunciarse sobre la solicitud para conocer la queja interpuesta en contra de la sociedad Servicios Médicos Vital Health SAS, por la presunta limitación de los accionistas a la inspección de los libros contables de la sociedad

SEGUNDO. DECLARAR COMPETENTE a la Superintendencia Nacional de Salud para pronunciarse sobre la solicitud de adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la sociedad Servicios Médicos Vital Health SAS, por las presuntas irregularidades de carácter contable y financiero, para lo cual podrá actuar en coordinación y con el apoyo de la Superintendencia de Sociedades.

TERCERO. REMITIR el expediente de la referencia a la Superintendencia de Sociedades y a la Superintendencia Nacional de Salud para el ejercicio de las competencias correspondientes.

CUARTO. COMUNICAR esta decisión al señor Diego Andrés Ovalle Falla, a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la empresa Servicios Médicos Vital Health SAS, a la señora Nidia Judith Lemus Molina y al señor Johan Manuel Galindo Tolosa (en calidad de apoderado del señor Diego Andrés Ovalle Falla).

QUINTO. RECONOCER personería al abogado Johan Manuel Galindo Tolosa, identificado con cédula de ciudadanía núm. 1.010.221.889 de Bogotá y la T. P. núm. 334.952 del C. S. de la J. en calidad de apoderado del señor Diego Andrés Ovalle Falla.

SEXTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021.

SÉPTIMO. ADVERTIR que 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 presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.