

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-318/23

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Facultad jurisdiccional para la resolución de conflictos societarios es indeterminada y carece de definición precisa

(...) la expresión “la resolución de conflictos societarios” como parte del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, es radicalmente indeterminada, lo que torna imprecisa la facultad jurisdiccional que le otorgó el legislador a la Superintendencia de Sociedades. Uno de los parámetros constitucionales que gobiernan la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas se refiere a la necesidad de que las facultades otorgadas sean precisas. Ese deber de precisión requiere una definición clara, puntual, fija y cierta de las materias, parámetro que no es cumplido por el precepto bajo estudio, ya que impide una identificación clara de las materias que puede conocer la Superintendencia de Sociedades relacionadas con las controversias societarias. El desconocimiento de una de las condiciones esenciales para la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas es razón suficiente para concluir que la disposición bajo examen resulta entonces inconstitucional, pues va en contravía de lo establecido en el artículo 116 de la Carta Política.

La Corte Constitucional examinó el artículo 24, numeral 5, literal b) (parcial), del Código General del Proceso (CGP), e identificó tres posibles interpretaciones sobre la resolución de conflictos societarios por la Superintendencia de Sociedades. Una primera interpretación le permitiría a la superintendencia conocer de los conflictos societarios que ocurran entre los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral. La segunda interpretación le atribuiría al ente administrativo la competencia de adelantar los mismos asuntos y, además, los conflictos societarios entre la sociedad y los administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral. Finalmente, la tercera interpretación permitiría que la Superintendencia de Sociedades asuma el conocimiento de cualquier conflicto societario, ocurrido en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, lo que incluye los conflictos en los que se vean inmersos los revisores fiscales, los contadores y terceros.

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-
Jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 116 de la Constitución Política

El artículo 116 de la Constitución se encuentra estrechamente relacionado con otro, de acuerdo con la cual “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (CP art 113). A partir del análisis de los distintos elementos de ambas normas, y de una interpretación integral del ordenamiento constitucional, esta Corte ha identificado una serie de presupuestos y límites en la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que estas facultades deben ser excepcionales, solo pueden versar sobre materias precisas, han de ser conferidas por la ley, entre otros requisitos.

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-
Reglas jurisprudenciales

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-
Aplicación del principio de excepcionalidad

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-
Condición de precisión

La ley solo puede otorgarles facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas “en materias precisas” (CP art 116). Este mandato de precisión se refiere, como puede verse, a las “materias” sobre las cuales recaen las funciones jurisdiccionales y se concreta en cinco principios: (i) definición clara, puntual, fija y cierta de las materias; (ii) se debe impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial; (iii) las materias deben interpretarse de forma restrictiva; (iv) la disposición de una competencia a prevención, y el establecimiento de un recurso de apelación ante la rama judicial, no desvirtúan los anteriores principios del mandato de precisión; (v) para precisar las materias, el legislador puede recurrir a diversas técnicas, pero en cualquiera de ellas debe haber claridad, puntualidad, fijeza y certeza.

METODOS DE INTERPRETACION EN NORMA ACUSADA-Aclaración del sentido de la norma

NORMA ACUSADA-Distintas interpretaciones

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

Esta decisión solo tiene efectos para decisiones futuras de la Superintendencia de Sociedades, pues por razones de seguridad jurídica no es posible afectar la validez de las providencias adoptadas por esa entidad con antelación a la adopción del presente fallo, que ya estén ejecutoriadas

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-318 de 2023.

Referencia: Expediente D-14967.

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5, literal b (parcial), del artículo 24 del Código General de Proceso.

Demandante: Andrés Felipe Padilla Isaza.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2023.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 7 de septiembre de 2022, el ciudadano Andrés Felipe Padilla Isaza, en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Carta Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5, literal b (parcial), del artículo 24 del Código General de Proceso (Ley 1564 de 2012), por cuanto en su criterio vulnera los artículos 113 y

116 de la Constitución.

2. Mediante auto del 3 de octubre de 2022, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda al considerar que los argumentos de inconstitucionalidad no fueron claros ni pertinentes. Específicamente, el accionante no expuso con claridad el contenido normativo de la norma demandada. Esto por cuanto la demanda se justificó en un problema de indebida aplicación de la norma en un caso específico. En el auto inadmisorio se le dio al demandante un término de tres días para corregir su demanda y, particularmente, incluir argumentos de carácter constitucional a su escrito.

3. El 10 de octubre de 2022, dentro del término previsto, el señor Padilla Isaza presentó un escrito de corrección de su demanda. En su corrección, el actor sostuvo que la norma demandada no delimita de manera precisa las situaciones o conflictos societarios sobre los cuales la Superintendencia de Sociedades tendría competencia jurisdiccional, lo que en su criterio contraviene el principio de precisión requerido por la Constitución para la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. En ese sentido, el demandante argumentó que esa falta de precisión podría interpretarse como una delegación de competencia judicial en su totalidad a una entidad administrativa, lo cual iría en contra del diseño constitucional de separación de poderes y del carácter excepcional que debe tener la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos distintos de la Rama Judicial.

4. La corrección recalcó la necesidad de que cualquier atribución de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas sea clara, específica y limitada. En consonancia con ese argumento, el señor Padilla Isaza relacionó varios precedentes que consideró relevantes y que, según su criterio, señalan los parámetros y condiciones excepcionales bajo las cuales se le puedan dar funciones jurisdiccionales a instancias o entidades que no hacen parte del sistema judicial.

5. Con todo, el demandante solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del aparte normativo demandado bajo el entendido de que las facultades jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia de Sociedades deben estar claramente delimitadas y no pueden abarcar la totalidad de los conflictos societarios, con el fin de respetar el principio de precisión y la reserva de jurisdicción en favor de la Rama Judicial.

6. Así, en auto del 21 de octubre de 2022, la magistrada sustanciadora procedió a admitir la

demanda. De esta forma, la Corte dio inicio al proceso de constitucionalidad, decisión que se comunicó al presidente de la República, y a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, si lo consideraban pertinente, intervinieran dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, con el fin de defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma demandada. También se invitó a participar a otras autoridades públicas, a organizaciones civiles y académicas, se ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente y se fijó en lista el proceso para permitir las intervenciones ciudadanas (CP art 242 num 1 y 2).

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, una vez recibido el concepto de la Procuradora General de la Nación, se decidirá el asunto.

. NORMA DEMANDADA

8. A continuación, se transcribe el artículo acusado, tal como se publicó en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, y se subraya la expresión normativa específicamente demandada:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

(...)

5. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia

societaria, referidas a:

(...)

b) La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”.

. LA DEMANDA

9. El ciudadano Andrés Felipe Padilla Isaza sostuvo, en su acción pública de inconstitucionalidad, que el numeral 5, literal b (parcial), del artículo 24 del Código General de Proceso (Ley 1564 de 2012) desconoce los artículos 113 y 116 de la Constitución Política.

10. En concepto del demandante, la disposición acusada le confiere a la Superintendencia de Sociedades funciones jurisdiccionales de una manera imprecisa, y eso hace que sus competencias potencialmente se tornen demasiado amplias. Para exponer este punto, el actor hizo una breve descripción de la evolución normativa que han tenido las atribuciones jurisdiccionales a dicha autoridad administrativa. Para lo que interesa al presente proceso, el accionante mencionó que Congreso dictó la Ley 1258 de 2008 ‘Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada’. En su artículo 40, esta Ley le confirió a la Superintendencia de Sociedades la función de resolver las diferencias, ocurridas en la sociedad por acciones simplificada (SAS), que surgieran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores. Si bien el título de esta norma era genérico, pues aludía a una potestad de “[r]esolución de conflictos societarios”, lo cierto es que el cuerpo de la disposición delimitaba el ámbito de la función jurisdiccional, así:

“Artículo 40. Resolución de conflictos societarios. Las diferencias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluida la impugnación de determinaciones de asamblea o junta directiva con fundamento en cualquiera de las causas legales, podrán someterse a decisión arbitral o de amigables componedores, si así se pacta en los estatutos.

Si no se pacta arbitramento o amigable composición, se entenderá que todos los conflictos antes mencionados serán resueltos por la Superintendencia de Sociedades, mediante el

trámite del proceso verbal sumario”.

11. Posteriormente, el legislador expidió la Ley 1450 de 2011 ‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014’. En su artículo 252, esta Ley diversificó el tipo de sociedades sujetas a la competencia jurisdiccional que el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008 –antes citado— le había atribuido a la Superintendencia de Sociedades. Es decir, la competencia jurisdiccional que detentaba la Superintendencia de Sociedades para resolver las diferencias entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre aquellos y los administradores, en el marco de las sociedades por acciones simplificadas, se extendió hacia las demás sociedades supervisadas por tal Superintendencia. Sin embargo, el accionante resaltó que tanto en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, como en el artículo 252 de la Ley 1450 de 2011, los conflictos sometidos ante la Superintendencia eran los surgidos entre esos sujetos.

12. En ese punto del desarrollo normativo, el Congreso de la República expidió la Ley 1564 de 2012, ‘Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones’ (en adelante, CGP). Según el accionante, en esta disposición el legislador utilizó una fórmula en apariencia similar a la del artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, pero trasladó el título del artículo –que decía “resolución de conflictos societarios”—al cuerpo de la norma, por lo cual quedó previsto que la Superintendencia de Sociedades ejercería funciones jurisdiccionales, entre otros asuntos, respecto de:

“[l]a resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”.

13. Sin embargo, a juicio del demandante, no es claro por qué se tomó lo que era el título del artículo 40 de la Ley 1258 de 2008 y se lo adicionó al texto que conforma el artículo 24, numeral 5, literal b, del CGP. Desde su punto de vista, la norma así configurada “no delimita qué tipo de resolución de conflictos societarios va a conocer” la Superintendencia de Sociedades, “y es por eso por lo que no cumple con el requisito de especificidad que consagra la Constitución”. Es decir, debido a la falta de claridad, la regulación actual no es precisa en torno a si, entonces, la Superintendencia de Sociedades cuenta con la función

jurisdiccional de resolver solo los conflictos que surjan entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre ellos y los administradores, o si además puede conocer de toda otra clase de conflictos societarios que surjan en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. Dada esta imprecisión, el precepto puede interpretarse en su sentido más amplio, que “le da a la autoridad de inspección y vigilancia poderes plenos y no restringidos para conocer de todas las controversias o litis en materia de sociedades”.

14. El actor adujo que, en algunas decisiones de la Superintendencia de Sociedades, se ha postulado este sentido más expansivo de la disposición. En opinión del demandante, dicha Superintendencia ha sostenido que podría resolver a prevención, por ejemplo, las controversias entre la sociedad y el administrador, así como en general todos los conflictos societarios. La Superintendencia estaría autorizada -con arreglo a esta interpretación—para decidir no solo los conflictos de los accionistas entre sí, o entre estos y la sociedad, o entre ellos y los administradores, cuando surjan en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, como lo disponían los artículos 40 de la Ley 1258 de 2008 y 252 de la Ley 1450 de 2011, sino también los demás. Mientras que los artículos 40 de la Ley 1258 de 2008 y 252 de la Ley 1450 de 2011 dejaban fuera del ámbito competencial de la Superintendencia de Sociedades las diferencias entre las sociedades y sus administradores o sus revisores fiscales, o entre los accionistas y sus revisores fiscales, o entre las sociedades o los accionistas y sus contadores, o entre los administradores, la norma acusada -en una de sus interpretaciones—le otorga a esa Superintendencia la potestad de resolver todas estas controversias.

