



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá D. C., seis (6) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Número Único: 110010306000201700129 00

Referencia: Conflicto positivo de competencias administrativas.

Partes: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Asunto: Vigilancia sobre sociedades comerciales con objeto social múltiple o diverso, en proceso de reorganización empresarial.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto positivo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Superintendente de Sociedades solicita a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirimir el conflicto positivo de competencias administrativas que se suscita entre la Superintendencia de Sociedades – en adelante Supersociedades –, y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada – en adelante Supervigilancia –, para vigilar a las sociedades Unión Eléctrica S.A., Ferretería Forero S. A. y Compañía Internacional de Integración S. A. y realizar el cobro de la contribución respectiva (folios 1 a 64).

La petición se sustenta en las condiciones particulares de cada sociedad y en el análisis normativo y jurisprudencial de la vigilancia que ejercen las superintendencias en general y, en particular, la Supersociedades y la Supervigilancia, teniendo en cuenta la clasificación adoptada por la jurisprudencia y la doctrina, como vigilancia subjetiva, vigilancia objetiva y vigilancia integral.

1. En el escrito inicial¹ el señor Superintendente se refiere a tres sociedades anónimas y explica las condiciones de cada una así:

¹ Como se indica más adelante, en los alegatos presentados por el señor Superintendente dentro del trámite del conflicto, este quedó planteado respecto de la sociedad Unión Eléctrica S.A.

a) La sociedad Unión Eléctrica S.A. tiene como objeto principal la celebración y ejecución de contratos de obra pública y concesiones; adicionalmente comercializa productos para los sectores energético y de comunicaciones y equipos electrónicos para suministro, instalación y puesta en marcha de circuitos cerrados de televisión.

Dicha sociedad fue admitida en un proceso de reorganización empresarial de los regulados por la Ley 1116 de 2006 y pagaba la contribución correspondiente a la vigilancia de la Supersociedades. El 6 de enero de 2016 recibió emplazamiento de la Supervigilancia para que le pagara la contribución por vigilancia teniendo en cuenta que el objeto social incluye la comercialización de productos para vigilancia y seguridad privada.

La Supersociedades consultó a la Supervigilancia para establecer si la mencionada sociedad cumplía con la condición de no ser vigilada por otra superintendencia y la Supervigilancia manifestó:

“... el control de las sociedades de objeto múltiple o diverso corresponde a la Superintendencia de Sociedades, con exclusión de las actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para vigilancia y seguridad privada, respecto de las cuales es competente la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y solo por la realización de dichas actividades por parte de los agentes del mercado”.

b) La sociedad Ferretería Forero S.A. comercializa materiales para construcción.

El 15 de noviembre de 2016 consultó a la Supersociedades cuál superintendencia debía vigilarla porque la Supervigilancia mediante Resolución No. 2556 de 2016 le había ordenado inscribirse en su registro por comercializar la “concertina – referencia AISI 430” que es un elemento de ferretería.

c) La Compañía Internacional de Integración S.A. incluye en su objeto social la comercialización, la instalación y el mantenimiento de equipos tecnológicos para la vigilancia y seguridad privada.

El 16 de febrero de 2017 le solicitó a la Supersociedades que le aclarara cuál superintendencia es la competente para vigilarla y cobrar la contribución correspondiente.

2. Con base en los casos mencionados, la Supersociedades solicitó el pronunciamiento de la Supervigilancia que, a través de su Oficina Asesora Jurídica, manifestó que son de su competencia la vigilancia y el control de “los sujetos que prestan servicios o desarrollan actividades comprendidas dentro de los servicios de vigilancia y seguridad privada”, relacionados en los artículos 2º y

52 del Decreto Ley 356 de 1994; y que, en armonía con los artículos 4º, 53 y 60, del mismo Decreto Ley 356, se infiere que este *"regula actividades que bien pueden ser prestadas por personas naturales o jurídicas, sin dedicación exclusiva y sin necesidad de constituirse con objeto único, como ocurre con las actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada."*

Asimismo indicó que en el Registro de Productores y Comercializadores de Equipos Tecnológicos para la Vigilancia y Seguridad, se encuentran registradas Unión Eléctrica S.A. y Ferretería Forero S.A., y, en consecuencia, *"... son sociedades sometidas, tanto en lo objetivo como en lo subjetivo, a la vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en consideración a que su objeto social de carácter multifuncional tiene relación directa con la 'fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada', y están registradas ante esta Superintendencia."*

3. El señor Superintendente de Sociedades manifiesta a la Sala que la entidad a su cargo reclama la competencia para la vigilancia de las sociedades con objeto social múltiple por las siguientes razones:

La Supersociedades fue creada por la Ley 58 de 1931 y su competencia está definida en el artículo 82 de la Ley 222 de 1995² así:

"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."

La inspección, la vigilancia y el control son "tres grados de supervisión diferentes" respecto de sujetos que también tienen "sus propias particularidades y

² Ley 58 de 1931 (mayo 5) *"Por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones"*. Artículo 1º: *"Créase dependiente del Gobierno una Sección Comercial encargada de la ejecución de las leyes y decretos que se relacionan con las Sociedades Anónimas. El Jefe de dicha Sección se llamara Superintendente de Sociedades Anónimas, será colombiano y tendrá la supervigilancia de todas la Sociedades mencionadas, con excepción de los establecimientos bancarios."/* Ley 222 de 1995 (diciembre 20) *"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."*

características”, y cada una de las mencionadas funciones está definida en la Ley 222³. En especial sobre la función de vigilancia dispone el inciso primero del artículo 84 de la Ley 222⁴:

“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.”

Como la norma transcrita prevé que la vigilancia “se ejerce sobre el sujeto, la sociedad persona jurídica, y no sobre la actividad que esta desarrolla en un contexto económico determinado”, la doctrina la denomina “vigilancia subjetiva”, mientras que la vigilancia dispuesta sobre las actividades de trascendencia en el interés general se cataloga como “vigilancia objetiva”.

Además, el citado artículo 84 prevé que es de competencia del Presidente de la República determinar las sociedades objeto de vigilancia, y también faculta al Superintendente de Sociedades para disponer la vigilancia de las sociedades que incurran en las conductas irregulares enlistadas en el artículo 83 y en el mismo artículo 84.

El Decreto 4350 de 2006, compilado en el Decreto 1074 de 2015 (artículos 2.2.2.1.1.1. y siguientes)⁵, estableció las condiciones para que las sociedades que no están sujetas a la vigilancia de otra superintendencia queden sometidas a la vigilancia de la Supersociedades. El señor Superintendente se refiere en particular a la vigilancia por activos o ingresos y a la admisión de la sociedad a un proceso de reestructuración; y explica que en el primer caso se encuentra la sociedad Ferretería Forero S.A., y en el segundo la sociedad Unión Eléctrica S.A.

4. El señor Superintendente de Sociedades cita y transcribe las disposiciones que rigen a la Supervigilancia, en especial los artículos 2º y 3º del Decreto 2355 de 2006, incorporado al Decreto 1070 de 2015⁶, y los artículos 4º, numeral 7, 52 y 53

³ Ley 222/95, artículos 83 (inspección), 84 (vigilancia) y 85 (control).

⁴ Modificado parcialmente por el Decreto Ley 19 de 2012.

