



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2020

Número Único: 11001 03 06 000 2020 00232 00

Referencia: Conflicto positivo de competencias administrativas.

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

Asunto: Competencia para ejercer la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución por vigilancia respecto de la Sociedad Internacional de Integración S.A. Vigilancia sobre sociedades que tienen objeto social múltiple.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia conferida por el artículo 39 y la función prevista en 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

De la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se resumen los antecedentes así:

➤ Por Escritura Pública núm. 0000225 del 15 de marzo de 1999, en la Notaría 62 de Bogotá D.C se constituyó la sociedad de naturaleza comercial denominada Andcom Ltda, la cual, fue inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá, el 29 de marzo de 1999, con el núm.00673880 del Libro IX (Carpeta 1, anexo 3, folio 2).

➤ Mediante escritura pública del 13 de diciembre de 2013, en la Notaría Tercera de Bogotá se llevaron a cabo dos reformas especiales sobre la sociedad Andcom Ltda, consistentes en *i)* cambio de denominación o razón social de Andcom Ltda a Compañía Internacional de Integración S.A. y *ii)* transformación de sociedad limitada a anónima bajo el nombre de: Compañía Internacional de Integración S.A. (Carpeta 1, anexo 3, folio 2).

- Las actuaciones señaladas arriba fueron registradas en la Cámara de Comercio de Bogotá, el 31 de diciembre de 2013, bajo el núm. 01795254 del Libro IX (Carpeta 1, anexo 3, folio 2).
- La Compañía Internacional de Integración S.A. no se encuentra disuelta, su duración es hasta el 15 de marzo de 2040 y su objeto social está comprendido por las actividades económicas que se señalan a continuación:
- Actividad principal Código CIIU: 4652 (comercio al por mayor de equipo, partes y piezas electrónicos y de telecomunicaciones)¹.
- Actividad secundaria Código CIIU: 6202 (actividades de consultoría informática y actividades de administración de instalaciones informáticas).
- Otras actividades Código CIIU: 4651 (comercio al por mayor de computadores, equipo periférico y programas de informática) y 8020 (actividades de servicios de sistemas de seguridad). (Carpeta 1, anexo 3, folio 17).
- El 7 de octubre de 2020, la Superintendencia de Sociedades solicitó, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dirimir el conflicto positivo de competencias administrativas suscitado entre esta autoridad y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en los siguientes términos (Carpeta 3, archivo 5, folio 1):
- Que se determine la autoridad competente «para adelantar el ejercicio de las(sic) facultad de vigilancia y para realizar el cobro de la contribución por vigilancia de la sociedad con objeto social MÚLTIPLE COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE INTEGRACIÓN S.A.».

En atención a lo anterior la Superintendencia de Sociedades realizó las siguientes precisiones (Carpeta 1, archivo 1, folios 1 a 17):

- La Compañía Internacional de Integración S.A. es una sociedad con objeto social múltiple que consiste en el desarrollo de actividades mercantiles de diverso origen que no se encuentran vinculadas de forma exclusiva a servicios de seguridad y vigilancia, «con lo cual es evidente que la vigilancia subjetiva corresponde a la Superintendencia de Sociedades»

¹ Las actividades económicas que responden a los códigos CIIU enlistados en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Compañía Internacional de Integración S.A., se obtuvieron de la Resolución núm. 000139 del 21 de noviembre del 2012. «Por la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas – CIIU» revisión 4 adaptada para Colombia. Ver página de la DIAN

➤ De acuerdo con el artículo 2.2.2.1.1.1. del Decreto 1074 de 2015², la Compañía Internacional de Integración S.A. está sometida a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades por la causal de vigilancia por activos e ingresos.

En consecuencia, la Superintendencia de Sociedades tiene el derecho de facturar a la sociedad mencionada con ocasión de la referida supervisión, una contribución anual que se calcula con base en una tarifa sobre el monto total de los activos de la sociedad, de conformidad con lo establecido en el artículo 88 de la Ley 222 de 1995.

➤ La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ha manifestado su posición en el sentido de que, al haber registrado y autorizado a la Compañía Internacional de Integración S.A. para «la Fabricación, Importación, instalación, comercialización o arrendamiento de Equipos para la Vigilancia y Seguridad Privada», dicha entidad quedó incluida dentro de las sociedades sobre las cuales ejerce control, inspección y vigilancia, y por lo tanto, también es sujeto pasivo del cobro de la contribución respectiva por esa vigilancia.