15. Por todo lo anterior, el demandante considera que la función jurisdiccional atribuida en la norma cuestionada contraría, en primer lugar, el artículo 116 de la Constitución, pues no supera un “test de especialidad o precisión”. El artículo 116 superior admite asignar facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, pero “en materias precisas” y solo “[e]xcepcionalmente”. En criterio del accionante, sin embargo, la función jurisdiccional prevista en la disposición impugnada se otorgó de manera “imprecisa”, ya que no es claro cuáles son sus límites. Pero además, en el sentido más amplio que ofrece la norma, el legislador le concedió a la Superintendencia una competencia demasiado vasta, que comprendería todo tipo de controversias societarias. Esto también contradice el mandato de precisión, por cuanto en la sentencia C-156 de 2013, la Corte Constitucional sostuvo -en su concepto—que estas funciones se deben conceder en materias precisas para “impedir que

las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial en virtud del uso de formulaciones generales [...]”.

16. En segundo lugar, de acuerdo con el accionante, la interpretación más extensiva de la prescripción demandada conduce a otorgarle a la Superintendencia de Sociedades “una facultad omnímoda, de carácter invasivo en las competencias del Poder Judicial”. De conformidad con el accionante, “el literal b demandado no limita la facultad jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades para la resolución de conflictos en desarrollo del contrato social o del act[o] unilateral”. Por consiguiente, por la manera en la que el Congreso diseñó el texto legal acusado, también se desconoce el artículo 113 de la Constitución, que protege la separación de funciones.

17. Con fundamento en las anteriores razones, el ciudadano solicitó como pretensión principal, dentro de la presente demanda, declarar la exequibilidad condicionada del artículo 24, numeral 5, literal b (parcial), del Código General del Proceso, pero precisar que la Superintendencia de Sociedades no puede resolver cualquier clase de conflictos societarios.

. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

18. El Ministerio de Justicia y del Derecho intervino para solicitarle a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del literal b) del numeral 5° del artículo 24 del CGP. A juicio de esta Cartera, en la sentencia C-1641 de 2000, la Corte Constitucional ya había decidido un asunto similar a este. En esa oportunidad, en su interpretación, se analizó la constitucionalidad de los artículos 133 y 146 de la Ley 446 de 1998 por la supuesta ausencia de precisión en la concesión de facultades jurisdiccionales a varias superintendencias. Sin embargo, según este Ministerio, la Corte “desechó el cargo presentado, por cuanto las normas acusadas sí delimitaron claramente el campo donde las entonces superintendencias Bancaria, de Sociedades y Valores ejercían función judicial”. Con base en esta jurisprudencia, en su intervención, el Ministerio de Justicia y del Derecho expresa por qué, desde su punto de vista, la norma cuestionada sí precisa las facultades jurisdiccionales que confiere.

19. La disposición demandada –en concepto de este interviniente—se debe interpretar de manera sistemática. Si se entiende de este modo el precepto, es posible concluir, en primer

lugar, que la competencia jurisdiccional a cargo de la Superintendencia de Sociedades se activa a prevención, pues así lo prevé el parágrafo 1° de la norma. Lo cual significa que no se excluyen las atribuciones que tiene, sobre esta misma materia, la justicia civil. En segundo lugar, una lectura integral del ordenamiento jurídico conduce a advertir que los conflictos societarios a los cuales se refiere la disposición demandada comprenden los asuntos mencionados en muchas otras normas, que también le confieren a la Superintendencia de Sociedades facultades jurisdiccionales.

20. En especial, en opinión de este Ministerio, es relevante lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, ya que allí se definen los conflictos societarios como aquellos que ocurran “a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluida la impugnación de determinaciones de asamblea o junta directiva”. Dado que el contenido de la norma demandada es similar a este último artículo, debe interpretarse de conformidad con ella. Se le atribuye a la Superintendencia de Sociedades la facultad jurisdiccional de resolver estos conflictos societarios por ser “la entidad pública más especializada y calificada y con mayor experiencia e idoneidad en la aplicación de la regulación de las sociedades”. Se trata de una delimitación precisa de facultades jurisdiccionales “puntuales, fijas y ciertas” en materia societaria, que respeta las competencias de los jueces civiles, por lo cual no se desconoce la Constitución.

Intervención de la Superintendencia de Sociedades

21. La Superintendencia de Sociedades abogó por la declaratoria de exequibilidad de la expresión demandada. En su concepto, la norma acusada tiene tres propósitos: ampliar el acceso a la administración de justicia, descongestionar a la rama judicial y aprovechar el conocimiento especializado de la Superintendencia de Sociedades en materias mercantiles. Estas finalidades se logran mediante el otorgamiento de precisas facultades jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades para conocer de determinados conflictos societarios: los que sucedan entre “los accionistas, la sociedad y sus administradores, conflictos que se limitan a los que se presenten en el desarrollo del contrato social o del acto unilateral”. Es decir, no se trata de una atribución para resolver conflictos societarios de cualquier tipo. Debido a ello, la Superintendencia de Sociedades dijo que ha rechazado demandas originadas en conflictos derivados de la compraventa de acciones, o relacionadas con administradores que no son los de la sociedad sino de establecimientos de comercio, o que

versan sobre actos de presunta competencia desleal del administrador con respecto de la sociedad.

22. Al asignarle a la Superintendencia de Sociedades la potestad jurisdiccional demandada, la norma no fue imprecisa, sino que recurrió a una de las técnicas que la Corte Constitucional ha identificado para delimitar las funciones jurisdiccionales que pueden ejercer las autoridades administrativas. Sin citar expresamente cuál sentencia de esta Corte lo sostuvo, la Superintendencia de Sociedades señala que —de acuerdo con la jurisprudencia constitucional—la precisión temática se puede lograr mediante:

“(1) la enunciación temática general determinada en la cual el legislador señala un área específica del ordenamiento jurídico, (2) la enunciación temática dependiente de un estatuto en la cual la atribución se determina en función del conjunto de normas comprendidas por un estatuto claramente identificable, (3) la enunciación temática especial que se caracteriza por el hecho de que el legislador alude a un conjunto de asuntos específicos de una determinada área del ordenamiento jurídico y (4) la enunciación de facultades estrechamente relacionadas con el cumplimiento de una función autorizada por la Constitución”.

23. El artículo 24 del Código General del Proceso, al cual pertenece el precepto acusado, en opinión de la Superintendencia, estatuye que ella “tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria”. Es decir, en esta expresión, el legislador previó que los “conflictos societarios” a cargo de la Superintendencia de Sociedades se deben decidir conforme a las reglas del derecho societario colombiano. Por tanto, se trata de aquellos conflictos “relativos a la aplicación de las normas incluidas dentro del libro segundo del Código de Comercio y las disposiciones complementarias relativas al derecho societario”. De manera que la función jurisdiccional que otorga la norma cuestionada se precisa mediante la enunciación de una temática general determinada. En esa medida, la disposición cumple con el requisito de precisión y no desconoce las atribuciones de los jueces civiles en la materia.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP—

24. El ICDP intervino para coadyuvar la demanda, aunque planteó pautas distintas a las del demandante para articular un eventual condicionamiento. En concepto de este Instituto, la norma acusada es inconstitucional porque contiene una “descripción genérica” de la facultad jurisdiccional que otorga, y “obedece a una mala transcripción del artículo 40 de la ley 1258

de 2008". En realidad, esta última sí traía una adecuada precisión de las funciones jurisdiccionales atribuidas, ya que preveía que versaban solo sobre los conflictos generados entre los socios, entre los socios y la sociedad, o entre los socios y los administradores, en virtud del contrato social. Pero el legislador, cuando configuró el artículo demandado en este proceso, trasladó el título hacia el contenido de la disposición y, de ese modo, le otorgó a la Superintendencia de Sociedades una competencia genérica sobre los conflictos societarios.

25. Para el ICDP, los conflictos societarios deben ser solo los que "surgen en virtud del contrato social, es decir los que están referidos a la existencia y validez del contrato social, a la formación de la persona jurídica, a su funcionamiento, a sus órganos y a los derechos que le[s] asisten a los accionistas". Pero también agregó que esta competencia se limita a conocer de la impugnación de las decisiones de los órganos sociales, de los asuntos atinentes a la responsabilidad de los administradores, y en general a los conflictos entre los socios, y entre estos y la sociedad, siempre que tengan origen en el contrato social. Sin embargo —según el Instituto— la Superintendencia de Sociedades le ha proveído a la disposición bajo examen un significado más amplio, lo cual le ha permitido vincular "a sujetos que no tienen la calidad de socios o administradores sociales". Por ende, la Superintendencia ha invocado el precepto demandado en procesos en los cuales se discuten conflictos de interés de los administradores o se pide anular contratos celebrados por estos a nombre de la sociedad con terceros.

26. Para evidenciar lo anterior, en su intervención, el Instituto citó las consideraciones de dos providencias de la Superintendencia de Sociedades, sin exponer previamente los casos que resolvió, aunque en las motivaciones es factible encontrar vestigios de ello. En la primera providencia, la Superintendencia de Sociedades asumió competencia para decidir sobre la nulidad de negocios jurídicos celebrados por administradores sociales en presunta contravención de las normas societarias sobre conflictos de interés de los administradores. En ese fallo, además, dentro del conflicto existían sujetos que no eran asociados. La Superintendencia justificó el ejercicio de la competencia en que las normas sobre conflictos de interés forman parte del derecho societario. En la segunda decisión citada, puede leerse que "muchos de los demandados" no tenían la condición de socios. No obstante, la Superintendencia se consideró competente para solucionar el conflicto, porque versaba, de nuevo, acerca de la validez de contratos celebrados con supuesta infracción de la normatividad societaria sobre conflictos de interés.

27. El Instituto, para terminar, mencionó las motivaciones de dos decisiones de tutela que prosperaron contra la Superintendencia de Sociedades, aunque nuevamente sin exponer los casos que resolvieron. En una de esas providencias, la Corte Suprema de Justicia le reprochó a la Superintendencia haber atraído la competencia para resolver una disputa en la cual una persona “no era socia, y que, además, no es relativa a un aspecto propio del contrato social, sino que apareja un debate que no es de la esencia de su desarrollo, finalidad u objeto”. En el otro fallo citado por el Instituto, dictado en el año 2013, la Corte Suprema de Justicia señaló que los conflictos societarios que podía resolver la Superintendencia, en vigencia de la Ley 1258 de 2008, eran los ocurridos a los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o con sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.

28. Con arreglo a las anteriores consideraciones, el ICDP le solicitó a la Corte Constitucional condicionar el precepto examinado a que la competencia de la Superintendencia de Sociedades se contraiga a las que tengan como fuente el contrato social y surjan entre los socios, o entre estos y la sociedad, o entre los socios y los administradores, o entre la sociedad y los administradores, pero en ningún caso frente a terceros que no tengan las calidades referidas.

Intervención de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena

29. La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena le solicitó a la Corte, en primer lugar, inhibirse de emitir un fallo de fondo o, en su defecto, declarar exequible la disposición. El demandante –según esta interviniente—no integró la unidad normativa cuestionada con una parte de la disposición que resulta esencial para entenderla adecuadamente, pues es claro que las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia de Sociedades no se refieren, en realidad, a una competencia general para resolver conflictos societarios, sino solo para dirimir aquellas controversias societarias que surjan “en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”, como lo prevé el texto del precepto demandado. No obstante, si la Corte resuelve sobre el mérito de la demanda, debe declarar exequible la norma acusada, porque es parte de la libertad de configuración del legislador.