⁵ Decreto 4350 de 2006 (diciembre 4) “por el cual se determinan las personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.”// Decreto 1074 de 2015 (mayo 26) “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo” – “TÍTULO 2 NORMAS QUE REGULAN EL COMERCIO INTERNO, CAPÍTULO 1 PERSONAS JURÍDICAS SUJETAS A LA VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, SECCIÓN 1 INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL”

⁶ Decreto 2355 de 2006 (julio 17) “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.” // Decreto 1070 de 2015 (mayo 26) “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”,

del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, expedido por el Decreto Ley 356 de 1994⁷ en los cuales se relacionan las actividades y las personas sujetas a ese estatuto, y “al permanente control, inspección y vigilancia de la Supervigilancia”.

También se refiere a (i) el concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica de la Supervigilancia, del 28 de septiembre de 2011, en el que afirmó que la regulación del sector de la vigilancia y la seguridad privada le otorga “exclusivamente a la Supervigilancia la facultad de exigir la información financiera a sus vigilados” y de sancionarlos si no la presentan; (ii) la Resolución No. 20173200013377 del 23 de marzo de 2017, por la cual la Supervigilancia solicita reporte de información financiera a las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades sujetas su control, inspección y vigilancia; y (iii) a los artículos 76 de la Ley 1151 de 2007 y 371 de la Ley 1819 de 2006 y el artículo 4 del Decreto ley 356 de 1994, relativos a la contribución que debe pagarse a las superintendencias en general y a la Supervigilancia en particular.

5. El “problema jurídico” del conflicto de competencias, explica el señor Superintendente, radica en determinar la “competencia de vigilancia subjetiva” sobre las sociedades identificadas atrás, porque: (i) su objeto social es de naturaleza múltiple, (ii) las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad privada son complementarias, (iii) la Supersociedades ha ejercido sobre ellas la vigilancia subjetiva de manera plena, continua e ininterrumpida, y (iv) de manera concomitante la Supervigilancia ordenó su inscripción en el registro a su cargo por las actividades complementarias relacionadas con vigilancia y seguridad privada, en el 2016 inició el cobro de la contribución para el sostenimiento por los años 2010 a 2015 y en el 2017 solicitó la presentación de estados financieros.

Agrega que la Oficina Jurídica de la Supersociedades, en concepto de septiembre de 2015, sustentó que la Supervigilancia tiene “competencia integral” para vigilar a las sociedades con objeto social específico “dirigido exclusiva y principalmente a la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada”, pero que

“PARTE 2 SECTOR DESCENTRALIZADO, TÍTULO 1 ENTIDADES ADSCRITAS, CAPÍTULO 1 SUPERINTENDENCIA”, artículo 1.2.1.1.1.: “La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. / Le corresponde ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada.”

⁷ Decreto ley 356 de 1994 (febrero 11), “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”. Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 (agosto 12) “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”.

“... tratándose de sociedades con objeto social múltiple, que consiste en el desarrollo de actividades comerciales de diferente naturaleza, como por ejemplo la producción, distribución, comercialización de bienes y servicios, y que además incorpora de manera complementaria la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, la Superintendencia de Sociedades reclama la competencia para su vigilancia subjetiva plena, preferente y exclusiva, así como para el cobro de la contribución correspondiente.”

Argumenta que la competencia “subjetiva, plena, preferente y exclusiva” que reclama respecto de las sociedades con objeto social múltiple, se fundamenta en la competencia residual asignada a la Supersociedades por el artículo 228 de la Ley 222 de 1995, porque:

(i) de acuerdo con las normas que rigen a las distintas superintendencias, el legislador ha asumido que “cuando una sociedad desarrolla una actividad cuya trascendencia para el interés general amerita la vigilancia del Estado, su objeto social es único y exclusivo”, y las funciones de inspección y vigilancia de competencia de la Supersociedades deben ser ejercidas por la superintendencia que vigila a la sociedad por razón de su actividad, si esas facultades le son asignadas de manera expresa.

(ii) el legislador “no previó la existencia de sociedades con objeto social múltiple, fenómeno económico que se ha desarrollado con el fin de abarcar distintas etapas de la cadena de valor...” y, en consecuencia, la vigilancia sobre esas sociedades recae en la Supersociedades porque debe seguirse “la regla ordinaria de competencia para la vigilancia subjetiva, prevista en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995...”. En este punto invoca la decisión C-746 de 2001 de la Sala Plena del Consejo de Estado⁸ y expone su interpretación sobre la misma.

(iii) La Supersociedades en materia de vigilancia subjetiva “ostenta una configuración legislativa especializada”, porque tiene separadas sus funciones de inspección y control; su objeto es velar porque las sociedades vigiladas se ajusten a la ley y a los estatutos; cuando el Presidente de la República determina cuáles son las empresas vigiladas puede darse prioridad al interés público económico; y el Supersociedades puede someter a vigilancia mediante acto administrativo particular y concreto a sociedades no vigiladas cuando incurren en irregularidades; y dispone de amplias facultades dirigidas a los ámbitos subjetivo y societario de la sociedad vigilada.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decisión del 25 de septiembre de 2001, Radicación número C-746. Actor: Superintendencia de Puertos y Transporte; Demandado: Superintendencia de Sociedades.

Esas particularidades de la función atribuida a la Supersociedades no se asignaron a la Supervigilancia pues para esta se tuvo en cuenta "principalmente el aspecto objetivo", esto es, la inspección, vigilancia y control de la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada.

Afirma que la vigilancia y la seguridad privadas son marginales en la actividad de las sociedades Ferretería Forero S.A. y Unión Eléctrica S.A., y que el concepto de vigilancia integral, adoptado para las sociedades con objeto social múltiple no es aplicable pues la competencia de la Supervigilancia resulta insuficiente para abarcar todos los aspectos subjetivos de ese tipo de sociedades, sin perjuicio de que la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, deban ser autorizadas por la Supervigilancia, sujetarse a su reglamentación y causar el cobro de las tarifas que correspondan por el registro, la autorización y la supervisión de tales actividades.

8. El señor Superintendente manifiesta que promueve el conflicto de competencias con la Supervigilancia "con el propósito" de que la Sala se pronuncie sobre los siguientes puntos (las subrayas son del original):

"1. Cuál es la superintendencia competente para ejercer la facultad de vigilancia de carácter subjetivo sobre las sociedades comerciales con objeto social múltiple, que ejercen distintas actividades comerciales y de manera complementaria realizan actividades de fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, específicamente sobre Unión Eléctrica S.A. en Reorganización, y Ferretería Forero S.A., por ser manifiesta la voluntad de las dos autoridades en el sentido de declararse competentes para ejercer la vigilancia subjetiva sobre dichas compañías.

"2. Cuál es la Superintendencia competente para realizar el cobro de la contribución por VIGILANCIA a las sociedades Unión Eléctrica S.A. En Reorganización, y Ferretería Forero S.A."

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 66).

Consta que la Secretaría de la Sala informó del presente asunto a las Superintendencias de Sociedades y de Vigilancia y Seguridad Privada, y a las sociedades Unión Eléctrica S. A., Ferretería Forero S. A., y Compañía Internacional de Integración S. A., con la finalidad de que presentaran sus argumentos si lo consideraban pertinente (folios 67 y 68).

