



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Número único: 11001-03-06-000-2021-00082-00

Partes: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Nacional de Salud

Asunto: Solicitud de aclaración presentada por la Superintendencia de Sociedades, frente a la decisión adoptada por la Sala

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en desarrollo de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, procede a resolver la «solicitud de aclaración» presentada por la Superintendencia de Sociedades contra la decisión adoptada por la Sala, en este conflicto, el 13 de diciembre de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de febrero de 2021, mediante el oficio 2021-01-035598, la Cooperativa Ecoopsos ESS¹ radicó, ante la Superintendencia de Sociedades, una petición en los siguientes términos:

[...]

1.1. Respecto de la sociedad **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS, S.A.S**

1.1.1 **SE CANCELE** las inscripciones efectuadas en el libro de accionistas a favor de la Sociedad Asesora de Fondos y Negocios S.A.S., por haberse realizado contravenido [sic] las disposiciones contenidas en el artículo 409 y 416 del Código de Comercio, el numeral 24 del artículo 6 y numeral 16 del artículo 7 ambos del Decreto 2462 de 2013, el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, así como el artículo 19 de los Estatutos Sociales de la entidad.

1.1.1.1. **SE ORDENE** al representante legal de la sociedad **Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS, S.A.S.**, o a quien haga sus veces, que cancele las inscripciones

¹ La Cooperativa Solidaria de Salud Ecoopsos ESS figura como socia y accionista mayoritaria de la compañía Ecoopsos EPS S.A.S., tal como consta en el acta núm. 16 del 16 de septiembre de 2020, de la Asamblea General extraordinaria de Accionistas de Ecoopsos EPS S.A.S. (Archivo digital: denuncia, folio 180).

efectuadas en el libro de accionistas a favor de la Sociedad Asesora de Fondos y Negocios, S.A.S.

1.1.1.2. **SE ORDENE** al representante legal de la sociedad **Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS, S.A.S.**, o a quien haga sus veces, que acredite el cumplimiento de la orden impartida mediante el envío de la copia del libro de accionistas en la que conste la cancelación de las inscripciones respectivas.

1.1.1.3. **SE ORDENE** al representante legal de la sociedad **Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS, S.A.S.**, o a quien haga sus veces, que reverse la reclasificación realizada en la contabilidad de la EPS, correspondiente al pago de las Acciones realizadas a favor de la sociedad Asesora de Fondos y Negocios S.A.S.

1.1.1.4. **CONVOCAR** a la Asamblea General de Accionistas de la sociedad Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS, S.A.S., para que sesione en reunión extraordinaria y, de conformidad con el artículo 39 de los Estatutos Sociales, elija a los miembros de la Junta Directiva acorde con el conteo y la titularidad de las acciones válidamente registradas en el libro de accionistas.

1.2 Respecto del Representante Legal, señor **JESÚS DAVID ESQUIVEL NAVARRO**.

1.2.1. **REVOCAR** el nombramiento del señor Jesús David Esquivel Navarro como representante legal de la sociedad Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS, S.A.S., como consecuencia del incumplimiento de los deberes legales y estatutarios como administrador de conformidad con lo establecido en el literal C del artículo 50 de los Estatutos Sociales, numeral 2 y 6 del artículo 23 de la Ley 222 de 1995, artículo 19 del Decreto 2649 de 1993, el numeral 7 del artículo 14 del Decreto 1023 de 2012.

1.2.2. **IMPONER** multa de doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes al señor Jesús David Esquivel Navarro, como consecuencia del incumplimiento de los deberes legales y estatutarios como administrador de conformidad con lo establecido en el artículo 23 y el numeral 3 del artículo 86 de la Ley 222 de 1995 y, el numeral 23 del artículo 14 del Decreto 1023 de 2012.

2. El 8 de junio de 2021, la Superintendencia Nacional de Salud propuso, ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, un conflicto negativo de competencias administrativas con la Superintendencia de Sociedades, en relación con este asunto. El 9 de junio de 2021, la Cooperativa Ecoopsos ESS también promovió, ante la Sala, el mismo conflicto negativo de competencias administrativas.

