



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., 15 de febrero de 2023.

Número de radicación: 11001-03-06-000-2022-00225-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Superintendencia de Industria y Comercio y Superintendencia de Sociedades

Asunto: competencia para resolver de fondo una solicitud de revocatoria directa

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2 y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021², procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes para resolver el conflicto

Del expediente allegado, la Sala resalta los siguientes elementos fácticos:

1.1 La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC) sancionó a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (CCMA), por el supuesto desconocimiento de la normativa a la cual debía sujetarse³, y le impuso una multa pecuniaria⁴, después de adelantar el procedimiento administrativo correspondiente. Al efecto, dicha Superintendencia dictó los siguientes actos administrativos:

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción.

³ Superintendencia de Industria y Comercio, procedimiento administrativo sancionatorio radicado con el núm. 19241358. Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 52. Presunto desconocimiento del Decreto 1074 de 2015, «[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, artículos 2.2.2.38.1.5 y 2.2.2.38.1.6».

⁴ Por la suma de 85 salarios mínimos leales mensuales vigentes.

- i. Resolución núm. 18.465 del 5 de abril de 2021, emitida por la Dirección de Cámaras de Comercio, mediante la cual declaró la responsabilidad administrativa de la CCMA y le impuso la sanción correspondiente. Este acto fue notificado el 15 de abril de 2021⁵.
- ii. Resolución núm. 38.569 del 23 de junio de 2021, expedida por la Dirección de Cámaras de Comercio, con la cual resolvió el recurso de reposición. Este acto fue notificado el 25 de junio de 2021⁶.
- iii. Resolución núm. 83.425 del 23 de diciembre de 2021, dictada por la Delegatura para la Protección de la Competencia, con la cual se resolvió el recurso de apelación. Este acto fue notificado el 29 de diciembre de 2021⁷.

1.2 A partir del 1º de enero de 2022, por disposición del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020⁸, la Superintendencia de Sociedades (en adelante, Supersociedades) asumió las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio, que estuvieron en cabeza de la SIC hasta el 31 de diciembre de 2021.

1.3 El 31 de mayo de 2022, la CCMA solicitó a la Supersociedades la revocatoria directa de los tres actos administrativos referidos, emitidos por la SIC (numeral 1.1)⁹.

1.4 El 12 de julio de 2022, la Supersociedades trasladó a la SIC la solicitud de revocatoria¹⁰, por considerar que no tenía competencia para resolverla, dado que, según el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, este tipo de peticiones debe ser decidido por la misma autoridad que emitió el acto objetado. Dicha autoridad, en el caso concreto, es la SIC.

1.5 El 9 de septiembre de 2022, la SIC solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil que dirima el conflicto negativo de competencias surgido entre esa entidad y la Supersociedades y establezca cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud de revocatoria directa presentada por la CCMA¹¹.

⁵ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documentos 22 y 23.

⁶ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documentos 24 y 25.

⁷ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documentos 26, 52, 55, folios 47 y 56.

⁸ «Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia».

⁹ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 3, folio 17. La solicitud se presentó con el núm. de radicado 2022-01-505722.

¹⁰ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 3, folios 17 al 57.

¹¹ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 3, folios 1 al 16.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, la Secretaría de esta Sala fijó el edicto núm. 222 el 8 de noviembre de 2022, por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos o consideraciones¹².

Obra constancia de que se informó sobre el presente conflicto a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Superintendencia de Sociedades y a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Según informe secretarial, las tres entidades a las que se comunicó este asunto presentaron sus respectivos alegatos o consideraciones, dentro del término.

Mediante Auto del 8 de noviembre de 2022, el despacho sustanciador solicitó allegar información para mejor proveer¹³. Dado que tal información no fue suministrada, en su totalidad, fue requerida su entrega mediante Auto del 5 de diciembre de 2022¹⁴, y, finalmente, fue allegada en el término concedido.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

3.1. Superintendencia de Industria y Comercio¹⁵

La Superintendencia de Industria y Comercio solicitó que se declare a la Superintendencia de Sociedades competente para resolver la solicitud.

En ese sentido, indicó que el conflicto versa sobre la interpretación y aplicación del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, disposición que, a su juicio, no debe ser entendida solo en su tenor literal, sino también de forma sistemática y teleológica, en armonía con la supremacía constitucional, que ampara la competencia funcional.

¹² Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 7, folio 1.

¹³ Se solicitó a la SIC allegar: copia de las Resoluciones núm. 18465 del 5 de abril, 38569 del 23 de junio y 83425 del 23 de diciembre, todas de 2021, junto con sus constancias de notificación y ejecutoria, así como los respectivos recursos de reposición y apelación, presentados por la CCMA, que dieron lugar a la emisión de los dos últimos actos administrativos referidos. También se pidió precisar las multas impuestas por esa entidad a la CCMA, en el marco de este procedimiento administrativo.

¹⁴ La SIC no allegó constancia de notificación y ejecutoria de la Resolución núm. 83425 del 23 de diciembre de 2021.

¹⁵ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 10, folios 1 al 15.

Así, en criterio de esa entidad, la interpretación y aplicación que se guíe por estos parámetros conduce a determinar que:

Interpretar de forma exclusivamente literal el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 es inadmisibile. En su concepto, un análisis sistemático y teleológico del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 exige considerar que se atribuyó a la Supersociedades la función de inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, y se suprimió esa competencia para la SIC.

Igualmente, en aplicación de la supremacía constitucional y, puntualmente, de los artículos 2, 6, 121 y 122 de la Carta Política, esta entidad solo puede ejercer las funciones que le han sido otorgadas en el ordenamiento jurídico. Así, emitir un pronunciamiento de fondo, en torno a la solicitud de revocatoria directa, implicaría ejercer unas facultades administrativas¹⁶, que fueron trasladadas a la Supersociedades.