Intervención del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia

30. El Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia abogó por la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Su posición se fundó en que la competencia otorgada por el legislador a la Superintendencia de Sociedades, en primer lugar, se activa a prevención, por lo cual no excluye del conocimiento de estos conflictos a la jurisdicción ordinaria. En segundo lugar, constituye una facultad específica, en tanto versa exclusivamente frente a la solución de conflictos de carácter societario. En tercer y último lugar, el legislador expidió esta regulación en ejercicio de la libertad de configuración legislativa.

Intervención de la Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá

31. El Observatorio de la Universidad Libre solicitó declarar exequible la norma acusada. Aunque no le pidió a la Corte inhibirse de expedir un fallo de fondo, sí expuso que en su concepto existe un problema de “ineptitud parcial” de la demanda, debido a su falta de claridad. Desde su punto de vista, es “complejo” que la finalidad del demandante sea someter a control una “interpretación subjetiva” de la disposición legal cuestionada, para que este Tribunal defina si ese entendimiento desconoce la Constitución. El demandante –en su sentir—propone hacerle un juicio de precisión al precepto accionado, pero no fija los criterios ni la metodología para ello, sino que funda sus cuestionamientos en criterios personales. Pese a lo cual, el Observatorio Universidad defendió la constitucionalidad de la norma examinada.

32. Desde el punto de vista de este interviniente, la Constitución prohíbe en primer término que el legislador “mediante sucesivas leyes atribuya demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración”, pues de ese modo se debilitaría la función judicial. Sin embargo, eso no sucede en este caso, ya que no hay una producción sucesiva de normas que le retiren competencias a la rama judicial, y además aún existen múltiples cuestiones societarias que les corresponde conocer a los jueces. En segundo término, aunque en principio la expresión demandada parece muy general, lo cierto es que debe interpretarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, que define los conflictos societarios como aquellas diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. De esta manera se precisa que no son del resorte de la Superintendencia los asuntos que

“involucren terceros que no hacen parte o están vinculados a título de administradores al contrato de sociedad o a la persona jurídica que surge con la sociedad misma”.

Intervención ciudadana

33. El ciudadano Néstor Humberto Martínez Neira intervino para solicitar “la declaratoria de inexequibilidad del acápite señalado del artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del Proceso”. En su concepto, en la sentencia C-436 de 2013, la Corte Constitucional ha interpretado los artículos 113 y 116 de la Constitución en el sentido de que exigen una atribución limitada de funciones jurisdiccionales. Por ende, el precepto impugnado es inconstitucional ya que le otorga a la referida Superintendencia una “facultad omnímoda”, “de carácter invasivo en las competencias del Poder Judicial”, pues no le fija “límite ni condición alguna”, en la resolución de conflictos societarios.

34. En su intervención, el ciudadano arguyó que durante el proceso legislativo, el Congreso quería establecer -como aparecía en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008—que la Superintendencia de Sociedades solo conociera de las diferencias ocurridas a los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o los administradores. No obstante, lo que se aprobó al final fue algo distinto. En el tránsito del proyecto de ley por el Senado, se suprimió una alusión que inicialmente se hacía al artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, y se preservó exclusivamente lo que hoy forma parte de la disposición impugnada. Es decir, el legislador incorporó las palabras “la resolución de conflictos societarios” dentro de la disposición, con lo cual el Congreso terminó por adoptar la norma enjuiciada en este proceso, que le asigna a la Superintendencia una función más amplia e imprecisa que la prevista en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008.

. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

36. En el presente caso, no obstante, en concepto de la Procuradora, la norma demandada se ajusta a la Constitución. En primer lugar, la ley identificó a la autoridad administrativa que ejerce la función jurisdiccional, pues designó para tal efecto a la Superintendencia de Sociedades. En segundo lugar, el legislador determinó la materia sobre la cual versa la función jurisdiccional, puesto que se refirió a la resolución de “conflictos societarios”, concepto que según el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, en concordancia con el precepto demandado, define como las diferencias de los socios entre sí, o con la sociedad o sus

administradores. Este es, a su juicio, el sentido de la norma acusada. En tercer lugar, la competencia de la Superintendencia de Sociedades se produce a prevención y contra sus decisiones procede el recurso de apelación ante los jueces de la república. De modo que no se priva a los jueces de sus competencias en esta materia.

37. Para terminar, la representante del Ministerio Público manifestó que la potestad jurisdiccional conferida a la Superintendencia de Sociedades no deja de ser excepcional, como lo prueba la revisión del informo que rindió esta última entidad ante el Congreso en el año 2021. De acuerdo con este documento, la Superintendencia de Sociedades recibió para trámite 416 demandas relacionadas con conflictos societarios, lo cual contrasta con los 606.347 asuntos de derecho privado que ingresaron a los despachos de los jueces ordinarios civiles en el mismo periodo. Con lo cual, la Procuradora General afirmó que, en su criterio, la asignación de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades no infringe el principio de excepcionalidad y, en consecuencia, debe considerarse exequible.

. CONSIDERACIONES

Competencia

38. La Corte Constitucional es competente para decidir esta demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 241.

Asunto previo: aptitud de la demanda para provocar un fallo de fondo

39. La mayoría de intervenciones y el Concepto Fiscal le solicitaron a la Corte Constitucional decidir de fondo la demanda. No obstante, dos intervinientes adujeron que la acción pública cuenta con problemas de aptitud, pero de estas dos, solo una pidió inhibirse de emitir un fallo de mérito. Por tanto, la Sala Plena examinará este asunto de forma preliminar.

40. El Observatorio de Intervención ciudadana de la Universidad Libre de Bogotá, aunque no le pidió a esta Corporación inhibirse de expedir una sentencia de fondo, adujo que la acción tiene un problema de “ineptitud parcial” por falta de claridad, ya que se dirigió contra una “interpretación subjetiva” de la norma, y el actor se limitó a decir que era imprecisa, sin definir cómo debe determinarse si un precepto es preciso o no. Por su parte, la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena afirmó que la decisión debería ser inhibitoria, pues

el actor sostuvo que la disposición le confiere a la Superintendencia funciones jurisdiccionales para resolver cualquier conflicto societario, pero en realidad solo la faculta para dirimir estos conflictos cuando surjan “en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”.

41. La Corte Constitucional discrepa de estas objeciones. Primero, no es cierto que el accionante formule sus acusaciones contra una “interpretación subjetiva” de la disposición, como lo señaló el Observatorio de Intervención ciudadana de la Universidad Libre de Bogotá. De hecho, el demandante incluyó un fragmento del Auto No. 2021-800-00378 del 8 de abril de 2022 de la Superintendencia de Sociedades, en el que la entidad se atribuía la facultad para “resolver cualquier tipo de conflicto societario”, lo que demuestra que la disposición accionada es susceptible de interpretarse del modo amplio que le atribuye el actor. De esta forma, las interpretaciones que postula el demandante cuentan con bases objetivas ciertas, por lo que se cumple con el presupuesto de certeza.

42. Segundo, aunque el accionante no desarrolló específicamente los elementos de un supuesto “test de especialidad o precisión”, sí explicó apropiadamente por qué, a su juicio, es inconstitucional la supuesta falta de precisión en las funciones jurisdiccionales que le otorga la norma a la Superintendencia de Sociedades. El ciudadano sostuvo que la Constitución y la jurisprudencia admiten asignar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas en materias precisas, y esta precisión exige delimitar claramente las materias y que estas no cubran campos demasiado amplios de la acción judicial. Asimismo, citó la sentencia C-436 de 2013 con el fin de exponer las enunciaciones que la Corte considera válidas para acreditar el cumplimiento del deber de precisión. Desde el punto de vista del accionante, la disposición cuestionada no cumple con dichas exigencias, por dos razones. Primero, porque no precisa si la Superintendencia de Sociedades puede conocer de todos los conflictos societarios ocurridos en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, o solo de aquellos que surjan a los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o con los administradores. Segundo, esta falta de claridad conduce a que la Superintendencia pueda ejercer funciones jurisdiccionales en un ámbito excesivamente vasto de acción. De este modo, se acredita que los argumentos presentados por el actor son de naturaleza constitucional y siguen un hilo conductor comprensible, por lo que se cumple con los presupuestos de claridad y pertinencia.

43. Tercero, esta Corporación tampoco encuentra problemas con los criterios de especificidad y pertinencia. El accionante sí definió la manera como la disposición acusada vulnera la Constitución. En su escrito de corrección expuso de forma clara como el precepto demandado desconoce los parámetros constitucionales de asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, desarrollados a partir del artículo 116 de la Carta Política. Asimismo, el presunto desconocimiento del mandato de precisión, debido a los distintos alcances que se le pueden dar a la expresión acusada, generó una duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado. Particularmente, la Corte deberá estudiar sí, la forma en que la disposición está formulada, realmente constituye una definición clara, puntual, fija y cierta de las materias, como lo requiere la Constitución.

44. Cuarto, esta Sala no encuentra un problema de indebida integración de la unidad normativa, por el hecho de que la demanda no se haya dirigido también contra la expresión “en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”, comprendida al final del literal b), del numeral 5, perteneciente al artículo 24 del CGP. Es importante reiterar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la integración de la unidad normativa procede en los siguientes supuestos: primero, cuando la disposición demandada no tiene, por sí misma, un contenido “deóntico claro o unívoco”, de forma que, para entenderla y aplicarla es necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. Segundo, cuando la disposición demanda está reproducida en otras normas jurídicas que no fueron acusadas. Finalmente, la integración normativa procede cuando otras disposiciones que no fueron demandadas tienen una relación estrecha con la norma bajo examen y ofrecen “serias dudas de constitucionalidad”.

45. En este caso, las acusaciones se formularon exclusivamente contra los vocablos “[l]a resolución de conflictos societarios”, porque en opinión del accionante constituyen el único ingrediente normativo inconstitucional, ya que tornan imprecisa la materia sobre la cual la Superintendencia de Sociedades ejerce facultades jurisdiccionales. En su demanda, el actor es claro en que la imprecisión procede es de esos términos, y no de otras partes del texto restante de la prescripción. Eso significa que, en la interpretación del demandante, si se suprime o condiciona el entendimiento de esa expresión en particular, la norma se ajustaría al mandato constitucional de precisión, contenido en los artículos 113 y 116 superiores. De esta forma, a pesar de que todas las partes que integran el literal b) del numeral 5, perteneciente al artículo 24 del CGP, están estrechamente ligadas entre sí, las secciones que

no fueron demandadas no imponen una necesidad de integración normativa, debido a que son fragmentos que tienen un contenido jurídico autónomo. Además, las disposiciones que no fueron demandadas no reproducen la expresión acusada y tampoco ofrecen “serias dudas de inconstitucionalidad”.

46. Por tanto, la Corte fallará de fondo la acción de inconstitucionalidad.

Planteamiento del problema jurídico

47. La demanda sostiene que el artículo 24, numeral 5, literal b (parcial), del CGP le otorga a la Superintendencia de Sociedades una competencia jurisdiccional imprecisa, debido a que no es claro si la faculta para conocer de todo tipo de controversias societarias surgidas en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, o si la habilita para resolver tales conflictos societarios únicamente cuando ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores. Como se expuso en los antecedentes, y luego lo detallará la Sala al estudiar el fondo de los cargos, existe efectivamente una discusión en torno al alcance del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, pues es cierto que puede interpretarse en más de un sentido. Por ende, el actor aduce que la norma acusada vulnera los artículos 113 y 116 de la Constitución. La Corte Constitucional debe resolver entonces lo siguiente:

¿Permite la expresión “la resolución de conflictos societarios”, incluida en el literal b) del numeral 5° del artículo 24 del Código General del Proceso, interpretar que la función jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades se extiende a una vasta gama de conflictos societarios que surjan en el desarrollo del contrato social o acto unilateral, más allá de la resolución de las diferencias que ocurran entre los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores? Si esto es así ¿otorga la disposición acusada unas funciones amplias e imprecisas, en contravía de los artículos 113 y 116, que exigen respeto por la separación de poderes, al igual que excepcionalidad y precisión en la concesión de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas?