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 días con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (carpeta 3, archivos 2 y 3).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, al jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Sociedades y a los terceros interesados: Compañía Internacional de Integración S.A. (carpeta 3, archivos 5 y 6).

Obra también constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que, durante la fijación del edicto, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada presentó alegatos (carpeta 2, archivo 2).

² El Decreto 1074 de 2015 (mayo 6), «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo», compiló el 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».

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. De la Superintendencia de Sociedades

Si bien no se pronunció dentro del trámite adelantado en esta Sala, se resumen los argumentos expuestos en el escrito del 5 de octubre de 2020, mediante el cual, la Superintendencia de Sociedades planteó el conflicto de competencias.

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Sociedades señaló que el objeto social de la Compañía Internacional de Integración S.A., era de naturaleza múltiple y solo de manera complementaria incluyó las actividades de fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, por lo cual, consideró que la competencia de vigilancia subjetiva era de la Superintendencia de Sociedades y que, además, dicha vigilancia debía ser preferente y exclusiva, así como el cobro de la contribución correspondiente.

Indicó que, si el asunto hubiese sido sobre una sociedad que tuviera como objeto social único o principal la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, sí le correspondía a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada realizar la vigilancia subjetiva, porque prevalecía «la tutela especializada de una actividad en la que está comprometido el interés general».

También explicó que a la Superintendencia de Sociedades se le estableció de manera específica un catálogo de facultades concretas dirigidas al ámbito societario y subjetivo de la empresa vigilada para dar prioridad al interés público económico, mientras que, la regulación atribuida a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en cuanto a sus facultades de supervisión se definió con primacía del aspecto objetivo de las sociedades que era de su competencia vigilar.

En igual sentido, adujo que la competencia de vigilancia subjetiva sobre sociedades con objeto social múltiple debía seguir la regla ordinaria de competencia para la vigilancia, prevista en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995, lo cual atendía a «una configuración legislativa especializada desde la perspectiva técnico societaria».

Lo anterior, sin perjuicio de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada liquidara el cobro de las tarifas propias del registro, autorización y supervisión que se ejecutaron respecto de la Compañía Internacional de Integración S.A. en lo que tuvo que ver con las actividades de fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada.

Para finalizar, comunicó que la Compañía Internacional de Integración S.A. estaba sometida a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades porque cumplió con el total de activos y de ingresos que dispuso el artículo 2.2.2.1.1.1. del Decreto 1074 del 2015³, que compiló el Decreto 4350 de 2006⁴, para que dicha autoridad desempeñara su labor de vigilancia.

2. De la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

El apoderado judicial de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada realizó un recuento de las normas que regula el funcionamiento de las Superintendencias, con énfasis en la reglamentación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Alegó que, el asunto de la referencia ya había sido objeto de estudio por esta Sala cuando resolvió el conflicto de competencias con radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00129-0, suscitado por la Superintendencia de Sociedades en contra de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada con respecto de las empresas Unión Eléctrica S.A., Ferretería Forero S.A. y la Compañía Internacional de Integración S.A.

Así las cosas, afirmó que, mediante Decisión del 6 de febrero de 2018, la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció sobre los mismos hechos, partes en conflicto, sociedad que se pretendía supervisar y peticiones que se plantearon en la presente solicitud, en consecuencia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada concluyó que se configuró cosa juzgada sobre la materia.

Sostuvo que la Compañía Internacional de Integración S.A. se registró ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como empresa que desarrollaba dentro de su objeto social las actividades comerciales de fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos técnicos para la vigilancia y seguridad privada, en consecuencia, insistió en que dicha sociedad debía ser supervisada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y por lo tanto, era sujeto pasivo de la contribución establecida en el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007⁵.

³ Decreto 1074 de 2015 (mayo 26), «por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector comercio, industria y turismo».

⁴ Decreto 4350 de 2006 (diciembre 04), «por el cual se determinan las personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la superintendencia de sociedades y se dictan otras disposiciones».

⁵ Ley 1151 de 2007 (julio 24), «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010».

Por lo anterior, ratificó que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es la autoridad competente para adelantar el control, inspección y vigilancia de la Compañía Internacional de Integración S.A.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

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. El artículo 39 dispone:

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 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 dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es:

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.