3. Luego de haberse cumplido el trámite previsto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo del cual se practicó una audiencia, para aclarar las dudas que existían sobre los antecedentes del asunto y escuchar la posición de las autoridades en conflicto y los terceros interesados, la Sala de consulta dictó la decisión correspondiente, el 13 de diciembre de 2021, en la cual resolvió:

PRIMERO: DECLARAR competente a la **Superintendencia de Sociedades**, bajo la coordinación de la Superintendencia Nacional de Salud, según lo establecido en el inciso primero del artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, para responder de fondo las solicitudes primera a quinta («numerales 1.1.1, 1.1.1.1., 1.1.1.2., 1.1.1.3. y 1.1.1.4.») de la petición presentada por la Cooperativa Ecoopsos ESS, el 12 de febrero de 2021.

SEGUNDO: DECLARAR competente a la **Superintendencia Nacional de Salud** para resolver de fondo las peticiones sexta y séptima («numerales 1.2.1. y 1.2.2.») presentadas, en el mismo escrito, por la Cooperativa Solidaria de Salud Ecoopsos ESS, para lo cual deberá 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 copia de este a la Superintendencia Nacional de Salud, para efectos de lo dispuesto en los dos numerales anteriores.

[...] [Negritas en el original].

4. El 11 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades radicó una solicitud, ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, en los siguientes términos:

En consecuencia, y conforme a lo anteriormente manifestado, solicito a Usted H. Magistrada se aclare la decisión tomada en el conflicto de competencia de la referencia, de fecha 13 de diciembre de 2021, en cuanto a que el competente para “para responder de fondo las solicitudes primera a quinta («numerales 1.1.1, 1.1.1.1., 1.1.1.2., 1.1.1.3. y 1.1.1.4.») de la petición presentada por la Cooperativa Ecoopsos ESS, el 12 de febrero de 2021”, es la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con lo expuesto.

II. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN

En el escrito citado, firmado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, se menciona, en primer lugar, que la aclaración solicitada resulta procedente, conforme a lo previsto en el artículo 285 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que dispone:

Artículo 285. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutoria de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia. La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero

dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.

Asimismo, sustenta su solicitud con lo señalado en el Auto del 25 de abril de 2019, expedido por la Sección Primera del Consejo de Estado, con radicación 15001-23-33-000-2014-00223-02, en el cual se indicó:

[...] [e]l presupuesto para solicitar la aclaración de una providencia judicial, resulta ser la existencia en la parte resolutive de conceptos que generen incertidumbre por conducir a diversas interpretaciones, o que, sin ser claros estén en la parte motiva y tengan directa relación con lo establecido en la resolutive [...].

En cuanto a las razones de fondo por las que solicita la aclaración, la Superintendencia de Sociedades argumenta lo siguiente:

a) Competencia para reconocer la ineficacia de pleno derecho de ciertos negocios y operaciones

Esta entidad señala que, según el artículo 897 del Código de Comercio, solamente es posible reconocer la ineficacia, de pleno derecho, de los actos jurídicos, cuando así lo establezca expresamente dicha normativa. En esa medida, el artículo 87 de la Ley 222 de 1995 solo faculta a la Superintendencia de Sociedades para reconocer los presupuestos de ineficacia de tales actos, en los eventos previstos en el Libro II del citado código, el cual, a criterio de esta autoridad, no consagra dicha sanción para los actos jurídicos que conlleven a la enajenación de las acciones de una sociedad.

En consecuencia, los artículos 409 y 416, citados en la Decisión del 13 de diciembre de 2021, no permiten a esa Superintendencia reconocer, eventualmente, la ineficacia de la compraventa de acciones que dio origen al presente conflicto de competencias administrativas, y, por lo tanto, tampoco podrían servir de fundamento para declarar competente a esa autoridad para responder de fondo las solicitudes presentadas por Ecoopsos ESS, en relación con la cancelación de la inscripción de las acciones en el libro de accionistas, y las otras derivadas de esta.

En esa medida, la Superintendencia de Sociedades considera que debe aclararse la Decisión del 13 de diciembre de 2021, específicamente en relación con el numeral 1.1.1 de la solicitud realizada por la Cooperativa Ecoopsos ESS, en el sentido de que esa autoridad solo puede reconocer los presupuestos de ineficacia de los actos jurídicos, en los casos previstos expresamente en las disposiciones del Libro II del Código de Comercio.

b) Competencia para decidir sobre la reversión de la reclasificación contable efectuada por la sociedad Empresa Promotora de Salud Ecoopsos EPS S.A.S., en

relación con el pago de las acciones vendidas a la Sociedad Asesora de Fondos y Negocios S.A.S.