48. A continuación, en primer lugar, la Sala expondrá su jurisprudencia sobre los presupuestos y límites para otorgar funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, con énfasis en la exigencia de concederlas en materias precisas. En segundo lugar, la Corporación analizará el artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del

Proceso, para mostrar por qué, debido a su configuración y a la expresión “[l]a resolución de conflictos societarios”, cuenta con más de un sentido, cada uno de los cuales tiene alcances distintos. Finalmente, con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional resolverá los cargos de la demanda.

Los presupuestos y límites constitucionales en el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas

49. La Constitución Política, en el marco del principio de colaboración armónica, establece que “[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos” (art 116). Este artículo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, persigue dos fines principales. Por un lado, “desjudicializar el conocimiento de ciertos asuntos para que entidades técnicas, especializadas y con experiencia en la materia se pronuncien sobre ellos” Por otro lado, “descongestionar los despachos judiciales y hacer más eficiente la administración de justicia”, a través de la habilitación de un mecanismo procesal diferente y alternativo al ordinario”.

50. El artículo 116 de la Constitución se encuentra estrechamente relacionado con otro, de acuerdo con la cual “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (CP art 113).

51. A partir del análisis de los distintos elementos de ambas normas, y de una interpretación integral del ordenamiento constitucional, esta Corte ha identificado una serie de presupuestos y límites en la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que estas facultades deben ser excepcionales, solo pueden versar sobre materias precisas, han de ser conferidas por la ley, entre otros requisitos.

52. En esta ocasión, en sentido estricto, el accionante solo aduce un desconocimiento del mandato de precisión en las materias sobre las cuales la Superintendencia de Sociedades ejerce funciones jurisdiccionales. No obstante, dentro de los argumentos del actor, también se invocan los principios de excepcionalidad, separación de funciones e interpretación restrictiva. Es claro que todos estos principios, y otros que regulan el mismo campo, están interrelacionados y son interdependientes, pero cuentan también con relativa autonomía

conceptual. En aras de la claridad en este dominio de la jurisprudencia, la Sala expondrá a continuación el panorama general de los parámetros constitucionales que gobiernan la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

53. Primero, las funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas puede concederlas “la ley” (CP art 116). Los términos “la ley” se refieren evidentemente a las leyes en sentido formal, expedidas por el Congreso de la República, pero la jurisprudencia también ha admitido que tales facultades se confieran mediante decretos legislativos, dictados en desarrollo de un estado de excepción, y además aceptó –en el pasado—que se confirieran estas atribuciones mediante ciertos decretos con fuerza de ley.

54. Segundo, solo pueden otorgarse excepcionalmente facultades jurisdiccionales a “autoridades administrativas” (CP art 116). No resulta entonces viable invocar el artículo 116 superior para concederles funciones jurisdiccionales a organismos o autoridades que no sean administrativas.

55. Tercero, las atribuciones jurisdiccionales solo se les pueden conferir a “determinadas” autoridades administrativas (CP art 116). Con fundamento en el principio de separación de funciones entre las ramas y órganos del poder público (CP art 113), y con base en el derecho a una administración de justicia independiente e imparcial (CP arts 29, 93 y 228), la Corte Constitucional ha sostenido que el legislador solo puede conferirles estas funciones a “determinadas” autoridades administrativas, a saber: las que cumplan, por una parte, un mandato de asignación eficiente y, por otra, una obligación de asegurar la independencia e imparcialidad. Enseguida se explican estas condiciones por separado.

55.1. El mandato de asignación eficiente de estas competencias implica que se adjudiquen de forma “que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz”, lo cual supone que exista “una relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente el órgano correspondiente, cuando lo hace en sede administrativa”. En el orden constitucional, esta prescripción se fundamenta en el principio de separación de funciones entre ramas y órganos del poder público (CP art 113), pues la Corte ha reconocido que, según el ordenamiento superior, la “distribución de funciones debe atender a la naturaleza del órgano o la rama, y no es entonces suficiente una división de funciones si no

se adjudican en atención [a] los atributos de poder público de quien las detenta”. En el plano legal, este principio encuentra soporte en el artículo 8, inciso segundo, de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia.

55.2. La obligación de asegurar la independencia e imparcialidad de la autoridad administrativa contiene diversas exigencias (CP arts 29, 93 y 228). En virtud de este deber, el legislador no puede atribuirles competencias jurisdiccionales a autoridades, si estas no garantizan independencia e imparcialidad. Un ingrediente esencial para ello es garantizar que exista una diferencia estructural y funcional entre las facultades administrativas y jurisdiccionales, pues una confusión entre ellas puede afectar la independencia y la imparcialidad. En diversas sentencias, dictadas a principios de este siglo, la Corte estudió normas que atribuían facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas (superintendencias) y fueron cuestionadas por vulnerar la independencia y la imparcialidad. En la sentencia C-1071 de 2002, la Corporación sintetizó este cuerpo jurisprudencial, de la siguiente forma:

“[...] si es posible distinguir con claridad el ámbito de la función judicial de aquel desarrollado en las labores de vigilancia y control, entonces la imparcialidad e independencia no se ven comprometidas. Por ello, la sentencia C-1143 de 2000 declaró la constitucionalidad de la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades pudiera incoar la acción revocatoria concursal. Por el contrario, si las funciones judiciales y de vigilancia y control se encuentran tan íntimamente ligadas dentro de la superintendencia respectiva que resulta imposible autonomizar la función judicial dentro de la entidad, entonces la decisión que se impone es la declaración de inexecutable de la atribución de funciones judiciales a esa superintendencia, tal y como lo hizo la Corte en la sentencia C-1641 de 2000 en relación con ciertas funciones judiciales de la Superintendencia Bancaria. Finalmente, si existen interferencias entre las funciones judiciales y las labores de vigilancia y control, pero es razonable suponer que la propia entidad puede ajustar su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial, entonces la decisión más adecuada es recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal.”

55.3. Para que resulte factible verificar el cumplimiento del mandato de asignación eficiente y la obligación de garantizar la independencia e imparcialidad de la autoridad administrativa, es necesario que la norma legal que otorga las funciones identifique con precisión el organismo específico encargado de ejercerlas. En la sentencia C-156 de 2013, la Corporación declaró inexecutable una norma legal que le confería facultades a un ministerio sobre varias materias, porque “la pluralidad de materias que el Legislador pretende sean asumidas por el Ministerio, sin precisar el órgano o dependencia que las asumirá, impide evaluar la justificación constitucional y razonabilidad de esa atribución de competencias”. En ese contexto, la Corte señaló que los artículos 113 y 116 superiores le exigen “al legislador un especial cuidado en la designación de los funcionarios (o los órganos)”, ya que este es un presupuesto para definir si se cumplen el mandato de asignación eficiente de las competencias, la obligación de garantía de imparcialidad e independencia y la garantía del juez natural.

55.4. No obstante, la Corte, en la Sentencia C-436 de 2013, también sostuvo que no se necesita señalar la dependencia interna ni los funcionarios específicos de la entidad que se encargarán del adelantamiento de tales funciones. Basta con la simple indicación de cuál superintendencia o entidad administrativa asumirá el ejercicio.

56. Cuarto, la Carta Política prohíbe expresamente asignar competencias jurisdiccionales a las autoridades administrativas para “adelantar la instrucción de sumarios” o “juzgar delitos” (CP art 116). Esta prohibición fue reiterada por el numeral 2° del artículo 13 de la Ley 270 de 1996.

57. Quinto, solo “[e]xcepcionalmente” puede la ley conferir funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas (CP art 116). Con esta restricción, la Constitución no impone un mandato de transitoriedad al otorgamiento de estas facultades jurisdiccionales, pues –como lo ha especificado la jurisprudencia— “[l]o excepcional no es tan solo aquello que no reviste el carácter de permanente”. Para que estas atribuciones sean verdaderamente excepcionales, deben observarse dos parámetros:

57.1. De un lado, el ejercicio de las funciones jurisdiccionales debe ser una tarea excepcional para la autoridad administrativa, lo cual significa que su actividad principal debe ser el cumplimiento de sus competencias administrativas. En virtud del principio de separación de

funciones (CP art 113), la jurisprudencia constitucional ha precisado que “a cada una de las ramas y órganos del Estado se le asigna una función principal identificable y en principio diferente a la principal de las demás, pero susceptible de conjugarse con otras funciones accesorias diferentes”. Esto quiere decir que la separación de funciones impone mantener la función principal propia de cada rama u órgano, y si bien es posible atribuir otras competencias accesorias diferentes, estas últimas no pueden convertirse en la regla general y devenir la función principal. Por eso, la Corte ha sostenido que al asignar funciones jurisdiccionales a una superintendencia, la regla general debe ser “el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional”.

“[...] la expresión “excepcionalmente” -como ocurre con gran parte de los conceptos jurídicos- presenta una evidente vaguedad, razón por la cual exige especiales esfuerzos del intérprete para precisar su alcance. Así, una definición inicial de lo excepcional, asumida por la Corte en asuntos análogos al que se estudia, es que con esa expresión se designa aquello que se sustrae del ámbito de la regla general. Esa definición, sin embargo, no es suficiente para resolver cuestiones concretas, en las cuales surge la duda sobre si está ante un evento excepcional o no.

En la misma dirección, la Corte ha afirmado que cuando una excepción es demasiado amplia, o cuando el número de excepciones se multiplica, se corre el riesgo de tornar lo excepcional en general. Pero esa consideración es más una prevención intuitiva que conceptual, porque las expresiones “excesiva amplitud”, o “número excesivo de excepciones” son también vagas y no existe un parámetro objetivo para determinar cuándo se sobrepasa ese hipotético umbral del exceso.

[...]

3.9. El problema de definir entonces el umbral donde se pierde la excepcionalidad, parecería entonces librado a apreciaciones subjetivas sobre qué tantas funciones, o de qué índole, resultan excesivas o permanecen en el margen limitado que plantea al artículo 116 de la Carta Política.

Es importante señalar, para desvanecer en alguna medida esa impresión, que el asunto no se cifra en la defensa de la literalidad del artículo 116 Superior, mediante la precisión de sus

límites. No cabe duda de que la expresión acogida por el Constituyente en esa disposición obedece a la satisfacción de otros principios constitucionales y, principalmente, al respeto por el esquema tradicional de la división de funciones entre los poderes públicos, según el cual corresponde a los jueces administrar justicia. Por ese motivo, cuando, aun sin convertirse en regla general, los asuntos sometidos a esa asignación “excepcional” de competencias resultan excesivos, se percibe una lesión de la voluntad de los constituyentes, tal como se representa objetivamente en los artículos 116 y 113 de la Carta Política”. (énfasis añadido)

57.3. La Corte, en la sentencia C-030 de 2023, ahondó en la “sospecha de inconstitucionalidad” por el desconocimiento del mandato de excepcionalidad. Explicó que, además de la excesiva amplitud o el número excesivo de excepciones, la sospecha se presenta cuando hay normas:

“ii) que sustraigan “del ámbito judicial (en sentido estricto) buena parte de los asuntos propios de su conocimiento”, para trasladarlos a las autoridades administrativas; o iii) cuando “abarcan un conjunto de asuntos indeterminado e indeterminable, mediante una remisión a todo el ordenamiento y a normas futuras”.