Desconocer lo anterior, implicaría vulnerar el artículo 29 superior, porque la entidad afectada tiene derecho a que se respete el debido proceso, en el sentido de que su petición sea resuelta sin dilaciones injustificadas. A la vez, el artículo 209 de la Carta Política resulta desconocido, porque la SIC remitió con prontitud todos los expedientes sobre los que la Supersociedades debía ejercer sus nuevas funciones; pero esta entidad, en desconocimiento de la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública, decidió devolver la presente actuación.

Asimismo, considera que las disposiciones relacionadas con el tránsito normativo se refieren a la competencia en materia de procesos de carácter judicial o de imposición de multas, liquidación de contribuciones y su cobro, mas no a la «resolución de recursos», como la revocatoria directa, en este caso.

En cualquier caso, afirma que resulta materialmente imposible que la SIC avoque conocimiento de la solicitud, dado que, por disposición del Decreto 92 de 2022, la Dirección de Cámaras de Comercio fue suprimida y la Delegatura de Protección de la Competencia, que resolvía los recursos de apelación, ya no tiene las funciones relacionadas con la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio. Según indica, «no fue la SIC la autoridad que adoptó las decisiones impugnadas. Fueron unas dependencias» a cargo de las funciones correspondientes las que lo hicieron.

¹⁶ Explica que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, la revocatoria es un mecanismo extraordinario que comparte la naturaleza de los recursos. Por ende, la decisión que sobre la solicitud de revocatoria se adopte implica el ejercicio de esas funciones.

3.2. Superintendencia de Sociedades¹⁷

La Supersociedades solicitó que se declare competente a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Con este fin, indicó que debe aplicarse el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, debido a que, cuando proceda la revocatoria de un acto administrativo, la decisión debe ser asumida por la misma autoridad que lo expidió. Particularmente, en este caso, prevalece la interpretación literal, porque se consolidó la firmeza del acto administrativo sancionatorio bajo el mandato de la autoridad que lo dictó.

El artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 16, parágrafos 1° y 2°, del Decreto 1380 de 2021 determinaron el inicio de la competencia de la Supersociedades, a partir del 1.º de enero de 2022, para los hechos y actos ocurridos después de esa fecha o antes, pero que aún estén siendo evaluados, sin decisión en firme. Puntualmente, el parágrafo 1° establece que la SIC, «dada la titularidad del derecho, seguirá conociendo y tramitando las actuaciones administrativas relacionadas al cobro coactivo de actos administrativos emitidos con antelación al 1 de enero de 2022»¹⁸.

En este caso, el procedimiento administrativo sancionatorio, con el que se impuso una multa, se consolidó el 30 de diciembre de 2021, «como resultado de la notificación electrónica que dicha superintendencia efectuó de la Resolución No. 83425 de 2021, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación [...] que ponía fin a la actuación»¹⁹. Es decir, quedó en firme bajo la competencia de la SIC. De ahí que, la SIC no relacionara entre las multas sin ejecutar a 31 de diciembre de 2021, la impuesta a la CMMA²⁰.

De lo anterior se desprende, en su criterio, que la SIC: *i*) es la titular de los derechos derivados de la imposición de multas mediante actos administrativos emitidos con antelación al 1.º de enero de 2022; por ende, *ii*) debe seguir conociendo y tramitando las actuaciones administrativas relacionadas con el cobro coactivo derivado de esos actos; y que *iii*) sin los actos administrativos de imposición de multas, no es posible adelantar un proceso de cobro coactivo. En consecuencia, deben aplicarse efectos *ultractivos* a la normativa que otorgó la competencia de supervisión a la SIC²¹, para resolver la solicitud.

¹⁷ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 12, folios 1 al 24.

¹⁸ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 12, folio 19.

¹⁹ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 12, folio 8.

²⁰ Dentro de la investigación administrativa sancionatoria a que alude el expediente 19-241358.

²¹ Código de Comercio, artículo 87; Decreto 2153 de 1992, artículo 11, núm. 6º, y Decreto 1074 de 2015, artículo 2.2.2.38.6.7.

En cualquier caso, no es cierto que la autoridad que impuso la multa hubiese desaparecido. La entidad que emitió el acto administrativo fue la SIC y es un hecho notorio que no ha dejado de existir. Si bien la Dirección de Cámaras de Comercio desapareció, se mantiene la Delegatura de Protección de la Competencia, encargada de resolver las apelaciones que emitía esa dirección. Y, si no se ha delegado la función de resolver este tipo de peticiones, la responsabilidad le corresponde directamente al despacho del señor director.

Aunado a ello, el artículo 16 del Decreto 1380 de 2021 establece que los procesos judiciales originados en hechos ocurridos antes del 1º de enero de 2022 deben ser conocidos por la SIC, y, si bien la revocatoria implica emitir un acto administrativo, esta puede ser ofrecida «como uno de los mecanismos de conciliación prejudicial o, incluso, judicial, conforme lo prevé el párrafo del Artículo 95 del C.P.A.C.A.»²².

3.3. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia²³

La Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, entidad que pide la revocatoria de los actos administrativos emitidos por la SIC, solicitó que se establezca como autoridad competente a la Superintendencia de Sociedades.

La CCMA manifestó estar de acuerdo con los argumentos planteados por la SIC en su intervención, e hizo énfasis en que la competencia funcional de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio radica en la Supersociedades desde el 1 de enero de 2022, por disposición de la Ley 2069 de 2020. Incluso, por mandato del artículo 10 del Decreto 1380 de 2021, a esa entidad le corresponde decidir «las revocatorias directas que procedan contra los actos que expida».

Aunado a ello, las disposiciones sobre la competencia para conocer procesos de carácter judicial e imponer multas, liquidaciones de contribuciones y su cobro, así como las acordadas en el Convenio Interadministrativo 259 de 2021, no se refieren a la facultad de resolver sobre la revocatoria directa. Al contrario, permiten concluir, con claridad, que la SIC solo es competente para el cobro coactivo de acreencias y la defensa judicial de asuntos previos al 1.º de enero de 2022.

²² Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 12, folio 17. Según afirma la entidad, «no se entiende de qué otra manera podría dar cabal atención a los procesos judiciales citados si no tuviera a su alcance, cuando a ello haya lugar, el poder ofrecer la revocatoria directa para precaver pérdidas litigiosas».

²³ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 8, folios 1 al 8.

IV. CONSIDERACIONES

Antes de realizar las consideraciones de fondo, la Sala precisará por qué es competente para dirimir la controversia, y realizará algunas consideraciones preliminares. Puntualmente, hará referencia a los siguientes temas, que serán aplicados en el caso concreto: 4.1. La competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas; 4.2. la suspensión de los términos legales; y 4.3. el alcance del pronunciamiento de la Sala. Igualmente, hará una 4.4. síntesis de la decisión y planteará el problema jurídico.

4.1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general» y en su Capítulo I señala las «reglas generales»²⁴, dispone, en el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, lo siguiente:

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

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

En el mismo sentido, el numeral 10° del artículo 112 del citado código, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada,

²⁴ Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en el artículo 39, y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales deben ser valorados en el caso concreto. Estos elementos son:

- (i) Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta.
- (ii) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer del asunto o la actuación administrativa en particular.
- (iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o que, si se trata de autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Al analizar los anteriores requisitos en el asunto bajo examen, la Sala evidencia que:

- (i) Es una actuación administrativa originada en la solicitud de revocatoria directa presentada por la CMMA, contra las Resoluciones núm. 18465 del 5 de abril de 2021, 38569 del 23 de junio de 2021 y 83425 del 23 de diciembre de 2021.
- (ii) En el conflicto están involucradas dos autoridades administrativas -la SIC y la Supersociedades- que niegan la competencia para resolver la solicitud.
- (iii) Tanto la SIC como la Supersociedades son autoridades públicas del orden nacional²⁵, creadas por los artículos 25 al 39 del Decreto 2974 de 1968²⁶ y la Ley 58 de 1931²⁷, respectivamente, y adscritas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En consecuencia, al concurrir los anteriores presupuestos, la Sala es competente para dirimir el presente conflicto.

²⁵ Ley 489 de 1998, artículo 38, numeral 1, literal e.

²⁶ Decreto 2974 de 1968, «[p]or el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones».

²⁷ Ley 58 de 1931, «[p]or la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones».

4.2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que, «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»²⁸.

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

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

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

4.3. Aclaración previa

El artículo 39 del Cpaca, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, le asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para iniciar o continuar un trámite administrativo en concreto, con base en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para definir las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de

²⁸ La remisión al artículo 14 del Cpaca debe entenderse hecha al texto actual de dicha norma, tal como fue subrogada por el artículo 1 de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015.

hecho y de derecho, y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

4.4. Síntesis del conflicto y problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, la Sala debe establecer cuál es la entidad que debe resolver la solicitud de revocatoria directa presentada el 31 de mayo de 2022, por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, contra determinados actos administrativos proferidos y notificados por la Superintendencia de Industria y Comercio antes del 1.º de enero de 2022. Lo anterior, considerando que, por disposición del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, desde esa fecha, las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio pasaron de la SIC a la Superintendencia de Sociedades.

Se discuten dos interpretaciones posibles sobre la regla de competencia establecida en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, para resolver la solicitud de revocatoria directa, ante un tránsito normativo que varió la competencia funcional de la autoridad que emitió los actos administrativos cuestionados.

En criterio de la SIC, la Supersociedades debe resolverla, en esencia, porque el pronunciamiento que se promueve implica ejercer la función de supervisión, que hoy está a su cargo; sumado a la interpretación sistemática y teleológica del artículo 93, con el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 y el marco constitucional, según el cual las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones que tienen asignadas. Además, en la estructura actual de la entidad, una de las dependencias que emitió dos de las decisiones cuestionadas fue suprimida, y la otra ya no ejerce la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio.

Por el contrario, en criterio de la Supersociedades, la SIC debe asumir la competencia, principalmente, porque fue la autoridad que emitió los actos administrativos que se cuestionan, los cuales adquirieron firmeza antes del 1.º de enero de 2022. Sumado a ello, la SIC es la titular de los derechos derivados de las multas impuestas antes de la fecha indicada, por lo cual puede ejercer su cobro coactivo. Tanto es así, que, según afirma, la SIC no relacionó entre las multas impuestas, pendientes de ejecutoria al 31 de diciembre de 2021, la que recae contra la CMMA. En adición, considera procedente la aplicación extensiva del artículo 16 del Decreto 1380 de 2021, según el cual los procesos judiciales que se tramiten, por hechos ocurridos antes de la fecha comentada, siguen a cargo de la SIC.

Para resolver el presente conflicto de competencias, la Sala se referirá a: *i)* la revocatoria directa y la autoridad que debe resolverla, ante el tránsito de

competencias; *ii*) la inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio; y, con base en lo anterior, realizará *iii*) el análisis y la solución del caso concreto.

5. Consideraciones de fondo

5.1. La revocatoria directa y la autoridad que debe resolverla, ante el tránsito de competencias

La Ley 1437 de 2011 regula, en el Título I, sobre el «procedimiento administrativo general», y, puntualmente, en el Capítulo IX, la «revocación directa de los actos administrativos»²⁹.

La revocatoria directa es un mecanismo jurídico que permite que las propias autoridades administrativas, de oficio o a petición de parte³⁰, «[...] dejen sin efectos, modifiquen o cambien de manera sustancial las decisiones en firme que se han adoptado como manifestación unilateral de la respectiva entidad pública y que han creado situaciones jurídicas generales o particulares [...]»³¹.