Según informe secretarial (folio 97) tanto la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (folios 69 a 92) como la Superintendencia de Sociedades (folios 93 a 96), presentaron alegatos. Las sociedades comerciales guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Inicia con la síntesis de los argumentos expuestos por la Supersociedades para proponer el conflicto positivo de competencias administrativas; y luego hace una breve mención de la normatividad general sobre las superintendencias en la estructura de la Rama Ejecutiva nacional, y un análisis extenso de la “naturaleza de las superintendencias como titulares de la función de inspección, vigilancia y control”.

Ratifica los conceptos jurídicos emitidos en abril y junio de 2017, en respuesta a las consultas que le fueron hechas por la Supersociedades respecto de las sociedades a las que se refiere el conflicto de competencia planteado a esta Sala; y destaca que en tales conceptos manifestó:

“El conflicto de competencias que puede suscitarse, en relación con el asunto que nos ocupa, se ha de formular sobre la base de que el control de las sociedades de objeto múltiple o diverso, corresponde a la Superintendencia de Sociedades, con exclusión de las actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada, respecto de las cuales es competente la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y solo por la realización de dichas actividades por parte de los agentes del mercado.”

Con base en el Decreto ley 356 de 1994 y en el artículo 228 de la Ley 222 de 1995 concluye que en el caso de las sociedades Unión Eléctrica S.A. y Ferretería Forero S.A., se trata de la “concurrency de competencias” sobre las actividades que realizan por incluir las relacionadas con la vigilancia y la seguridad privadas; indica que en la actualidad son varias las sociedades que por realizar diversas actividades se consideran de objeto social múltiple; por lo mismo, son objeto de inspección y vigilancia por la Supersociedades y la Supervigilancia, y la contribución se establece en forma proporcional a los ingresos brutos que perciben por las actividades respectivamente vigiladas.

2. La Superintendencia de Sociedades

En sus alegatos y “para efectos de delimitar con claridad las sociedades comerciales sobre las cuales versa el presente conflicto de competencias”, informa a la Sala que la Supervigilancia:

(i) accedió a cancelar la inscripción en su registro de la sociedad Ferretería Forero S.A., lo cual permite entender que “reconocen su ausencia de supervisión en la mencionada sociedad”; y

(ii) que la Compañía Internacional de Integración S.A. está inscrita en el registro de Fabricantes, Importadores y Comerciantes de Equipos Tecnológicos de Vigilancia y Seguridad Privada con la Resolución 1308 del 10 de abril de 2006, con lo cual la Supersociedades entiende que dicha sociedad “está sometida a la supervisión de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.”

Manifiesta que el problema jurídico planteado en el conflicto deriva de la falta de “una definición unívoca y de orden legal de las facultades de inspección, vigilancia y control ejercidas por las diferentes Superintendencias”; y reitera los criterios expuestos en el escrito que dio inicio al conflicto de competencias.

Sobre la vigilancia denominada *subjetiva* precisa que “... supone e incluye la competencia de inspección sobre los aspectos jurídicos, económicos, administrativos y contables de las sociedades comerciales en general.” Mientras que la vigilancia *objetiva* se enfoca en distintos aspectos de la actividad que se vigila por ser de interés general, para velar por su eficiencia y calidad y para el cumplimiento de las normas que la rigen.

Observa que las decisiones de la Sala Plena de esta Corporación (C-746 de 2001) y de esta Sala (11 de julio de 2017) en las que se aplicó el concepto de “supervisión integral” versaban sobre sociedades con objeto social único.

Insiste en que como las sociedades Ferretería Forero S.A, Unión Eléctrica S.A. en Reorganización y la Compañía Internacional de Integración S.A., tienen “objeto social múltiple o diverso”, solicita “se realice una interpretación armónica, ajustada a la realidad de este fenómeno económico no contemplado en la ley, y de acuerdo con lo establecido en las normas que determinan el ámbito de supervisión de ambas superintendencias.”

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA., asignó, entre otras, la siguiente función a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

“... 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”.

Asimismo dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

“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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Con base en la norma transcrita la competencia de la Sala para decidir de fondo los conflictos positivos o negativos de competencias se configuran cuando (i) dos organismos o entidades nacionales, o nacionales y territoriales, o territoriales que no estén comprendidos en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo (ii) niegan o reclaman competencia (iii) para conocer un determinado asunto (iv) de naturaleza administrativa.

El caso objeto de estudio involucra el ejercicio de una competencia administrativa en un caso particular y concreto - la vigilancia de una sociedad comercial y el cobro de la contribución correspondiente -, que reclaman dos autoridades nacionales, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Por lo tanto, el conflicto de competencia planteado reúne los requisitos legales para que sea conocido y decidido de fondo por esta Sala.

b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin

competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*⁹. El artículo 21 *ibídem* (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

⁹ La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente texto: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

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

3. El problema jurídico

La jurisprudencia y la doctrina han elaborado los conceptos de vigilancia subjetiva, vigilancia objetiva y vigilancia integral para explicar el alcance de las facultades de inspección, control y vigilancia que la Supersociedades y las demás superintendencias deben ejercer sobre las sociedades comerciales y otras personas naturales y jurídicas y sobre los servicios y actividades que la Constitución y la ley determinen.

Sin excluir algún grado de discusión, la regla general es que las sociedades comerciales con objeto social único son pasibles de la vigilancia subjetiva de la Supersociedades, excepto las sociedades vigiladas por la Superfinanciera, o por otras superintendencias en razón de la actividad o el servicio que constituya su objeto social principal o único.

El conflicto que ahora se estudia hace referencia a sociedades comerciales que por tener objeto social múltiple o diverso, dan lugar a que la Supersociedades y la Supervigilancia reclamen la competencia para vigilarlas.

Reitera la Sala que de acuerdo con los alegatos del señor Superintendente de Sociedades, el conflicto queda circunscrito a la sociedad comercial Unión Eléctrica S.A., que tiene objeto social múltiple o diverso, que incluye algunas actividades relativas a la vigilancia y la seguridad privada y, además, se encuentra en proceso de reorganización empresarial regido por la Ley 1116 de 2006.

La Sala entonces se referirá brevemente (i) al régimen de insolvencia regulado en la Ley 1116 de 2006, (ii) a las funciones de inspección, vigilancia y control que cumplen las superintendencias en general y, en particular, la Supersociedades y la Supervigilancia, y (iii) a la jurisprudencia de la Corporación.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. El régimen de insolvencia regulado por la Ley 1116 de 2006

La Ley 1116 de 2006¹⁰ contiene el “régimen judicial de insolvencia” estructurado para “la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial...”, según lo señala el artículo 1º de la ley en cita, que también define el proceso de reorganización así:

“El proceso de reorganización pretende a través de un acuerdo, preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos.”

El artículo 2º de la Ley 1116 sujeta al régimen de insolvencia a las personas naturales y jurídicas que tengan la calidad de comerciantes con negocios permanentes en Colombia, las sucursales de sociedades extranjeras y los patrimonios autónomos.

El artículo 3º de la Ley 1116, enumera las “personas excluidas” del régimen en comento que comprenden a las entidades del sistema general de salud, las bolsas de valores y agropecuarias, las entidades vigiladas por las superintendencias Financiera y de Economía Solidaria, las empresas de servicios públicos domiciliarios, las entidades públicas, las personas naturales no comerciantes, y las personas jurídicas sometidas a un régimen especial de recuperación de negocios, liquidación o intervención administrativa para administrar o liquidar.