58. Sexto, la ley solo puede otorgarles facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas “en materias precisas” (CP art 116). Este mandato de precisión se refiere, como puede verse, a las “materias” sobre las cuales recaen las funciones jurisdiccionales y se concreta en cinco principios: (i) definición clara, puntual, fija y cierta de las materias; (ii) se debe impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial; (iii) las materias deben interpretarse de forma restrictiva; (iv) la disposición de una competencia a prevención, y el establecimiento de un recurso de apelación ante la rama judicial, no desvirtúan los anteriores principios del mandato de precisión; (v) para precisar las materias, el legislador puede recurrir a diversas técnicas, pero en cualquiera de ellas debe haber claridad, puntualidad, fijeza y certeza. En las siguientes líneas se desarrollan estos puntos:

58.1. La precisión implica, en primer término, que el legislador debe tener “un especial cuidado en [...] la definición de las áreas en las que se desarrollará esa competencia excepcional”. En la sentencia C-896 de 2012, esta Corte juzgó inconstitucional, por su

imprecisión, una norma legal que le atribuía a un ministerio competencias jurisdiccionales “en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales”. Es decir, le otorgaba todos los poderes jurisdiccionales conferidos hasta ese momento a otros entes administrativos y, además, los que llegaran a confiárseles en el futuro. Esta Corporación sostuvo entonces que el mandato de precisar las materias implica el deber del legislador “de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas”. “Puntuales” quiere decir indubitables y exactas; “fijas” significa que no sean en extremo variables; y “ciertas” alude a su previsibilidad. La norma entonces revisada desconoció el deber de precisión de las materias, pues atribuyó funciones al ministerio de una forma que la Corte caracterizó como “impuntual, carente de fijeza e incierta”.

58.2. El deber de precisar las materias sobre las cuales se ejercerá la función jurisdiccional, en segundo término, conlleva el de “impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial”. La finalidad de este mandato es garantizar el principio de excepcionalidad. Conceder estas potestades respecto de ámbitos demasiado amplios de actuación, mediante el uso de formulaciones en extremo genéricas, obstruye la revisión necesaria acerca de si los asuntos atribuidos son “excesivos” y, por ello, desconocen que esta clase de funciones solo pueden concederse “[e]xcepcionalmente” a las autoridades administrativas.

58.3. En tercer lugar, el deber de precisión tiene implicaciones también para el intérprete. En los procesos de aplicación de normas que atribuyan facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, debe prohijarse una interpretación restrictiva del ámbito que cubren. Si los asuntos carecen de precisión, la interpretación jurídica puede contribuir a precisarlos. Al hacerlo, además, se honra el diseño constitucional, en el cual las funciones jurisdiccionales las ejerce por regla general la rama judicial y solo excepcionalmente lo hacen determinados entes administrativos. En la sentencia C-415 de 2002, se resolvió la demanda contra un precepto que, en principio, tenía dos sentidos alternativos: uno postulaba que contra las decisiones jurisdiccionales de una autoridad administrativa procedía apelación ante ella misma, y otro establecía que la apelación era procedente ante la rama judicial. La Corte acogió el segundo entendimiento, por ser la interpretación restrictiva:

“Las normas de excepción y los fines con los cuales éstas han sido consagradas, deben ser

interpretadas restrictivamente. Si el deseo del Constituyente es que por regla general administre justicia la rama judicial, la interpretación teleológica de una norma de acuerdo con la Constitución debe buscar satisfacer primero dicho objetivo. Esto quiere decir que en caso de duda frente a una facultad jurisdiccional otorgada a una autoridad administrativa, debe interpretarse que la facultad para conocer de ese asunto radica en las autoridades judiciales de acuerdo con las reglas generales de competencia.

26. En conclusión, a menos que explícita y claramente el legislador no lo exprese, las facultades jurisdiccionales deben ser ejercidas por la rama judicial. Con base en estos criterios una conclusión se impone sobre la interpretación del artículo acusado. En virtud del principio de excepcionalidad en la atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, debe entenderse que cuando no existe claridad sobre el otorgamiento de una de esas funciones, la competencia sigue en cabeza de la rama judicial del poder público”.

58.4. En cuarto lugar, aunque las facultades jurisdiccionales se otorguen a prevención, y en consecuencia admitan la competencia de la rama judicial, o aunque contra las decisiones proceda apelación ante la rama judicial, deben observarse los principios anteriormente expuestos. De un lado, en la sentencia C-896 de 2012, la norma examinada le otorgaba -a juicio de la Corte—facultades jurisdiccionales imprecisas a un ministerio. La Corporación la consideró inexecutable, por su falta de precisión, a pesar de que ejercía una competencia a prevención, que también detentaba la rama judicial. De otro lado, la existencia de un recurso de apelación contra las decisiones jurisdiccionales del organismo administrativo, aunque ofrece la posibilidad de contribuir a precisar la materia, no sustituye el mandato de precisión. La Constitución exige que las funciones, desde su otorgamiento, versen sobre materias precisas. La apelación debe recaer sobre las resoluciones que profiera la autoridad administrativa respecto de asuntos precisamente definidos.

58.5. Por último, puede haber distintas técnicas de precisión de las materias en las que pueden ejercer funciones jurisdiccionales las autoridades administrativas. La Corte Constitucional, en su Sentencia C-436 de 2013, definió que la precisión puede ser cumplida por una enunciación temática: (i) general determinada, (ii) dependiente de un estatuto, (iii) especial, y (iv) de facultades estrechamente relacionadas con el cumplimiento de una función autorizada por la Constitución. Particularmente, la “enunciación temática general

determinada” ocurre cuando el legislador atribuye funciones jurisdiccionales en un área específica del ordenamiento jurídico.

58.6. En la sentencia C-436 de 2013, por ejemplo, esta Corporación consideró ajustada a la Carta Política una disposición legal que le concedía a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, facultades jurisdiccionales “en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos”. A juicio del demandante, la norma acusada no establecía con precisión los asuntos a cargo de la Dirección. La Corte desestimó este cuestionamiento, por cuanto en realidad sí se había precisado la materia mediante una “enunciación temática general determinada”, pues la norma se refirió a los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos, una materia específica de la propiedad intelectual. Asimismo, reiteró que, en todo caso, existe un “deber de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas”, cuyo cumplimiento debe ser analizado caso a caso.

58.7. En esa misma sentencia, la Corte también dio ejemplos de formas imprecisas de atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Se refirió particularmente a:

“(1) la mención altamente indefinida de la materia sobre la que recae, caracterizada por la pretensión de delimitar el ámbito de las competencias refiriéndose a las normas que pueden regular un determinado tipo de actividades y que impide -desde el principio- identificarlas claramente o (ii) la remisión altamente indefinida o incierta a facultades asignadas a otras autoridades administrativas, que se configura cuando el legislador se remite de manera genérica a las facultades jurisdiccionales asignadas otras autoridades administrativas -indefinida- o que les puedan ser asignadas en el futuro -incierta-.”

59. Con fundamento en estos parámetros, la Corte examinará el segmento normativo demandado, después de analizar su contenido.

Los distintos alcances del artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del Proceso, al que pertenece el segmento acusado

60. En este proceso, se han postulado al menos tres interpretaciones del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, y cada una de ellas le atribuye a la facultad jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades un alcance distinto: desde el más estricto al más amplio. El primero sostiene que la Superintendencia de Sociedades solo puede resolver conflictos

societarios que ocurran a los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. El segundo postula que esta competencia se refiere a los conflictos societarios que sucedan entre cualquiera de los sujetos mencionados, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluso si uno de ellos no es accionista, por lo cual comprende los que se presenten entre la sociedad y sus administradores. El tercero prescribe que la Superintendencia puede conocer de cualquier conflicto societario surgido en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.

61. A continuación, en primer lugar, la Sala Plena expondrá algunos elementos del contexto normativo, que resultan relevantes para comprender mejor los límites y alcances de la disposición a la que pertenece la expresión demandada. Después—en el mismo orden expuesto—, esta Corporación mostrará por qué cada una de las interpretaciones del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP cuenta con sustentos en principio admisibles en el orden legal, ya que se fundan en métodos de interpretación de la ley convencionalmente aceptados en nuestra comunidad jurídica.

a. a. Algunos elementos relevantes del contexto normativo en el cual se inserta el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP

63. En primer lugar, según el párrafo 1° del artículo 24 del CGP, “[l]as funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo, generan competencia a prevención y, por ende, no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a las autoridades administrativas en estos determinados asuntos”. Esto significa que las competencias jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia de Sociedades por el Código General del Proceso no son exclusivas o privativas suyas, sino que concurren también con los jueces competentes de la rama judicial, pero el primero que las ejerza previene al otro en su conocimiento y le impide asumirlas en el respectivo caso concreto.

64. En segundo lugar, en virtud de lo estipulado en el párrafo 3° del artículo 24 del CGP, “[l]as autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces”.

65. En tercer lugar, de acuerdo con el párrafo 3° del artículo 24 del CGP, “[l]as apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior

funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable”. Es decir, si el asunto lo asume la Superintendencia de Sociedades a prevención, las apelaciones contra sus decisiones las debe resolver el superior funcional del juez con el que compartía competencia para decidir el conflicto. Entonces, para saber qué autoridad judicial es competente para resolver las apelaciones contra las decisiones jurisdiccionales que dicte la Superintendencia de Sociedades en desarrollo del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, habría que establecer en cuál otro juez concurre esta competencia a prevención.

66. El Código General del Proceso estatuye que el juez civil del circuito es el competente para conocer “[d]e todas las controversias que surjan con ocasión del contrato de sociedad, o por la aplicación de las normas que gobiernan las demás personas jurídicas de derecho privado, así como de los de nulidad, disolución y liquidación de tales personas, salvo norma en contrario” (CGP art 20 num 4). En principio, la competencia a prevención de la Superintendencia de Sociedades, prevista en el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, concurre entonces con el juez civil del circuito. El superior funcional del juez civil del circuito es el respectivo tribunal superior de distrito judicial (CGP art 31). Por consiguiente, en principio, serán también dichos tribunales los encargados de decidir las apelaciones contra las decisiones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades en esta materia.

67. En este marco procesal es que se inscribe la norma acusada. En los siguientes acápites, la Corte analizará cuáles son sus alcances.

b. Primera interpretación: solo conflictos societarios que ocurran a los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral

68. La mayoría de intervenciones y el Concepto Fiscal, en este proceso, consideran que el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP en realidad debe interpretarse en el sentido de que solo le atribuye a la Superintendencia de Sociedades la función de resolver ciertos conflictos societarios: los ocurridos a los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad, o a los accionistas con los administradores sociales, cuando cualquiera de ellos suceda en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. Este entendimiento se soporta en diversos métodos de interpretación: gramatical, sistemático, histórico y genético.

69. En primer lugar, esta interpretación es consistente con la gramática de la norma. El literal b), perteneciente al numeral 5 del artículo 24 del CGP, establece primero que la Superintendencia de Sociedades podrá conocer de “[l]a resolución de conflictos societarios”. Luego de incluir esta expresión, el precepto contiene una coma, y acto seguido prevé que esta competencia comprende la de dirimir “las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”. Aunque la coma que está inmediatamente después de la expresión “[l]a resolución de conflictos societarios” no cumple una función sintáctica unívoca, lo cierto es que una forma legítima de interpretarla es asumir que introduce o da paso a una explicación de lo que se debe entender por “resolución de conflictos societarios”. Lo que está luego de la coma no es, entonces, un listado de supuestos de la competencia de la Superintendencia de Sociedades, que sea adicional a los conflictos societarios, sino más bien una definición normativa de estos. Resolver estas controversias es, entonces, decidir las diferencias “entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”.