La revocatoria procede cuando se demuestre cumplida, al menos, una de las siguientes causales: *i*) manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley; *ii*) no conformidad con el interés público o social o su vulneración; o *iii*) el agravio injustificado a una persona³². Si ello se constata, puede implicar la «sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo»³³.

Según el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, la autoridad que debe resolver una solicitud de revocatoria directa es aquella que emitió el acto administrativo cuestionado, o su superior jerárquico o funcional, a saber:

²⁹ En el capítulo, se hace referencia a los siguientes temas sobre la revocatoria directa: 1. Causales de revocación; improcedencia, oportunidad, efectos, revocación de actos de carácter particular y concreto.

³⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 93.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 6 de agosto de 2021, rad. núm. 11001-03-24-000-2019-00238-00. Puede consultarse también a la Corte Constitucional, que, en la Sentencia SU-182 de 2019, indicó que la revocatoria directa comprende «un mecanismo peculiar de control de legalidad, pues lo ejerce la administración contra sus propias actuaciones, sin la participación del juez; y conlleva a la invalidación de actos en firme, que estaban revestidos de la presunción de legalidad»

³² Ley 1437 de 2011, artículo 93.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 6 de agosto de 2021, rad. núm.: 11001-03-24-000-2019-00238-00.

Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte [...].

Una lectura sistemática del ordenamiento jurídico exige tener en cuenta, también, que el pronunciamiento sobre una petición, con el alcance de dejar sin efectos una decisión anterior, debe emitirse, en principio, por la autoridad que tenga, al momento, la competencia funcional correspondiente, porque la Constitución Política prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de funciones³⁴.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado:

Aunque la norma [artículo 93 de la Ley 1437 de 2011] no lo señala expresamente, ello supone, como sucede respecto de cualquier acto administrativo, **que dicha autoridad tiene a su vez competencia funcional o material para decidir de fondo sobre el asunto que es objeto de revocatoria**. Ello porque el funcionario que decide la solicitud de revocatoria **deberá tener competencia tanto para confirmar la decisión como para modificarla** mediante un nuevo acto administrativo de sentido diferente al inicialmente expedido.

[...] [R]resulta claro que, si la autoridad administrativa que adoptó la decisión ha perdido su competencia funcional para decidir asuntos relacionados con la materia en cuestión, carecerá de facultades para resolver una solicitud de revocatoria directa, en tanto que no podría ni confirmar ni modificar el acto inicial.

De modo que la aplicación de la regla prevista en el citado artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, exige en casos como el presente, verificar si la competencia que dio origen al acto inicial se mantiene en la autoridad que adoptó la decisión o si la misma se trasladó a una autoridad distinta, caso en el cual será esta última y no la primera la encargada de resolver sobre su eventual revocatoria directa³⁵.
[Resaltado fuera de texto]

Así, entonces, en principio, el análisis y la respuesta a una solicitud de revocatoria directa implica ejercer la competencia que sustentó la emisión del acto administrativo cuestionado, y debe ser atendida por quien tenga esa facultad, al momento de resolverla.

Vale la pena aclarar, adicionalmente, que, a diferencia de los recursos administrativos (reposición, apelación y queja), la solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo definitivo -que no es propiamente un recurso- supone que

³⁴ Constitución Política, artículo 6°.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 14 de febrero de 2013, rad. núm. 11001-03-06-000-2012-00092-00(C).

dicho acto se halle en firme y, por lo tanto, que el respectivo procedimiento o actuación administrativa se encuentre terminado. En esa medida, no puede afirmarse que la petición de revocatoria directa forme parte de la misma actuación administrativa en la que se dictó el acto contra el cual se solicita.

Ahora bien, la excepción a la conclusión general a la que se ha llegado sobre la competencia para revocar un acto administrativo se presenta cuando el **marco jurídico de transición** específico dispone reglas de competencia diferentes, o estas pueden inferirse claramente de aquel.

Como ha explicado este cuerpo colegiado, «la noción de “competencia” en materia administrativa no tiene la misma rigidez que la competencia judicial y, a menudo, no es tan estática como esta. Así, si bien es posible afirmar que las normas aplicables a un determinado recurso administrativo son, en principio, las existentes al momento de su interposición, es necesario revisar, en todo caso, las normas de competencia de la respectiva autoridad y la forma en que pudieron verse afectadas por razón de reformas o cambios orgánicos o funcionales posteriores»³⁶.

Es importante recordar que, por disposición constitucional³⁷, en procura del cumplido ejercicio de las leyes, incluyendo las de asignación de competencia, el presidente de la República puede emitir actos administrativos que permitan la materialización de disposiciones legales, como sucede cuando ello se requiere para el tránsito de competencias. Estas disposiciones gozan de presunción de legalidad, al igual que todo acto administrativo³⁸.

Para el ejercicio de las competencias dispuestas por la ley, el Gobierno puede, entre otras cosas, «[c]rear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos»³⁹; «[s]uprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley»⁴⁰, y «[m]odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos

³⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 29 de noviembre de 2016, rad. núm. 11001-03-06-000-2016-00143-00(C). Según esta misma providencia, puede ocurrir que «(i) [...] haya traslado de competencias entre entidades públicas; (ii) [...] se acuda a mecanismos de delegación de funciones (con la posibilidad que las mismas sean reasumidas), y (iii) que se pueda disponer la creación, extinción o transformación de entidades y organismos públicos y de sus respectivas funciones».

³⁷ Constitución Política, artículo 189, numeral 11.

³⁸ Ley 1437 de 2011, artículo 88.

³⁹ Constitución Política, artículo 189, numeral 14.

⁴⁰ Constitución Política, artículo 189, numeral 15.

administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley»⁴¹.