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, 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 de naturaleza administrativa, particular y concreta;
- ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular;
- iii) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En el caso objeto de estudio, el conflicto de competencias administrativas se planteó entre dos autoridades del orden nacional: la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Ambas demandan la competencia para conocer del asunto.

El asunto discutido es particular y concreto y de naturaleza administrativa porque se trata sobre el ejercicio de la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución correspondiente respecto de la Compañía Internacional de Integración S.A.

En consecuencia, corresponde conocer a la Sala de Consulta y Servicio Civil porque están reunidos los requisitos que configuran la competencia general de que trata el artículo 39 del CPACA sobre la definición de conflictos de competencias dentro de actuaciones administrativas.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁶.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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

⁶La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

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.

3. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para iniciar 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.

4. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes, se trata de resolver qué autoridad -la Superintendencia de Sociedades o la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada - tiene la competencia para ejercer la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución correspondiente sobre la Compañía Internacional de Integración S.A.

Para resolverlo, la Sala se referirá a: *i)* las funciones de inspección, vigilancia y control de las Superintendencias. Reiteración; *ii)* las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Reiteración; *iii)* las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Reiteración; *iv)* la jurisprudencia del Consejo de Estado con respecto a la competencia de vigilancia de sociedades con objeto social único y la posición de la Sala en cuanto a la competencia de vigilancia subjetiva sobre las sociedades con objeto social múltiple. Reiteración; y *v)* el caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al caso concreto

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

Como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades⁷, las Superintendencias, como órganos administrativos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, se introducen dentro de la estructura administrativa del Estado colombiano para que ejerzan, en particular, funciones de inspección, vigilancia y control en virtud de un acto de delegación legal expresa, sobre entidades que prestan un servicio público o empresas que distribuyen o producen un determinado producto o servicio.

Así las cosas, la Constitución Política de 1991 faculta al Congreso de la República para que regule la ejecución de las funciones de inspección, vigilancia y control. En este sentido, de conformidad con el numeral 8° del artículo 150, el Congreso ostenta la competencia para «[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».

Debido a lo anterior, la regulación del marco jurídico de los servicios públicos, así como la determinación de las funciones de inspección, vigilancia y control respecto de estos, son asuntos que le competen Congreso de la República.

En armonía con la norma citada, la Constitución en su artículo 189 le asigna al Presidente de la República las funciones de:

- i. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (núm. 22);
- ii. 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. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (núm. 24); y
- iii. 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).

⁷ Ver entre otros, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 11 de julio de 2017, radicación 110010306000201700041 00, decisión del 26 de septiembre de 2017, radicación 11001-03-06-000-2017-00023-00 y, decisión del 12 de diciembre de 2017, radicación 110010306000201700144 00.

Así pues, en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998⁸ se autoriza al Presidente de la República para delegar en las Superintendencias las funciones de inspección, vigilancia y control al disponer que:

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.

A su turno el artículo 66 de la citada ley 489 expresa que:

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 y en virtud de un acto de delegación presidencial, las Superintendencias cumplen funciones de inspección, vigilancia y control que pueden ser ejercidas en forma integral o en la medida en que el legislador lo determine, razón por la cual, este les ha otorgado instrumentos jurídicos y atribuciones legales para el mantenimiento del orden jurídico, contable, técnico y económico del sector que vigila, y de todos aquellos aspectos administrativos relacionados con la formación y funcionamiento de la entidad.

Sobre este punto concreto, la Sección Primera de esta Corporación, en providencia del 4 de febrero de 2010⁹, reitera el fallo C-746 del 25 de septiembre de 2001 de la Sala Plena del Consejo de Estado en el que se manifiesta que:

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

⁸ 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».

⁹ Consejo de Estado. Expediente núm. 25000-23-24-000-2003-00234-01.

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 señala la jurisprudencia constitucional, la función de inspección «consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control»; la de vigilancia «hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada»; 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»¹⁰.

En conclusión, las Superintendencias son organismos que hacen parte de la estructura administrativa del Estado, pertenecientes al poder ejecutivo, que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control sobre diferentes autoridades o empresas, con el fin de realizar una supervisión eficaz sobre determinado servicio o producto.

