



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Édgar González López

---

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Número único:** 11001-03-06-000-2022-00058-00

**Referencia:** Conflicto negativo de competencias administrativas

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

**Asunto:** Autoridad competente para estudiar si procede o no el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia de pleno derecho de un acto jurídico de capitalización efectuada por una sociedad que opera como EPS.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del CPACA, modificado en su inciso 3° por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, y en el artículo 112, numeral 10 del CPACA, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con la información consignada en los documentos que obran en el expediente, los antecedentes se resumen de la siguiente manera:

1.1. El 16 de septiembre de 2019<sup>1</sup>, la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia (en adelante COOMEVA<sup>2</sup>) solicitó autorización ante la Superintendencia Nacional de Salud (en adelante SNS), para ejecutar unas

---

<sup>1</sup> Este dato se extrae de la respuesta dada por la Superintendencia Nacional de Salud al representante legal de COOMEVA, en el que se señala que la solicitud fue presentada el 16 de septiembre de 2019 y radicada con el número NURC 1-2019-580821. Carpeta de anexos del expediente digital.

<sup>2</sup> Para mayor claridad acerca de las sociedades intervinientes en el proceso de capitalización, la Sala hace las siguientes precisiones:

Según el certificado de existencia, expedido por la Cámara de Comercio de Cali y allegado al expediente, existe la Cooperativa Médica del Valle y Profesionales de Colombia, COOMEVA, respecto de la cual COOMEVA EPS S.A. es subordinada, ya que la primera tiene el 50% del capital de esta. La sociedad COOMEVA EPS S.A., es la entidad sobre la cual se efectúa la capitalización y respecto de la cual se solicitó la autorización ante la SNS.

capitalizaciones con las cuales pretendía incrementar su composición accionaria durante el año 2019<sup>3</sup>.

1.2. El 30 de diciembre de 2021, mediante oficio núm. 20213100001783501, la SNS no aprobó la capitalización. Consideró que existía un presunto incumplimiento por parte de COOMEVA al artículo 75 de la Ley 1955 de 2019<sup>4</sup>, pues al parecer, no

---

<sup>3</sup> El monto de la capitalización fue \$24.999.000.000.

Algunos de los apartes de la solicitud de autorización de COOMEVA, son los siguientes:

[...] en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, nos permitimos informar que se llevará a cabo la capitalización por parte de Promedan, Promosalud y Gestión Salud en los porcentajes antes indicados, por cuanto los mismos están por debajo del mínimo legal exigible requerido para solicitar aprobación del ente de control.

También en cumplimiento de esa norma, nos permitimos solicitar al ente de control (sic) la autorización para que la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia – Coomeva – por tener ésta más del 10% de la participación social en Coomeva EPS – pueda capitalizar a la entidad en los valores antes señalados [...]carpeta de anexos del expediente digital.

<sup>4</sup> Artículo 75. Competencias de inspección, vigilancia y control de la superintendencia nacional de salud respecto de la composición de capital o del patrimonio de *las eps*. Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación del Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con dicha transacción.

El Superintendente Nacional de Salud verificará que el interesado o potencial adquirente haya acreditado como mínimo los siguientes requisitos, para obtener la aprobación:

- a. El origen de los recursos objeto del acto o negocio jurídico.
- b. Tener un patrimonio equivalente a, por lo menos, 1.3 veces el capital que se compromete a aportar en el negocio o acto jurídico, incluyendo este último.
- c. Que por lo menos una tercera parte de los recursos con los que se realiza el negocio o acto jurídico, sean propios y no producto de operaciones de endeudamiento u otras análogas.

En todo caso, el Superintendente Nacional de Salud, mediante acto administrativo motivado, negará la aprobación de que trata el presente artículo, cuando el interesado o potencial adquirente, o alguno de sus socios, cuando aplique, se encuentren incursos en alguna o varias de las siguientes situaciones:

1. Haber sido condenado por delitos relacionados con el manejo de recursos públicos.
2. Haber sido condenado por delitos contra el patrimonio económico, lavado de activos, enriquecimiento ilícito y los establecidos en los Capítulos Segundo del Título X, Primero del Título XV y Segundo del Título XIII del Libro Segundo del Código Penal y las normas que los modifiquen o sustituyan.
3. Haber sido objeto de declaración de extinción de dominio, por incurrir en las causales previstas en el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 o disposiciones que la modifican o sustituyan.
4. Haber sido sancionado por infringir las normas legales o reglamentarias sobre la integración vertical y de posición dominante.

había solicitado aprobación previa del superintendente para llevar a cabo la capitalización<sup>5</sup>, lo que traería la ineficacia de pleno derecho de dicha operación. Asimismo, advirtió que realizaría las acciones de control a que hubiera lugar en ejercicio de sus facultades sancionatorias<sup>6</sup>.

1.3. El 31 de diciembre de 2021<sup>7</sup>, la SNS trasladó el expediente a la Superintendencia de Sociedades (en adelante, Supersociedades) para que, en ejercicio de sus competencias «se pronuncie sobre la ineficacia de pleno derecho respecto de las capitalizaciones realizadas y materializadas por COOMEVA EPS SA<sup>8</sup>.» por la suma de \$24.999.000.000, durante el año 2019.

El anterior traslado obedeció, según la SNS, a las consideraciones que tuvo la Sala de Consulta y Servicio Civil en el «Auto del 13 de diciembre de 2021»<sup>9</sup>, en el cual se determinó que la Supersociedades era la competente para contestar la petición que el socio planteaba, en el sentido de ordenar la cancelación de unas inscripciones efectuadas en el libro de accionistas y que dicha cancelación implicaba reconocer la ineficacia de pleno derecho del acto que originó el registro.

---

PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional adecuará, en lo pertinente, las normas vigentes sobre la habilitación y la permanencia de las Entidades Promotoras de Salud.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los parámetros necesarios para definir el beneficiario real de la transferencia, así como su identificación.

PARÁGRAFO TERCERO. El presente artículo aplicará a la inversión extranjera en Entidades Promotoras de Salud sin perjuicio de lo establecido en régimen de la inversión de capitales del exterior en el país.

<sup>5</sup> En el oficio la SNS afirma «que se logró evidenciar que la capitalización ya se encontraba reconocida en los estados financieros».

<sup>6</sup> En el escrito mediante el cual niega la operación efectuada por Coomeva S.A. EPS, la SNS afirma: [...]Esta Superintendencia procedió a efectuar el análisis de la información presentada por la EPS, con el fin de verificar la materialización de las capitalizaciones solicitadas; como resultado, se logró evidenciar que ya se encontraban reconocidas en los estados financieros, siendo una de dichas operaciones de capitalización, en particular, susceptible de aplicación de los presupuestos de ineficacia de pleno de derecho en los términos del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019. [...]

<sup>7</sup> En el expediente se afirma que fue radicado en la Supersociedades el 13 de enero de 2022. Carpeta de anexos del expediente digital.

<sup>8</sup> Según certificado de existencia y representación legal, de la Cámara de Comercio de Cali, Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., COOMEVA EPS S.A., se instituyó como sociedad de naturaleza comercial, sometida a las normas del Código de Comercio.

<sup>9</sup> La Decisión que se cita en el oficio remitido corresponde al conflicto negativo de competencias administrativas radicado con el núm. 11001-03-06-000-2021-00082-00, planteado entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de que se determinara la autoridad competente para decidir de fondo sobre una solicitud de cancelación de la inscripción efectuada en el libro de registro de accionistas de una sociedad que opera como empresa promotora de salud (EPS), y otras peticiones de carácter societario.

Asimismo, tuvo en cuenta para remitir el expediente a la Supersociedades el artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019.<sup>10</sup>

1.4. El 2 de marzo de 2022, la Supersociedades planteó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil conflicto negativo de competencias respecto a la SNS, pues, tanto «la constitución como la ley le impide ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. El principio de legalidad de sus actuaciones implica reconocer que el legislador no le ha asignado la función de reconocer los presupuestos de ineficacia de negocios jurídicos como el mencionado [...] en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019».

Por lo anterior, solicitó «determinar que la Superintendencia de Sociedades no es competente para declarar presupuestos de ineficacia contemplados en normas diferentes a las contenidas en el Libro Segundo del Código de Comercio y la Ley 222 de 1995.»<sup>11</sup>

Subsidiariamente solicitó que se declare competente a la SNS para «reconocer por vía administrativa la existencia de supuestos de hecho de una ineficacia especial como la prevista en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, en particular frente al caso de la Cooperativa Médica del Valle COOMEVA S.A. E.P.S. en el mismo sentido de lo que ocurre con una norma de similar contenido prevista para el sector financiero (Art. 88 del EOSF)<sup>12</sup> ».

---

<sup>10</sup> Artículo 2º. 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 ésta 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.

<sup>11</sup> Carpeta del expediente digital que obra en SAMAI.