Sobre el tránsito de funciones y la competencia para resolver peticiones o recursos que tienen el alcance de cambiar el sentido de la decisión, la Sala también ha tenido la oportunidad de pronunciarse, pero en el marco de los recursos de reposición y apelación. Así, por ejemplo, cuando los procesos sancionatorios ambientales, relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales pasaron del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible a la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la Sala señaló que:

[...] es claro que esta nueva organización funcional y jerárquica para la resolución de los recursos de apelación proferidos por las diferentes instancias de Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede aplicarse retroactivamente, por lo cual no podría servir para resolver los recursos de apelación interpuestos con anterioridad (que es el caso que ocupa a la Sala), en la medida en que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia es un organismo nuevo y que **la propia Ley 1333 de 2009 es expresa al señalar que los procedimientos sancionatorios que tuviera pliegos de cargos antes de su expedición deben finalizarse con la normatividad anterior** [énfasis propio].⁴²

Siguiendo la misma lógica, este cuerpo colegiado se pronunció ante el tránsito de funciones de la DIAN al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en relación con la existencia y funcionamiento de las sociedades de comercialización internacional. Según se indicó en la providencia⁴³:

El problema se presenta porque en el proceso de reestructuración del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1289 de 2015) y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, (Decreto 1292 de 2015), se trasladaron [sic] al primero determinadas funciones que venía desempeñando la segunda en relación con la existencia y funcionamiento de las sociedades de comercialización internacional. En dicho proceso de transición funcional, surge la duda de cuál de esas entidades es la competente para resolver los recursos de reconsideración presentados con posterioridad al 17 de diciembre de 2015, contra los actos sancionatorios expedidos por la DIAN antes de esa fecha. [...]

Se tienen las siguientes reglas generales: [...] la fecha máxima para el traslado de las actuaciones de parte de la DIAN para el Ministerio [...] fue el 17 de diciembre de 2015 (seis meses después de la expedición del *Decreto 1289 de 2015*) [...].

⁴¹ Constitución Política, artículo 189, numeral 16.

⁴² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 29 de noviembre de 2016, rad. núm. 11001-03-06-000-2016-00143-00(C).

⁴³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 22 de mayo de 2017, rad. núm. 11001-03-06-000-2017-00025-00(C).

Sin embargo, el párrafo segundo **establece una regla especial** para las actuaciones y procedimientos relacionados, entre otros, con las sociedades de comercialización internacional, respecto de los cuales se dispone que **tales procesos se continuarán adelantando “de acuerdo con las normas vigentes que regulan la materia”**. [...]

El análisis integral de la parte considerativa del Decreto en cita y de las tres reglas antes expuestas, denota claramente que en cualquier caso la DIAN es la autoridad competente para adelantar y finalizar cualquier proceso sancionatorio relacionado con hechos anteriores al 17 de diciembre de 2015, sin exclusión alguna.

Conforme a lo anterior es claro que la lógica de este reparto funcional está relacionada con los principios de **inmediación, celeridad y economía procesal**, en cuanto a que la entidad que inició el referido proceso pueda finalizarlo, **lo que le permite tener un conocimiento íntegro de las circunstancias del mismo, así como de las normas aplicables al caso.** Así las cosas, **es fundamental que la norma sea leída de forma integral y revisar el verdadero propósito de la misma, que para este caso es brindar seguridad jurídica y no causar traumatismos en los procesos** que venía conociendo la DIAN hasta el 17 de diciembre de 2015. [Énfasis añadido].

Así las cosas, una lectura sistemática del ordenamiento jurídico permite comprender que cuando una función, en ejercicio de la cual se ha emitido determinada decisión administrativa, pasa a otra autoridad, esta última es, en principio, la competente para pronunciarse sobre cualquier recurso o petición que atañe ese acto, salvo que, de manera expresa, se establezcan reglas especiales de transición, que conduzcan a un resultado diferente.

5.2 Inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio. Tránsito normativo de la competencia asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio y trasladada a la Superintendencia de Sociedades

El Código de Comercio⁴⁴ estableció, en el artículo 87 original, que «[e]l cumplimiento de las funciones propias de las cámaras de comercio estará sujeto a la vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio [...]».

En desarrollo de lo anterior, el presidente de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales⁴⁵, emitió el Decreto 4886 de 2011⁴⁶, que definió, en el Capítulo II, la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio. Según el

⁴⁴ Decreto 410 de 1971.

⁴⁵ Constitución Política, artículo 189.

⁴⁶ «Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones».

artículo 2.º de ese decreto, la entidad estaría conformada por, entre otros, el «despacho delegado para la protección de la competencia», del cual dependería, a su vez, la «Dirección de Cámaras de Comercio»⁴⁷.

Recientemente, la Ley 2069 de 2020⁴⁸ dispuso, en el artículo 70, que la función de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio pasaría a ser ejercida por la Superintendencia de Sociedades, a partir del 1º de enero de 2022, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 70. FACILIDADES PARA EL EMPRENDIMIENTO. Con el fin de generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades ejercerá las competencias asignadas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la apelación de los actos de registro. Desde dicha fecha, la mención realizada en cualquier norma jurídica a esta última superintendencia como autoridad de supervisión o superior jerárquico de las cámaras de comercio se entenderá referida a la Superintendencia de Sociedades.

El Gobierno nacional garantizará los recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos para el traslado de tales funciones y establecerá la tarifa o contribución que por concepto del servicio administrativo de supervisión deberán pagar, las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con los recursos necesarios para tal fin y su presupuesto, la cual será recaudada por la Superintendencia de Sociedades.

El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a este artículo. [Énfasis añadido].

En cumplimiento del inciso 3.º del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, el presidente de la República emitió del Decreto 92 de 2022⁴⁹. El Capítulo II de este acto

⁴⁷ Decreto 4886 de 2011, artículo 2.1.

El despacho delegado tenía a cargo de conocer los recursos de apelación. Expresamente, el artículo 94 del Código de Comercio indicaba «La Superintendencia de Industria y Comercio* conocerá de las apelaciones interpuestas contra los actos de las cámaras de comercio. Surtido dicho recurso, quedará agotada la vía gubernativa». [Énfasis añadido].