70. Ahora bien, nótese que el texto legal usa en dos ocasiones la expresión “entre estos”. Dispone la norma que la resolución de conflictos societarios implica solucionar las siguientes diferencias: primero, “entre los accionistas”; después, también “entre estos” y la sociedad, y finalmente “entre estos y sus administradores”. La primera vez que la disposición emplea los vocablos “entre estos”, es claro que alude a los accionistas, así que la Superintendencia resuelve las controversias societarias entre los accionistas, y entre los accionistas y la sociedad. Pero la segunda vez que la prescripción utiliza los términos “entre estos”, ya no hay claridad acerca de a quiénes se refiere, pues antes de estas palabras se observan dos sujetos: los accionistas y la sociedad. Debido a la redacción del precepto, es posible interpretar que la locución “estos” remite tanto a los accionistas como a la sociedad, pero también que alude solo a los accionistas. En vista de ello, el texto permite interpretar que el demostrativo “estos” remite solo a los “accionistas”, por ser el único sustantivo plural y masculino anterior al demostrativo. La resolución de conflictos societarios implicaría, entonces, dirimir controversias entre accionistas, y entre estos y la sociedad o sus administradores.

71. En apoyo de este sentido normativo está, en segundo lugar, el argumento sistemático. En la actualidad, dentro del ordenamiento está vigente una norma que también regula una

competencia para administrar justicia respecto de conflictos societarios. La Ley 1258 de 2008, 'Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada', contempló en su artículo 40 una norma para la "[r]esolución de conflictos societarios". En esa disposición, el legislador primero enunció un título, que decía justamente "[r]esolución de conflictos societarios", y luego del título, el precepto señala que "[l]as diferencias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral", se pueden someter a decisión arbitral o a amigable composición. Si bien esta norma trata sobre la solución de estas controversias mediante el arbitraje o el recurso a un amigable componedor, lo cierto es que proporciona una definición legal de lo que significa la "resolución de conflictos societarios".

72. Esta definición de conflictos societarios presta una contribución al entendimiento sistemático del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP. Una de las funciones del argumento sistemático es brindarles unidad de sentido a términos, expresiones o nociones que se usan en distintas partes o campos del ordenamiento jurídico, con el fin de evitar la disparidad o la inconsistencia. Entonces, si en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008 se define la resolución de conflictos societarios solo como las diferencias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, en principio debería buscarse que este mismo sentido informara también la interpretación de otras normas que igualmente regulan los mecanismos de resolución de conflictos societarios, pues de lo contrario habría una disconformidad indeseable en el sistema jurídico vigente. Así, para interpretar el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, habría que utilizar la definición de resolución de conflictos societarios que contiene el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008.

73. En tercer lugar, el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008 suministra también un argumento histórico, pues es el primer antecedente estrictamente análogo a la norma que se demanda parcialmente en esta oportunidad. En efecto, la Ley 1258 de 2008 previó en su artículo 40 la potestad de someter los conflictos societarios, ocurridos en las SAS, a decisión arbitral o a amigable composición, si así se pactaba en los estatutos. Pero también, inicialmente, el legislador dispuso que en ausencia de cualquiera de estos pactos, tales controversias serían resueltas por la Superintendencia de Sociedades. Esta norma, que solo aplicaba a las SAS, se extendió luego a todas las sociedades supervisadas por la Superintendencia de Sociedades, por mandato del artículo 252 de la Ley 1450 de 2011. Entonces, cuando entró en vigor el Código General del Proceso, la Superintendencia de Sociedades contaba con la función

jurisdiccional de resolver los conflictos societarios de las sociedades bajo su supervisión, tal como estos se definieron en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008.

74. Salvo que exista una base clara y razonable para concluir que el Congreso persiguió introducir un cambio en la legislación, el intérprete está autorizado para asumir que el legislador le dio continuidad a la regulación antecedente. En ese sentido, la “resolución de conflictos societarios” no sería una hipótesis de ejercicio de la jurisdicción por parte de la Superintendencia de Sociedades, distinta a la de decidir las controversias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. Entre estos elementos lo que existe es una relación definitoria. La expresión “resolución de conflictos societarios” y la solución de las controversias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral son dos maneras de formular una misma tarea. El recurso a este historial legislativo permitiría evidenciar, también, que los conflictos societarios a cargo de la Superintendencia de Sociedades son solo los que se traban entre los accionistas, o entre ellos y la sociedad o los administradores sociales, y no entre la sociedad y los administradores.

76. Sin embargo, no se puede hallar una base objetiva en el proceso de formación de la Ley, para concluir que este cambio formal haya buscado también tener efectos materiales, en el sentido o alcance de la función jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades. El procedimiento legislativo que condujo a la expedición del Código General del Proceso inició en la Cámara de Representantes. En el primero y segundo debates de esa cámara, se aprobó un texto similar al que existía en la Ley 1258 de 2008, excepto que la expresión “resolución de conflictos societarios” no era ahora un título, sino una parte del cuerpo del numeral. Pero en lo demás era igual, como se evidencia en la siguiente transcripción:

“c) La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

[...]

2. Resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran de los accionistas entre sí, o con la sociedad o con sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral se tramitarán mediante el trámite del proceso verbal sumario”.

77. Cuando el proyecto de ley pasó al Senado de la República, en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera, los ponentes propusieron el texto tal como se encuentra redactado actualmente en el Código. Es decir, los cambios fueron los que se subrayan a continuación:

“4. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

[...]

b) La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.”

78. No obstante, no es posible encontrar en la ponencia una explicación acerca de las modificaciones introducidas a la competencia de la Superintendencia para conocer conflictos societarios. Simplemente señalaron que el texto de la norma aprobada en la Cámara de Representantes, tuvo algunos cambios “de forma y sustanciales”, pero sin precisar si los señalados en la anterior transcripción eran no solo de forma sino también sustanciales. Fuera de estos vestigios de lo que ocurrió en el proceso de formación, no se encuentran otros que expliquen cabalmente cada elemento de la regulación.

79. En suma, las posibilidades gramaticales de la norma, la interpretación sistemática del ordenamiento, los antecedentes regulatorios estrictamente análogos y la falta de una explicación legislativa permiten al intérprete postular una coherencia entre la definición de la resolución de conflictos societarios prevista en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008 y la regulación contemplada en el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP. El alcance de la competencia de la Superintendencia de Sociedades para resolver conflictos societarios no cambió con el Código General del Proceso. La atribución para la resolución de conflictos societarios consiste en decidir solo las diferencias entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o sus administradores.

c. Segunda interpretación: solo conflictos societarios que ocurran entre los accionistas, entre estos y la sociedad, entre los accionistas y los administradores, o entre la sociedad y los administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral

80. En este proceso, se discute cuál es la interpretación de la norma que prohíja la Superintendencia de Sociedades. La Corte Constitucional considera que, por respeto a la presunción de buena fe, el entendimiento de la disposición es el que enunció en este proceso. Según su intervención, el artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del Proceso solo faculta a la Superintendencia de Sociedades para resolver las controversias societarias que sucedan entre “los accionistas, la sociedad y sus administradores, conflictos que se limitan a los que se presenten en el desarrollo del contrato social o del acto unilateral”. En consecuencia, no puede conocer de las demás diferencias, que ocurran con el revisor fiscal, el contador o terceros.

81. Como se aprecia, mientras en la primera interpretación solo caben los conflictos entre accionistas, o entre accionistas y la sociedad, o entre accionistas y administradores sociales, en virtud del segundo entendimiento, que postula la Superintendencia de Sociedades, los conflictos societarios de su competencia pueden darse entre cualquiera de estos sujetos, así no estén involucrados los accionistas. Eso quiere decir que podrían clasificar dentro de la competencia de la Superintendencia de Sociedades los siguientes conflictos: accionistas vs. accionistas; accionistas vs. sociedad; accionistas vs. administradores sociales; sociedad vs. administradores sociales. Esta interpretación le permitiría resolver, por ejemplo, las acciones de responsabilidad de los administradores sociales, que pueden instaurar las compañías respectivas, conforme al artículo 25 de la Ley 222 de 1995, por decisión de la asamblea general de accionistas o de la junta de socios.

82. Este sentido del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP encuentra un soporte en el método de interpretación gramatical, y no está en conflicto con los antecedentes legislativos ni con la génesis de la norma en el Congreso.

83. Por una parte, esta interpretación comparte con la primera que la atribución de competencias a la Superintendencia para “[l]a resolución de conflictos societarios” no es propiamente un supuesto especial, distinto o adicional al de dirimir las diferencias entre los accionistas, o entre estos y la sociedad, o entre estos y sus administradores. La expresión “[l]a resolución de conflictos societarios” va seguida de una coma, y después de la coma aparece que la Superintendencia puede solucionar las diferencias entre los accionistas, o entre estos y la sociedad, o entre estos y sus administradores. Pero, como se dijo respecto de la primera interpretación, esa coma no cumple la función de separar varias hipótesis de

ejercicio de la función jurisdiccional, sino que abre paso a una explicación de lo que significa dirimir controversias societarias. En esto, puntualmente, se asemejan la primera interpretación y la segunda.

84. Por otra parte, según se mostró en el acápite anterior, el artículo al cual pertenece el segmento demandado dispone que la Superintendencia de Sociedades puede resolver las diferencias “entre los accionistas”, pero también “entre estos” y la sociedad, y “entre estos y sus administradores”. Cuando el precepto prevé que la competencia abarca las controversias surgidas “entre estos y sus administradores”, no es claro si se refiere solo a las diferencias que tengan los accionistas con los administradores sociales, o si también alude a las que tengan la sociedad y sus administradores. Pese a que el texto no es concluyente, una de las posibilidades que ofrece es la de interpretar que la Superintendencia también está habilitada para dirimir las diferencias entre la sociedad y sus administradores. La resolución de conflictos societarios a cargo de la Superintendencia de Sociedades implicaría, entonces, dirimir controversias entre accionistas, entre estos y la sociedad, entre los accionistas y los administradores sociales, o entre la sociedad y sus administradores.

85. Esta lectura de la disposición se asienta también en la existencia, al principio del literal b), de la expresión “[l]a resolución de conflictos societarios”. Como la formulación literal de la norma presenta, en principio, una ambigüedad, entonces puede haber dudas o discrepancias acerca de si la Superintendencia de Sociedades tiene competencia para conocer de los conflictos entre la sociedad y sus administradores. Ante la duda, esta fórmula general inicial, que habilita a la Superintendencia para resolver conflictos societarios, opera como una especie de refuerzo subsidiario o residual de sus atribuciones jurisdiccionales. Cuando no es del todo claro si la autoridad administrativa cuenta con la facultad jurisdiccional para dirimir las controversias entre las corporaciones y sus administradores, el hecho de que pueda resolver “conflictos societarios” derivados del contrato social o del acto unilateral contribuye a concluir que sí cuenta con ella.

86. Por último, es verdad que los antecedentes legislativos pertinentes del Código General del Proceso estaban en el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008 y en el artículo 252 de la Ley 1450 de 2011. Estas normas no preveían expresamente que entre los conflictos societarios a cargo de la Superintendencia de Sociedades clasificara el que se trabase entre la sociedad y sus administradores. No obstante, es factible interpretar que en realidad el Código General

del Proceso no representa una continuidad exacta de esta regulación, sino más bien un ajuste. Si bien en el trámite legislativo en el Congreso no existe una base clara y razonable para concluir que el legislador quería introducir un cambio, y reformar el alcance de los conflictos societarios del resorte de la Superintendencia, este no es un requisito necesario para interpretar que la ley ha cambiado o experimentado modificaciones o ajustes. El intérprete puede también postular que la regulación legal ha variado, y fundarse para ello —entre otros puntos— en el análisis objetivo de su texto.