<sup>12</sup> ARTICULO 88. NEGOCIACION DE ACCIONES. 1. Negociación de acciones. Toda transacción de inversionistas nacionales o extranjeros que tenga por objeto la adquisición del diez por ciento (10%) o más de las acciones suscritas de cualquier entidad sometida a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá so pena de ineficacia, la aprobación del Superintendente Bancario, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con la transferencia de acciones. [...]2. **Efectos de la negociación sin autorización de la Superintendencia Bancaria.** Toda enajenación de acciones que se efectúe sin la autorización de la Superintendencia Bancaria, contrariando lo dispuesto en el presente artículo, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

Obra en el expediente correo electrónico de fecha 14 de marzo de 2022, mediante el cual se le informó a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Superintendencia de Sociedades y a la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia, COOMEVA, que, a partir del 15 de marzo de 2022, se fijaría un edicto para que durante el término previsto presentaran las alegaciones o consideraciones dentro del conflicto de competencias del asunto<sup>13</sup>.

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. 35, en la Secretaría de la Sala, por el término de 5 días con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del conflicto<sup>14</sup>.

Obra informe secretarial del 22 de marzo de 2022, en el que consta que se recibieron alegatos de la Superintendencia Nacional de Salud y de la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia, COOMEVA<sup>15</sup>.

## III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

### 3.1. Superintendencia Nacional de Salud, SNS

---

3. Excepciones a la obligación de obtener autorización previa. La aprobación de la Superintendencia Bancaria a que se refiere el numeral 1 de este artículo no será necesaria cuando las personas interesadas en comprar acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones de la misma institución hayan obtenido dicha aprobación dentro de los tres (3) años anteriores a la fecha de la correspondiente transacción, siempre que en el interregno no hayan sido objeto de sanción alguna por parte de las Superintendencias Bancaria, de Valores, de Cambios o de Sociedades, ni se les haya dictado medida de aseguramiento o condena dentro de un proceso penal e informen previamente sobre la operación proyectada.

<Inciso adicionado por el artículo 3o. de la Ley 510 de 1999. El texto es el siguiente:> En todo caso, será necesario que se acredite al Superintendente Bancario previamente a la adquisición, so pena de ineficacia, que la inversión que desea hacer el interesado cumple con las relaciones previstas por el artículo 53, numeral 5, inciso 5o., de este Estatuto.

4. <Numeral adicionado por el artículo 3o. de la Ley 510 de 1999. El texto es el siguiente:> Lo dispuesto en este artículo se aplicará a todos los casos en que la transacción tenga por objeto la adquisición del diez por ciento del capital o del patrimonio de una entidad sometida a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, aun cuando el mismo no esté representado en acciones.

<sup>13</sup> Carpeta Reparto y Radicación, constancia de envío comunicaciones del expediente electrónico.

<sup>14</sup> Carpeta de edicto del expediente electrónico.

<sup>15</sup> Carpeta al Despacho por Reparto del expediente electrónico.

Informó que, sin perjuicio de la liquidación de «Cooomeva S.A. EPS», la SNS no tiene competencia para resolver sobre la ineficacia de la operación de capitalización de la mencionada EPS, por valor de \$24.999.000.000, que dan cuenta los estados financieros de dicha entidad, con corte al 31 de diciembre 2019, dado que adolece de la autorización previa que dispone el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Ratificó que la operación adelantada por «Cooomeva S.A. EPS» requería autorización previa de la SNS, ya que los supuestos de esa capitalización implicaban cambios en la composición de la propiedad accionaria de la entidad.

Argumentó que según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, la SNS tiene la función de revisar e impartir «autorización previa» de los actos jurídicos que tengan por objeto la adquisición directa o indirecta del diez 10% o más de la composición del capital o del patrimonio de una EPS.

Asimismo, consideró que la actuación de la SNS respecto a «Cooomeva S.A. EPS» se adelantó durante la vigencia del Decreto 2462 de 2013<sup>16</sup>, y por tal razón, debe continuarse con esas mismas normas. En ese sentido, afirmó que el artículo 75 de la Ley 1955, que contempla el régimen de autorización previa, es compatible con la modificación del Decreto 1080 de 2021<sup>17</sup>.

Posteriormente, afirmó que, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución<sup>18</sup>, la capacidad de los funcionarios se encuentra limitada, expresamente, por lo ordenado en la Constitución y en la ley. Es por esta razón, que la SNS carece de competencia para referirse a la ineficacia de la capitalización de «Cooomeva S.A. EPS» por valor de \$24.999.000.000.

### **3.2. Superintendencia de Sociedades, Supersociedades**

La Supersociedades guardó silencio durante la fijación del edicto. Sin embargo, en el escrito mediante el cual planteó el conflicto se pueden extraer los siguientes argumentos que fundamentan el rechazo de su competencia.

La Supersociedades afirmó que carece de facultades para el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia señalados en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, por las siguientes razones que se transcriben:

---

<sup>16</sup> El Decreto 2462 de 2013 Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud

<sup>17</sup> El Decreto 1080 de 2021 cambió la estructura interna de la SNS y derogó el Decreto 2462 de 2013 (Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud), modificado por el Decreto 1765 de 2019 (Por el cual se modifican los artículos 6, 7, 21, 22 Y 23 del Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud).

<sup>18</sup> ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

En primer lugar, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES solamente tiene competencia para reconocer, por vía administrativa, la ocurrencia de los supuestos de hecho de ineficacia en los casos señalados en el Libro Segundo del Código de Comercio, de conformidad con lo dispuesto por el Parágrafo 1° del Artículo 87 de la Ley 222 de 1995.

Por lo tanto, sus competencias se restringen a lo dispuesto en los artículos 186, 190, 419, 426, 427 y 433 del Código de Comercio, así como en el numeral 4° del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, modificado por el artículo 43 de la Ley 1429 de 2010, dentro de los cuales no se encuentran negocios jurídicos como aquellos a los que alude el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Igualmente, mencionó que en los casos en los que existan dudas acerca de si se ha configurado una ineficacia, la regla general es que les corresponde a las autoridades judiciales conocer de la respectiva demanda, siendo excepcional dicha competencia en cabeza de las superintendencias Financiera y de Sociedades.

Sin embargo, señaló que como su competencia está limitada a conocer los asuntos previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio o a los señalados en el numeral 4.° del artículo 85 de la Ley 222 de 1995<sup>19</sup> y, dentro de éstos no se encuentra el señalado en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, no puede asumir el conocimiento del asunto.

Asimismo, afirmó que no tiene competencia «en sede administrativa», para el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el numeral 4. ° del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, toda vez que, aquellos exigen:

- i) que se trate de sociedades sometidas a control de esta Entidad mediante acto administrativo de carácter particular y, ii) que se acrediten los supuestos allí previstos, esto es, la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios sin autorización previa de la SUPERINTENDENCIA DE

---

<sup>19</sup> ARTÍCULO 85. CONTROL. El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para 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.

En ejercicio del control, la Superintendencia de Sociedades tendrá, además de las facultades indicadas en los artículos anteriores, las siguientes:

[...]

3. Autorizar la colocación de acciones y verificar que la misma se efectúe conforme a la ley y al reglamento correspondiente.

[...]

SOCIEDADES, los cuales son diferentes de los actos contemplados en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Asimismo, estimó que tampoco podía asumir la competencia a partir de lo previsto en el artículo 228 de la Ley 222 de 1995. Las razones fueron las siguientes:

[...] en la medida en que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD no tiene expresamente asignada la facultad legal para reconocer de oficio los supuestos de hecho que dan lugar a la ineficacia del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, no se puede asumir entonces que se trate de un asunto que corresponda a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, porque esta última tampoco tiene expresamente asignada dicha facultad legal y no puede entenderse habilitada para ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley que tampoco puede conocer de la solicitud de la SNS con fundamento en la competencia residual del artículo 228 de la Ley 222 de 1995, ya que no tiene expresamente asignada dicha facultad legal y no puede entenderse habilitada para ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

[...]

Afirmó que la Sala de Consulta ha reconocido en otras oportunidades, que la aplicación de la cláusula de competencia residual prevista en la Ley 222 de 1995 está condicionada al principio de legalidad respecto de las facultades de la Supersociedades, en la medida que solo puede asumir funciones que le hubieren sido expresamente asignadas por el legislador.

Por último, consideró que la declaratoria de ineficacia que consagra el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 corresponde a un asunto «[...] propio de la actividad de las entidades promotoras de salud, razón por la cual excede el ámbito de supervisión subjetiva que como lo ha reconocido el Honorable Consejo de Estado, describe de mejor forma las funciones de la Superintendencia de Sociedades que, de ninguna manera tiene que ver con la actividad desarrollada por sus supervisados».

Por lo anterior, solicita que se declare competente a la SNS para reconocer los presupuestos de ineficacia contemplados en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

### **3.3. Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia, COOMEVA**

COOMEVA solicitó a la Sala que se declare que ninguna de las dos Superintendencias (Salud y Sociedades), es competente para reconocer los presupuestos de la sanción de ineficacia, prevista en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Señaló que, respecto a la competencia de la Supersociedades, dicha autoridad carece de facultad «toda vez que la ineficacia que prevé el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 es completamente ajena al libro segundo del Código de Comercio».



En cuanto a la SNS afirmó que también carece de competencia para reconocer los presupuestos de la sanción de ineficacia del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, pues «no le ha sido expresamente asignada por el legislador».