⁴⁸ «Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia», publicada en el Diario Oficial n° 51.544 de 31 de diciembre de 2020. El objetivo de la ley, según el artículo 1º, consiste en «establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad».

⁴⁹ «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se determinan las funciones de sus dependencias» En las consideraciones, se indicó:

administrativo definió la nueva estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y, aunque conservó el «despacho del superintendente delegado para la protección de la competencia», suprimió la «Dirección de Cámaras de Comercio».

Igualmente, en desarrollo del inciso 3.º del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, el presidente, mediante el Decreto 1380 de 2021⁵⁰, modificó parcialmente la estructura de la Superintendencia de Sociedades, al crear dentro de la «Delegatura de Supervisión Societaria», la Dirección de Supervisión de Cámaras de Comercio y sus Registros Públicos»⁵¹.

Sobre la *transición* de competencias, el artículo 16 del Decreto 1380 de 2021, dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 16.- Transición. La Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Sociedades deberán adelantar las actuaciones necesarias para el traslado de las funciones asignadas mediante el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, con el propósito de facilitar la transición de las obligaciones de

Que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 dispone que, a partir del 1 de enero de 2022, las funciones en materia de supervisión de cámaras de comercio y las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio, asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, serán asumidas por la Superintendencia de Sociedades.

Que la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio se encuentra contenida en el Decreto 4886 de 2011, el cual determinó igualmente las funciones generales de la entidad y de sus dependencias; sin embargo, en virtud de modificaciones posteriores en la normativa vigente, existe una dispersión de funciones que han sido asignadas a la Superintendencia, que deben ser debidamente consolidadas en el citado decreto, en aras de generar seguridad jurídica.

Que de acuerdo con lo anterior y en desarrollo de los principios y reglas generales previstos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, para garantizar una mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el presente acto administrativo se modifica parcialmente la estructura y funciones de las dependencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de fortalecer sus procesos en materia de protección de la competencia, datos personales y los derechos de los consumidores, acciones que contribuyen al cumplimiento del objeto y funciones de la Entidad.

⁵⁰ «Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1736 de 2020 que modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones». En las consideraciones de este último acto administrativo se indicó:

Que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 dispone que, a partir del 1 de enero de 2022, las funciones en materia de supervisión de cámaras de comercio y las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio, asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, serán asumidas por la Superintendencia de Sociedades. [...] Que, para dar cumplimiento a lo establecido en el mandato legal, la Superintendencia de Sociedades requiere modificar parcialmente su estructura con el fin de crear una dependencia nueva para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cámaras de Comercio y las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio, establecerle funciones y ajustar en consecuencia la fuente de los ingresos y patrimonio de la Superintendencia.

⁵¹ Ver el artículo 6º, numeral 3.4.

supervisión, minimizando los efectos sobre los supervisados y en los procesos adelantados respecto de los comerciantes, las cámaras de comercio y los registros públicos.

Para tales efectos, la Superintendencia de Industria y Comercio garantizará el empalme de conocimiento, operativo, técnico y tecnológico, soporte documental y todos los demás aspectos necesarios para el ejercicio de las funciones establecidas en este decreto y le cederá, siempre que sea legalmente viable, a título gratuito a la Superintendencia de Sociedades, los derechos patrimoniales de autor y conexos del Sistema de Administración Integral de Riesgos "SAIR" [...].

PARÁGRAFO 1. La **imposición de multas, liquidación de contribuciones y su cobro**, como consecuencia del ejercicio de la función de vigilancia sobre las cámaras de comercio a partir del 1 de enero de 2022, será competencia de la Superintendencia de Sociedades.

La Superintendencia de Industria y Comercio, dada la titularidad del derecho, seguirá conociendo y tramitando las actuaciones administrativas relacionadas al **cobro coactivo** de actos administrativos emitidos con antelación al 1 de enero de 2022, al igual que el cobro de cartera por contribuciones pendientes de pago y su recaudo.

PARÁGRAFO 2. La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá a su cargo los **procesos judiciales** que se deriven de **hechos ocurridos con anterioridad** al 1 de enero de 2022, relacionados con el ejercicio de las competencias asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la apelación de los actos de registro, y en general, las competencias transferidas a la Superintendencia de Sociedades a partir de la mencionada fecha por el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020. En ningún caso se entenderá que se presenta una sustitución procesal entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Sociedades sobre los procesos judiciales antes mencionados.

La Superintendencia de Sociedades tendrá a su cargo los procesos judiciales que se deriven del ejercicio de las competencias que le son asignadas por virtud del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, a partir del 1 de enero de 2022 y que se generen por hechos ocurridos con posterioridad a la señalada fecha. [Énfasis añadido].

El Convenio Interadministrativo 259 del 30 de septiembre de 2021⁵² fue suscrito entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de

⁵² Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, carpeta 15, folios 1 al 20.

Sociedades, en ejercicio del principio de colaboración armónica⁵³, para facilitar el cambio de competencias y contribuir a su cumplimiento.

Según lo pactado, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene a cargo, entre otros, «los procesos judiciales que se deriven de hechos ocurridos con anterioridad al 1º de enero de 2022, relacionadas con el ejercicio de las competencias asignadas a la [SIC], para la inspección, vigilancia y control de las Cámaras de Comercio [...]»⁵⁴. Igualmente, «seguirá conociendo y tramitando las actuaciones administrativas relacionadas con el cobro coactivo de actos administrativos emitidos con antelación al 1º de enero de 2022, al igual que el cobro de cartera, por contribuciones pendientes de pago y su recaudo».