¹⁰ Ley 1116 de 2006 (diciembre 27) “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Derogó el Título II de la Ley 222 de 1995 que había modificado el Libro II del Código de Comercio y establecido el régimen de los procesos concursales.

De conformidad con el artículo 6º de la Ley 1116, son competentes para adelantar los procesos de insolvencia el juez civil del circuito del domicilio principal del deudor y la Supersociedades.

El parágrafo 2º del artículo 6º en cita, ordena:

“Sin perjuicio de las atribuciones conferidas en la presente ley al juez del concurso, la superintendencia u organismo de control que ejerza facultades de supervisión las conservará de manera permanente durante el proceso.”

Es decir, el proceso de insolvencia adelantado por el juez o por la Supersociedades no tiene entre sus efectos el de variar las competencias que en materia de vigilancia ejerzan sobre la sociedad o sus actividades, otras superintendencias o la misma Supersociedades.

4.2. Las funciones de las superintendencias en general y en particular las competencias de la Supersociedades y la Supervigilancia

Las superintendencias forman parte de la estructura de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional¹¹, y están creadas – con o sin personería jurídica – para ejercer por delegación las funciones de inspección, vigilancia y control que el artículo 189 de la Constitución Política asigna al Presidente de la República sobre la enseñanza (numeral 21), los servicios públicos (numeral 22), las actividades financieras, bursátiles, aseguradora y de manejo, aprovechamiento o inversión de los recursos captados del público, las entidades cooperativas, las sociedades mercantiles (numeral 24) y las instituciones de utilidad común (numeral 26).

¹¹ Ley 489 de 1998 (diciembre 29) “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.” Artículo 13, modificado por el artículo 45 del Decreto Ley 19 de 2012. “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.” // Artículo 38. “Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: 1. Del Sector Central: (...) e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. / 2. Del Sector descentralizado por servicios: (...) c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; (...).” / Artículo 66. “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.”

En la legislación no se encuentran definiciones generales de las funciones de inspección, vigilancia y control. Por lo cual la Sala¹² tiene dicho que es preciso revisar en cada caso las “diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras”, y las interpretaciones jurisprudenciales.

Lo que sí es claro e indiscutible es que las funciones públicas de inspección, vigilancia y control sobre las personas y las actividades, son materia de reserva legal por expreso mandato del artículo 150, numeral 8, constitucional:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

(...)”

4.2.1. Las funciones de la Supersociedades

La Supersociedades fue originalmente creada para ejercer la “supervigilancia” de las sociedades anónimas - exceptuados los establecimientos bancarios -, por la Ley 58 de 1931¹³.

Más adelante, la Ley 222 de 1995¹⁴, se ocupó de sus competencias y funciones, así:

En el artículo 82 estableció que la Supersociedades ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, de otras entidades que determine la ley y de las actividades enunciadas en el mismo artículo:

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 16 de abril de 2015, Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). Con análisis y cita de las Leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras; y las Sentencias C-851-13, C-570-12, C-787-07, C-263-96 reiterada en la C-172-14, también entre otras.

¹³Ley 58 de 1931 (mayo 5) “*Por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones*”. Artículo 1º: “*Créase dependiente del Gobierno una Sección Comercial encargada de la ejecución de las leyes y decretos que se relacionan con las Sociedades Anónimas. El Jefe de dicha Sección se llamara Superintendente de Sociedades Anónimas, será colombiano y tendrá la supervigilancia de todas la Sociedades mencionadas, con excepción de los establecimientos bancarios.*”

¹⁴ Ley 222 de 1995 (diciembre 20) “*Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.*”

“Artículo 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.”

Es decir, la regla general es la vigilancia de la Supersociedades a las sociedades comerciales, en los términos de la ley.

Las demás superintendencias pueden ejercer sobre sus sociedades vigiladas, las funciones de la Supersociedades, siempre que la ley se las asigne de manera expresa; de lo contrario, la Supersociedades continúa con sus competencias respecto de las sociedades vigiladas por la otra superintendencia, en los términos del artículo 228 de la Ley 222:

“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.”

En cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y control de la Supersociedades, la Ley 222 las define en sus artículos 83, 84 y 85.

De acuerdo con el artículo 83, la función de inspección es la atribución para “... solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos” que la Supersociedades determine, la información sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa, de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superfinanciera, e igualmente la facultad para adelantar de oficio investigaciones administrativas. (Subraya la Sala).

El artículo 84, primer inciso, define la función de vigilancia:

“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. (Subraya la Sala).

El inciso segundo del artículo 84 en comento faculta al Presidente de la República para determinar las sociedades que deben ser vigiladas, y también faculta al Supersociedades para vigilar las sociedades en las cuales como consecuencia de

la solicitud de información o de la práctica de investigación administrativa, se detecte cualquiera de las irregularidades enumeradas en el mismo artículo 84.¹⁵

La función de control, según el artículo 85, se ejerce mediante la aplicación de *“los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo”* respecto de *“cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia”*.

Ahora bien, el Presidente de la República, en desarrollo del artículo 84, inciso segundo, de la Ley 222 de 1995, expidió el Decreto 4350 de 2006¹⁶, por el cual determinó *las personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades siempre y cuando no estén sujetas a la vigilancia de otra Superintendencia*.

Advierte la Sala que el Decreto 4350 en cita está compilado en el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, del Sector Comercio, Industria y Turismo, artículos 2.2.2.1.1.1 a 2.2.2.1.1.6., pero en este aparte se usará su nomenclatura original.

Destaca la Sala que el acápite y el articulado del Decreto 4350 expresamente se refieren a las *“personas jurídicas”* que quedan bajo la vigilancia de la

¹⁵ L. 222/95, artículo 84, inciso segundo: *“a. Abusos de sus órganos de dirección, administración o fiscalización, que impliquen desconocimiento de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias; / b. Suministro al público, a la Superintendencia o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad; / c. No llevar contabilidad de acuerdo con la ley o con los principios contables generalmente aceptados. / d. Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social. / Respecto de estas sociedades vigiladas, la Superintendencia de Sociedades, además de las facultades de inspección indicadas en el artículo anterior, tendrá las siguientes: 1. Practicar visitas generales, de oficio o a petición de parte, y adoptar las medidas a que haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se hayan observado durante la práctica de éstas e investigar, si es necesario, las operaciones finales o intermedias realizadas por la sociedad visitada con cualquier persona o entidad no sometida a su vigilancia. / 2. Autorizar la emisión de bonos de acuerdo con lo establecido en la ley y verificar que se realice de acuerdo con la misma. / 3. Enviar delegados a las reuniones de la asamblea general o junta de socios cuando lo considere necesario. / 4. Verificar que las actividades que desarrolle estén dentro del objeto social y ordenar la suspensión de los actos no comprendidos dentro del mismo. / 5. Decretar la disolución, y ordenar la liquidación, cuando se cumplan los supuestos previstos en la ley y en los estatutos, y adoptar las medidas a que haya lugar. / 6. Designar al liquidador en los casos previstos por la ley. / 7. Autorizar las reformas estatutarias consistentes en fusión y escisión. / 8. (Numeral modificado por el artículo 149 del Decreto-Ley 19 de 2012). Convocar a reuniones extraordinarias del máximo órgano social en los casos previstos por la ley. En los casos en que convoque de manera oficiosa, la Superintendencia presidirá la reunión. / 9. Autorizar la colocación de acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto y de acciones privilegiadas. / 10. Ordenar la modificación de las cláusulas estatutarias cuando no se ajusten a la ley.”*

¹⁶ Decreto 4350 de 2006 (diciembre 4) *“Por el cual se determinan las personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.”*

Supersociedades, siempre que se dé la condición de no estar sujetas a la vigilancia de otras superintendencias.