Asimismo, expresó que «[...] la Superintendencia de Sociedades advierte que la Superintendencia Nacional de Salud podría ser la competente para reconocer estos presupuestos de ineficacia. Sin embargo, esta postura no encuentra justificación en ninguna norma legal; además, a pesar de citar un precedente jurisprudencial, la solución no es aplicable al supuesto de hecho que se presenta en este conflicto de competencias.»<sup>20</sup>

Mencionó que la anterior interpretación sería contraria al principio de legalidad de los artículos 6 y 121 de la Constitución Política.

Por último, consideró que al no ser ninguna de las superintendencias competentes, se debe aplicar la cláusula general establecida en el numeral 11, del artículo 20 del CGP, que radica la competencia en los jueces civiles de circuito.

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia

#### Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas reglas generales se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2011, conforme al cual:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil

---

<sup>20</sup> El precedente jurisprudencial al que hace referencia el representante legal de COOMEVA es del Consejo de Estado, Sección Cuarta, Radicación número: 25000-23-24-000-6054-02-9731, del 10 de diciembre de 1999, M.P. Julio Enrique Correa Restrepo.

del Consejo de Estado. De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. [...]

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...]

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i) que se trate de una actuación administrativa;

La naturaleza de las actuaciones de la Supersociedades y de la SNS son administrativas, ya que, como se verá en el desarrollo normativo, la declaratoria de ineficacia de pleno derecho de la composición accionaria de Coomeva no requiere intervención judicial, sino que opera inmediatamente por imperio de la ley<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> El artículo 897 del Código de Comercio establece «Cuando en este Código se exprese que un acto no produce efectos, se entenderá que es ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial».

Sobre la ineficacia de pleno derecho, la doctrina ha señalado: «es una sanción que no requiere de pronunciamiento judicial, es el testimonio vivo del ingenio jurídico mercantil colombiano puesto que es una creación suya, y que es para algunos, la misma existencia, o para otros, una castigo simplemente *sui generis* [...] la ineficacia de pleno derecho opera *ipso iure* puesto que ésta sanción encuentra pronta y cumplida ejecución sin necesidad de engorrosas y dilatadas actuaciones judiciales[...]

ALARCÓN ROJAS Fernando, *La Ineficacia de pleno derecho de los negocios jurídicos*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

La Sección Tercera, del Consejo de Estado, ha sostenido que la ineficacia de pleno derecho opera de forma inmediata en los casos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico y no requiere ser declarada judicialmente, pues a través de la misma lo que se persigue fundamentalmente es la conservación del negocio jurídico eliminando de la realidad jurídica únicamente aquella cláusula o pacto del acto dispositivo que contraviene el sistema legal sin destruir o eliminar sus demás partes (C.P. Jaime Orlando Santofimio).

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia de 6 de agosto de 2010, Exp. 05001-3103-017-2002-00189-00 respecto a la ineficacia de pleno derecho prevista en el artículo 897

- ii) que se trate de una actuación o asunto de carácter particular y concreto;

El asunto discutido versa sobre un punto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para estudiar los presupuestos de ineficacia de la capitalización efectuada por COOMEVA, mediante la cual incrementó su composición accionaria durante el año 2019.

- iii) que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen la competencia para conocer de dicha actuación o asunto;

Tanto la Supersociedades como la SNS han negado su competencia para estudiar la declaratoria de ineficacia de pleno derecho de la capitalización efectuada por COOMEVA.

- iv) que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción del mismo tribunal administrativo;

El conflicto negativo de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional: la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Nacional de Salud.

Conforme a lo anterior, al cumplirse los mencionados presupuestos se concluye que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

## 4.2. Términos legales

---

del estatuto mercantil, sostuvo que «conlleva “la privación automática de los efectos propios del negocio, en tanto esa negativa actúa ope legis, o, lo que es lo mismo, de manera inmediata por mandato legal”, que opera “sólo por ministerio normativo, (y que por ello) no exige la actividad jurídico-procesal destinada a restar esas consecuencias” ».

Por su parte, la Supersociedades en su doctrina menciona que «la ineficacia de pleno derecho a que hace alusión el artículo 897 del Código de Comercio se caracteriza porque actúa exclusivamente cuando la ley “...expresa que un acto no producirá efectos...”; y opera de modo automático, esto es, ope legis, sin necesidad de reconocimiento judicial, de suerte que la decisión emitida por un funcionario, si es que así sucede, no tiene índole declarativa ni constitutiva, sino de constatación de hechos que pudieran dar lugar al fenómeno». (Auto 29617).

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>22</sup>.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente 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.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **4.3. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA, modificado en su inciso 3 por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por 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 dirige la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

---

<sup>22</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto.

#### **4.4. Problema jurídico**

Consideración previa

La Sala considera oportuno aclarar algunos hechos que permiten delimitar el problema jurídico a tratar.

Tal y como se evidenció en los antecedentes, COOMEVA le solicitó, el 16 de septiembre de 2019, a la SNS, en los términos del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, que le aprobara una capitalización que había efectuado en ese mismo año.

Respecto a dicha petición, la SNS, mediante oficio del 30 de diciembre de 2021, dio respuesta a COOMEVA, en los siguientes términos:

Dicho lo anterior, se tiene que COOMEVA EPS S.A. realizó la capitalización de la Cooperativa Medica del Valle y de Profesionales de Colombia referida en el NURC 1-2019-580821 de 16/09/2019 por valor de \$24.999 millones y la materializó sin autorización previa de este ente, por consiguiente, la Superintendencia Nacional de Salud encuentra que existe un incumplimiento de lo descrito en el artículo 75 de la Ley 1995 de 2019, por lo tanto se configura el presupuesto de hecho que trae la norma, con la consabida consecuencia que es la ineficacia de pleno derecho.

Visto lo anterior, la SNS respondió la solicitud de autorización de capitalización presentada por COOMEVA PES S.A., en el sentido de no aprobarla, aspecto que no es el objeto de esta controversia.

Por tanto, en armonía con la remisión hecha por la SNS a la Supersociedades y el escrito mediante el cual ésta última autoridad planteó el conflicto negativo de competencias<sup>23</sup>, el problema jurídico que corresponde determinar es cuál autoridad debe pronunciarse sobre el reconocimiento de los presupuestos de una presunta ineficacia de pleno derecho, al parecer por el incumplimiento del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, en razón de una capitalización realizada por COOMEVA.

Para resolver el conflicto de competencias que ha sido planteado, la Sala se referirá a:

---

<sup>23</sup> La Supersociedades, en su escrito, solicitó «determinar que la Superintendencia de Sociedades no es competente para declarar presupuestos de ineficacia contemplados en normas diferentes a las contenidas en el Libro Segundo del Código de Comercio y la Ley 222 de 1995.»

- i) La ineficacia de pleno derecho en el Código de Comercio y en la Ley 1955 de 2019.
- ii) Las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias;
- iii) Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades.
- iv) Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.
- v) Las competencias especiales de la Superintendencia de Sociedades frente a las sociedades del sector salud. Y,
- vi) El análisis del caso concreto.

## **5. Análisis del conflicto planteado**

### **5.1. La ineficacia de pleno derecho en el Código de Comercio y en la Ley 1955 de 2019**

La regla general es que los actos jurídicos producen efectos, y para ello, las disposiciones señalan los requisitos para que éstos generen consecuencias jurídicas. Es decir, para que el acto jurídico sea «digno de protección debe estar en consonancia con la disciplina que en el ordenamiento se ha establecido»<sup>24</sup>.

Sin embargo, en algunos casos en los que el acto jurídico se aparta del ordenamiento, la norma puede establecer una sanción eliminando su eficacia, con el fin de preservar el cumplimiento de otras disposiciones que pueden proteger la primacía, entre otros, del orden público, las buenas costumbres, y los derechos de terceros.

La misma norma que contiene el castigo de la ineficacia del acto dispone que solo se «materializa al coincidir la realización del acto dispositivo trasgresor con la disposición normativa»<sup>25</sup>. En otras palabras, el acto no surge jurídicamente «porque se lo impide la destrucción automática que la norma manda»<sup>26</sup>.

Un ejemplo de privación de efectos jurídicos es la figura de la ineficacia de pleno derecho que consagra el artículo 897 del Código de Comercio, en los siguientes términos:

---

<sup>24</sup> ALARCÓN ROJAS Fernando. Ob.Cit.

<sup>25</sup> Ibídem

<sup>26</sup> Ibídem

Artículo 897. Ineficacia de pleno derecho

Cuando en este Código se exprese que un acto no produce efectos, se entenderá que es ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

El Código de Comercio al contemplar esta figura busca que los actos jurídicos que expresamente señale, desaparezcan del mundo jurídico y, por ende, no produzcan efectos.