En contraste, se indicó que la Superintendencia de Sociedades «adoptará la obligación de imposición y registro de multas y contribuciones en materia de cámaras de comercio y comerciantes a partir del 1º de enero de 2022. Por tal motivo, **no recibirá inventario alguno de multas ejecutoriadas por parte de la [SIC] con corte 31 de diciembre de 2021**»⁵⁵ [énfasis propio]. Para ello la SIC se comprometió a remitir a la Supersociedades «un inventario de las actuaciones sancionatorias en curso y no ejecutoriadas a 31 de diciembre de 2021»⁵⁶ [se resalta].

Como se infiere del decreto reglamentario y del convenio interadministrativo citados, la Superintendencia de Industria y Comercio conservó la competencia para intervenir en los procesos judiciales y ejercer la facultad administrativa de cobro coactivo en relación con las multas impuestas a las cámaras de comercio, que hubieran quedado ejecutoriadas o en firme, a más tardar, el 31 de diciembre de 2021⁵⁷. En esa medida, la SIC no debía remitir a la Superintendencia de Sociedades ningún proceso con «multas ejecutoriadas» con corte a esa fecha.

5.3. Análisis y solución del caso concreto

En razón de los antecedentes fácticos y las consideraciones jurídicas efectuadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil declarará competente a la Superintendencia de Industria y Comercio, para resolver la solicitud de revocatoria directa presentada por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, contra las Resoluciones núm. 18.465 del 5 de abril de 2021, 38.569 del 23 de junio de 2021 y 83.425 del 23 de diciembre de 2021, emitidas por esa misma entidad.

⁵³ Convenio Interadministrativo 259 del 30 de septiembre de 2021, considerando 8.

⁵⁴ Convenio Interadministrativo 259 del 30 de septiembre de 2021, núm. 1.4.

⁵⁵ Convenio Interadministrativo 259 del 30 de septiembre de 2021, núm. 5.1.

⁵⁶ Convenio Interadministrativo 259 del 30 de septiembre de 2021, núm. 5.2.

⁵⁷ Decreto 1380 de 2021, artículo 16.

En términos generales, el conflicto radica en que, según la SIC, la solicitud de revocatoria directa debe ser atendida por la autoridad que tiene asignada actualmente la función de inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, es decir, la Superintendencia de Sociedades. Por el contrario, en concepto de la Supersociedades, debe tramitarse por la SIC, por ser la autoridad que emitió las decisiones (sobre todo, si adquirieron firmeza bajo su mandato), por tener a su cargo el cobro coactivo de las multas ejecutoriadas, y los procesos judiciales derivados de hechos ocurridos antes de asumir esa competencia.

Según lo estudiado en las consideraciones: Vale la pena recordar que, conforme al artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos deben «ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales». Sin embargo, cuando, por un tránsito normativo, la autoridad que emitió la decisión pierde la «competencia funcional» en desarrollo de la cual la expidió, y esta pasa a ser ejercida por otra, será esta última la llamada, en principio, a resolver la solicitud⁵⁸. Lo anterior tiene una excepción, consistente en que el régimen de transición específico que sea aplicable determine o permita inferir una regla diferente.

El criterio general de competencia adoptado en estos casos conduciría, en principio, a declarar competente a la Supersociedades, para pronunciarse sobre la revocatoria directa solicitada, por ser la entidad que, a partir del 1º de enero de 2022 y actualmente, tiene la función de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio, entre ellas, la CMMA. Sin embargo, en este caso, es necesario tener en cuenta las reglas de transición normativas adoptadas por el Gobierno nacional para hacer efectivo y facilitar el cambio de competencia dispuesto por el Legislador. Al aplicar tales reglas, se llega a un resultado diferente.

En efecto, el presidente de la República, mediante el artículo 16, parágrafo 1, inciso 2º del Decreto 1380 de 2021, dispuso que la SIC, dada la «titularidad del derecho», conservaría la competencia para seguir «conociendo y tramitando las actuaciones administrativas relacionadas al cobro coactivo de actos administrativos emitidos con antelación al 1 de enero de 2022» [se enfatiza].

Así mismo, en el parágrafo 2º, inciso 1.º, indicó que tendría «a su cargo los procesos judiciales que se deriven de hechos ocurridos con anterioridad al 1 de enero de 2022, relacionados con el ejercicio de las competencias asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio».

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 14 de febrero de 2013, rad. núm. 11001-03-06-000-2012-00092-00(C).

De forma concordante, en el Convenio Interadministrativo 259 de 2021, se dispuso expresamente que la Supersociedades «adoptará la obligación de imposición y registro de multas y contribuciones en materia de cámaras de comercio y comerciantes a partir del 1º de enero de 2022. Por tal motivo, **no recibirá inventario alguno de multas ejecutoriadas por parte de la [SIC] con corte 31 de diciembre de 2021**»⁵⁹ [énfasis añadido].

En criterio de la Sala, estas disposiciones y estipulaciones convencionales, que se presumen legales⁶⁰, implican que las actuaciones administrativas relacionadas o derivadas de las sanciones impuestas por la SIC, y que hayan adquirido firmeza antes del 1º de enero de 2022, seguirán a cargo de dicha Superintendencia.

Si bien ninguna de las normas citadas, ni el convenio interadministrativo celebrado, atribuyeron explícitamente a cualquiera de las dos partes la facultad para decidir sobre la revocatoria directa de este tipo de sanciones, debe entenderse que dicha atribución se mantiene en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, siempre que los actos administrativos que las contienen hayan quedado ejecutoriados antes del 1º de enero de 2022.

En el presente caso, el acto administrativo mediante el cual se resolvió la apelación, es decir, la Resolución núm. 83.425 del 23 de diciembre de 2021, fue notificado el 29 de diciembre de 2021. Según el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos quedan en firme, entre otros casos: «2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos». Bajo este entendido, el acto quedó ejecutoriado el 30 de diciembre de 2021, y en esa misma fecha terminó el respectivo procedimiento administrativo.