Las personas jurídicas y en particular las sociedades comerciales pueden quedar bajo la vigilancia de superintendencias distintas a la Supersociedades, porque su objeto social corresponde a una actividad o servicio que por ser de interés general debe ser vigilado por mandato constitucional o legal. En esa hipótesis, la sociedad de que se trate queda por fuera del ámbito de competencia general de la Supersociedades.

En ese orden de ideas, el artículo 3º del Decreto 4350 en comento dispone que las sociedades que no están sujetas a la vigilancia de otra superintendencia, serán vigiladas por la Supersociedades si se encuentran en alguna de las situaciones enumeradas en el mismo artículo 3º.

De tales situaciones, para el caso que ahora ocupa a la Sala, debe destacarse:

“Artículo 3º. Quedarán sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando no sean sujetos de la vigilancia de otra Superintendencia, las siguientes personas jurídicas.

a) Las sociedades mercantiles y las empresas unipersonales que actualmente tramiten, o sean admitidas o convocadas por la Superintendencia de Sociedades a un proceso concursal, en los términos del artículo 89 de la Ley 222 de 1995, o que adelanten o sean admitidas a un acuerdo de reestructuración de conformidad con la Ley 550 de 1999, o las normas que las modifiquen o sustituyan, respectivamente.

(...)”

Hace notar la Sala que la norma transcrita debe leerse con referencia a la Ley 1116 de 2006 que derogó las disposiciones de la Ley 222 de 1995 relativas al proceso concursal.

El Decreto 4350, artículo 7º, también ordenó que quedaban exentas de la vigilancia de la Supersociedades a partir del primer día hábil del mes de abril de 2007, todas las sociedades mercantiles y empresas unipersonales que para la fecha de su expedición eran vigiladas por la misma Supersociedades, “...salvo que se hallen incursas en alguna de las causales que el presente decreto establece, en cuyo caso la vigilancia continuará.”

En cuanto al sostenimiento de los gastos de la Supersociedades, el artículo 88 de la Ley 222 de 1995 ordenó:

"Artículo 88. Gastos de funcionamiento. Los recursos necesarios para cubrir los gastos que ocasione el funcionamiento de la Superintendencia de Sociedades, se proveerán mediante contribución a cargo de las sociedades sometidas a su vigilancia o control.

Tal contribución consistirá en una tarifa que se calculará sobre el monto total de los activos, incluidos los ajustes integrales por inflación, que registre la sociedad a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. (...)

Asimismo la norma en cita contiene las reglas para la liquidación de la contribución¹⁷, entre las cuales se prevé la de establecer una tarifa diferencial cuando, por ejemplo, la sociedad se encuentre en concordato o liquidación, figuras que hoy deben entenderse como los procesos propios del régimen de insolvencia de la Ley 1116 de 2006.

4.2.2. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

¹⁷ Ley 222/95, artículo 88: (subraya la Sala) "...Dicha contribución se liquidará conforme a las siguientes reglas: 1. Se determinará el monto total del presupuesto de funcionamiento que demande la Superintendencia en el período anual respectivo. / 2. El total de las contribuciones corresponderá al monto del presupuesto de funcionamiento de la Superintendencia. / 3. Con base en el total de activos de las sociedades vigiladas y controladas al final del período anual anterior, el Superintendente de Sociedades mediante resolución establecerá la tarifa de contribución a cobrar, que podrá ser diferente según se trate de sociedades activas, en período preoperativo, en concordato o en liquidación. La tarifa que se fije no podrá ser superior al uno por mil de los activos mencionados. / 4. Cuando la sociedad no hubiere estado vigilada o controlada durante todo el período, la contribución a cobrarse, se establecerá en proporción al lapso de vigilancia o control correspondiente. En ningún caso, la contribución a cobrar a cada sociedad podrá exceder del uno por ciento del total de las contribuciones. / 5. Las contribuciones se liquidarán por cada sociedad anualmente con base en el total de sus activos multiplicados por la tarifa que fije la Superintendencia de Sociedades para el período fiscal correspondiente. / 6. Cuando una sociedad no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia, teniendo en cuenta el total de activos que figure en el último balance que repose en los archivos de la entidad, hará la correspondiente liquidación. / 7. Cuando una sociedad, presente saldos a favor de períodos anteriores, éstos, podrán ser aplicados para ser deducidos del pago de la vigencia fiscal que esté en curso. / 8. Todo reintegro por concepto de contribuciones será tramitado de acuerdo con las normas que para tal fin fije la Tesorería General de la Nación. / La Superintendencia de Sociedades podrá cobrar a las sociedades no vigiladas ni controladas o a otras entidades o personas, por los servicios que les preste, según sean los costos que cada servicio implique para la entidad. / Las sumas por concepto de contribuciones o por prestación de servicios que no se cancelen en los plazos fijados por la Superintendencia, causarán los mismos intereses de mora aplicables al impuesto de renta y complementarios."

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 61 de 1993¹⁸ para regular armas, municiones y explosivos y adoptar el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, este fue expedido mediante el Decreto Ley 356 de 1994.

La Ley 62 de 1993¹⁹ en el artículo 34 creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa y en el artículo 35 confirió facultades para determinar su estructura orgánica, funciones y el régimen sancionatorio que podría aplicar; dichas facultades se ejercieron con el Decreto Ley 2453 de 1993²⁰.

A continuación se repasan las disposiciones de los Decretos 2453 y 356 relativas al asunto de la presente decisión.

- El Decreto Ley 2453 de 1993:

El Decreto Ley 2453 creó la Supervigilancia como "un organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con

¹⁸ Ley 61 de 1993 (agosto 12) "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas". Artículo 1o. "De conformidad con el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos: (...) j) Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente sobre los siguientes aspectos : principios generales, constitución, licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad, régimen laboral ; régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada y control de las empresa ; seguros, garantías del servicio de la vigilancia privada ; reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento ; reglamento de uniformes ; regulación sobre equipos electrónicos para vigilancia y seguridad privada y equipos de comunicaciones y transporte ; mecanismos de inspección y control a la industria de la vigilancia privada ; protección, seguridad y vigilancia no armada, asesorías, consultorías en seguridad privada e investigación privada ; colaboración de la vigilancia y seguridad privada con las autoridades ; régimen de sanciones, regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada."

¹⁹ Ley 62 de 1993 (agosto 12) "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República". Artículo 34. "Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Créase la Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa." / Artículo 35. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos: (...) 7. Determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada."

²⁰ Decreto Ley 2453 de 1993 (diciembre 7) "Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se dictan otras disposiciones".

autonomía administrativa y financiera” (artículo 1º), al que le corresponde “ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada” (artículo 2º)²¹.