En consonancia con esta limitación normativa sobre los efectos de los actos jurídicos, la Ley 446 de 1998<sup>27</sup>, le asignó a la Supersociedades y a la hoy Superintendencia Financiera, la facultad de reconocer los presupuestos previstos de ineficacia sobre los actos consagrados en el Libro Segundo del Código de Comercio:

ARTÍCULO 133. *Competencia.* Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Así mismo, a falta de acuerdo de las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva Superintendencia su reconocimiento. En relación con las sociedades no vigiladas permanentemente por las referidas entidades, tal función será asumida por la Superintendencia de Sociedades. (subraya la Sala)<sup>28</sup>.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019<sup>29</sup>, en su artículo 75 establece la ineficacia de pleno derecho de aquellos actos jurídicos relacionados con capitalizaciones de EPS que no cuenten con la autorización del superintendente Nacional de Salud, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 75. COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LA COMPOSICIÓN DE CAPITAL O DEL PATRIMONIO DE LAS EPS. Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación del

---

<sup>27</sup> Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia

<sup>28</sup> Contenida en el artículo 326 núm. 8 del EOSF

<sup>29</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con dicha transacción.

[...]

De las anteriores normas, las cuales tipifican la figura de la ineficacia de pleno derecho en algunos actos jurídicos, es posible extraer las siguientes características para que proceda su declaratoria:

1. Que la ineficacia de pleno derecho puede ser alegada de oficio o a petición de parte.
2. Que debe ser expresa, es decir, que la norma explícitamente señale que se produzca este efecto.
3. La ineficacia opera solo sobre la parte que contraviene el ordenamiento, de tal forma que no se afecta la totalidad del acto jurídico.
4. Es una sanción *in limine* que la norma impone a los actos que violan sus disposiciones y esa tachadura se produce de inmediato por el poder de la misma norma y, por consiguiente, no requiere pronunciamiento judicial alguno para operar.

En suma, la ineficacia de pleno derecho que debe ser declarada por las Superintendencias de Sociedades y de Salud, está contenida en los siguientes artículos:

Superintendencia de Sociedades	Superintendencia Nacional de Salud
<p>Ley 446 de 1998:</p> <p>ARTÍCULO 133. <i>Competencia.</i> Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Así mismo, a falta de acuerdo de las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva Superintendencia su reconocimiento. En relación con las sociedades no vigiladas permanentemente</p>	<p>Para capitalizaciones: Artículo 75 de la Ley 1955 de 2019</p> <p>ARTÍCULO 75. COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LA COMPOSICIÓN DE CAPITAL O DEL PATRIMONIO DE LAS EPS. Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o</p>



<p>por las referidas entidades, tal función será asumida por la Superintendencia de Sociedades.</p>	<p>sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, <u>so pena de ineficacia de pleno derecho</u>, la aprobación del Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas.(subraya la Sala)</p>
	<p>Artículo 2.5.2.5.3., del Decreto 256 de 2021<sup>30</sup>:</p> <p>Artículo 2.5.2.5.3. Examen de la Superintendencia Nacional de Salud. El Superintendente Nacional de Salud, con base en la información allegada por el solicitante, así como en la información adicional que le requiera a este, a la entidad promotora de salud o a otras personas o autoridades nacionales o extranjeras, o en la que obtenga de la consulta de sistemas de información, verificará que el interesado en adquirir, potencial adquirente o beneficiario real cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y en este capítulo. [...] Si la Superintendencia Nacional de Salud tiene conocimiento de actos respecto de los cuales no se haya obtenido la aprobación generándose la ineficacia de pleno derecho, informará a otras autoridades para que adelanten las actuaciones a que haya lugar.</p>
<p>Artículo 87 de la Ley 222 de 1995<sup>31</sup>, modificado por el artículo 152 del Decreto Ley 19 de 2012:</p> <p>Parágrafo 1. El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia en los casos</p>	

<sup>30</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de los actos de adquisición del diez por ciento (10%) o más de la composición del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud.

<sup>31</sup> 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.

<p>señalados en el Libro Segundo del Código de Comercio, será de competencia de la Superintendencia de Sociedades de oficio en ejercicio de funciones administrativas, en sociedades no sometidas a la vigilancia o control de otra Superintendencia. A solicitud de parte sólo procederá en los términos del artículo 133 de la Ley 446 de 1998.</p> <p>Aunque este artículo no se refiere a la competencia para pronunciarse sobre la ineficacia de un acto jurídico, si activa la competencia de la Supersociedades en los casos en que no esté asignada a otra superintendencia.</p>	
<p>Ley 222 de 1995</p> <p>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, <u>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.</u></p>	

## 5.2. Las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de las superintendencias. Reiteración<sup>32</sup>

Como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades<sup>33</sup>, 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

<sup>32</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00

<sup>33</sup> Ver, entre otras, 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». Adicionalmente, la determinación de las funciones de inspección, vigilancia y control son asuntos que competen al Congreso, conforme a otras normas superiores (artículos 365, 367 y 370 de la Carta Política, entre otros).

En armonía con lo anterior, el artículo 189 de la Constitución 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).

En virtud de lo anterior, el artículo 13 de la Ley 489 de 1998, modificado por el artículo 45 del Decreto Ley 19 de 2012, faculta al 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.

El artículo 66 de la citada Ley 489 dispone:

Artículo 66. Organización y funcionamiento de las superintendencias. Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Super-intendente [sic].

Por lo tanto, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, en virtud de un acto de delegación presidencial y previa autorización del Legislador, las superintendencias cumplen funciones de 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 2010<sup>34</sup>, reiteró lo señalado en la Sentencia C-746 del 25 de septiembre de 2001, de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, en la 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. Por esta razón, la ley las ha dotado de instrumentos y de las atribuciones necesarias para el mantenimiento no solo del orden jurídico, técnico, contable y económico de la entidad vigilada sino también de aquellos aspectos administrativos o que tengan que ver con la formación y funcionamiento de tal entidad, inherentes ellos al servicio público que presta y que en una u otra forma lleguen a afectarlo, pudiendo requerir, verificar, examinar información, practicar visitas, tomar las medidas a que haya lugar para enmendar irregularidades y ordenar los correctivos necesarios para subsanar situaciones críticas que se observen tanto en la prestación del servicio como en el funcionamiento, constitución y características de la persona que lo presta.

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

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente 25000-23-24-000-2003-00234-01.

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 a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones»<sup>35</sup>.

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 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.

### **5.3. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Reiteración<sup>36</sup>**

Con la expedición de la Ley 58 de 1931<sup>37</sup>, 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 1945<sup>38</sup>, 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 Ministerio de Desarrollo Económico, encargado de hacer cumplir las leyes y decretos relacionados con las entidades sometidas a su control y vigilancia».

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencias C-246 de 2019 y C-570 de 2012.

<sup>36</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00

<sup>37</sup> «Por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones».

<sup>38</sup> «Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía».

Luego, los Decretos Leyes 410 de 1971<sup>39</sup>, 2155 de 1992<sup>40</sup> y 1080 de 1996<sup>41</sup> reconocieron la facultad de supervisión de la Superintendencia de Sociedades sobre todas las sociedades comerciales.

Mediante el Decreto 1023 de 2012<sup>42</sup>, se estableció la estructura orgánica de dicha entidad y se determinó su carácter técnico, su adscripción al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, su autonomía administrativa y su personería jurídica, en los siguientes términos:

Artículo 1o. 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.

Ahora bien, las competencias de la Supersociedades, como órgano de inspección, vigilancia y control, se encuentran establecidas, principalmente, en la Ley 222 de 1995<sup>43</sup>, 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:

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

---

<sup>39</sup> «Por el cual se expide el Código de Comercio».

<sup>40</sup> «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades».

<sup>41</sup> «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos».

<sup>42</sup> «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones».

<sup>43</sup> «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».

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: [...].

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».

Ahora bien, el artículo 228 de la Ley 222 de 1995 consagra la denominada competencia residual de la Supersociedades; es decir, aquella que opera sobre una sociedad, siempre que no haya una competencia legal asignada de manera expresa y específica a otra autoridad, en materia de vigilancia y control, 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 algunos aspectos subjetivos de las sociedades no queden desprovistos de supervisión, si estos no son objeto de vigilancia o control por parte de otra superintendencia o autoridad del

Estado. Igualmente, se busca evitar el ejercicio duplicado de funciones, así como la vigilancia concurrente. En esta dirección, se ha indicado<sup>44</sup>:

[...] 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 [de] evitar 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 público.

Así, la Supersociedades reemplaza a las demás superintendencias, salvo a la Superintendencia Financiera<sup>45</sup>, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, cuando la ley no les haya asignado a aquellas, en forma expresa, una determinada atribución, facultad o competencia sobre las sociedades sometidas permanentemente a su inspección, vigilancia y control, que sí tenga la Supersociedades.

Resalta la Sala que la competencia residual de la Supersociedades no abarca sus atribuciones de inspección, porque esta función puede ser cumplida por dicha entidad, en cualquier momento, sobre cualquier sociedad no vigilada por la Superintendencia Bancaria (hoy, Financiera), como lo dispone expresamente el artículo 83 de la Ley 222 de 1995.

Finalmente, vale la pena recordar que la Supersociedades ejerce, por regla general, inspección, vigilancia y control de carácter subjetivo, por cuanto dichas funciones recaen sobre la persona jurídica o natural, según el caso, en relación con su existencia, su naturaleza jurídica, su composición y su funcionamiento interno, y no sobre la actividad que esta desarrolla, en un contexto económico o social determinado.

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 25 de septiembre de 2001, radicación número: C-746.

<sup>45</sup> Resultante de la fusión entre la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores.