Es importante aclarar que, en un principio, cuando el despacho sustanciador solicitó a la SIC la constancia de notificación y ejecutoria de la Resolución núm. 83425 del 23 de diciembre de 2021, que resolvió la apelación, esta entidad informó que:

[...] se deja constancia que, dicho acto administrativo no fue notificado por esta autoridad en razón al traslado de funciones a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES⁶¹.

Sin embargo, después del auto de requerimiento, la misma autoridad informó que:

[...] me permito presentar excusas a la Honorable Consejera Ponente y demás miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del CONSEJO DE ESTADO por la información remitida mediante respuesta al Auto del pasado 8 de noviembre del año en curso [...]. [L]uego de revisarse tanto con la Delegatura para la Protección

⁵⁹ Convenio Interadministrativo 259 del 30 de septiembre de 2021, núm. 5.1.

⁶⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 88, en relación con los actos administrativos.

⁶¹ Expediente digital, documento 21, folios 1 y 2. Oficio del 16 de noviembre de 2022.

de la Competencia como con el Grupo de Trabajo de Notificaciones y Certificaciones de esta Entidad, se logró evidenciar que **la notificación se adelantó de manera electrónica el día 29 de diciembre de 2021 y en atención al artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 la ejecutoria del acto se entiende al día siguiente.** [...] ⁶² [Énfasis añadido]

En esa línea, adjuntó constancia de notificación y de ejecutoría del 29 y 30 de diciembre de 2021, respectivamente⁶³. Esta información fue también confirmada por la CMMA, entidad que allegó el documento con el cual fue notificada de la Resolución 83.425 del 23 de diciembre de 2021⁶⁴.

Ahora bien, ambas entidades suscribieron el Convenio Interadministrativo 259 de 2021, según el cual, la SIC solo debía remitir el inventario de las multas sin ejecutoriar al 31 de diciembre de 2021. Únicamente en estos casos, es decir, en los que no había una decisión en firme, la Supersociedades asumió la competencia para la «imposición de multas, liquidación de contribuciones y su cobro»⁶⁵. En los demás, esto es, en los que hubiese una decisión ejecutoriada (en firme, que permitiera su cobro), la SIC no quedó obligada a remitirlos.

En concordancia, la SIC, al responder un auto de requerimiento, emitido por el despacio sustanciador, informó lo siguiente:

[...] en atención al segundo requerimiento del Auto del 5 de diciembre de 2022 me permito informar que en la respuesta al memorando de radicado interno 22-480125 constan las explicaciones y archivos requeridos en relación al Convenio Interadministrativo 259 de 2021, específicamente, en lo relacionado con el inventario de actuaciones sancionatorias en curso y no ejecutoriadas a 31 de diciembre de 2021 y las terminadas. **Es importante acotar que para el caso bajo estudio del H. CONSEJO DE ESTADO, se remitió [a la Superintendencia de Sociedades] el expediente administrativo no. 19- 241358 como un proceso finalizado con corte a 31 de diciembre de 2021** [Énfasis añadido]⁶⁶.

Para la Sala, la regla especial de competencia, que involucra el régimen de transición aplicado, resulta acorde con los parámetros de inmediación, celeridad y economía procesal, pues, aparte de lo que ya se explicó sobre la competencia de la SIC para intervenir en los procesos judiciales y tramitar los procesos de cobro coactivo, la entidad que inició y finalizó el proceso tiene un conocimiento íntegro de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, por lo que tendría todos los elementos de juicio que le permitan resolver, en forma adecuada, la solicitud de revocatoria. En esa medida, es importante que la normativa referida sea leída de

⁶² Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 56, folios 1 y 2.

⁶³ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 555, folios 47 y 48.

⁶⁴ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 40, folio 1.

⁶⁵ Decreto 1380 de 2021, artículo 16, parágrafo 1.

⁶⁶ Expediente digital núm. 11001-03-06-000-2022-00225-00, documento 56, folio 2.

forma integral, con el objetivo de brindar seguridad jurídica a las autoridades y los interesados, que es un fin de relevancia constitucional, y no causar traumatismos en los procesos.

Finalmente, cabe advertir que, carece de sustento jurídico el argumento presentado por la SIC, en el sentido de que resulta materialmente imposible que esa entidad avoque el conocimiento de la solicitud, en razón de la supresión de la Dirección de Cámaras de Comercio, y de que «no fue la SIC la autoridad que adoptó las decisiones impugnadas», sino «unas dependencias» de dicha entidad, que estaban a cargo de estas funciones.

En efecto, la entidad que, por disposición legal (artículo 87 del Código de Comercio) era la competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio era la Superintendencia de Industria y Comercio. Con este fin, debía adecuarse la estructura interna de la entidad, como se hizo; pero no eran las dependencias internas resultantes, que carecen de personería jurídica y de autonomía administrativa o financiera, sino la misma Superintendencia, como persona jurídica, la titular de la señalada función.

En todo caso, el Despacho Delegado para la Protección de la Competencia, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la multa, sigue siendo parte de la Superintendencia, con el nombre de Despacho del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia»⁶⁷.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR competente a la Superintendencia de Industria y Comercio para resolver de fondo la solicitud de revocatoria directa presentada por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, contra las Resoluciones núm. 18.465 del 5 de abril de 2021, 38.569 del 23 de junio de 2021 y 83425 del 23 de diciembre de 2021.

SEGUNDO. REMITIR copia del expediente del conflicto a la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo señalado en el numeral anterior.

TERCERO. COMUNICAR el contenido de esta decisión a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Superintendencia de Sociedades y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

⁶⁷ Decreto 92 de 2022, artículos 2 y 9.

CUARTO. RECONOCER como apoderada especial de la Superintendencia de Industria y Comercio a la abogada Neyireth Briceño Ramírez⁶⁸.

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

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

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

Comuníquese y cúmplase.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

⁶⁸ Expediente digital, documento 8, folio 1º.