En el artículo 3º, el Decreto Ley 2453 en comento refirió la competencia de la Supervigilancia a los siguientes servicios o actividades (subraya la Sala):

“Artículo 3o. COMPETENCIA. Corresponde a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la vigilancia, inspección y control de los siguientes servicios o actividades:

- 1. Servicios de vigilancia y seguridad privada.*
- 2. Servicios de transporte de valores.*
- 3. Servicios de seguridad y vigilancia interna de empresas, públicas o privadas.*
- 4. Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.*
- 5. Servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad.*
- 6. Otros servicios especiales de vigilancia y seguridad privada.*
- 7. Fabricación, instalación o comercialización de equipos para vigilancia y seguridad privada, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.*
- 8. Fabricación, instalación o comercialización de blindajes.*

Los servicios de vigilancia y seguridad privada son regulados de manera especial por el estatuto expedido con el Decreto Ley 356 de 1994, que incluye, por supuesto, disposiciones concernientes a las competencias de la Supervigilancia y

²¹ D.L. 2453/93, artículo 2º: “OBJETIVOS. A la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, corresponde ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada y en especial el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1. Asegurar la confianza pública en la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada. / 2. Velar porque quienes prestan estos servicios mantengan en forma permanente los más altos niveles de eficiencia técnica y profesional para atender sus obligaciones. / 3. Evitar que personas no autorizadas conforme a la ley, ejerzan las actividades exclusivas de los vigilados. / 4. Garantizar el cumplimiento de las normas legales y procedimientos para la adecuada prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. / 5. Garantizar que el ejercicio de la vigilancia, y la seguridad privada, y las personas a ella vinculadas, contribuyan realmente a la prevención del delito, reduciendo las oportunidades para la actividad criminal, desalentando la acción de los criminales en colaboración con las autoridades de la República. / 6. Velar porque las entidades sometidas a su vigilancia y los equipos o elementos autorizados no sean empleadas para fines distintos a los autorizados por la ley, protegiendo el interés general y particularmente el de terceros de buena fe. / 7. Asegurar que en cumplimiento de las actividades de vigilancia y seguridad privada se respeten los derechos y libertades de la comunidad. / 8. Adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir y estimular el desarrollo tecnológico y profesional de la industria de la vigilancia y la seguridad privada. / 9. Adoptar correctivos e imponer sanciones en los casos en que se violen las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, o cuando se ejerza esta actividad sin las autorizaciones legales correspondientes.”

a las personas naturales y jurídicas que por prestar dichos servicios quedan sujetas a la inspección, vigilancia y control de dicha superintendencia.

Para el funcionamiento de la Supervigilancia, el artículo 28 del Decreto Ley 2453 estableció:

“Artículo 28. Pago de contribuciones. Todos los gastos necesarios para el manejo de las Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada serán pagados de la contribución impuesta con tal fin a las entidades vigiladas, la cual será exigida por el Superintendente con aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para estos efectos, el Superintendente deberá el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades vigiladas la contribución la cual deberá ser depositada por éstos en la Dirección General del Tesoro a su favor.

La contribución guardará proporción respecto de los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados, y costo de vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según éste se dirija a terceros o a la seguridad interna de una empresa.”

- El Decreto Ley 356 de 1994.

El Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada expedido mediante el Decreto Ley 356 de 1994 se ocupa de regular la prestación por los particulares de los servicios de vigilancia y seguridad privada (artículo 1º.) que para los efectos del mismo decreto se definen en el artículo 2º:

“Artículo 2º.- Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada. Para efectos del presente decreto, entiéndese por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin.”

Las actividades enunciadas en el artículo 2º transcrito, se precisan de manera taxativa en el artículo 4º del decreto Ley 356 en cita, para determinar el ámbito de aplicación del mismo decreto:

“Artículo 4o. Campo de aplicación. Se hallan sometidos al presente decreto:

- 1. Los servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego o con cualquier otro medio humano, animal, tecnológico o material.*
- 2. Los servicios de transporte de valores.*

3. Los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales, públicas o privadas.
4. Los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada.
5. Los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.
6. Los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad.
7. La fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada.
8. Utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada."

Establecido el campo de aplicación con referencia a los servicios, el Decreto Ley 356 en su artículo 7º sujeta al control, la vigilancia y la inspección de la Supervigilancia, a las personas naturales o jurídicas que lo desarrollan, y a lo largo de su articulado consagra los requisitos y reglas para la prestación del servicio y su vigilancia.

Dice el artículo 7º en mención:

"Artículo 7º.- Control. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejercerá control, inspección y vigilancia sobre todas la personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada y sus usuarios de conformidad con lo establecido en la ley."

De las personas jurídicas que desarrollen las mencionadas actividades y en consecuencia quedan sujetas a la vigilancia de Supervigilancia, se ocupa en especial el Título II del Decreto ley 356, en el cual se encuentran las siguientes:

- (i) Las empresas de vigilancia y seguridad privada. Son sociedades de responsabilidad limitada, con objeto social único que consista en la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija, móvil y/o escoltas, y que pueden desarrollar como servicios conexos los de asesoría o investigación en seguridad (artículo 8º).
- (ii) Los Departamentos de Seguridad. Son dependencias de empresas, organizaciones empresariales o entidades de derecho público o privado, que prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada a las mismas empresas, organizaciones empresariales o entidades (artículo 17).
- (iii) Las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada. Son las empresas asociativas sin ánimo de lucro, creadas con el objeto de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada a terceros y desarrollar servicios conexos, como los de asesoría, consultoría e investigación en seguridad (artículo 23).

(iv) Transporte de valores. Se presta por sociedades de responsabilidad limitada que tienen por objeto social la prestación remunerada de servicios de transporte, custodia y manejo de valores y sus actividades conexas (artículo 30).

(v) Servicios especiales de vigilancia y seguridad privada. Son los autorizados "en forma expresa, taxativa y transitoria" por la Supervigilancia a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto exclusivo de proveer su propia seguridad para desarrollar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público, que requieren un nivel de seguridad de alta capacidad (artículo 39).

(vi) Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada. Son las cooperativas, juntas de acción comunal o empresas comunitarias que conforman las comunidades para proveerse de vigilancia y seguridad privada (artículo 42).

(vii) Empresa de vigilancia y seguridad sin armas. Son sociedades que tienen por objeto social la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada con medios humanos, animales, materiales o tecnologías distintos de las armas de fuego. Esas sociedades pueden desarrollar actividades conexas como asesorías, consultorías e investigación en seguridad (artículo 47).

Destaca la Sala que las personas jurídicas sujetas al estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y por mandato de este a la vigilancia del Supervigilancia, tienen en común la exigencia de que los servicios de seguridad y vigilancia privada deben constituir su objeto social, con la posibilidad para algunas de ellas, de realizar como actividades conexas las de asesoría, consultoría e investigación en materia de seguridad.

El Título III del Decreto Ley 356 o Estatuto de vigilancia y seguridad privada, contiene las reglas sobre los "servicios de vigilancia y seguridad privada sin armas". En el Capítulo II, sobre "equipos para la vigilancia y la seguridad privada", ordena:

*"Artículo 52º.- Actividades de fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos para vigilancia y seguridad privada. Las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 53 de este Decreto, deberán registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y estarán sometidas a su permanente control, inspección y vigilancia.
El Gobierno Nacional reglamentará el ejercicio de estas actividades."*

En virtud de la disposición transcrita, las personas naturales o jurídicas que fabriquen, importen, instalen comercialicen o arrienden equipos para la vigilancia y la seguridad privadas, tienen el deber de registrarse en la Supervigilancia y quedan sujetas a su permanente control, inspección y vigilancia.