En este punto (numeral 1.1.1.3. de la solicitud realizada por la Cooperativa Ecoopsos ESS), la Superintendencia de Sociedades pide precisar la competencia que le fue asignada, pues considera que la entidad que se encuentra facultada para impartir instrucciones contables a las empresas promotoras de salud (EPS), respecto del reconocimiento, presentación y revelación de estados financieros, según la normativa que estima aplicable, es la Superintendencia Nacional de Salud.

III. CONSIDERACIONES

En primer lugar, es necesario recordar que la Decisión del 13 de diciembre de 2021, dictada dentro del expediente 11001-03-06-000-2021-00082-00, fue adoptada por la Sala de Consulta y Servicio Civil en ejercicio de su función de resolver conflictos de competencias administrativas, a que se refieren los artículos 39 y 112, numeral 10, del CPACA, habida cuenta que se planteó, ante esta colegiatura, un conflicto negativo de esta clase entre dos autoridades del orden nacional -la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Nacional de Salud-, en relación con un asunto administrativo, de carácter particular y concreto, que consistía en resolver la petición presentada por la representante legal de la Cooperativa Ecoopsos ESS, ante la Superintendencia de Sociedades.

En consecuencia, el objeto de la actuación surtida por la Sala consistió en determinar cuál o cuáles de las autoridades en conflicto eran competentes para dar respuesta de fondo a dicha petición, teniendo en cuenta el contenido de cada una de las solicitudes formuladas por la peticionaria, así como las normas que resultaran, en principio, aplicables.

La Superintendencia de Sociedades manifiesta que presenta la solicitud de aclaración de la Decisión del 13 de diciembre de 2021, con base en lo previsto en el artículo 285 del Código General del Proceso, que arriba se transcribió.

A este respecto, es necesario reiterar² que la función de resolver conflictos de competencias administrativas (ya sea negativos o positivos), atribuida legalmente a la Sala de Consulta y Servicio Civil, no es de carácter jurisdiccional, ni las decisiones que adopta la Sala, en ejercicio de dicha competencia, tienen el carácter de sentencias u otras providencias de naturaleza judicial.

² En el mismo sentido, se pronunció la Sala respecto del recurso de revisión presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social contra la Decisión del 20 de noviembre de 2014, expediente 11001030600020140014200, en la cual se inhibió de resolver un presunto conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

De allí se desprende que, contra tales decisiones, no es viable interponer los recursos (ordinarios o extraordinarios), ni las solicitudes de aclaración, adición o corrección que establecen el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Parte Segunda, y el Código General del Proceso, para este tipo de actos (jurisdiccionales), tal como lo ratifica el inciso tercero del artículo 39 del CPACA (modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021), cuando dispone: «Contra esta decisión no procederá recurso alguno».

1. Naturaleza de la función de dirimir conflictos de competencia administrativa, asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y de las decisiones mediante las cuales se ejerce

En múltiples ocasiones, la Sala ha estudiado la naturaleza de la función de resolver conflictos de competencias administrativas, que le fue asignada por la ley, y la de las decisiones que emite en desarrollo de esta atribución, para lo cual ha esclarecido que ni esa función ni tales decisiones son de carácter judicial.

Cuando la Ley 954 de 2005 eliminó la denominada «acción de definición de competencias administrativas», prevista en el antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), cuya competencia estaba asignada a la Sala Plena del Consejo de Estado, y atribuyó a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de resolver los conflictos de competencia administrativa que se presenten entre autoridades del orden nacional, o entre una autoridad de este orden y otra de nivel territorial, o entre autoridades territoriales de distintos departamentos, esta Sala manifestó lo siguiente, sobre la naturaleza jurídica de esta potestad³:

2. NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. MARCO NORMATIVO.

El libro segundo del Código Contencioso Administrativo relacionado con el control jurisdiccional de la actividad administrativa, consagraba en el artículo 88 una acción especial denominada “acción de definición de competencias administrativas”. Por esta vía judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado definía un desacuerdo en torno al ejercicio de competencias administrativas entre entidades del orden nacional.

“ARTICULO 88. ACCION DE DEFINICION DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS. Subrogado por el artículo 18 del Decreto 2304 de 1989. (...) La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si ésta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación al Tribunal correspondiente o al Consejo de Estado.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 26 de noviembre de 2011, radicación 11001030600020080006400.

Recibido el expediente y efectuado el reparto... vencido el término de traslado, la Sala Plena debe resolver dentro de los diez (10) días. (...)"