## **5.4. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud. Reiteración<sup>46</sup>**

### **5.4.1. Antecedentes normativos sobre la creación y restructuración de la Superintendencia Nacional de Salud**

La Ley 15 de 1989<sup>47</sup> reorganizó la SNS, entidad que se denominaba, hasta ese momento, Superintendencia de Seguros de Salud. Conforme a dicha ley, se trataba de un organismo adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (artículo 3).

El artículo 4 de la misma ley dispuso que la SNS tendría el siguiente objeto:

Artículo 4°. Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud ejercer control, inspección y vigilancia sobre las actividades que conciernen a la prestación de los Servicios de Salud en los Seguros Sociales Obligatorios, asistencia pública, atención médica a cargo de entidades creadas o sostenidas por el Estado y liquidación, recaudo y transferencia de los recursos fiscales que se apliquen a tales actividades.

Ahora bien, antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, la SNS fue restructurada, mediante el Decreto Ley 1472 de 1990<sup>48</sup>, que le asignó la calidad de autoridad técnica en materia de inspección, vigilancia y control, sobre los siguientes aspectos:

- i) la calidad y eficiencia de las actividades que se desarrollen en materia de prestación de los servicios de salud concernientes a: los seguros sociales obligatorios, la previsión social, la medicina prepagada y las entidades que contraten servicios de salud con el subsector oficial del sector salud, y las cajas de compensación familiar;
- ii) La liquidación, recaudo, giro, cobro y utilización de los recursos que se destinen a tales actividades y demás acciones de la salud, cualquiera que sea su origen, y
- iii) La eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos por parte de las entidades del subsector oficial del sector salud.

---

<sup>46</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00

<sup>47</sup> «Por la cual se expiden normas sobre organización, financiamiento y control de los servicios de salud y asistencia pública, se reorganiza la Superintendencia de Seguros de Salud y se dictan otras disposiciones».

<sup>48</sup> «Por el cual se reorganiza la superintendencia nacional de salud y se dictan otras disposiciones.»

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Gobierno Nacional tuvo que expedir nuevas disposiciones para reestructurar algunas entidades, entre ellas, la SNS.

- **Decreto Ley 2165 de 1992**<sup>49</sup>

Esta disposición, que fue derogada por el Decreto Ley 1259 de 1994, le asignó a la Superintendencia Nacional del Salud, la calidad de autoridad técnica de inspección, vigilancia y control, además de establecer la estructura y las funciones de esta entidad.

- **Ley 100 de 1993**

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social, del cual forma parte el Sistema General de Salud. El artículo 154 de esta disposición establece que el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, según lo señalado en el Constitución Política, con el fin de desarrollar, entre otras, las responsabilidades de dirección, coordinación, vigilancia y control de la Seguridad Social en Salud, y de reglamentación para la prestación de este servicio.

Adicionalmente, sobre las competencias de la SNS, en materia de inspección, vigilancia y control, los artículos 180, 230 y 233 de la Ley 100 de 1993 establecieron, en lo pertinente: los requisitos que deben cumplir las entidades de naturaleza pública, privada o mixta, para que la Superintendencia Nacional de Salud las autorice como empresas promotoras de salud (artículo 180).

Por su parte, el artículo 230 de la Ley 100 de 1993, dispone que la SNS, ejercerá la facultad sancionatoria, la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de las EPS para administrar o liquidar, cuando sea necesario.

También señala que esta entidad ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia de las Entidades Promotoras de Salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, lo cual indica que esta entidad, desde la expedición de la Ley 100 de 1993 realiza dicha función de manera integral. La norma citada, lo expone en los siguientes términos:

ARTICULO 230. Régimen Sancionatorio. La Superintendencia Nacional de Salud, previa solicitud de explicaciones, podrá imponer, en caso de violación a las normas contenidas en los artículos 161, 168, 178, 182, 183, 188, 204, 210, 225 y 227, por una sola vez, o en forma sucesiva, multas en cuantía hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía.

---

<sup>49</sup> «Por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud».

El certificado de autorización que se les otorgue a las Empresas Promotoras de Salud podrá ser revocado o suspendido por la Superintendencia mediante providencia debidamente motivada, en los siguientes casos:

1. Petición de la Entidad Promotora de Salud.
2. Cuando la entidad deje de cumplir cualquiera de los requisitos establecidos para el otorgamiento de la autorización.
3. Cuando la entidad no haya iniciado su actividad en un plazo de 3 meses contados a partir de la fecha de otorgamiento del certificado de autorización.
4. Cuando la entidad ejecute prácticas de selección adversa.
5. Cuando se compruebe que no se prestan efectivamente los servicios previstos en el Plan de Salud Obligatorio.

PARAGRAFO 1°. El Gobierno reglamentará los procedimientos de fusión, adquisición, liquidación, cesión de activos, pasivos y contratos, toma de posesión para administrar o liquidar y otros mecanismos aplicables a las entidades promotoras y prestadoras que permitan garantizar la adecuada prestación del servicio de salud a que hace referencia la presente Ley, protegiendo la confianza pública en el sistema.

PARAGRAFO 2°. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia respecto de las Entidades Promotoras de Salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. [Subrayas de la Sala]

De otra parte, el artículo 233 de esta ley señala que la SNS es un organismo adscrito al Ministerio de Salud con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y que el Gobierno Nacional podrá delegar total o parcialmente la inspección y vigilancia de las Entidades Promotoras de Salud en los jefes de las entidades territoriales. También señala que es la encargada de resolver administrativamente las diferencias que se presenten en materia de preexistencias en el sector salud.

• **Decreto Ley 1259 de 1994**<sup>50</sup>

Este decreto, derogado por el Decreto 1018 de 2007, dispuso que la SNS sería un organismo técnico que ejercería funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

• **Ley 715 de 2001**<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> «por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud».

<sup>51</sup> «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.»

Esta ley dispone que la SNS «tendrá como competencia realizar la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud y de los recursos del mismo».

El inciso tercero del artículo 68 también señala que esta entidad ejercerá funciones de inspección, vigilancia y control sobre las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), en relación con el cumplimiento de las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras del sector.

Además, indica que la Supersociedades se encargará de los procesos de liquidación de las IPS privadas, exceptuando las fundaciones, corporaciones y demás entidades de utilidad común sin ánimo de lucro, siempre y cuando no hayan manejado recursos públicos o de la seguridad social en salud.

Asimismo, le ordenó al Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentar la estructura y funciones para el desarrollo de la función de inspección, vigilancia y control del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las competencias definidas, con el fin de fortalecer la capacidad técnica, financiera, administrativa y operativa de las entidades que ejercen tal función, con el concurso de los niveles territoriales (artículo 72).

Hasta este punto, la Sala advierte que las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a la SNS recaían principalmente sobre la prestación de los servicios de salud, el uso de los recursos fiscales o parafiscales destinados para este fin y la ejecución de otras actividades relacionadas directamente con aquellos servicios, por parte de diferentes tipos de personas naturales o jurídicas, como las EPS, las IPS, las cajas de compensación, etc.

Sin embargo, desde la misma Ley 100 de 1993 (artículo 230), se estableció que la SNS tendría a su cargo la inspección, vigilancia y control (que hoy podríamos calificar de integral) de las empresas promotoras de salud (EPS), desde su constitución y el otorgamiento de la autorización para operar.

• **Ley 1122 de 2007**<sup>52</sup>

Esta disposición realizó ajustes importantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin primordial de mejorar la prestación de los servicios a los usuarios (artículo 1).

---

<sup>52</sup> «Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.»

El Capítulo VII está orientado a desarrollar las funciones de inspección, vigilancia y control. Allí se definió cada una de las facultades que involucra su ejercicio (artículo 35), de la siguiente manera:

A. Inspección: La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia. Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.

B. Vigilancia: La vigilancia, consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el desarrollo de este.

C. Control: El control consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica-científica, administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión. [Subraya la Sala].

La misma ley creó el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, entendido como un conjunto de normas y procesos, articulados entre sí, para cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control salud, y dispuso que dicho Sistema estaría en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud (artículos 36 y 37).

Por su parte, el artículo 37 señala unos ejes temáticos, como guía para el ejercicio de esta función por parte de la SNS. Estos ejes son: financiamiento, aseguramiento, prestación de servicios de atención en salud pública, atención al usuario y participación social, acciones y medidas especiales.

Ahora bien, el artículo 40 contiene las funciones y atribuciones de la Superintendencia, dentro del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, entre las cuales se destaca la prevista en el literal i): «Autorizar la constitución y/o habilitación y expedir el certificado de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado».

De acuerdo con dicha disposición, a la SNS le corresponde, en desarrollo de su función de inspección, vigilancia y control, autorizar la constitución o creación, y la entrada en funcionamiento, de las EPS del régimen contributivo y subsidiado.

• **Decreto 1018 de 2007**<sup>53</sup>

Este decreto, derogado por el Decreto 2462 de 2013, determinó que la SNS era la cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y estableció los objetivos y el ámbito de la función de inspección, vigilancia y control.