5.2. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Reiteración¹¹

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias C - 246 de 2019 y C-570 de 2012.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 20 de noviembre de 2019. Radicación núm. 11001-03-06-000-2019-00143-00(C).

Con la expedición de la Ley 58 de 1931¹² se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas para efectuar el control estatal de las sociedades comerciales en Colombia. Mediante Acto Legislativo 1 de 1945¹³, se consagra constitucionalmente la atribución presidencial de inspección de las sociedades comerciales.

En el artículo 1° del Decreto Ley 3163 de 1968¹⁴, se determina que «[L]a 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».

Luego de lo anterior, los Decretos 410 de 1971¹⁵, 2155 de 1992¹⁶ y 1080 de 1996¹⁷ reconocen la facultad de supervisión de la Superintendencia de Sociedades sobre todas las sociedades comerciales.

Mediante el Decreto 1023 de 2012¹⁸, se establece la estructura orgánica de la misma y se determina su carácter técnico, la adscripción al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y que tiene autonomía administrativa y personería jurídica propia, 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 Superintendencia de Sociedades como órgano de inspección, control y vigilancia se encuentran establecidas en la Ley

¹² Ley 58 de 1931 (mayo 05), «Por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones».

¹³ Acto Legislativo 1 de 1945 (junio 18), «Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía».

¹⁴ Decreto 3163 de 1968 (diciembre 26), «Por el cual se reorganiza la Superintendencia de Sociedades Anónimas».

¹⁵ Decreto 410 de 1971 (marzo 27), «Por el cual se expide el código de comercio».

¹⁶ Decreto 2155 de 1992 (diciembre 30) «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades».

¹⁷ Decreto 1080 de 1996 (junio 19), «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos».

¹⁸ Decreto 1023 de 2012 (mayo 18), «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones».

222 de 1995¹⁹, la que en su artículo 82 consagra la cláusula general de competencia de la siguiente manera:

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).

Así mismo, el artículo 83 de dicha ley fija la función de *inspección* atribuida de forma específica a la Superintendencia de Sociedades en los siguientes términos:

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

De igual forma, el artículo 84 de la misma normativa consagra las funciones de *vigilancia* asignadas a esta Superintendencia de la siguiente manera:

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:

[...]

¹⁹ 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».

El artículo 85 de la Ley 222 de 1995, define en qué consiste el ejercicio de *control* adelantado por la Superintendencia de Sociedades, al prescribir que en virtud de aquél, esa autoridad tiene la atribución «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.» (Subrayas de la Sala).

Los recursos para atender los gastos en que incurre la Superintendencia de Sociedades para cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control antes descritas, son proporcionados por las sociedades sometidas a la supervisión de dicha autoridad, conforme al artículo 88 de la Ley 222 de 1995, que expresa:

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. [...]

(Negrillas del original)

Ahora bien, el artículo 228 de la Ley 222 de 1995 consagra la denominada *competencia residual* de la Superintendencia de Sociedades, es decir, aquella que opera siempre que no haya una competencia legal previamente asignada a otra autoridad del Estado, en este caso a otra Superintendencia, al respecto ordena que:

Artículo 228. Competencia Residual. Las facultades asignadas en esta ley en materia de vigilancia y control a la Superintendencia de Sociedades serán ejercidas por la Superintendencia que ejerza vigilancia sobre la respectiva sociedad, si dichas facultades le están expresamente asignadas. En caso contrario, le corresponderá a la Superintendencia de Sociedades salvo que se trate de sociedades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores. (Subrayas de la Sala).

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

De igual modo, se busca evitar la realización fraccionada o duplicada de las funciones, así como una vigilancia concurrente. En esta dirección, se ha indicado²⁰:

Estima la Sala en este punto que conviene advertir que precisamente la norma del artículo 228 de la ley 222, así como las que más adelante se señalan y se transcriben, relacionadas con las atribuciones de la Supersociedades y la Supertransporte, son las que permiten afirmar que la voluntad del legislador es la evitar 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, las demás superintendencias rempazan a la Superintendencia de Sociedades en el desarrollo de dicha función, cuando la ley les haya asignado esa facultad de manera expresa. En caso contrario, la Superintendencia de Sociedades mantiene su competencia.