La Ley 954 de 2005, derogó expresamente el artículo 88 del C.C.A. y en su lugar adicionó el artículo 33 en la parte relativa a los procedimientos administrativos trasladando la atribución para dirimir los conflictos de competencias negativos y positivos que se presenten, en cuanto a competencias administrativas, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

"Artículo 4º.- Conflictos de competencia.- Adiciónase el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo.- Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente **remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**".

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, **remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**.

Derógase el artículo 88 del mismo Código Contencioso Administrativo (Decreto número 01 de 1984). (Resalta la Sala)".

En los antecedentes de la ley 954 de 2005, señalaba el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 003 de 2004 Cámara, 194 de 2004 Senado lo siguiente:

*"Teniendo en cuenta que los conflictos de competencias entre autoridades administrativas positivas o negativas **no son asuntos de carácter judicial sino administrativo** y que el legislador en el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo ha encomendado su solución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como si se tratara de una acción jurisdiccional, llamada "Acción de definición de competencias", los suscritos ponentes consideramos que el artículo debe ser derogado y que la reglamentación actual de dicha "acción" **debe ser modificada de acuerdo con su naturaleza jurídica; es decir, como un trámite administrativo**, que, como nos lo recuerda el autor de la iniciativa, se ha convertido en un factor generador de congestión en la Sala, con el agravante, se repite, de que estos conflictos no son de naturaleza jurisdiccional"⁴. (Resalta la Sala)".*

Es evidente, entonces, que el legislador, dentro de su capacidad de configuración legislativa, mediante la ley 954 de 2005, confirió a la Sala de Consulta del Consejo de Estado, esta competencia de carácter administrativo por las razones analizadas en los debates del Congreso, teniendo respaldo constitucional expreso en el inciso segundo del artículo 236 C.P.

⁴ «"[2] Tomado de la Gaceta del Congreso No 671 de 2004. Ver también Gaceta 129 de 2004 y Gaceta 49 de 2005"». [Itálicas de origen].

[...]

Así las cosas, para la Sala es claro que cuando el legislador atribuyó esta competencia no la enmarcó dentro de la función consultiva, puesto que dicha función tiene su regulación propia... Esta función es diametralmente distinta a la de solucionar conflictos sobre competencias administrativas, procedimiento que puede ser iniciado por cualquier entidad administrativa y aún por particulares.

Como se observa, este cambio de regulación en materia de conflictos de competencias administrativas trajo las siguientes implicaciones:

i) La derogatoria del artículo 88 que eliminó de plano la definición de competencias administrativas como una “acción judicial”, la cual culminaba con un pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que hacía tránsito a cosa juzgada.

ii) Su adición en el artículo 33 del libro primero la insertó en el contexto propio de las “actuaciones administrativas”.

iii) Se trasladó la definición del asunto de un órgano con atribuciones jurisdiccionales, como lo es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a otro que no las tiene, esto es la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, pero que en todo caso detenta las condiciones de autonomía e independencia propias de la rama judicial.

3. CARÁCTER DE LAS DECISIONES PROFERIDAS POR LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DENTRO DE LA ATRIBUCIÓN DEL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 33 DEL C.C.A.

Al ser entregada la definición de los conflictos de competencia administrativos a la Sala de Consulta y Servicio Civil, no sólo se modificó la naturaleza del asunto, pasando del campo de lo “judicial” a lo “administrativo”, sino que, como lógica consecuencia, también se mutó el carácter del pronunciamiento que resuelve el conflicto [...]⁵. [Negrillas y mayúsculas del original; subrayas añadidas].

Más adelante, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la Sala⁶ se volvió a ocupar de este asunto, y señaló lo siguiente:

a. La función de resolución de conflictos de competencias administrativas

En desarrollo de lo previsto en el artículo 237-6 de la Constitución Política, que determina que el Consejo de Estado ejercerá las demás funciones que señale la ley, el CPACA le

⁵ Esta misma posición fue ratificada por la Sala, en Decisión del 16 de abril de 2012, radicación 1100103060002012001500.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 18 de julio de 2013, radicación 11001-03-06-000-2013-00006-00.

asignó a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de resolver los conflictos de competencias administrativas.

[...]

En este caso, la ley le asigna a la Sala la función de decidir con carácter vinculante, cuál es la autoridad administrativa competente para adelantar una determinada actuación administrativa. Se trata de un control previo de legalidad sobre el elemento competencia de la decisión administrativa.