• **Ley 1438 de 2011**<sup>54</sup>

El Título VII de esta ley establece los sujetos de inspección, vigilancia y control integral por parte de la SNS, que aparecen listados en el artículo 121, así:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

121.2 Las Direcciones Territoriales de Salud en el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, tales como el aseguramiento, la inspección, vigilancia y control, la prestación de servicios de salud y demás relacionadas con el sector salud. 121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos. 121.4 La Comisión de Regulación en Salud y el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, o quienes hagan sus veces.

121.5 Los que exploten, produzcan, administren u operen, bajo cualquier modalidad, el monopolio rentístico de loterías, apuestas permanentes y demás modalidades de los juegos de suerte y azar.

121.6 Los que programen, gestionen, recauden, distribuyan, administren, transfieran o asignen los recursos públicos y demás arbitrios rentísticos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

---

<sup>53</sup> «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.»

<sup>54</sup> «Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.»

121.7 Las rentas que produzcan cervezas, sifones, refajos, vinos, aperitivos y similares y quienes importen licores, vinos, aperitivos y similares y cervezas.

De las anteriores disposiciones, se puede colegir que la función principal de la SNS es la de ejercer la inspección, la vigilancia y el control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y que los sujetos sobre los que ejerce estas funciones son los que prestan servicios de salud o realizan actividades propias de ese sector (como las EPS), ya sea en forma exclusiva o parcial.

Por su parte, el artículo 122 señala el deber de las entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras de salud y otros actores del sistema, de presentar informes financieros consolidados ante la SNS, incluyendo a sus subordinadas que, directa o indirectamente, reciban recursos del Sistema.

Además, el artículo 130 A de la Ley 1438 establece que pueden ser sujetos de sanciones administrativas las personas jurídicas sometidas a la inspección, vigilancia y control de la SNS, y los representantes legales de las entidades públicas y privadas.

Se advierte que la Superintendencia está facultada para imponer las sanciones administrativas que correspondan a los representantes legales de las entidades privadas.

• **Decreto 2462 de 2013**<sup>55</sup>

Esta norma, que fue derogada expresamente por el artículo 43 del Decreto 1080 de 2021, modificó la estructura de la SNS y reiteró que esta entidad continuaba como cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

También señaló que esta función la ejercía respecto de los actores del Sistema enunciados, entre otros, en los artículos 121 y 130 de la Ley 1438 de 2011.

Ahora bien, los numerales 24 y 25 del artículo 6 establecieron, como funciones de la Superintendencia, en asuntos societarios, las siguientes:

Artículo 6. Funciones. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las siguientes funciones:

[...]

24. Autorizar o negar previamente a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), a las empresas de medicina prepagada y al servicio de ambulancia prepagado,

---

<sup>55</sup> «Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud. »

cualquier modificación a la razón social, sus estatutos, cambios de 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 y contratos y otros mecanismos aplicables.

[...]

25. Autorizar o negar previamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud, cualquier modificación estatutaria relacionada con la disminución de capital y ampliación del objeto social a actividades no relacionadas con la prestación de servicios de salud. [Subrayas de la Sala].

Esta disposición también preceptuó que es función del superintendente Nacional de Salud otorgar las autorizaciones que se citan en los numerales 24 y 25 del artículo 6, antes transcritos (numerales 16 y 17 del artículo 7 ibidem).

Por su parte, el artículo 21 de este cuerpo normativo enunció las funciones del despacho del superintendente delegado para la Supervisión Institucional. El numeral 2 estableció que dicho funcionario debía ejercer la inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de los requisitos para el funcionamiento o habilitación de las EPS, y tenía el deber de recomendar al superintendente Nacional de Salud la autorización, revocatoria o suspensión del certificado de funcionamiento o habilitación de dichas entidades.

El numeral 4 estableció que el mismo servidor público debía autorizar o negar previamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud las operaciones relacionadas con la disminución de capital y la ampliación del objeto social a actividades no relacionadas con la prestación de servicios de salud.

El numeral 23 indicó que debía ejercer la inspección y vigilancia sobre la información de carácter financiero y presupuestal de los sujetos vigilados, individualmente considerados, que reflejen su situación financiera y sus resultados de operación, en un periodo contable intermedio o de fin del ejercicio.

Según las funciones establecidas en este decreto, el superintendente delegado para la Supervisión Institucional de la SNS debía ejercer la inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de los requisitos para el funcionamiento o habilitación de las EPS, lo que implica que la SNS, antes de habilitar el funcionamiento de las empresas promotoras de salud, debe analizar su situación contable, financiera, administrativa y jurídica, y su composición accionaria, además de realizar el seguimiento de estos aspectos y verificar que las EPS mantuvieran las condiciones jurídicas, administrativas, financieras y técnicas que sirvieron de base para su autorización.

El artículo 22 estableció las funciones de la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), una de las cuales era verificar el cumplimiento de los requisitos para recomendar al superintendente delegado la autorización, revocatoria o suspensión del certificado de funcionamiento



o habilitación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las empresas de medicina prepagada y aquellas que prestan el servicio de ambulancia prepagado, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente (numeral 2).

En desarrollo de estas disposiciones, la SNS tenía la facultad de determinar el cumplimiento de los requisitos para el funcionamiento o habilitación de las entidades que operaban en el sector salud, como las EPS, así como decidir sobre la revocación o suspensión del certificado de operación de estas entidades.

En desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, la SNS puede solicitar, confirmar y analizar la información que requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, o sobre la situación jurídica, financiera, técnico-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a su vigilancia; ordenar los correctivos necesarios para superar las situaciones críticas o irregulares (jurídicas, financieras, económicas, técnico-científicas o administrativas) de cualquiera de sus vigilados, y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal, por acción u omisión.

De acuerdo con el desarrollo legal que se ha expuesto, para la Sala es claro, que la SNS ejercía, hasta este punto, una supervisión de carácter integral (objetivo y subjetivo) sobre varias de las entidades del sector salud, entre ellas, especialmente, las EPS.

La Sala en Decisión del 26 de noviembre de 2019 (conflicto en Rad.11001-03-06-000-2019-00033-00) señaló lo siguiente:

[...] Como puede observarse, la Superintendencia Nacional de Salud ejerce una competencia integral, lo cual encuentra justificación en la necesidad de evitar fraccionamientos y duplicidades en el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control.

En desarrollo de sus facultades de supervisión, la Superintendencia Nacional de Salud puede verificar la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a su vigilancia, y ordenar los correctivos necesarios para superar las situaciones críticas o irregulares en que estas se encuentren.

[...] 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.

• **Decreto 780 de 2016**<sup>56</sup>

Este decreto compiló las normas reglamentarias preexistentes del sector salud. El capítulo 3 sustituido por el Decreto 682 de 2018, contiene las normas sobre autorización de funcionamiento y habilitación de las entidades responsables de la operación del aseguramiento en salud.

El artículo 2.5.2.3.1.1. dispone que el objetivo de este capítulo es definir los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento, las condiciones de habilitación y de permanencia que deben cumplir las entidades promotoras de salud (EPS), entre otras. Por su parte, la sección 5 de este mismo capítulo, contiene las disposiciones sobre inspección, vigilancia y control de las entidades promotoras de salud EPS.

El artículo 2.5.2.3.5.1. señala que la SNS, en el marco de las competencias establecidas en las Leyes 1122 de 2007, 1438 de 2011 y el Decreto número 2462 de 2013, es la entidad encargada de realizar seguimiento a las condiciones de habilitación y permanencia de las entidades.

Ahora bien, vale la pena precisar que este Decreto fue adicionado por el Decreto 256 de 2021, como se verá más adelante, en relación con las competencias de inspección, vigilancia y control de la SNS respecto de los actos de adquisición del diez por ciento (10%) o más de la composición del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud.

• **Ley 1955 de 2019**<sup>57</sup>

Esta ley tuvo como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con los objetivos de desarrollo sostenible fijados para el año 2030 (artículo 1).

El artículo 75 establece competencias de inspección, vigilancia y control de la SNS respecto de la composición del capital o el patrimonio de las EPS, y señala que todo

---

<sup>56</sup> «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.»

<sup>57</sup> «Por el cual (sic) se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»

acto jurídico, sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros, que tenga por objeto o efecto la adquisición, directa o indirecta, del diez por ciento (10%) o más del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud, ya sea mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, o aquellas operaciones por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación del superintendente Nacional de Salud, quien examinará, para tal efecto, la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. También establece los requisitos para obtener dicha aprobación.

- **Decreto 1765 de 2019**<sup>58</sup>

Este Decreto modificó el Decreto 2462 de 2013, que varió la estructura de la SNS, y dispuso, en relación con la inspección, vigilancia y control integral de los sujetos que participan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, enunciados en el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, que la Superintendencia tendría la siguiente función:

Artículo 6°. Funciones. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las siguientes funciones: [...] 24. Autorizar o negar previamente a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), a las empresas de medicina prepagada y al servicio de ambulancia prepagado, cualquier modificación a la razón social, sus estatutos, cambios de 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.

- **Decreto 256 de 2021**<sup>59</sup>

Esta disposición adicionó el Decreto Único Reglamentario del año 2016, en el sentido de adicionar un capítulo al Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 relacionada con las competencias de inspección, vigilancia y control de la SNS.