87. En síntesis, según este entendimiento, el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP faculta a la Superintendencia para la resolución de conflictos societarios y eso significa que cuenta con competencia para dirimir las diferencias entre los accionistas, entre estos y la sociedad, entre los accionistas y los administradores sociales, y entre la sociedad y sus administradores.

d. Tercera interpretación: cualquier conflicto societario, ocurrido en desarrollo del contrato social o del acto unilateral

88. Finalmente, el accionante aduce que la introducción, en la norma, de la expresión “la resolución de conflictos societarios” autoriza a la Superintendencia de Sociedades a conocer virtualmente de cualquier controversia societaria surgida en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluso si no se da entre los accionistas, o entre los accionistas y la sociedad o sus administradores, o entre la sociedad y sus administradores. En este sentido, podrían clasificar los conflictos con el revisor fiscal, con el contador, o, incluso, con terceros. Este entendimiento más amplio lo acepta una de las intervenciones como posible dentro del texto legal. Como se mostrará, también se trata de un sentido que se ajusta al lenguaje de la norma en la que se inserta el fragmento demandado, y al ordenamiento mercantil.

89. Para comenzar, como antes se indicó, el artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP habilita a la Superintendencia de Sociedades para “[l]a resolución de conflictos societarios”. Dado que esta no es, en sentido estricto, una expresión usada en un título, sino en el cuerpo del literal, es posible sostener que determina el alcance de la competencia de la Superintendencia. Es verdad que después de esa expresión, el legislador fijó una coma, y a continuación dijo que la atribución jurisdiccional abarca “las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del

contrato social o del acto unilateral”. Sin embargo, otra forma de interpretar la función de esa coma es que no introduce una explicación de algo que ya contiene la resolución de conflictos societarios, sino que separa una competencia formulada de manera genérica, de unos supuestos enunciativos -no taxativos—en los que se presenta. Según esto, las diferencias que ocurran “entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores” serían solo casos especiales de los conflictos societarios en general, que surjan en desarrollo del contrato social o el acto unilateral.

90. Así entendida, la facultad jurisdiccional de resolución de conflictos societarios no consistiría exclusivamente en dirimir las diferencias entre los accionistas, entre estos y la sociedad o los administradores sociales, o entre la sociedad y sus administradores, como lo postulan -con sus respectivas diferencias—las interpretaciones primera y segunda. Esta tercera interpretación comprendería además cualquier otra controversia societaria sucedida en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. Por ejemplo, podrían incluirse como parte de la competencia jurisdiccional la resolución de las diferencias de cualquiera de estos sujetos con el revisor fiscal, con el contador o con terceros o personas exógenas a la sociedad, en la medida en que pudieran vincularse con el desarrollo del contrato social o el acto unilateral.

91. Esta comprensión de la norma, a la cual pertenece el segmento acusado, es compatible además con el ordenamiento mercantil, contenido especialmente en el Código de Comercio, pero también en normas especiales. De un lado, no resultaría inconsistente con el artículo 40 de la Ley 1258 de 2008, anteriormente citado. Esta última norma ofrece una definición de la tarea de “resolución de conflictos societarios”, en virtud de la cual esta consiste en resolver las diferencias entre los accionistas o entre estos con la sociedad o los administradores sociales. El artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del Proceso no desconocería esta definición, pues incluiría esas controversias dentro del género de conflictos societarios, sino que la expandiría para englobar también otras hipótesis de diferencias societarias.

92. Pero además, quizá más importante, dentro del régimen societario es factible encontrar que puede haber muchas controversias susceptibles de clasificarse, prima facie, como conflictos societarios en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. El Código de Comercio define el contrato de sociedad (o contrato social) como el acuerdo de voluntades que celebran “dos o más personas”, en virtud del cual “se obligan a hacer un aporte en

dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero”, y tiene como fin “repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social” (Código de Comercio, art 98). El análisis doctrinal de esta definición del contrato social identifica al menos los siguientes elementos esenciales: la pluralidad de socios, la obligación de hacer aportes, la finalidad de repartir utilidades y, por último, la previsión de una empresa o actividad social –objeto social—.

93. Como se aprecia, adoptar un acuerdo sobre el objeto social o empresa es un elemento esencial del contrato de sociedad. En el campo mercantil, se entiende por empresa “toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios” (Código de Comercio, art 25). Es decir, en el contrato social debe pactarse cuál debe ser la actividad económica que en principio cuente con estas características, a la cual se va a dedicar la sociedad. La ejecución de esa empresa o actividad es, entonces, un desarrollo del contrato social. Por consiguiente, sin traspasar los márgenes semánticos, eventualmente pueden llegar a considerarse como conflictos societarios en desarrollo del contrato social todos aquellos que se vinculen razonablemente a la ejecución de la empresa acordada como objeto social, bien sea que en ellos estén involucrados los asociados, la sociedad y los administradores, o también su revisor fiscal, su contador o terceros que se relacionen jurídicamente con la compañía.

95. El Código de Comercio regula algunos supuestos, en los cuales las relaciones de la sociedad o de sus administradores con terceros podrían legítimamente desencadenar verdaderos conflictos societarios. Por ejemplo, la ley mercantil contempla reglas sobre la responsabilidad de los administradores ante los asociados y ante terceros, cuando los primeros realicen actos dispositivos en desarrollo del objeto social por cuenta de la sociedad, sin antes haber cumplido los requisitos para iniciar actividades, tales como inscribir en el registro mercantil la escritura de constitución, o haber obtenido permiso de la Superintendencia de Sociedades para funcionar, si esto último es un presupuesto para ejercer su objeto (Código de Comercio, art 116). Si sucede que el administrador ejecuta el objeto social, sin haber cumplido estos requisitos para ejercer la actividad, y esto ocasiona algún perjuicio a terceros, la controversia que se deduzca de ello puede considerarse societaria y, además, ocurrida en desarrollo del contrato social.

96. Asimismo, por mencionar solo otro ejemplo adicional, la legislación comercial establece que una vez disuelta la sociedad, debe procederse de inmediato a su liquidación. Dentro del proceso de liquidación, existen determinadas limitaciones y deberes para el liquidador y el revisor fiscal. El artículo 222 del Código de Comercio estatuye, al respecto, lo siguiente:

“[a]rtículo 222. Efectos posteriores a la liquidación de la sociedad. Disuelta la sociedad se procederá de inmediato a su liquidación. En consecuencia, no podrá iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la inmediata liquidación. Cualquier operación o acto ajeno a este fin, salvo los autorizados expresamente por la Ley, hará responsables frente a la sociedad, a los asociados y a terceros, en forma ilimitada y solidaria, al liquidador, y al revisor fiscal que no se hubiere opuesto”.

97. Nótese que, según este precepto, en el curso de la liquidación de la sociedad no se pueden “iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto”, sino que la actividad debe contraerse a realizar los actos necesario para la inmediata liquidación. Si sucede que el liquidador contraviene esta restricción, pues continúa con el ejercicio del objeto social mediante actividades inidóneas o contraproducentes para la liquidación inmediata de la compañía, entonces los conflictos que puedan crearse con terceros pueden clasificarse como societarios, en desarrollo del contrato social. Con base en la tercera interpretación del artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del Proceso, los terceros afectados podrían iniciar acciones de responsabilidad, ante la Superintendencia de Sociedades, contra el liquidador o el revisor fiscal que hayan vulnerado estos límites o sus deberes legales.

98. En consecuencia, de acuerdo con el tercer entendimiento del artículo 24, numeral 5, literal b), del Código General del Proceso, la facultad jurisdiccional allí atribuida a la Superintendencia de Sociedades comprende la resolución de conflictos societarios en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluso si no surgen entre los accionistas, o entre estos y la sociedad, o entre los accionistas y los administradores sociales, o entre la sociedad y sus administradores. Esta tercera interpretación admitiría que la Superintendencia de Sociedades pudiera conocer de los conflictos societarios en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluso si en él están envueltos sujetos distintos a los mencionados, como el revisor fiscal o terceros.

99. Hechas estas precisiones, la Corte procederá a examinar la constitucionalidad de la norma acusada.

Examen de constitucionalidad de la disposición (parcial) demandada y decisión

100. Existen, entonces, tres interpretaciones del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, que no solo se han planteado en este proceso, sino que además están respaldadas por argumentos jurídicos ciertos y aceptables en nuestra comunidad jurídica. La indeterminación actual del precepto no se supera, pues, con los métodos de interpretación legal. Esa imprecisión se debe predominantemente a que la disposición contiene la expresión “[l]a resolución de conflictos societarios”. Esta fórmula genérica impide definir con precisión cuáles son las controversias societarias, ocurridas en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, que puede resolver la Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales.

101. La Constitución solo admite el otorgamiento de función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas respecto “materias precisas” (CP art 116). El compromiso constitucional se concreta, entre otras exigencias, en la prohibición para el legislador de conferir esta clase de facultades a los órganos administrativos, cuando las materias se definan de una manera imprecisa, ya que los entes administrativos no pueden ejercer competencias que no sean “puntuales, fijas y ciertas”, según los adjetivos que utilizó la Corte Constitucional en la sentencia C-896 de 2012. Es decir, la atribución de competencias jurisdiccionales, en este caso, debía ser delimitada de una forma exacta e indubitable (puntual), no ser en extremo variable (fija) y ofrecer un ámbito previsible de actuación jurisdiccional (ciertas). Lo que se observa, sin embargo, en el análisis del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, es que estas exigencias no se cumplen y, por ende, la facultad es imprecisa.

102. Primero, la expresión “[l]a resolución de conflictos societarios”, torna objetivamente dubitable o impuntual el alcance de la función jurisdiccional. Es claro que la Superintendencia de Sociedades puede conocer conflictos societarios en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, pero no lo es si esta competencia comprende solo las controversias entre los accionistas, los accionistas y la sociedad o los administradores, o si también abarca las suscitadas entre la sociedad y los administradores, o si además cubre las surgidas entre

cualquiera de estos sujetos y otros (como los revisores fiscales y los terceros), en la medida en que puedan considerarse societarios.

103. Segundo, el sentido del precepto carece de fijeza, pues debido a la indeterminación de esos términos –“[l]a resolución de conflictos societarios”—su alcance puede variar indefinidamente. En este proceso, la Superintendencia de Sociedades manifestó que actualmente entiende la función jurisdiccional que le fue conferida, en el sentido de que la habilita para resolver controversias societarias que ocurran entre “los accionistas, la sociedad y sus administradores, conflictos que se limitan a los que se presenten en el desarrollo del contrato social o del acto unilateral”. En principio, según esto, no serían de su resorte los conflictos con sujetos distintos a esos. Sin embargo, la “Guía de Litigio Societario” de esta Superintendencia explica que la entidad es competente para conocer de “toda clase de controversias de naturaleza societaria, incluidas aquellas que se presenten entre accionistas, entre éstos y la sociedad o entre éstos y los administradores” (p. 10), lo que da a entender que tiene una facultad jurisdiccional más amplia. Esta contradicción entre la posición de la Superintendencia en el proceso actual y su guía de litigio refleja la equivocidad semántica de la expresión “[l]a resolución de conflictos societarios” y su ambigüedad sintáctica proveniente de la coma siguiente, que dotan a la norma de un potencial expansivo de las atribuciones de la Superintendencia, e impiden concluir que ya esté fija la interpretación.

104. Finalmente, por estos motivos, deja de ser previsible el ámbito exactamente cubierto por las potestades jurisdiccionales que contrae la Superintendencia de Sociedades. La radical indeterminación del precepto impide establecer de antemano, por ejemplo, si la entidad ejercerá sus competencias jurisdiccionales en controversias entre terceros y el liquidador de la sociedad, o entre terceros y el administrador social, e incluso es difícil prever si las ejercerá en conflictos entre la sociedad y su administrador, cuando hay terceros con interés pues podrían verse afectados por la decisión. Los márgenes de sentido que ofrece la configuración semántica y sintáctica del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, admiten varias interpretaciones a este respecto.