Característica esencial de esta función es que la solución de los conflictos de competencias administrativas se hace de manera definitiva, pues como señala el artículo 39 en cita, contra lo decidido por la Sala o los Tribunales Administrativos, según el caso, no cabe recurso alguno. Por tanto, este trámite especial que se surte por fuera de la propia Administración, da certeza a las autoridades y a los interesados sobre la facultad legal para resolver un determinado asunto, evitando discusiones posteriores o, lo que sería peor, decisiones inhibitorias de la administración.

[...]

Como señaló recientemente la Sección Segunda del Consejo de Estado en el trámite de una acción de tutela relacionada con esta función, en el procedimiento de resolución de conflictos de competencias administrativas la Sala de Consulta y Servicio Civil actúa precisando las reglas de juego en las actuaciones administrativas y garantizando el principio de legalidad y el debido proceso.⁷

Por ello, cuando el ordenamiento jurídico le asigna a la Sala la función de dirimir las discusiones competenciales entre autoridades administrativas y vincula a éstas y a los particulares a lo decidido por ella, busca garantizar, tanto la efectividad del derecho de petición (asegurando que la persona tendrá una respuesta de fondo a su solicitud⁸), como la vigencia del principio de legalidad y del debido proceso (desde el punto de vista de las competencias constitucionales o legales que habilitan la actuación de una determinada entidad en un caso concreto).

[...]

Se tiene entonces que en nuestro ordenamiento jurídico el control de legalidad de la competencia administrativa como elemento de validez de los actos administrativos, puede operar de manera previa o posterior a la decisión administrativa. De manera previa, a través del trámite de definición de competencias administrativas que se analiza, en el cual, como se ha visto, se define con carácter vinculante la autoridad que debe adoptar una determinada decisión (artículo 39 CPACA); de manera posterior, a través de las pretensiones de nulidad contra la decisión definitiva adoptada por la Administración (artículos 137 y 138 C.P.A.C.A).

⁷ «[4] Sentencia del 9 de mayo de 2013, expediente 2013-00726. M.P. Bertha Lucía Ramírez (E)».

⁸ «[5] Ver decisiones de la Sala de Consulta del 24 de mayo de 2007 y del 26 de enero de 2006, expedientes 2007-00030 y 2005-00012, respectivamente».

Claro está que cuando se ha agotado el primero de tales controles, el segundo se torna de suyo improcedente para discutir nuevamente los elementos materiales, temporales u orgánicos de la competencia administrativa que ya hubieran quedado definidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 del C.P.A.C.A.

Se trata por tanto, de dos mecanismos de control de legalidad de la competencia administrativa, que operan desde afuera de la Administración, en momentos distintos de su actividad y con carácter vinculante para ella [...]. [Se destaca].

Asimismo, otras corporaciones judiciales se han referido, en algunas ocasiones, a la naturaleza jurídica de esta función y de las decisiones que, en ejercicio de ella, dicta la Sala. Por ejemplo, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, al rechazar una demanda de nulidad que se presentó contra una decisión emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil, para resolver un conflicto de competencias administrativas, manifestó lo siguiente, en providencia del 23 de julio de 2013, confirmada por la misma corporación el 17 de octubre de 2013:

2. El acto demandado lo constituye la decisión proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 16 de abril de 2012, a través de la cual dirimió el conflicto positivo de competencia administrativa surgido entre [...].

3. Para la decisión a tomar es importante precisar si el acto administrativo acusado, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es de los catalogados como definitivo o como de trámite. Ello en razón a que, de ser de esta última clase, sería prematura la nulidad simple deprecada. [...]

5. [...] Frente a la situación narrada, no cabe duda que la definición de la competencia por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es una actuación realizada dentro de una investigación ya iniciada, y por lo tanto debe catalogarse como un acto de trámite.

6. Adicionalmente, ha de señalar esta Corporación que de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del C.C.A., los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo.

Bajo este contexto normativo, es claro que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, cualquier discusión acerca de la legalidad de la decisión aquí censurada, debe ser calificada de improcedente, toda vez que se trata de un acto que únicamente impulsa la actuación administrativa; dicho en otros términos, promueve un trámite al interior del proceso de responsabilidad fiscal orientado a determinar la autoridad competente para continuar con la actuación administrativa y que incidirá para que la decisión definitiva posteriormente se produzca; dicho acto de trámite, por expresa

disposición legal no es susceptible de control judicial [...]. [Subrayas fuera del texto original].