La reglamentación de estas competencias, fue sobre la aprobación de los actos, de toda índole, que tengan por objeto o efecto la adquisición del diez por ciento (10%) o más del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.

---

<sup>58</sup> «Por el cual se modifican los artículos 6°, 7°, 21, 22 y 23 del Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud».

<sup>59</sup> «Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de los actos de adquisición del diez por ciento (10%) o más de la composición del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud»

Señala que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 100 de 1993, le corresponde a la SNS autorizar como entidad promotora de salud a las entidades de naturaleza pública, privada o mixta que cumplan los requisitos establecidos para ejercer esta actividad en ejercicio de la función de inspección, control y vigilancia, de las entidades promotoras de salud, de cualquier naturaleza jurídica (parágrafo 2 del artículo 230 ibidem).

También contiene las disposiciones que debe aplicar a las entidades promotoras de salud y a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que realice o sea parte de un acto jurídico de cualquier naturaleza, cuyo objeto o efecto sea la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud, mediante una o varias operaciones simultáneas o sucesivas, sin límite de tiempo, en cualquier proporción que la lleve a alcanzar o que incremente ese porcentaje, incluso si el interesado o potencial adquirente, a la fecha de entrada en vigor del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, ya contaba con ese porcentaje o con porcentajes superiores. (artículo 2.5.2.5.1.).

Además, indica que toda persona que esté interesada en adquirir, sea potencial adquirente o beneficiaria real en los actos jurídicos señalados deberá obtener, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación previa del superintendente Nacional de Salud, para lo cual debe presentar la solicitud y los documentos o soportes que acrediten el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y en este capítulo del decreto.

No obstante, cuando la adquisición obedezca a un plan de negocios de la entidad promotora de salud, por ejemplo, capitalización, liberación de acciones, plan de reorganización, escisión, fusión y cualquier otra modalidad de transformación, así como la cesión de activos, pasivos y contratos, que resulten en los supuestos del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, esta será la responsable de presentar la solicitud de aprobación. El solicitante deberá señalar el beneficiario real de la transferencia y asegurar el adecuado nivel de revelación, que permita a la SNS identificarlo y verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la norma.

Igualmente, la disposición señala, para las cámaras de comercio, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), los entes territoriales y las demás autoridades competentes, la obligación correlativa de abstenerse de registrar estos actos, en caso de que no se acredite previamente la aprobación del superintendente de Salud (artículo 2.5.2.5.2.).

Asimismo, establece que el superintendente Nacional de Salud, con base en la información allegada por el solicitante, así como en la información adicional que le requiera a este, a la entidad promotora de salud o a otras personas o autoridades nacionales o extranjeras, o en la que obtenga de la consulta de sistemas de

información, verificará que el interesado en adquirir, potencial adquirente o beneficiario real, cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y en ese capítulo.

También dispone el deber para la SNS, de informar a las autoridades competentes para que adelanten las respectivas actuaciones, cuando tenga conocimiento de actos respecto de los cuales no se haya obtenido la aprobación, generándose la ineficacia de pleno derecho (artículo 2.5.2.5.3.).

• **Decreto 1080 de 2021**<sup>60</sup>

Este Decreto fue expedido el 21 de septiembre de 2021 y rediseña el modelo de operación y la estructura interna de la SNS, con el propósito de optimizar el cumplimiento de sus funciones legales y proteger los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante el cumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control, la función jurisdiccional y la de conciliación, ante el incremento del espectro de vigilados.

Señala que esta entidad tiene a su cargo el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social, y le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas y entidades enunciadas, 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 (artículo 3).

Entre las funciones que tiene a su cargo se encuentran: i) dirigir el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud; ii) fijar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema; iii) vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud; iv) ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema; v) 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; vi) 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 similares.

Además, establece que debe aprobar o negar todo acto jurídico que tenga por objeto o efecto cambios en la composición del 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

---

<sup>60</sup> «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud».

artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, y autorizar o negar previamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud, las operaciones relacionadas con la disminución de capital y ampliación de su objeto social a actividades no relacionadas con la prestación de los servicios de salud. También, la autoriza a efectuar 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.

En el ámbito de la función de control sancionatorio, puede imponer sanciones, en desarrollo del procedimiento previsto en los artículos 128 y 131 de la Ley 1438 de 2011, modificado, este último, por el artículo 2 de la Ley 1949 de 2019, entre otros (artículo 4).

Así, este decreto reglamentó la Ley 1966 de 2019, en relación con la función de coordinar y dirigir el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, asignado a la superintendencia del ramo.

Finalmente, como se señaló anteriormente, este decreto derogó expresamente el Decreto 2462 de 2013.

### **5.5. Competencias especiales de la Superintendencia de Sociedades frente a las sociedades del sector salud. Reiteración<sup>61</sup>**

Como lo mencionó la Sala en decisión anterior<sup>62</sup>, la Ley 1966 de 2019<sup>63</sup> 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 ley<sup>64</sup>, 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.

---

<sup>61</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 13 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-06-000-2021-00082-00.

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

<sup>63</sup> «[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.»

<sup>64</sup> 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.

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.º establece, en su parte pertinente:

Artículo 2º. 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. [...].

Como se observa, el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, creado por la Ley 1966 de 2019, 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 SNS, la cual, adicionalmente, mantiene la competencia para tramitar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar.

En relación con la Supersociedades, 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 SNS 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, como el artículo 230 de la Ley 100 de 1993 se refieren a las potestades otorgadas a la SNS 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 Supersociedades como en lo concerniente a las funciones de la SNS, con respecto al Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control para el Sector Salud.

Debe mencionarse el Decreto 1736 de 2020, que modificó la estructura de la Supersociedades, 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].



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 SNS, 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 SNS (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 SNS, 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 2019), el Gobierno expidió el Decreto 1765 de 2019, que modificó el Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la SNS. A su vez, el Decreto 1765 de 2019 fue derogado expresamente y sustituido por el Decreto 1080 de 2021<sup>65</sup>, que entró a regir el 10 de septiembre del mismo 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.

---

<sup>65</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud.

Sobre el ámbito de la función asignada a la SNS, 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.

[...]

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.

Como se observa, este decreto, expedido, también, después de la promulgación de la Ley 1966 de 2019, reglamenta las funciones de la SNS, en el marco del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud. En esa medida, ratifica que la SNS 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 SNS las siguientes atribuciones, entre otras:

- i) 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;

- ii) 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%);

De otra parte, el artículo 2° de la Ley 1966 de 2019, en su inciso primero, establece tres condiciones que están llamadas a regir la participación de la SNS 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 SNS 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 SNS, independientemente de su naturaleza jurídica.

Debe entenderse que, en relación con aquellas atribuciones, facultades o mecanismos específicos que no hayan sido otorgados por la ley a la SNS, 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.º de la Ley 1966 de 2019 debe interpretarse en el sentido de que la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Supersociedades, dentro del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud, debe cumplirse por dicha entidad para:

- i) apoyar a la SNS 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 SNS, 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. El caso concreto**

De acuerdo con los antecedentes y la normativa citada, la Sala, en el presente caso, reitera los criterios expuestos en la Decisión del 13 de diciembre de 2021<sup>66</sup> por lo que declarará competente a la Supersociedades para que se pronuncie sobre el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia de la capitalización efectuada por COOMEVA en el año 2019, al parecer por el presunto incumplimiento del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, por las razones que se exponen a continuación.

Los hechos que originan el conflicto, son, en síntesis, los siguientes:

1. COOMEVA EPS S.A. presentó ante la SNS una solicitud de aprobación de aumento en su capital.
2. La SNS no aprobó dicha solicitud, pues, al parecer, esta fue posterior a la capitalización y no previa como lo establece el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.
3. La consecuencia jurídica de la negación de la aprobación de la capitalización de COOMEVA, que implicó el cambio de su composición accionaria, es la ineficacia de pleno derecho de dicha operación, consagrada en el mencionado artículo.

---

<sup>66</sup> Esta Decisión que corresponde al conflicto radicado 11001-03-06-000-2021-00082-00 y que se cita en el numeral 1.3. de los antecedentes, resolvió un caso similar al que ahora se estudia.

4. La SNS le solicita a la Supersociedades que, en uso de sus facultades, se pronuncie sobre la ineficacia de pleno derecho respecto de las capitalizaciones realizadas y materializadas por COOMEVA EPS S.A.

Lo primero que debe aclararse, es que una cosa es la facultad que tiene la SNS para aprobar o negar previamente a sus entidades vigiladas (incluyendo las EPS) cualquier modificación en la composición de la propiedad accionaria, la cual no es discutida por las partes. Y otra, es la competencia para pronunciarse sobre el reconocimiento de los presupuestos de una presunta ineficacia de pleno derecho, al parecer por el incumplimiento del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Ahora bien, respecto al reconocimiento de los presupuestos de ineficacia que conlleva el incumplimiento de los requisitos sobre capitalización de EPS que establece el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, es pertinente realizar las siguientes consideraciones:

1. Si bien la SNS tiene una competencia integral para ejercer la vigilancia y control sobre las EPS, lo cierto es que a partir de la Ley 1966 de 2019 es un sistema integrado de supervisión sobre los servicios, las actividades, los recursos y las entidades que participan en el Sistema de Salud.
2. Por otra parte, no existe una norma expresa que le de a la SNS la facultad para pronunciarse previamente, sobre los presupuestos de la ineficacia de pleno derecho en relación con la enajenación de acciones por parte de las EPS:

ARTÍCULO 75. COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LA COMPOSICIÓN DE CAPITAL O DEL PATRIMONIO DE LAS EPS. Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación del Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con dicha transacción.