105. Tampoco es posible sostener que, en este caso, se está frente a una “enunciación temática general determinada”, como lo planteó la Superintendencia de Sociedades en su intervención. A diferencia de la expresión “derechos de autor y conexos”, estudiada por la

Corte en la Sentencia C-436 de 2014, la expresión “la resolución de conflictos societarios” no delimita, con un alto grado de seguridad, el área del ordenamiento jurídico frente al que la Superintendencia de Sociedades tiene facultades jurisdiccionales. Por el contrario, como ha sido expuesto por la Corte en esta sentencia, es una expresión que da lugar a varias interpretaciones que no permiten comprender si la competencia otorgada a la Superintendencia de Sociedades incluye las controversias suscitadas entre la sociedad y los administradores, entre terceros y el liquidador de la sociedad, o entre terceros y el administrador social, solo por mencionar algunos ejemplos.

106. Es tal el nivel de incertidumbre que la “Guía de Litigio Societario” de la Superintendencia de Sociedades sostiene que la expresión “resolución de conflictos societarios”, “comprende la posibilidad de conocer cualquier tipo de controversia que se presente entre sujetos que tengan la legitimación jurídica y el interés económico para hacer efectivas reglas de derecho societario colombiano en un proceso judicial” (p. 3). Comprensiones tan amplias de la disposición llevaron a que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sede de tutela, declarara que la Superintendencia de Sociedades incurrió en una vía de hecho al asumir el conocimiento de una disputa relacionada con la nulidad absoluta de la venta de unas acciones por carencia de facultades en el mandatario. De acuerdo con esa sentencia, la Superintendencia realizó una interpretación extensiva de la expresión al declararse competente para conocer de un asunto que no era relativo al contrato social y que fue planteado por una persona que no era socia en el momento en que se presentó la demanda.

107. De esta forma, puede concluirse que la expresión “la resolución de conflictos societarios” como parte del artículo 24, numeral 5, literal b), del CGP, es radicalmente indeterminada, lo que torna imprecisa la facultad jurisdiccional que le otorgó el legislador a la Superintendencia de Sociedades. Como fue expuesto previamente, uno de los parámetros constitucionales que gobiernan la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas se refiere a la necesidad de que las facultades otorgadas sean precisas. Ese deber de precisión requiere una definición clara, puntual, fija y cierta de las materias, parámetro que no es cumplido por el precepto bajo estudio, ya que impide una identificación clara de las materias que puede conocer la Superintendencia de Sociedades relacionadas con las controversias societarias. El desconocimiento de una de las condiciones esenciales para la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas es razón suficiente

para concluir que la disposición bajo examen resulta entonces inconstitucional, pues va en contravía de lo establecido en el artículo 116 de la Carta Política.

108. Además, la jurisprudencia ha reconocido que cualquier desconocimiento de las condiciones de asignación de funciones jurisdiccionales, previstas en el artículo 116 superior, acarrea la “infracción simultánea” del debido proceso y del principio de separación de funciones (CP arts 29 y 113). En consecuencia, el segmento normativo demandado desconoce los artículos 29, 113 y 116 de la Carta.

109. Por lo tanto, la Corte declarará inexecutable el numeral 5, literal b (parcial), del artículo 24 del Código General de Proceso.

110. Sin embargo, es necesario aclarar que esta decisión solo tiene efectos para decisiones futuras de la Superintendencia de Sociedades, pues por razones de seguridad jurídica no es posible afectar la validez de las providencias adoptadas por esa entidad con antelación a la adopción del presente fallo, que ya estén ejecutoriadas. Algo similar dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C-415 de 2002, cuando sostuvo que el recurso de apelación contra las decisiones dictadas por las superintendencias, en ejercicio de la función jurisdiccional, debía resolverlo la rama judicial, y no la superintendencia que las profirió, como lo sugería una lectura literal de la norma. Dado que la Corte precisó, en ese caso, el entendimiento de la disposición, aclaró que los efectos de esta precisión producían efectos hacia el futuro:

“49. Es bien sabido que por regla general, los fallos de esta Corporación en materia de control abstracto de constitucionalidad, sólo tienen efectos hacia el futuro. En este caso en concreto, la Sala estima conveniente reafirmar este criterio, por cuanto resulta necesario dar firmeza a los actos jurisdiccionales de las superintendencias anteriores al pronunciamiento de la Corte, en virtud del mandato constitucional de debido proceso y de la garantía judicial de la cosa juzgada. Si bien la dificultad en la comprensión de la disposición pudo eventualmente conducir el procedimiento diseñado para los actos jurisdiccionales de las superintendencias, por un camino distinto al aquí señalado, tal situación no puede llegar a afectar las situaciones ya consolidadas. Además, en caso de existir por esa vía, una vulneración ostensible al debido proceso, tal y como lo manifestó esta Corporación en la sentencia C-384 de 2000, existe un mecanismo de defensa con el cual solucionar esta

vulneración y proteger los derechos fundamentales involucrados”.

111. El hecho de que la presente decisión solo surta efectos a futuro también implica que los procesos que actualmente están en trámite, bajo la competencia de la Superintendencia de Sociedades, continúen en su conocimiento.

112. Esta Corporación tomó una decisión similar en la sentencia C-1071 de 2002, en donde resolvió mantener las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la Superintendencia se ajustara para asegurar que las funciones jurisdiccionales y administrativas sobre protección al consumidor las ejercieran funcionarios y despachos distintos. La Corte aclaró que, con el fin de no generar desorden con los procesos ya decididos y aquellos en trámite, los efectos de la exequibilidad condicionada solo serían a futuro.

113. La aclaración hecha por la Corte en la sentencia C-1071 de 2002 es acorde con los mandatos constitucionales de seguridad jurídica y de preservación de la competencia (también conocido como el principio de perpetuatio jurisdictionis). Por esta razón, esta Corporación considera que, en este caso, los procesos que actualmente están siendo adelantados por la Superintendencia de Sociedades deben permanecer bajo su competencia, a pesar de la declaratoria de inexecuibilidad.

114. Por último, la Corte considera importante explicar por qué en este caso no procedería una decisión de exequibilidad condicionada, consistente en indicar que la norma es exequible “bajo el entendido según el cual le confiere a la Superintendencia de Sociedades facultades para resolver solo los conflictos societarios que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad, o entre los accionistas y los administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”. Una solución así, resultaría tautológica. Optar por esta fórmula implicaría repetir lo que ya está dicho en la parte no acusada del literal b) del numeral 5, perteneciente al artículo 24 del CGP, que le atribuye funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades para conocer de “las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral”.

115. Por otra parte, no procede una decisión de exequibilidad condicionada que acoja la

segunda y tercera interpretación. Para explicar esto, la Sala referenciará nuevamente dichas interpretaciones, de acuerdo a lo desarrollado en esta providencia entre los fundamentos 60 a 99. La segunda interpretación plantea que la disposición otorga a la Superintendencia de Sociedades la facultad de intervenir en conflictos societarios que ocurran entre los accionistas, entre estos y la sociedad, entre los accionistas y los administradores, o entre la sociedad y los administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral. Por otra parte, la tercera interpretación sugiere que la Superintendencia de Sociedades tiene la facultad de conocer cualquier controversia societaria surgida en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluyendo aquellas en las que hacen parte el revisor fiscal, el contador o terceros.

116. Así las cosas, optar por cualquiera de las dos interpretaciones desconocería los límites constitucionales a la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Particularmente, implicaría una ampliación de las facultades de la Superintendencia de Sociedades que, a su vez, representaría un incumplimiento del principio de excepcionalidad al permitir que su intervención en asuntos societarios sea más amplia de lo justificado.

117. Esta Corporación, en su Sentencia C-156 de 2013, afirmó que, en principio, una forma de reconocer una vulneración de la excepcionalidad es determinar si se designó una competencia “que se sustrae del ámbito de regla general”. En este caso, la regla general es aquella que fue establecida por las leyes 1258 de 2008 y 1450 de 2011, que atribuyeron a la Superintendencia de Sociedades la competencia de resolver las diferencias que ocurran entre los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral. Por esta razón, acoger una exequibilidad condicional que opte por la 2da o 3ra interpretación implicaría ir más allá de la regla general definida, al ampliar la competencia de la Superintendencia relacionada con las controversias societarias, lo que vulneraría el mandato constitucional de excepcionalidad.

118. Por las razones expuestas, la Corte Constitucional considera que la exequibilidad condicionada no procede en este caso y, por el contrario, resuelve declarar la inexecuibilidad del precepto demandado.

Síntesis de la decisión

119. En este caso, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad presentada por Andrés Felipe Padilla Isaza en contra del numeral 5, literal b (parcial), del artículo 24 del Código General de Proceso (Ley 1564 de 2012). El aparte demandado establece que la Superintendencia de Sociedades tiene facultades jurisdiccionales para conocer “[l]a resolución de conflictos societarios”. De acuerdo con la demanda, el aparte acusado desconoce los artículos 113 y 116 de la Constitución Política debido a que dicha norma le confiere a la superintendencia funciones jurisdiccionales de forma imprecisa, lo que hace que estas se tornen demasiado amplias. Como ejemplo de esta indeterminación, el actor sostuvo que, en múltiples decisiones, la Superintendencia de Sociedades ha interpretado de forma expansiva esta competencia, lo que demuestra que no existe un criterio uniforme sobre la misma, que a su vez lleva a que se vulneren los límites impuestos a este tipo de facultades.

120. De esta forma, la Corte Constitucional examinó el artículo 24, numeral 5, literal b) (parcial), del Código General del Proceso (CGP), e identificó tres posibles interpretaciones sobre la resolución de conflictos societarios por la Superintendencia de Sociedades. Una primera interpretación le permitiría a la superintendencia conocer de los conflictos societarios que ocurran entre los accionistas entre sí, o a estos con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral. La segunda interpretación le atribuiría al ente administrativo la competencia de adelantar los mismos asuntos y, además, los conflictos societarios entre la sociedad y los administradores, en desarrollo del contrato social o el acto unilateral. Finalmente, la tercera interpretación permitiría que la Superintendencia de Sociedades asuma el conocimiento de cualquier conflicto societario, ocurrido en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, lo que incluye los conflictos en los que se vean inmersos los revisores fiscales, los contadores y terceros. Por esta razón, la Corte determinó que la multiplicidad de interpretaciones plausibles demuestra que la expresión es demasiado genérica y, por lo tanto, no cumple con los requisitos constitucionales de precisión y certeza derivados de los artículos 113 y 116 de la Constitución. Para la Sala Plena, la ambigüedad del precepto impide establecer claramente el alcance de la función jurisdiccional, lo que crea incertidumbre sobre qué conflictos pueden ser resueltos por la Superintendencia de Sociedades.

121. De esta manera, la Corte concluyó que la norma es inconstitucional por su indeterminación y por no cumplir con los criterios de precisión exigidos por la Constitución,

situación que afecta los principios de debido proceso y separación de funciones. Sin embargo, la Sala Plena advirtió que esta decisión de inconstitucionalidad solo tiene efectos hacia el futuro, con el fin de no afectar la validez de las providencias ejecutoriadas ni los procesos en trámite bajo la competencia de la Superintendencia de Sociedades.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “La resolución de conflictos societarios,”, contenida en el numeral 5, literal b, del artículo 24 del Código General del Proceso.

Notifíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General