Como puede apreciarse, tanto la doctrina de esta Sala como la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia coinciden en sostener que el procedimiento mediante el cual se resuelven los conflictos de competencias administrativas no constituye un proceso u otra actuación judicial, y que, por lo tanto, la decisión que en estos asuntos se adopta no corresponde a una sentencia u otra clase de providencia judicial.

Esta conclusión, además, es coherente con lo dispuesto por el artículo 236 de la Constitución Política, conforme al cual:

Artículo 236. El Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley.

El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna. [Énfasis añadido].

En efecto, el segundo inciso de la norma citada ordena que el Consejo de Estado se divida en salas y secciones, para separar sus funciones jurisdiccionales, que le corresponden principalmente como «tribunal supremo de lo contencioso administrativo» (artículo 237, numeral 1°, *ibidem*), de aquellas otras que le asigne la Constitución y la ley, entre las cuales se encuentran las atribuidas como «cuerpo supremo consultivo del Gobierno» (núm. 3° de la norma citada) y la que nos ocupa, de resolver los conflictos de competencia administrativa.

Para el ejercicio de estas últimas funciones, se creó la Sala de Consulta y Servicio Civil (además de la Sala Plena y la Sala de Gobierno, en relación con las funciones electorales y administrativas internas, principalmente).

Se infiere, de lo anterior, que si la función de dirimir los conflictos de competencia administrativa fuese de naturaleza jurisdiccional no habría podido ser encomendada a la Sala de Consulta y Servicio Civil, pues ello infringiría lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 236 de la Carta.

De lo anterior, se impone colegir que el trámite de dichos asuntos no está sujeto a las reglas de procedimiento contenidas en la Parte Segunda del CPACA y, por remisión (artículo 306), en el Código General del Proceso, sino al procedimiento especial previsto en el artículo 39 del CPACA, incorporado en la Parte Primera de la misma obra, en armonía con lo dispuesto en el artículo 112, numeral 10°, *ibidem*.

2. Improcedencia de la solicitud de aclaración presentada por la Superintendencia de Sociedades - Reiteración

De lo explicado, también se deduce que contra las decisiones adoptadas por la Sala y los tribunales administrativos, en estos mismos asuntos, no proceden los recursos - ordinarios o extraordinarios- ni las solicitudes de aclaración, adición o corrección que pueden interponerse contra las sentencias y los autos, conforme a lo dispuesto en la segunda parte de la Ley 1437 de 2011 y en el Código General del Proceso.

Además, no puede perderse de vista que el artículo 39 del CPACA dispone expresamente que «[c]ontra esta decisión [la que resuelve los conflictos de competencias planteados] no procede recurso alguno», con lo cual zanjó la discusión que existía, desde antes de la expedición de la norma comentada, en el sentido de si era posible interponer algún tipo de recurso contra las decisiones que expediera el Consejo de Estado o los tribunales administrativos, en relación con los conflictos de competencia administrativa que le fueran planteados.

Ahora bien, al tratarse de un asunto administrativo y no judicial, regulado en la Parte Primera del CPACA, podría pensarse, en principio, que la solicitud de aclaración presentada por la Superintendencia de Sociedades se enmarca en lo dispuesto por el artículo 45 de la misma obra, que es del siguiente tenor:

Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda. [Se subraya].

Sin embargo, al revisar integralmente la solicitud presentada por la Superintendencia, se observa que dicha entidad no pretende que la Sala de Consulta aclare o corrija un *error puramente formal* en el que haya incurrido en su Decisión del 13 de diciembre de 2021, ya sea aritmético, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras, sino que aspira a que se cambie *el sentido material de la decisión* adoptada, hasta el punto de invertir, incluso, la determinación tomada por la Sala, en relación con la competencia para resolver algunas de las solicitudes formuladas por la Cooperativa Ecoopsos ESS, lo que se encuentra expresamente prohibido por la norma citada.