En armonía con la anterior disposición, y para corroborar la ausencia normativa señalada atrás, resulta pertinente citar el decreto mediante el cual se le otorga competencia a la SNS, para que en los casos en los que advierta un acto viciado, lo remita a la autoridad competente:

Decreto 256 de 2021<sup>67</sup>, Artículo 2.5.2.5.3. Examen de la Superintendencia Nacional de Salud. El Superintendente Nacional de Salud, con base en la información allegada por el solicitante, así como en la información adicional que le requiera a este, a la entidad promotora de salud o a otras personas o autoridades nacionales o extranjeras, o en la que obtenga de la consulta de sistemas de información, verificará que el interesado en adquirir, potencial adquirente o beneficiario real cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y en este capítulo.

[...]

Si la Superintendencia Nacional de Salud tiene conocimiento de actos respecto de los cuales no se haya obtenido la aprobación generándose la ineficacia de pleno derecho, informará a otras autoridades para que adelanten las actuaciones a que haya lugar. [Subrayas de la Sala].

Ahora bien, si la norma hubiera tenido la intención de ratificar la competencia de la SNS para reconocer los presupuestos de ineficacia, no hubiera señalado que lo remitiría a otras autoridades para que adelanten las actuaciones correspondientes, sino que expresamente se la hubiera asignado.

Por lo anterior, y en consonancia con la disposición citada en precedencia, la pregunta que surge, es cuál autoridad está facultada para declarar los presupuestos de ineficacia de un acto jurídico, como los señalados en el artículo 75 de la aludida Ley 1955 de 2019.

La respuesta al anterior interrogante está dada en el párrafo 1.º, del artículo 87, de la Ley 222 de 1995, modificado por el artículo 152 del Decreto Ley 19 de 2012<sup>68</sup>, que en su parte pertinente señala:

Artículo 87. Medidas administrativas.

[...]

Parágrafo 1. El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia en los casos señalados en el Libro Segundo del Código de Comercio, será de competencia de la Superintendencia de Sociedades de oficio en ejercicio de funciones administrativas, en sociedades no sometidas a la vigilancia o control de otra Superintendencia. A solicitud de parte sólo procederá en los términos del artículo 133 de la Ley 446 de 1998<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de los actos de adquisición del diez por ciento (10%) o más de la composición del capital o del patrimonio de una entidad promotora de salud.

<sup>68</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

<sup>69</sup> ARTÍCULO 133. *Competencia.* Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Así mismo, a falta de acuerdo de las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de

Vale la pena mencionar que el Libro Segundo del Código de Comercio regula las sociedades mercantiles, y, de este título, forman parte los artículos 406 y 416, que se refieren a la negociación de acciones<sup>70</sup>, que, al parecer es el contenido del acto que se pretende declarar ineficaz.

En efecto, si la Supersociedades tiene la competencia para todo lo que está relacionado con negociación de acciones, y el art 75 de la Ley 1955 está referido a la consecuencia jurídica de la enajenación de acciones del 10% o más de la composición de capital o del patrimonio de una EPS, cuando dicha operación no cuenta con la aprobación previa del superintendente Nacional de Salud, es procedente concluir que le corresponde a la Supersociedades pronunciarse sobre el reconocimiento de los presupuestos de la ineficacia de pleno derecho de la referida capitalización.

Para ilustrar lo anterior, se refleja en el siguiente cuadro la integración del contenido del artículo 75 de la Ley 1955 con las normas mercantiles, que le ratifican la competencia a la Supersociedades en los casos de enajenación de acciones, que es el asunto respecto del cual se pretende reconocer los presupuestos de ineficacia:

<b>Artículo 75 de la Ley 1995/19</b>	<b>Artículo 406 del C.Co.</b>	<b>Artículo 416 del C.Co.</b>
COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LA COMPOSICIÓN DE	La enajenación de las acciones nominativas podrá hacerse por el simple acuerdo de las partes; mas (sic) para que produzca efecto respecto de la sociedad y de terceros, será necesaria su inscripción en el libro de registro de	La sociedad no podrá negarse a hacer las inscripciones en el libro de registro de acciones, que se prevén en esta Sección sino por orden de autoridad competente, o cuando se trate de acciones <u>para cuya negociación se requiera &lt;sic&gt;</u>

ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva Superintendencia su reconocimiento. En relación con las sociedades no vigiladas permanentemente por las referidas entidades, tal función será asumida por la Superintendencia de Sociedades.

<sup>70</sup> ARTÍCULO 406. <NEGOCIACIÓN DE ACCIONES NOMINATIVAS>. La enajenación de las acciones nominativas podrá hacerse por el simple acuerdo de las partes; mas para que produzca efecto respecto de la sociedad y de terceros, será necesaria su inscripción en el libro de registro de acciones, mediante orden escrita del enajenante. Esta orden podrá darse en forma de endoso hecho sobre el título respectivo.

Para hacer la nueva inscripción y expedir el título al adquirente, será menester la previa cancelación de los títulos expedidos al tradente.

PARÁGRAFO. En las ventas forzadas y en las adjudicaciones judiciales de acciones nominativas, el registro se hará mediante exhibición del original o de copia auténtica de los documentos pertinentes.

ARTÍCULO 416. <NEGATIVA DE LA SOCIEDAD ANÓNIMA A LA INSCRIPCIÓN DE ACCIONES EN EL LIBRO DE REGISTRO>. La sociedad no podrá negarse a hacer las inscripciones en el libro de registro de acciones, que se prevén en esta Sección sino por orden de autoridad competente, o cuando se trate de acciones para cuya negociación se requiera <sic> determinados requisitos o formalidades que no se hayan cumplido.



<p>CAPITAL O DEL PATRIMONIO DE LAS EPS. Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, <u>so pena de ineficacia de pleno derecho</u>, la aprobación del Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas.</p>	<p>acciones, mediante orden escrita del enajenante. Esta orden podrá darse en forma de endoso hecho sobre el título respectivo. Para hacer la nueva inscripción y expedir el título al adquirente, será menester la previa cancelación de los títulos expedidos al tradente. PARÁGRAFO. En las ventas forzadas y en las adjudicaciones judiciales de acciones nominativas, el registro se hará mediante exhibición del original o de copia auténtica de los documentos pertinentes.</p>	<p><u>determinados requisitos o formalidades que no se hayan cumplido.</u></p>
---	---	--

De otra parte, el artículo 85 de la Ley 222 de 1995, que consagra la función de control a cargo de la Superintendencia de Sociedades establece que esta entidad tiene la facultad de «autorizar la colocación de acciones y verificar que la misma se efectúe conforme a la ley y al reglamento correspondiente» (numeral 3.º).

Esta disposición reafirma que la Supersociedades está facultada para conocer todas las operaciones que afecten directa o indirectamente las acciones de una sociedad vigilada, por lo que no resulta procedente que de dicha competencia se excluyan las operaciones que surjan respecto de las acciones de las EPS.

Por esta razón, sin perjuicio de existir un Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud, cuyo rector y coordinador es la SNS (artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019), la misma Ley 1955 de 2019 permitió que la Supersociedades, en ejercicio de su función especializada, pueda servir de soporte funcional a esas facultades generales a cargo de la SNS, como sería el caso que ahora nos ocupa.

Se advierte, que la Sala se limita solo a declarar la competencia de la autoridad que debe conocer el eventual reconocimiento de los presupuestos de ineficacia del acto jurídico, mas no a pronunciarse de fondo si los mismos resultan ser procedentes o no. Tales aspectos le corresponderá establecerlos a la Supersociedades, en coordinación con la SNS, con base en el trámite que adelante.

En consecuencia, se declarará competente a la Supersociedades para que, en ejercicio de sus facultades de inspección y control, y de su competencia residual, estudie si procede o no el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia del acto jurídico de la capitalización efectuada por COOMEVA EPS S.A. en el año 2019. Es claro, en todo caso, que, al existir un Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud, cuyo rector y coordinador es la SNS (artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019), el ejercicio de esta competencia, por parte de la Supersociedades, debe hacerse bajo la coordinación de aquella entidad.

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 que, en ejercicio de sus facultades de inspección y control, y de su competencia residual, estudie si procede o no el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia del acto jurídico de la capitalización efectuada por COOMEVA EPS S.A. en el año 2019, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente de la referencia a la Superintendencia de Sociedades para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** el contenido de esta decisión a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Superintendencia de Sociedades, a la Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia, COOMEVA y a la doctora María Camila Mejía Olmos.

**CUARTO: RECONOCER PERSONERÍA** a la doctora María Camila Mejía Olmos como apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos concedidos en el poder allegado a esta actuación.

**QUINTO: ADVERTIR** que los términos legales a los que está sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique esta decisión.

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

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 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.