De esta manera, la Superintendencia de Sociedades despliega una labor de vigilancia subjetiva por cuanto se practica sobre el sujeto, es decir, la persona jurídica, y no sobre la actividad que esta adelanta en un contexto económico determinado. Sin embargo, su competencia es *residual* en la medida en que opera en tanto y en cuanto las facultades asignadas a ella no hayan sido, expresamente, asignadas a otra Superintendencia.

5.3. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Reiteración²¹

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de septiembre de 2001. Radicación número: C-746.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de febrero de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00(C).

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se crea mediante el artículo 34 de la Ley 62 de 1993²², como una entidad adscrita al Ministerio de Defensa, la cual se organiza en cuanto a su estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones con el Decreto Ley 2453 de 1993²³, expedido por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7° del artículo 35 de la citada Ley 62 de 1993.

En los términos del artículo 1° del Decreto Ley 2453 de 1993 la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es «un organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera», al que le corresponde «ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada»²⁴. En cuanto a la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en el artículo 3° del decreto arriba referenciado, se dispone:

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.

²² 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»

²³ 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».

²⁴ D.L 2453 de 1993 (diciembre 7), ver el artículo 2°, en el cual, se encuentran enlistados los objetivos de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

(subrayas de la Sala)

Para el funcionamiento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el artículo 28 del Decreto Ley 2453 de 1993 ordena:

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.

En armonía con la normativa antes descrita, es importante señalar que la Ley 61 de 1993²⁵ otorga al Presidente de la República de Colombia la facultad extraordinaria para adoptar el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, el cual, se expide con el Decreto Ley 356 de 1994²⁶.

Dicho estatuto se ocupa de regular de manera especial la prestación, por parte de las personas naturales y jurídicas, de los servicios de vigilancia y seguridad

²⁵ 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.

²⁶ Decreto Ley 356 de 1994 (febrero 11), «Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada».

privada que de forma taxativa están enumerados en el artículo 3° del Decreto Ley 2345 de 1993, anotado en líneas precedentes.

Por lo tanto, en el artículo 2° del Decreto Ley 356 de 1994 se indica lo siguiente:

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 2° transcrito, se precisan de manera concreta en el artículo 4° del Decreto Ley 356 de 1994 en cita, para determinar el ámbito de aplicación de dicha norma:

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 de 1994 en su artículo 7° sujeta al control, la vigilancia y la inspección de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a las personas naturales o jurídicas que lo ejecutan, y a lo largo de su articulado consagra los requisitos y reglas para la prestación del servicio y su vigilancia.

Dice el artículo 7° en mención:

Artículo 7°.- 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 realizan las mencionadas actividades y en consecuencia quedan sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se ocupa en especial el Título II del Decreto ley 356 de 1994, 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 facilitar como servicios conexos los de asesoría o investigación en seguridad (artículo 8°).

ii) Los Departamentos de Seguridad. Son dependencias que se organizan al interior de empresas, organizaciones empresariales o autoridades de derecho público o privado, para prestar 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 proporcionar 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 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a personas jurídicas de derecho público o privado, con el único objeto de proveer su propia seguridad para ejecutar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público, que demandan 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 adelantar 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 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, tienen en común la exigencia de que los servicios de seguridad y vigilancia privada deben constituir su objeto social de forma exclusiva, con la excepción para algunas de ellas, de tener como actividades conexas las de asesoría, consultoría e investigación en materia de seguridad.

El Título III del Decreto Ley 356 de 1994 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.
(subrayas de la Sala)

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 privada, tienen el deber de registrarse en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada 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 Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada²⁷. El uso, los

²⁷ 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

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 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada 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 1887²⁸ 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 ofrecer como actividades complementarias las de consultoría, asesoría o investigación en seguridad. Así conformadas, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejecuta 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 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada acciona 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 del comentado Decreto Ley 356 de 1994, deben registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y esta adelanta 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 Superintendencia de Sociedades el ejercicio de la vigilancia subjetiva.

5.4. La jurisprudencia del Consejo de Estado con respecto a la competencia de vigilancia de sociedades con objeto social único y la posición de la Sala

para detectar, identificar y manejar explosivos o los elementos con que se pueden realizar actos terroristas. / Los demás que determine el Gobierno Nacional.