En efecto, bastaría con comparar lo resuelto por la Sala, en el numeral primero de la parte resolutive de la decisión, con lo pretendido por la Superintendencia de Sociedades, en su solicitud de aclaración, para llegar a la conclusión que se indica en el párrafo precedente:

Decisión adoptada por la Sala el 13 de diciembre de 2021	Petición de la Superintendencia de Sociedades
<p>PRIMERO: DECLARAR competente a la Superintendencia de Sociedades, bajo la coordinación de la Superintendencia Nacional de Salud, según lo establecido en el inciso primero del artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, para responder de fondo las solicitudes primera a quinta («numerales 1.1.1, 1.1.1.1., 1.1.1.2., 1.1.1.3. y 1.1.1.4.») de la petición presentada por la Cooperativa Ecoopsos ESS, el 12 de febrero de 2021 [negrillas en el original].</p>	<p>[...] conforme a lo anteriormente manifestado, solicito a Usted H. Magistrada se aclare la decisión tomada en el conflicto de competencia de la referencia, de fecha 13 de diciembre de 2021, en cuanto a que el competente [...] “para responder de fondo las solicitudes primera a quinta («numerales 1.1.1, 1.1.1.1., 1.1.1.2., 1.1.1.3. y 1.1.1.4.») de la petición presentada por la Cooperativa Ecoopsos ESS, el 12 de febrero de 2021”, es la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con lo expuesto [énfasis añadido].</p>

Como se aprecia, a simple vista, mientras que la Sala resolvió declarar competente, para decidir de fondo las peticiones mencionadas, a la Superintendencia de Sociedades, bajo la coordinación de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, la Superintendencia de Sociedades pretende, mediante su solicitud de *aclaración*, que la Sala declare competente, para los mismos efectos, a la Superintendencia de Salud, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, lo que implica, no solo modificar el sentido material de la decisión, sino invertirlo.

Lo anterior se confirma al estudiar la argumentación que expone la Superintendencia de Sociedades, en su escrito, para fundamentar la aclaración solicitada, en el cual se advierte que dicha autoridad se muestra en desacuerdo con la interpretación que la Sala de Consulta hizo de algunas normas del Código de Comercio y de la Ley 222 de 1995 y, en consecuencia, con algunos de los fundamentos jurídicos sobre los cuales se apoyó para motivar su decisión de asignar la competencia a esa Superintendencia.

Así puede verse, claramente, en el siguiente extracto:

En consecuencia, la solicitud de aclaración va dirigida a que se aclare la providencia objeto de este escrito, en el sentido de que se precise que la competencia de la Superintendencia de Sociedades, para dar respuesta de fondo al numeral 1.1.1. de la petición presentada por la Cooperativa Ecoopsos ESS el 12 de febrero de 2021, se limita y circunscribe al reconocimiento de los presupuestos de ineficacia en los términos establecidos en el parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 222 de 1995,

modificado por el artículo 152 del Decreto Ley 19 de 2012, esto es, a los supuestos que expresamente se encuentran contenidos en el Libro Segundo del Código de Comercio, lo cual no comprende los establecidos en los artículos 409 y 416 del Código de Comercio [negritas y subraya en el original].

Y con respecto a la competencia para responder de fondo la solicitud de reclasificación de un registro contable, formulada por la Cooperativa Ecoopsos ESS, la Superintendencia de Sociedades manifestó:

En consecuencia, la solicitud de aclaración va dirigida a que se aclare la providencia en el sentido de que se precise que la competencia de la Superintendencia de Sociedades, para dar respuesta de fondo al numeral 1.1.1.3. de la petición presentada por la Cooperativa Ecoopsos ESS del 12 de febrero de 2021, se limita y circunscribe a 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, lo cual no comprende impartir 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 Ley 1314 de 2009 y sus decretos reglamentarios [negritas originales].

Como se aprecia, la Superintendencia de Sociedades manifiesta su desacuerdo con algunos de los fundamentos jurídicos en los que se apoyó la Sala de Consulta para declararla competente, con respecto a varias de las peticiones presentadas por Ecoopsos ESS, por lo cual pretende que esta Sala modifique su decisión, ya sea en el sentido de declarar competente, para los mismos efectos, a la Superintendencia Nacional de Salud, o bien para limitar o condicionar la competencia ya declarada en cabeza de la Superintendencia de Sociedades.

Sin embargo, como se ha manifestado, ninguna de las dos pretensiones puede obtenerse mediante una solicitud de aclaración o corrección, como lo establece nítidamente el artículo 45 del CPACA, antes citado, e incluso, si resultare hipotéticamente aplicable en esta clase de asuntos, el artículo 285 del Código General del Proceso, el cual advierte expresamente que «[l]a sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció» [se destaca], pero que puede ser aclarada, «cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella» [se subraya].