El artículo 53, enumera los equipos que “serán objeto de inspección, control y vigilancia” de la Supervigilancia²². El uso, los compradores y usuarios de estos equipos deben cumplir los requisitos de que tratan los artículos 54 a 59, los cuales incluyen el registro ante la supervigilancia y el ejercicio por esa de su función de inspección.

Ahora bien, la regla de interpretación de las leyes consagrada en el artículo 30 de la Ley 57 de 1887 enseña que el contexto de la ley permite ilustrar el sentido de sus partes. Así, la lectura integrada del Decreto Ley 356 de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, permite concluir:

(i) Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada deben organizarse bajo las modalidades y con las exigencias establecidas en el estatuto que los regula y solo pueden realizar como actividades complementarias las de consultoría, asesoría o investigación en seguridad. Así conformadas, la Supervigilancia ejerce sobre las personas y sobre su actividad, las funciones de inspección, vigilancia y control para las cuales se creó.

En los términos de la doctrina y la jurisprudencia, la Supervigilancia ejerce sobre ellas la vigilancia subjetiva y la vigilancia objetiva.

(ii) Las personas naturales o jurídicas, que fabriquen, importen, instalen, comercialicen o arrienden los equipos de vigilancia identificados en el artículo 53

²² D.L. 356/94, Artículo 53. “Equipos. Serán objeto de inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, los siguientes equipos, entre otros: 1. Equipos de detención. Son todos aquellos materiales o equipos para descubrir la presencia de armas u otros elementos portados por las personas. / 2. Equipos de visión o escucharremotos. Son todos aquellos equipos y materiales que se emplean para observar o escuchar lo que sucede en lugares remotos. / 3. Equipos de detención, identificación, interferencia y escucha de comunicaciones. Son aquellos equipos que se emplean para descubrir, identificar, interferir y escuchar sistemas de comunicaciones, o para descubrir la presencia de estos mismos sistemas. / 4. Equipos de seguridad bancaria. Son todos aquellos materiales o equipos que se emplean para proteger instalaciones, valores, dineros, joyas, documentos y demás elementos de custodia de las entidades bancarias o similares. / 5. Equipos o elementos ofensivos. Son todos aquellos equipos o elementos fabricados para causar amenaza, lesión o muerte a las personas. / 6. Equipo para prevención de actos terroristas. Son todos aquellos equipos o materiales utilizados para detectar, identificar y manejar explosivos o los elementos con que se pueden realizar actos terroristas. / Los demás que determine el Gobierno Nacional.”

del comentado Decreto Ley 356, deben registrarse ante la Supervigilancia y esta ejerce sus funciones de control, inspección y vigilancia sobre las actividades mencionadas, es decir, ejerce la vigilancia objetiva, lo cual supone que respecto de las personas su competencia no podrá ir más allá de la inherente a la actividad misma, y, en consecuencia, compete a la Supersociedades el ejercicio de la vigilancia subjetiva.

4.3. La jurisprudencia del Consejo de Estado

En los escritos dirigidos a la Sala, el señor Superintendente de Sociedades manifestó su criterio en el sentido de que el legislador “no previó la existencia de sociedades con objeto social múltiple” y por lo mismo, para su vigilancia la regla aplicable es la del artículo 84 de la Ley 222 de 1995 con base en la cual la Supersociedades reclama la vigilancia subjetiva sobre tales sociedades invocando en su favor, además de la norma legal, la decisión C-746 de 2001 de la Sala Plena de esta Corporación.

En efecto, la decisión C-746-01 en cita, versó sobre el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Supersociedades y la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con el cálculo de bonos pensionales de la sociedad Metro de Medellín Ltda.

La Sala Plena analizó que la Superintendencia de Puertos y Transporte había sido creada para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control “en materia de tránsito, transporte y su infraestructura...” (Ley 1 de 1991 y Decretos 101 y 1016 de 2000²³); de manera que le correspondía ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las personas naturales o jurídicas y las empresas unipersonales que tuvieran por objeto la prestación del servicio público de transporte, como era el caso de Metro de Medellín Ltda., y no solamente sobre la actividad, porque:

“... Si bien el legislador puede atribuir a una superintendencia algunas funciones de inspección, vigilancia y control y otras, a otra superintendencia, así como el Presidente de la República delegarlas así, respecto de sociedades o personas que prestan un mismo servicio público, es lo importante y lo que debe examinarse al definir competencias administrativas que la asignación expresa de funciones y la

²³ Ley 1 de 1991 (enero 10) “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, artículo 25: “Superintendencia General de Puertos. Créase la Superintendencia General de Puertos, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. (...)” // Decreto No. 101 de 2000 (febrero 2) “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones.” // Decreto 1016 de 2000 ((junio 6) “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte.” Modificado por los Decretos 1479 de 2014 y 2741 de 2001.

claridad de cualquier delegación de las mismas, permita un preciso deslinde de las labores que a los organismos de control y vigilancia corresponden sobre los servicios públicos y las personas que los prestan. Esto es lo que observa la Sala que se presenta, en el caso del control integral que le ha sido atribuido a la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con el servicio público de transporte y con las personas que lo prestan, en particular con la Sociedad Metro de Medellín Ltda. Esto no solo por las facultades expresamente delegadas sino por cuanto varias de ellas en los diferentes casos, se ajustan a las definiciones de la ley 222 y coinciden y se identifican ellas con algunas formas de inspección, control y vigilancia y con procedimientos característicos, precisamente, del ejercicio de las atribuciones de que trata la mencionada ley.”

La Sala de Consulta y Servicio Civil, en decisiones recientes ha analizado los casos de una sociedad con objeto social único y el de una sociedad con objeto social múltiple.

En decisión del 11 de julio de 2017 resolvió el conflicto planteado entre la Supersociedades y la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con la competencia para tramitar la queja de un accionista de la sociedad Puerto Industrial Aguadulce S.A. relativa al derecho estatutario de preferencia.

El objeto social de la sociedad en mención es la operación y administración de un terminal multipropósito y el desarrollo de operaciones portuarias, por lo que en virtud de los Decretos 101 de 2000 y 2741 de 2001, en armonía con el artículo 12 de la Ley 1242 de 2008²⁴, está sujeta a la inspección, el control y vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, que se refiere a la actividad y a las personas que prestan los servicios de transporte fluvial y desarrollan actividades portuarias.

La Supersociedades, en el trámite del conflicto que dio lugar a la decisión en comento, citó la Decisión C-746 de 2001 de la Sala Plena ya comentada, y manifestó que “... en el contexto de una sociedad con objeto social único, dedicada exclusivamente a la prestación del servicio público de transporte, el Consejo de Estado determinó que le corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte ejercer la supervisión integral sobre dicha compañía, la cual comprende la vigilancia objetiva sobre la actividad de puertos y transporte y la vigilancia subjetiva sobre la persona jurídica en los aspectos societarios, económicos, jurídicos, contables y administrativos...”.

La conclusión de esta Sala se encuentra fundamentada además, en el artículo 12 de la Ley 1242 de 2008, según el cual:

²⁴ Ley 1242 de 2008 (agosto 05) “Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 12. La inspección, vigilancia y control a la prestación del servicio público de transporte fluvial delegada a la Superintendencia de Puertos y Transporte o quien haga sus veces, se refiere a los aspectos objetivos y subjetivos de las empresas prestadoras de los servicios de transporte fluvial y de la actividad portuaria.

De manera que por expreso mandato legal la Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce control integral respecto de las sociedades cuyo objeto social consista en la prestación de servicios de transporte fluvial o actividades portuarias, y se configure como objeto social único.

Con relación a sociedades de objeto múltiple, la Sala en decisión del 26 de septiembre de 2017 declaró competente a la Supersociedades para ejercer la vigilancia subjetiva sobre la sociedad C.I. UNIÓN DE BANANEROS DE URABÁ S.A., en el conflicto surgido con la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El conflicto se planteó porque la mencionada sociedad tiene como objeto social principal las actividades relativas a la comercialización en el exterior de banano y otros productos agrícolas, ganaderos e industriales; a la adquisición, importación, distribución, venta e industrialización de bienes de toda clase para la mejor explotación de la tierra destinada a la agricultura y la ganadería; y a la obtención de concesiones de bosques y recursos naturales en general.

Dentro de las actividades complementarias la sociedad tiene, entre otras, la realización de actividades propias del transporte marítimo y fluvial, y la construcción, organización, administración y sostenimiento de puertos marítimos y fluviales para recibir, depositar y almacenar transitoriamente bienes.

La Superintendencia de Puertos y Transporte argumentó que en virtud del artículo 12 de la Ley 1242 de 2008, tenía la vigilancia integral sobre la sociedad C.I. UNIÓN DE BANANEROS DE URABÁ S.A porque consideró que se trataba de una empresa prestadora de los servicios de transporte fluvial y que desarrollaba actividad portuaria.

El análisis del objeto social de la sociedad permitió a la Sala concluir que si bien dicho objeto involucra actividades de variada índole, la actividad principal no es la operación portuaria ni la prestación del servicio público de transporte.

En consecuencia, en la decisión comentada la Sala declaró competente a la Supersociedades para ejercer la vigilancia subjetiva sobre la sociedad en mención.

Como se verá a continuación, el conflicto que ahora debe resolver la Sala versa también sobre una sociedad con objeto múltiple.

5. Caso Concreto

Reitera la Sala que en su escrito inicial el señor Superintendente de Sociedades planteó el conflicto positivo de competencias administrativas con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada respecto de tres sociedades comerciales: Unión Eléctrica S.A., en Reestructuración, Ferretería Forero S.A., y Compañía Internacional de Integración S.A.

Sin embargo, en los alegatos presentados dentro del trámite informó que la sociedad Ferretería Forero S.A., ya no está sujeta a la supervisión de la Supervigilancia porque esta había revocado la inscripción en sus registros de la mencionada sociedad, y que la Compañía Internacional de Integración S.A. está inscrita en el Registro de Fabricantes, Importadores y Comerciantes de Equipos Técnicos de Vigilancia y Seguridad Privada desde el 2006, por lo cual está sujeta a la supervisión de la Supervigilancia.

En consecuencia, el conflicto de competencias se circunscribe a la sociedad Unión Eléctrica S.A, en Reorganización.

b. Las condiciones particulares de la sociedad Unión Eléctrica S.A. en Reorganización

De acuerdo con el certificado de la Cámara de Comercio de Medellín que obra a folios 10 a 20 del expediente, la sociedad Unión Eléctrica S.A. tiene como objeto social el desarrollo de las actividades de planeación, consultoría, interventoría, financiación, gestión predial y ambiental, construcción, mantenimiento, rehabilitación, pruebas, puesta en servicio, operación, capacitación y prestación de servicios asociados a la ejecución de obras públicas, proyectos de todo tipo o clase mediante la celebración de contratos privados o públicos tales como los de obra pública, concesión, etc.

Las actividades en cuestión se describen también en relación con las obras de ingeniería eléctrica, electromecánica, electrónica y de telecomunicaciones, que incluyen soluciones de seguridad y vigilancia privada. Estas soluciones se detallan como "actividades adicionales" al objeto social.

Igualmente obra en el expediente la información del señor Superintendente de Sociedades en el sentido de que la sociedad Unión Eléctrica S.A. está sometida a un proceso de reorganización empresarial de conformidad con la Ley 1116 de 2006.

Se concluye entonces que la sociedad Unión Eléctrica S.A.:

a) No corresponde a ninguno de los tipos de personas jurídicas definidos en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y tampoco tiene como objeto social único ni principal la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. Por consiguiente, la Supervigilancia no tiene competencia para ejercer la vigilancia subjetiva de la sociedad.

b) Su objeto social es la ejecución de obras de ingeniería. En sus estatutos prevé como actividades adicionales las de “diseño, suministro, integración, implementación, mantenimiento y operación de sistemas electrónicos de seguridad.” Estas actividades entran en la descripción de las actividades que por mandato del artículo 52 del Decreto Ley 356 obligan a la persona jurídica a registrarse en la Supervigilancia para que esta ejerza sobre las mismas y la sociedad la vigilancia objetiva por razón de y solo en relación con tales actividades.

Por consiguiente, como persona jurídica y respecto de su objeto principal, no está sujeta a la vigilancia de la Supervigilancia; y con base en los documentos conocidos por la Sala, tampoco es sujeto de vigilancia de otra superintendencia.

c) Como sociedad comercial es sujeto de las funciones de inspección, vigilancia y control que, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley 222 de 1995, son de la competencia de la Supersociedades, como regla general.

No obstante, al entrar en el proceso de reorganización empresarial, quedó sujeta a la vigilancia permanente de la misma Supersociedades, por la disposición contenida en el artículo 3º, literal a) del Decreto 4350 de 2006 (artículo 2.2.2.1.1.3, numeral 1, del Decreto 1074 de 2015).²⁵

d) El ejercicio de la función de vigilancia causa en favor de la Supersociedades la contribución correspondiente, con fundamento en el artículo 88 de la Ley 222 de 1995.

²⁵ D. 4350/06, Artículo 3º. “Quedarán sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando no sean sujetos de la vigilancia de otra Superintendencia, las siguientes personas jurídicas: a) Las sociedades mercantiles y las empresas unipersonales que actualmente tramiten, o sean admitidas o convocadas por la Superintendencia de Sociedades a un proceso concursal, en los términos del artículo 89 de la Ley 222 de 1995, o que adelanten o sean admitidas a un acuerdo de reestructuración de conformidad con la Ley 550 de 1999, o las normas que las modifiquen o sustituyan, respectivamente.(...)”. Norma que como se dejó explicado debe leerse con referencia a la Ley 1116 de 2006 que sustituyó las disposiciones de la Ley 222 de 1995 en materia de procesos concursales de las sociedades comerciales.

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 adelantar la vigilancia subjetiva sobre la sociedad Unión Eléctrica S.A.

SEGUNDO: DECLARAR competente a la Superintendencia de Sociedades para realizar el cobro de la contribución por vigilancia a la sociedad Unión Eléctrica S.A.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Superintendencia de Sociedades, y a la sociedad Unión Eléctrica S.A.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr, según el caso, a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala


GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado


ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado


ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado


LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

22

22