²⁸ Ley 57 de 1887 (abril 15), «Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional»
ARTÍCULO 30. INTERPRETACIÓN POR CONTEXTO. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.(mayúsculas y negrilla del original)

de Consulta y Servicio Civil en cuanto a la competencia de vigilancia subjetiva sobre sociedades con objeto social múltiple. Reiteración²⁹

En los escritos dirigidos a la Sala, el señor Superintendente de Sociedades manifestó su criterio en el sentido de que la regla que aplicaba para el ejercicio de la vigilancia sobre sociedades con objeto social múltiple era la del artículo 84 de la Ley 222 de 1995 con base en la cual la Superintendencia de Sociedades reclamó la vigilancia subjetiva sobre tales sociedades e invocó 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 Superintendencia de Sociedades 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 se creó para cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control «en materia de tránsito, transporte y su infraestructura [...]» (Ley 1 de 1991³⁰ y Decretos 101³¹ y 1016³² de 2000, modificados por el Decreto 2741 de 2001³³); de manera que le correspondía cumplir con 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 claridad de cualquier delegación de las mismas, permita un preciso deslinde de las

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de febrero de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00(C).

³⁰ 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.[...]

³¹ Decreto No. 101 de 2000 (febrero 2), «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones».

³² 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.

³³ Decreto 2741 de 2001 (diciembre 20), «por el cual se modifican los decretos 101 y 1016 de 2000».

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.

Ahora bien, con relación a sociedades de objeto social múltiple, la Sala de Consulta y Servicio Civil en decisión del 26 de septiembre de 2017 declaró competente a la Superintendencia de Sociedades para que ejerciera 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 tenía como objeto social principal la comercialización en el exterior de banano y otros productos agrícolas, ganaderos e industriales; 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 la obtención de concesiones de bosques y recursos naturales en general.

De forma complementaria la sociedad realizaba, entre otras, la ejecución de actividades propias del transporte marítimo y fluvial, y la construcción, organización, administración y sostenimiento de puertos marítimos y fluviales para el recibo, depósito y almacenaje transitorio de 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 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 involucraba actividades de variada índole, la actividad principal no era la operación portuaria ni la prestación del servicio público de transporte.

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

En el mismo sentido, mediante Decisión del 6 de febrero de 2018, la Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió el conflicto positivo de competencias administrativas que se suscitó entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, respecto de la vigilancia de la sociedad Unión Eléctrica S.A., en Reorganización.

La controversia se originó porque la sociedad Unión Eléctrica S.A., en Reorganización, tenía como objeto social principal la ejecución de obras de ingeniería y en sus estatutos previó como actividades adicionales las de «diseño, suministro, integración, implementación, mantenimiento y operación de sistemas electrónicos de seguridad»

En tal diligencia la Sala determinó que, la autoridad competente para adelantar la vigilancia subjetiva sobre la sociedad Unión Eléctrica S.A era la Superintendencia de Sociedades, pues se constató, que la referenciada empresa no correspondía a ninguno de los tipos de personas jurídicas definidos en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y tampoco tenía como objeto social único ni principal la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. Por consiguiente, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no era la competente para adelantar la vigilancia subjetiva de esa sociedad.

6. Caso concreto

Reitera la Sala que en su escrito inicial el señor Superintendente de Sociedades plantea el conflicto positivo de competencias administrativas con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para efectos de que se defina cuál de esas autoridades es la competente para ejercer la vigilancia subjetiva respecto de la Compañía Internacional de Integración S.A. y efectuar el cobro de la contribución correspondiente.

La Superintendencia de Sociedades señala que por tratarse de una sociedad con objeto social múltiple, que incluyó solo de forma complementaria las actividades de fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, debía seguirse la regla ordinaria de competencia para la vigilancia prevista en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995, por tal razón, concluye que es de su competencia la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución por vigilancia de la Compañía Internacional de Integración S.A.

Por su parte, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, afirma que en el caso que se analiza, ya existe una decisión emitida por esta Sala, en consecuencia, aduce que se configura cosa juzgada sobre el tema.

Además, indica que la Compañía Internacional de Integración S.A. está registrada en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como empresa que dentro de su objeto social ejecuta las actividades comerciales de fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos técnicos para la vigilancia y seguridad privada, en consecuencia, insiste en que dicha sociedad debe ser supervisada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En relación a la afirmación que hace la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en lo que atañe a la existencia de cosa juzgada en la materia que se examina, la Sala advierte que, en efecto en el año 2017 el superintendente de sociedades planteó un conflicto positivo de competencias entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para establecer cuál de esas autoridades era competente para vigilar a las sociedades Unión Eléctrica S.A., Ferretería Forero S.A. y Compañía Internacional de Integración S.A. y hacer el cobro de la contribución respectiva.