En el presente caso, no se trata de corregir errores simplemente formales contenidos en la decisión, ni, en gracia de discusión, «conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda», contenidos en la parte resolutive de aquella, o que influyan en dicha

parte, sino de modificar algunos de los fundamentos jurídicos que tuvo en cuenta la Sala para adoptar su decisión, con los cuales se muestra inconforme la Superintendencia de Sociedades, y el sentido de dicha determinación.

Lo anterior denota que la solicitud de aclaración presentada por dicha autoridad, en esta ocasión, resulta claramente improcedente.

Adicionalmente, vale la pena reiterar que, al resolver los conflictos de competencia administrativa, la Sala de Consulta y Servicio Civil declara la entidad que debe iniciar o continuar con el trámite de determinada actuación administrativa y, en consecuencia, adoptar la decisión de fondo que jurídicamente proceda, sin que le corresponda señalar el sentido de la determinación que debe tomar.

Así lo manifestó expresamente en la Decisión del 13 de diciembre de 2021, objeto de la solicitud de aclaración, en la que advirtió, de manera general:

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, lo que la Sala realiza con base en los supuestos fácticos puestos a su consideración, en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente. Por tanto, **esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama** ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, **le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar las situaciones de hecho y de derecho en que se fundamenta la petición** o la actuación iniciada de oficio, **y adoptar la respectiva decisión de fondo**. [Subraya en el original; negrillas añadidas, salvo en el título].

Y más adelante, en relación con el asunto de la eventual ineficacia de la enajenación de las acciones, la Sala añadió, específicamente:

Ahora bien, **la Sala desconoce y no puede determinar en el trámite de este conflicto de competencias**, pues ello excedería considerablemente su competencia, **si se cumplen o no, en el presente caso, las condiciones y los requisitos establecidos en la ley, tanto desde el punto de vista sustancial como procesal, para que la Superintendencia de Sociedades pueda ordenar la cancelación de la inscripción de las acciones** efectuada a favor de la Sociedad Asesora de Fondos y Negocios S.A.S. **Tales aspectos le corresponde establecerlos a la autoridad que sea declarada competente**, con base en la investigación administrativa que realice y en las pruebas que obtenga en desarrollo de esta [énfasis agregado].

En esa medida, la Sala ratifica, en esta oportunidad, que ninguna de las normas, interpretaciones y demás consideraciones jurídicas efectuadas en la parte motiva de su decisión tiene el propósito, ni produce el efecto de orientar, sugerir, limitar o condicionar la facultad (y el deber) que tiene la Superintendencia de Sociedades para adoptar la decisión de fondo que considere jurídicamente procedente, en relación con las peticiones para las cuales fue declarada competente, con base en las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, así como en las normas, en la jurisprudencia y en las demás fuentes de derecho que estime aplicables.

Por último, sobre la improcedencia de presentar una solicitud de aclaración contra una decisión adoptada en un conflicto de competencia administrativa, para que la Sala de Consulta determine, condicione o sugiera el sentido en que debe ser resuelto de fondo el asunto administrativo que haya originado el conflicto, la misma Sala ha precisado:

Ahora bien, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 39 y 112-10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la solicitud de aclaración a la decisión del 9 de diciembre de 2020, en los términos en que se formula –arriba reseñados- no es procedente.

Lo anterior, habida cuenta de que la competencia de la Sala se limita a dirimir, con fundamento en la normatividad jurídica, cuál, entre dos o más autoridades administrativas, tiene la competencia respecto de una determinada actuación administrativa. No puede la sala imponer o señalar la forma como la autoridad competente debe ejercer su competencia. El hacerlo, sin tener asignada esa facultad -conforme se indicó-, implicaría usurpar o invadir el campo de acción de dicha autoridad y desconocer su autonomía⁹.

Los anteriores argumentos son suficientes para concluir que la solicitud de aclaración presentada por Superintendencia de Sociedades, contra la Decisión adoptada por la Sala el 13 de diciembre de 2021, resulta improcedente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR, por improcedente, la solicitud de aclaración presentada por la Superintendencia de Sociedades sobre la Decisión del 13 de diciembre de 2021, en el conflicto de competencias radicado con el número 11001-03-06-000-2021-00082-00.

SEGUNDO: COMUNICAR el contenido de esta decisión a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Cooperativa Solidaria de

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Auto de 18 de diciembre de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00235-00(A).

Salud Ecoopsos ESS, a la Empresa Promotora de Salud Ecoopsos EPS S.A.S., y a la Sociedad Asesora de Fondos y Negocios S.A.S.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente providencia 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.