Sin embargo al revisar la decisión del 6 de febrero de 2018³⁴, que resuelve dicho conflicto, identificado con radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00129-0, se observa que en esa oportunidad el asunto solo queda circunscrito a la sociedad Unión Eléctrica S.A, por cuanto, así lo solicita el superintendente de sociedades en los alegatos presentados en esa ocasión, es decir, que con respecto a las sociedades Ferretería Forero S.A. y Compañía Internacional de Integración S.A., no se realiza análisis ni se toma ninguna determinación por parte de esta Sala.

Por lo tanto, se verifica que la presente solicitud no se trata ni de las mismas partes, ni de los mismos hechos estudiados en el conflicto que se anota arriba, razón por la cual, no hay lugar a la conformación de cosa juzgada en el presente asunto.

Así las cosas, de acuerdo con la situación fáctica relatada y las normas analizadas la Sala concluye que la Compañía Internacional de Integración 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.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de febrero de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00(C).

Por consiguiente, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no tiene competencia para realizar la vigilancia subjetiva de la sociedad.

b) Su objeto social está constituido por las siguientes actividades económicas³⁵:

- Actividad principal Código CIIU³⁶: 4652 (comercio al por mayor de equipo, partes y piezas electrónicos y de telecomunicaciones)³⁷.
- Actividad secundaria Código CIIU: 6202 (actividades de consultoría informática y actividades de administración de instalaciones informáticas).
- Otras actividades Código CIIU: 4651 (comercio al por mayor de computadores, equipo periférico y programas de informática) y 8020 (actividades de servicios de sistemas de seguridad).

Como puede observarse, la Compañía Internacional de Integración S.A. es una sociedad de objeto múltiple dedicada de forma principal a la comercialización al por mayor de equipos, partes y piezas electrónicos y de telecomunicaciones, además, de acuerdo con su objeto social, hace otras actividades dentro de las que se encuentra la prestación de servicios de sistemas de seguridad, como se infiere, *prima facie*, del certificado de existencia y representación legal que obra en el expediente.

La prestación de servicios de sistemas de seguridad, que desempeña la Compañía Internacional de Integración S.A. entra en la descripción de las actividades que por mandato del artículo 52³⁸ del Decreto Ley 356 de 1994 obligan

³⁵ Ver en el expediente digital del conflicto de competencias con radicado núm. 11001 03 06 000 2020 00232 00, el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Compañía Internacional de Integración S.A., que obra en la carpeta 1, anexo 3, folio 17.

³⁶ «Con el propósito de clasificar las actividades económicas de los empresarios de una manera más precisa, las cámaras de comercio, a partir del año 2000, se rigen por la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas». Tomado de la página web de la Cámara de Comercio de Bogotá: <https://www.ccb.org.co/Inscripciones-y-renovaciones/Todo-sobre-el-Codigo-CIIU>

³⁷ Los nombres de las actividades económicas que responden a los códigos CIIU enlistados en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Compañía Internacional de Integración S.A., se obtuvieron de la Resolución núm. 000139 del 21 de noviembre del 2012, «Por la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas – CIIU» revisión 4 adaptada para Colombia. Ver página de la DIAN (Normatividad CIIU): <https://www.dian.gov.co/ciiu/Paginas/normasciiu.aspx>

³⁸ D.L 356 DE 1994. Artículo 52 [...] 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. (Subrayas de la Sala)

a la persona jurídica a registrarse en la Superintendencia de Vigilancia y seguridad Privada para que esta autoridad ejerza sobre esos servicios y la sociedad la vigilancia objetiva 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 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; 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 Superintendencia de Sociedades, como regla general.

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

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 ejercer la vigilancia subjetiva sobre la Compañía Internacional de Integración S.A.

SEGUNDO: DECLARAR competente a la Superintendencia de Sociedades para realizar el cobro de la contribución por vigilancia a la Compañía Internacional de Integración S.A.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y a la Compañía Internacional de Integración S.A.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[...]

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala


ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado


ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado


ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado


REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala