

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Corte Constitucional Sala Plena

SENTENCIA C-276 de 2025

Referencia: expediente D-16261.

Demanda de inconstitucionalidad
contra el numeral 4 (parcial) del
artículo 85 de la Ley 222 de 1995.

Accionante: Héctor Riveros Serrato.

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA.

Síntesis de la decisión

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 “por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”. Según esta norma, la Superintendencia de Sociedades puede ordenar la remoción y designar el reemplazo de los administradores, Revisor Fiscal y/o empleados de una sociedad comercial sometida a control, por incumplimiento de las órdenes de la entidad o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos.

Para el accionante, dicha facultad vulnera los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución porque restringe de manera desproporcionada el derecho a la propiedad de los socios y el derecho a la libertad de empresa, al tiempo que sobrepasa los límites constitucionales a la intervención del Estado en la economía.

En la sentencia, la Corte analizó, en primer lugar, la aptitud sustantiva de la demanda y concluyó que se encontraban satisfechos los presupuestos para emprender el examen de constitucionalidad. Sin embargo, este Tribunal precisó que: (i) el estudio se contraería a las medidas de remoción y reemplazo de los administradores regulada en la primera oración del primer inciso del numeral demandado, por cuanto la demanda se admitió únicamente respecto de tal

disposición; y (ii) el cargo por violación del derecho a la propiedad se analizaría solamente a partir de la posible afectación de la función de los socios de hacer las elecciones que correspondan según los estatutos o las leyes. Esto, debido a que el segundo argumento planteado por el demandante para sustentar el cargo, referido a la presunta afectación de la libre disposición de los bienes de la sociedad, recaía sobre otras medidas del numeral demandado que no fueron admitidas para estudio. Por lo tanto, este argumento se tornaba irrelevante frente al examen de la facultad de la Superintendencia de Sociedades para remover y designar el reemplazo de los administradores de las sociedades sometidas a control.

Para el análisis material de la norma, la ponencia hizo referencia a varias temáticas, a saber: (i) las sociedades comerciales y su rol como agentes económicos con responsabilidad social en un contexto de libertad de empresa delimitada por el bien común; (ii) los derechos de los socios y la función social de la propiedad privada; (iii) el orden público económico y las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades; y (iv) la facultad de dicha entidad para remover y designar el reemplazo de los administradores de las sociedades sometidas a control en situaciones críticas.

A partir de estas consideraciones, la Corte identificó que el precepto acusado contiene dos facultades distintas en cabeza de la Superintendencia de Sociedades: por una parte, la de remoción de los administradores de sociedades comerciales sometidas a control y, por la otra, la designación de su reemplazo a partir de las listas elaboradas por dicha entidad. Por ende, la Corte procedió al análisis por separado de tales medidas a través de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, al considerar que impactaban de forma intensa el derecho a la propiedad privada y el derecho a la libertad de empresa.

En su análisis, la Corte encontró que la facultad de la Superintendencia para remover a los administradores es compatible con la Constitución. Esta medida persigue un fin constitucionalmente importante consistente en la tutela del orden público económico, concretado en el cumplimiento de la ley mercantil, la superación de una situación crítica económica, jurídica, administrativa o contable por la que atraviesa una sociedad comercial y la protección de los derechos de los terceros que interactúan con ella. Así mismo, la Corporación señaló que la medida es adecuada y conducente de cara a tal propósito porque la labor gerencial de los administradores es determinante para que las sociedades a su cargo puedan superar la situación de crisis. Igualmente, para la Corte la medida no es evidentemente desproporcionada, ya que la remoción de los administradores es una medida que procede únicamente (i) ante comprobadas situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo, y (ii) como consecuencia del incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades o de los deberes legales o estatutarios. Además, la Corte valoró que una sociedad que atraviesa por una situación crítica tiene la potencialidad de afectar no solo a los socios sino también a sus colaboradores, clientes y a terceros en general, lo cual justifica la adopción de medidas urgentes e inmediatas como la remoción de su administrador.

En cambio, al hacer el análisis de proporcionalidad sobre la segunda medida, es decir sobre la facultad de la Superintendencia de Sociedades de designar el reemplazo de los administradores removidos, la Corte encontró problemas de

constitucionalidad. Este Tribunal concluyó que dicha facultad, aunque persigue una finalidad constitucionalmente importante, no es idónea para materializarla. En particular, la Corte consideró que la mencionada imposición priva a los socios de su potestad natural de nombrar a los administradores, limita su capacidad para definir el rumbo estratégico del negocio y afecta de manera intensa el principio de autonomía privada que rige las relaciones societarias.

La Corte advirtió que la facultad de la Superintendencia de Sociedades para designar directamente al nuevo administrador no es idónea para garantizar la recuperación de la empresa, ni el cumplimiento de la ley mercantil, pues existe una asimetría entre la autoridad y los socios de la sociedad. Estos últimos, por ser titulares de derechos patrimoniales y estar directamente expuestos a los riesgos de la empresa, cuentan con mejores incentivos y conocimiento para elegir a quien pueda liderar eficazmente su recuperación. En contraste, un administrador externo designado por la Superintendencia responde a incentivos institucionales distintos –como la rendición de cuentas ante órganos de control, el cumplimiento normativo formal o la aversión al riesgo por posibles responsabilidades disciplinarias o fiscales– que no necesariamente se alinean con una gestión empresarial eficiente. Esta desconexión entre incentivos y contexto da lugar a designaciones que no sean eficientes para el cumplimiento de la finalidad que se busca alcanzar con la intervención.

La Corte concluyó que la designación de los administradores por parte de la Superintendencia es desproporcionada al limitar de manera excesiva la facultad de los socios para gestionar, organizar y dirigir la sociedad, que está protegida por derechos como la propiedad y la libertad de empresa. Por lo tanto, la Corporación encontró necesario condicionar la disposición que autoriza el reemplazo de los administradores, en el sentido de que solo podrá ser ejercida por la Superintendencia de Sociedades, en los casos en los que la junta o asamblea de socios respectiva no hubiese nombrado el reemplazo del administrador removido, en un plazo razonable dispuesto por dicha entidad.

Así, este Tribunal declaró exequible la remoción de los administradores y condicionó la disposición que autoriza el reemplazo de los administradores, en el sentido de que solo podrá ser ejercida por la Superintendencia de Sociedades, en los casos en los que la junta o asamblea de socios respectiva no hubiese nombrado el reemplazo del administrador removido, en un plazo razonable dispuesto por dicha entidad.

Por último, la Corte advirtió que la severidad de las medidas, aunque está justificada en la ocurrencia de situaciones críticas de orden jurídico, contable o económico exigen rigor y cautela en su aplicación. En ese sentido, la ponencia resaltó la importancia de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para contrarrestar posibles usos arbitrarios de la facultad de remoción por parte del superintendente de sociedades, sumado a la responsabilidad disciplinaria y penal que podría caber por el ejercicio indebido de dicha competencia

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Héctor Riveros Serrato formuló demanda de

inconstitucionalidad contra el numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 “por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”. Según el actor, esa disposición desconoce los artículos 58, 83, 150-8, 189-24, 333 y 334 de la Constitución Política.

2. En auto del 25 de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda y le otorgó al actor el término de 3 días hábiles para corregirla. El 2 de diciembre del mismo año el demandante presentó el escrito de corrección.

3. Mediante auto del 18 de diciembre de 2024, la magistrada sustanciadora (i) admitió la demanda en contra del numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 por la presunta violación de los artículos 58, 333 y 334 del mismo texto superior; y (ii) rechazó los demás cargos formulados por el demandante. Adicionalmente, en esa providencia la magistrada sustanciadora (iii) comunicó el inicio del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Superintendencia de Sociedades para que, si lo consideraban conveniente, se pronunciaran respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de la norma demandada; (iv) corrió traslado al procurador general de la Nación; (v) fijó en lista el proceso para permitir las intervenciones ciudadanas; y (vi) convocó a diferentes instituciones y organizaciones¹ para que participaran en el proceso.

1. Norma demandada

1. A continuación, se transcribe la norma demandada y se subraya el aparte cuestionado que fue admitido para estudio:

**“Ley 222 de 1995
(diciembre 20)**

Diario Oficial No. 42.156, de 20 de diciembre de 1995

“por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”
(...)

Artículo 85 Control. El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.

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

4. Ordenar la remoción de los administradores, Revisor Fiscal y empleados, según sea el caso, por incumplimiento de las órdenes de la

¹ Específicamente, se invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio de Abogados Comercialistas, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), al Consejo Gremial Nacional y a las facultades de derecho de las siguientes universidades: de Los Andes, del Rosario, de la Sabana, Javeriana, EAFIT, Externado, Nacional de Colombia, Libre, de Antioquia, ICESI, del Norte, del Cauca, del Magdalena, de Cartagena, de Nariño, de Boyacá y del Cauca.

Superintendencia de Sociedades, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos, de oficio o a petición de parte, mediante providencia motivada en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades. La remoción ordenada por la Superintendencia de Sociedades implicará una inhabilidad para ejercer el comercio, hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

A partir del sometimiento a control, se prohíbe a los administradores y empleados la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios sin autorización previa de la Superintendencia de Sociedades. Cualquier acto celebrado o ejecutado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo será ineficaz de pleno derecho.

El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en este artículo será de competencia de la Superintendencia de Sociedades de oficio en ejercicio de funciones administrativas. Así mismo, las partes podrán solicitar a la Superintendencia su reconocimiento a través del proceso verbal sumario.²”

2. Es preciso señalar que la demanda se formuló originalmente en contra todo el numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995. No obstante, en el auto inadmisorio del 25 de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora le solicitó al actor aclarar si cuestionaba la totalidad del numeral o solo alguno de sus apartes. Luego, en auto del 18 de diciembre siguiente, la magistrada sustanciadora determinó que, aunque el accionante no había hecho la referida aclaración, “una lectura integral de la demanda permite comprender que esta se dirige en contra de la primera oración del primer inciso del numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 permite comprender que esta se dirige en contra de la primera oración del primer inciso del numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, que regula la facultad de la Superintendencia de Sociedades de remover y designar administradores, revisores fiscales y empleados”³. El actor estuvo conforme con esta decisión, pues no interpuso recurso de súplica en su contra. En consecuencia, la Corte circunscribirá su análisis al único apartado normativo admitido para estudio.

2. La demanda

3. Para iniciar, el accionante explicó que la norma acusada regula una medida sancionatoria extrema que constituye la máxima intervención estatal sobre las sociedades mercantiles. En efecto, esta medida despoja transitoriamente a sus propietarios del derecho al uso, el goce y la disposición de sus bienes, los cuales empiezan a ser asumidos por el administrador designado. Posteriormente, el demandante formuló dos cargos de inconstitucionalidad, como se expone a continuación.

² Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1429 de 2010.

³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=96752>. Énfasis añadido.

2.1.Cargo por violación del derecho a la propiedad privada.

4. El actor señaló que la norma parcialmente demandada vulnera el derecho a la propiedad privada establecido en el artículo 58 de la Constitución. El accionante recordó que el derecho de propiedad es exclusivo y excluyente y le confiere a su titular la posibilidad de usar, gozar y disponer de los bienes que le pertenecen, al igual que oponerse a intromisiones y ejercer su derecho libremente. El demandante manifestó que la medida cuestionada afecta el derecho de propiedad que los socios tienen respecto de su participación en una sociedad mercantil pues los despoja de la posibilidad de designar y remover libremente a los administradores, revisores fiscales y empleados de la sociedad. Además, la medida les impide a los socios disponer libremente de los bienes de la sociedad, ya que el artículo 84 cuestionado exige la autorización de la Superintendencia de Sociedades para la celebración de determinados actos o negocios, y dispone la ineficacia de pleno derecho de todo acto celebrado o ejecutado en contravención a lo establecido en dicha norma. Para el ciudadano Riveros Serrato, estas funciones, que son inherentes al derecho a la propiedad de los socios, terminan en cabeza de la Superintendencia de Sociedades por cuenta de la norma demandada.

5. En desarrollo de este planteamiento, el accionante recalcó que el artículo 187 del Código de Comercio⁴ establece que a las juntas o asambleas de socios les corresponde, entre otras funciones, “[h]acer las elecciones que corresponda, según los estatutos o las leyes, fijar las asignaciones de las personas así elegidas y removerlas libremente”. Esta competencia, “propia de un propietario de un bien”⁵, se ve restringida cuando la Superintendencia de Sociedades, aplica las facultades de remoción que le otorga la norma demandada. Con ello, a juicio del accionante, se pierde la relación de subordinación que debe existir entre los socios y las personas que la norma autoriza remover, ya que estos le responderán a un tercero ajeno a la propiedad de la sociedad. Además, para el actor, la imposición de un administrador que no proviene de la libre elección de los socios resta eficacia a las demás funciones que el citado artículo 187 otorga a estos últimos⁶.

6. Posteriormente, el demandante afirmó que la referida limitación al derecho a la propiedad es desproporcionada. El actor indicó que, aunque la medida cuestionada pueda responder a un interés social consistente en subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo⁷, esta debe ser ponderada frente a las limitaciones que genera. A juicio del actor, la norma en cuestión no lo es porque no hace ninguna consideración frente a las destinatarias de la medida, es decir, es aplicable a todas las sociedades

⁴ El demandante citó el artículo 197 del Código de Comercio pero se refirió al contenido sustancial del artículo 187 de la misma normatividad, que contiene las funciones generales de las juntas y asambleas de socios. Por lo tanto, la Corte entiende que se trató de un error de digitación, y que el actor en realidad quiso invocar el artículo 187 de dicha obra.

⁵ Pág. 9 del escrito de corrección de la demanda. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=95139>.

⁶ El actor también enlistó las funciones de “estudiar y aprobar las reformas de los estatutos, examinar, aprobar o improbar los balances de fin de ejercicio y las cuentas que deban rendir los administradores; disponer de las utilidades sociales conforme al contrato y a las leyes, considerar los informes de los administradores o del representante legal sobre el estado de los negocios sociales, y el informe del revisor fiscal, en su caso; adoptar, en general, todas las medidas que reclamen el cumplimiento de los estatutos y el interés común de los asociados y constituir las reservas ocasionales”, contenidas en el artículo 187 del Código de Comercio.

⁷ Así lo dispone expresamente el primer inciso del artículo 85 de la Ley 222 de 1995.

mercantiles con independencia de la actividad económica que desarrollan. En contraste, figuras menos restrictivas como la vigilancia sí están sujetas a la configuración de ciertas causales o requisitos mínimos.

7. En suma, para el actor, la medida vulnera el artículo 58 superior porque (i) tiene severas implicaciones o limitantes frente al ejercicio del derecho a la propiedad en cabeza de los socios; (ii) se trata de la medida más gravosa o intensa que no tiene en cuenta la relevancia constitucional de la actividad económica a la que está dirigida; (iii) existen otras acciones que pueden resultar menos restrictivas del derecho a la propiedad; y (iv) la limitación de designación y remoción de administradores, revisores fiscales y empleados, así como la limitación de la disposición de los bienes y la ineficacia de las facultades de gestión de los socios es desproporcionada frente al grado de afectación del derecho a la propiedad privada.

2.2. Cargo por violación del derecho a la libertad de empresa y los límites a la intervención del Estado en la economía.

8. Para exponer su cargo, el actor primero explicó que el interés social establecido en el artículo 333 de la Constitución es una concreción del interés general. Adicionalmente, el demandante destacó que tanto los artículos 333 como 334 superiores persiguen que el Estado no intervenga en la economía bajo cualquier circunstancia, sino que lo haga para proteger dicho interés. Según el accionante, es necesario establecer si la medida contenida en la norma demandada contribuye a “subsana una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo”⁸ conforme al interés social. Como sustento de esta afirmación, el actor citó la Sentencia C-620 del 2016 e hizo referencia a la Sentencia C-537 de 2023, en la cual la Corte señaló que es relevante analizar la naturaleza del sector económico al que va dirigida una norma intervencionista.

9. Para el demandante, la limitación a la libertad económica contenida en la norma no supera un juicio de razonabilidad y proporcionalidad. El actor aseguró que el fin que pretende la norma es subsanar una situación crítica jurídica, contable, económica o administrativa de una sociedad no vigilada por otra superintendencia. Es decir, no se trata de sociedades que ejercen actividades económicas de especial relevancia por estar relacionadas, por ejemplo, con la garantía de un derecho fundamental o con la prestación de un servicio público.

10. El actor afirmó que la medida no es idónea porque no existe garantía de que la remoción de un administrador y su remplazo por parte del Estado permita ejercer de mejor manera la labor que aquel que ha sido designado por los socios. Adicionalmente, la demanda indicó que la medida no es necesaria ya que existen algunas menos gravosas para conseguir los fines perseguidos, como lo son las establecidas en los demás numerales del artículo 85 de la Ley 222 de 1995. Finalmente, el demandante concluyó que la medida sacrifica en forma excesiva la propiedad privada sin que ello genere un beneficio equivalente para el fin buscado.

⁸ En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=95139>.

11. Sobre la base de lo expuesto, el demandante solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995.

3. Intervenciones

5. Durante el término para intervenir, se recibieron siete (7) escritos provenientes de diferentes entidades públicas y privadas. Las universidades de Los Andes, del Magdalena, Externado de Colombia, Icesi y Libre de Bogotá y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI intervinieron en virtud de la invitación realizada por el despacho ponente en el auto admisorio de la demanda, con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. Por su parte, la Superintendencia de Sociedades intervino en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991. A continuación se relacionan las intervenciones en su orden de recepción.

3.1. Superintendencia de Sociedades

6. La Superintendencia de Sociedades, a través del jefe de la Oficina Asesora Jurídica, aseguró que la demanda no está llamada a prosperar porque no se dirigió en contra de la modificación que el artículo 43 de la Ley 1429 de 2010 incorporó al artículo 85 de la Ley 222 de 1995. Por ello, debería declararse la ineptitud sustantiva de la demanda. En todo caso, la interviniente señaló que, si la Corte consideraba que debía pronunciarse de fondo, la pretensión de la demanda debería negarse.

7. La entidad transcribió extensamente apartes de las Sentencias C-233 de 1997 y C-113 de 2024 y del oficio 220-036756 del 24 de abril de 2019 de la Superintendencia de Sociedades. De estos textos, a su juicio, se concluye que las facultades de supervisión de esa Superintendencia están debidamente estructuradas en la Constitución y en la ley, en el marco de la función social de la propiedad privada, de la iniciativa empresarial y en la necesidad de que el Estado tutele el desarrollo económico y social del país.

8. La Superintendencia explicó que la primera de las sentencias citadas se ocupó de decidir la constitucionalidad de la convocatoria a un proceso concursal, cuando se evidencia que la situación de la sociedad objeto de tal convocatoria puede ser una amenaza para el orden público económico. En esa decisión la Corte encontró que esa medida no infringió los artículos 333 y 334 de la Constitución porque se trataba de una facultad de control ajustada a la Constitución, como ocurre con la medida contenida en la norma demandada.

9. Para la Superintendencia, la remoción de administradores, revisores fiscales y empleados mientras la entidad está sometida a grado de control no vulnera el derecho a la propiedad privada ni las previsiones sobre la intervención del Estado en la economía pues se trata de una medida transitoria, por lo que una vez superada la crisis que llevó al sometimiento al grado de control, la sociedad recupera esa facultad.

10. Concretamente, respecto del primer cargo por desconocimiento del derecho a la propiedad, la interviniente adujo que la acusación parte de una estructura inaceptable según la cual en la sociedad solo se ven representados los intereses de sus socios. Sin embargo, la demanda no tomó en cuenta que la

sociedad es un sujeto de derecho en el que también se representan los intereses de los empleados, acreedores y proveedores, competidores y autoridades, por lo que la sociedad no solo se puede ver desde el punto de vista del derecho a la propiedad sino de su función social⁹.

11. Por otra parte, la interviniente señaló que cuando una sociedad está sometida al grado de control es porque se encuentra en una “sala de cuidados intensivos”¹⁰, en donde la principal prioridad es “restablecer sus signos vitales”¹¹ y atender de forma urgente cualquier circunstancia que afecte su sostenibilidad. Así, si el administrador, revisor fiscal o los empleados no desarrollan sus funciones adecuadamente es necesario adoptar medidas de emergencia, las cuales son esencialmente transitorias. En este sentido, con las remociones y designaciones no se pretende despojar a la sociedad ni a los socios de sus bienes, sino atender a una situación de crisis extrema. Finalmente, la Superintendencia recordó que, al ser una función transitoria que se asimila a una “sala de cuidados intensivos”¹², esta debe ser implementada sobre cualquier entidad económica que lo requiera y no únicamente sobre sectores económicos priorizados.

12. Respecto del segundo cargo por violación de los artículos 333 y 334 de la Constitución, la interviniente señaló que no es cierta la regla que pretende derivar el actor de los citados artículos de la Constitución en cuanto a que es necesario que se tenga en cuenta el sector al que va dirigida la medida, ni que deba existir gradualidad o ponderación en la facultad de control, tal como lo dijo la Sentencia C-233 de 1997.

3.2 Universidad de los Andes

13. El Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de esta institución educativa solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. En primer lugar, la interviniente señaló que la facultad de control no puede entenderse como sinónimo de una toma de posesión ni de coadministración de la sociedad. En segundo lugar, la Universidad expuso que las teorías del tratadista León Duguit sobre la función social de la propiedad están reflejadas en el artículo 333 de la Constitución Política. La interviniente agregó que el derecho a la libertad económica tiene un núcleo esencial que incluye la libertad de organización y la garantía de no intromisión estatal en los asuntos internos de la empresa y el derecho a la libre iniciativa privada¹³.

14. En tercer lugar, la Universidad expuso que la iniciativa económica debe realizarse bajo los principios del Estado Social de Derecho, en el que se protegen los derechos individuales, pero también se establece una intervención en la economía con el fin de garantizar la justicia social y el bienestar colectivo¹⁴. En esa medida, para el ejercicio del derecho a la propiedad privada existen límites entre los que se encuentran la justicia social y el desarrollo económico, a partir de los cuales se ha permitido que el legislador fije los

⁹ Para soportar su punto citó en nota al pie la Sentencia T-375 de 1997.

¹⁰ D0016261-Conceptos e Intervenciones-(2025-01-31 12-52-47).pdf. Página 24.

¹¹ Ibidem.

¹² D0016261-Conceptos e Intervenciones-(2025-01-31 12-52-47). Página 31.

¹³ La Universidad citó la Sentencia C-263 de 2011.

¹⁴ Al respecto la interviniente citó la Sentencia SU-747 de 1998.

parámetros que le permitan aplicar y organizar la riqueza social¹⁵. Es por ello que existen entidades de control como las superintendencias, ya que son la expresión del deber del Estado de direccionar e intervenir en la economía para garantizar que los ciudadanos cumplan sus deberes para con los demás habitantes de la sociedad. En cuarto lugar, la interviniente sostuvo que la propiedad es un derecho subjetivo que está contenido en la Constitución.

15. Por otra parte, para resolver la tensión que se presenta entre la libertad de empresa y la intervención del Estado en la economía, la Universidad mencionó que las facultades de supervisión, control y vigilancia de la Superintendencia de Sociedades están fundamentadas en las leyes que dicta el Congreso de la República y estas a su vez en las atribuciones constitucionales. Estas facultades a cargo de la Superintendencia recaen en las sociedades comerciales, lo cual resulta completamente válido, en la medida en que tienen una finalidad colectiva, que no es otra que dar prevalencia al interés general¹⁶.

16. La Universidad precisó que la función de control está reservada a aquellos casos en que la inspección y vigilancia son insuficientes y, en cualquier caso, su ejercicio debe estar debidamente motivado. De esta manera la norma sometida a control preserva los elementos esenciales de la libertad de empresa e iniciativa privada, ya que a través de esa medida se pueden evitar consecuencias legales por la mala gestión de un administrador, revisor o empleado. La norma demandada, además, permite que la sociedad comercial no tenga que interrumpir sus actividades.

17. Por su parte, para la Universidad el derecho a la propiedad no se ve restringido como lo pretende argumentar el actor. En este caso no se restringen los derechos económicos ni políticos de los accionistas según lo dispuesto en el artículo 98 del Código de Comercio y en el artículo 18 de la Ley 222 de 1995, ya que estos continúan percibiendo sus utilidades y mantienen el derecho al voto y la capacidad de participar en las decisiones del máximo órgano social. Adicionalmente, la norma demandada no impide que la sociedad desarrolle su objeto social. Por el contrario, la remoción de administradores en situaciones críticas busca preservar la capacidad operativa de la empresa y proteger sus intereses. En cualquier caso, la medida en comento requiere una investigación previa, así como la comprobación de la existencia de irregularidades que ameriten la intervención de la Superintendencia¹⁷.

18. Para terminar su intervención, la Universidad propuso dos juicios de proporcionalidad, uno en relación con cada cargo y ambos en intensidad leve en la medida que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa sobre la materia y no parece existir una discriminación injustificada ni una afectación al núcleo esencial de un derecho fundamental.

19. En cuanto al test en relación con la libertad de empresa y la libre iniciativa económica, la Universidad sostuvo que la medida cumple con un fin constitucionalmente legítimo que es salvaguardar a la sociedad, la cual lleva a cabo actividades económicas que son importantes en el desarrollo de la economía, ya que cumplen la función de garantizar empleo, bienestar,

¹⁵ Sentencia C-216 de 1993.

¹⁶ Sentencias C-697 de 2008 y C-830 de 2010.

¹⁷ Oficio 220-010861 de 2010, Superintendencia de Sociedades.

redistribución equitativa y solidaridad¹⁸. Además, se trata de una manifestación de la facultad constitucional de intervención del Estado en la economía, lo cual significa que no es una extralimitación. La medida es adecuada ya que tiene por fin apartar y reemplazar de forma motivada, posterior y temporal a los administradores, revisores fiscales o empleados cuando no cumplan las órdenes de la Superintendencia, la ley o los estatutos. Ello implica que la sociedad puede continuar con su actividad económica y cumplir la función social.

20. En relación con el derecho a la propiedad privada, el fin perseguido con la medida es legítimo ya que pretende que prime el interés común, además que la propiedad está al servicio de la sociedad. Al igual que ocurre con la libertad de empresa y la libre iniciativa económica, la medida es idónea para alcanzar dicho fin. Adicionalmente, la Universidad manifestó que la medida no genera una afectación a la propiedad de la sociedad ni de la empresa, que el derecho a la propiedad no recae sobre las relaciones de confianza que se mantienen con los administradores, revisores fiscales o empleados de la sociedad, y que la medida aquí juzgada no equivale a una expropiación.

21. Por último, la Universidad citó la sentencia C-144 de 2015. Esta providencia analizó la constitucionalidad del artículo 30 (parcial) de la Ley 1493 de 2011, que facultó a la Dirección Nacional de Derechos de Autor para suspender, a título de medida cautelar, a los miembros de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras. Allí la Corte concluyó que la medida era constitucional, en tanto era idónea para que el Estado cumpliera el deber de direccionar la economía mediante la vigilancia y el control y, además, al hacer cesar la gestión de los directivos de la sociedad, también lo harían las conductas que condujeron a la situación de crisis. Aunque la interviniente reconoció que no es el mismo caso, consideró que el razonamiento de la decisión es aplicable para resolver este asunto.

3.3. Universidad del Magdalena

22. El Grupo de Clínica Jurídica del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de esta Universidad solicitó que la Corte declare la exequibilidad condicionada de la norma. A pesar de esta pretensión, la interviniente explicó que la demanda podría carecer de certeza porque, en sentido estricto, los socios no tienen un derecho real de dominio sobre la sociedad sino unos derechos económicos o de crédito en relación con dividendos o utilidades, así como derechos políticos, los cuales eventualmente pueden ser afectados con la norma.

23. En cuanto al fondo del asunto, la Universidad señaló que el modelo económico colombiano está cimentado sobre la libertad de empresa y la propiedad privada. Así las actividades empresariales pueden ser desarrolladas de forma individual o a través de personas jurídicas a partir de su derecho de libre asociación y de libertad de empresa.

24. La interviniente agregó que la libertad de asociación, la libertad de empresa y el derecho a la propiedad privada atienden a intereses personales, pero deben ceder ante el interés general. De ahí que la disposición demandada no resulte inconstitucional, porque la Carta permite intervenir y limitar intereses

¹⁸ Sentencias C-265 de 2019 y T-375 de 1997.

particulares en pro del interés común. No obstante, a juicio de la Universidad, a pesar de que la disposición demandada está fundada en principios válidos, adolece de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que permite que se adopte la toma de posesión de una sociedad comercial con el incumplimiento (i) de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades, (ii) de los deberes de ley y (iii) de los estatutos. Estas causales son genéricas y no tienen ningún parámetro de gradualidad o progresividad, lo que puede permitir posibles abusos de poder en el ejercicio de esa potestad. Por lo tanto, es necesario que la Corte condicione la exequibilidad de la norma a criterios que “armoni[cen] la disposición censurada a los postulados constitucionales, a partir de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”¹⁹.

3.4. Universidad Externado de Colombia

25. Esta institución, a través de su Departamento de Derecho Comercial y Observatorio de Derecho de Insolvencia, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. Respecto del primer cargo, la interviniente recordó que el derecho a la propiedad privada es un instrumento para la satisfacción de intereses comunitarios. Por ello, el constituyente habilitó al legislador y, excepcionalmente, a las autoridades administrativas, para establecer restricciones razonables.

26. La Universidad indicó que, en el caso concreto, en efecto, existe una limitación del derecho de dominio de los socios de una compañía mercantil cuando se designa un nuevo administrador, pues ello equivale a que la toma de decisiones esté en cabeza de la Superintendencia de Sociedades. Para determinar si la medida es legítima se debe evaluar si responde a un interés social superior. En este sentido, la interviniente propuso que la Corte evalúe si la limitación tiene una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente, si es adecuada para cumplir el fin que persigue y si es proporcional en esa relación. Adicionalmente, se debería valorar si el núcleo esencial del derecho de dominio se ve afectado. Como conclusión inicial, la interviniente señaló que la medida contenida en el artículo demandado no es inconstitucional de forma genérica. Es decir, para que la norma sea constitucional deberá respetar los propósitos que establece la primera parte del artículo 85 acusado y deberá responder a un interés social superior como lo es la estabilidad empresarial o la protección del orden económico. En caso de que ello no ocurra, la actuación de la Superintendencia sería contraria a la ley, pero para ello, en el caso concreto, habría que acudir a los controles judiciales y políticos correspondientes.

27. Para pronunciarse sobre el segundo cargo, la interviniente recordó brevemente la historia de la creación de la Superintendencia de Sociedades. La Universidad advirtió que en el modelo económico vigente no es desproporcionado que se pueda intervenir una sociedad comercial no vigilada por otra Superintendencia para solucionar problemas graves de orden jurídico, contable o financiero. Sin embargo, sí se debe evaluar la intensidad y pertinencia de esa intervención frente a la libertad económica prevista en la Constitución de 1991. Al respecto, la institución señaló que la libertad económica está sujeta a limitaciones impuestas en la Constitución y la ley, en otras palabras, está limitada por la intervención del Estado en la economía. Esta

¹⁹ D0016261-Conceptos e Intervenciones-(2025-02-03 09-43-00).pdf. Página 6.

intervención debe estar regulada para que pueda cumplir con los fines para los cuales fue establecida, los cuales están contenidos en los artículos 333 y 334 de la Constitución. De esta forma, si una medida de intervención no responde a alguna de las finalidades allí establecidas, no será constitucional.

28. Para la interviniente, las facultades de la Superintendencia no son contrarias a la Constitución. Sin embargo, las atribuciones que tiene a su cargo deben responder a límites constitucionales como lo son la razonabilidad de las restricciones, la imparcialidad, el principio de legalidad, entre otras. Concretamente, la Universidad explicó que el Grupo de Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia puede solicitar información para verificar el cumplimiento de los deberes a cargo de las superintendencias, así como adelantar las investigaciones que correspondan. La Superintendencia también puede someter a control a las sociedades comerciales, empresas unipersonales y sucursales de sociedad extranjera que incurran en los supuestos previstos en el artículo 85 de la Ley 222 de 1995.

29. Ahora bien, el grado más intenso de fiscalización lo constituye el control y es una facultad exclusiva del superintendente, respecto de la cual no existen causales predefinidas para su imposición. Por ende, la procedencia de la medida será producto del análisis concreto que se haga de cada sociedad y solo cabrá cuando se evidencien resultados críticamente negativos. Adicionalmente, el control es temporal y se mantendrá por el tiempo que la Superintendencia considere necesario para superar la crisis.

30. A pesar de que estas medidas son constitucionales, ello no significa que no tengan límites ni que no deban ser objeto de análisis. Así pues, la interviniente propuso que la Corte evalúe si la disposición demandada y el grado de intervención de la economía en ese supuesto “garantiza al menos uno de los objetivos constitucionales expresamente señalados en los artículos 333 y 334 de la Constitución”²⁰ como lo podría ser el interés social. Dicho esto, para la interviniente la norma debe ser declarada exequible ya que persigue fines constitucionalmente admisibles. Algo distinto es que en la práctica podría ocurrir que la autoridad actúe con desviación de poder a través de una actuación arbitraria. Sin embargo, ello sería un asunto que deberá ser discutido por la vía judicial que no afecta la constitucionalidad en abstracto de la norma.

3.5. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI

31. La ANDI, a través de su vicepresidente jurídico, solicitó que se declare inexecutable la expresión “en la cual se designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades”. Para fundamentar su postura, esta agremiación explicó que, a su juicio, el aspecto fundamental de la demanda es la atribución de la Superintendencia de Sociedades para imponer a los socios el reemplazo del administrador, revisor fiscal o empleado cuya remoción ordenó. La norma no presentaría el mismo problema si la Superintendencia únicamente estuviese facultada para remover a estas personas y se les permitiera a los socios designar a sus reemplazos.

32. Bajo esta premisa, la interviniente consideró que la medida contenida en

²⁰ D0016261-Conceptos e Intervenciones-(2025-02-03 18-48-11).pdf, página 15.

la norma demandada constituye una limitación desproporcionada e irrazonable al derecho a la libertad de empresa. En primer lugar, la ANDI señaló que esta facultad afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa, en tanto es una interferencia en los asuntos internos de la sociedad como lo son los métodos de gestión y la organización²¹. En segundo lugar, esta agremiación explicó que en este caso se debía emplear un test estricto de proporcionalidad y razonabilidad en la medida que existe una afectación al núcleo esencial de la libertad de empresa.

33. Para interviniente, la medida contenida en la norma hace parte de la modificación que hizo la Ley 1429 de 2010, pero que en su trámite legislativo no se mencionó cuál era su objetivo. Sin embargo, el propósito implícito puede entenderse como la salvaguarda del orden jurídico, contable y estatutario, la cual no está prohibida por la Constitución.

34. No obstante, la ANDI consideró que la medida sí es desproporcionada e irrazonable por dos razones. De una parte, la medida no es estrictamente necesaria ya que el adecuado funcionamiento de una sociedad sometida a control puede lograrse mediante medidas administrativas igual de eficaces y menos lesivas del derecho a la libertad de empresa, como lo son las demás contenidas en el artículo 85 de la Ley 222 de 1995. De otra parte, el control que ejerce la Superintendencia de Sociedades es residual, lo que implica que su función recae sobre sociedades comerciales no vigiladas por otra superintendencia. Bajo esa lógica, la Superintendencia de Sociedades no ejerce control sobre sociedades que tengan por objeto actividades de interés público como lo serían las actividades financiera, bursátil y aseguradora ni la prestación de servicios públicos. Así, carece de razón que se imponga una medida como la contenida en la norma a una sociedad que no desarrolla este tipo de actividades.

3.6. Universidad Icesi

35. La Universidad Icesi, por intermedio de su Clínica Jurídica Empresarial y Semillero de Investigación en Derecho Societario, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición demandada. Como punto inicial de su exposición, la interviniente señaló que un análisis de derecho comparado demuestra que en otros países los organismos de control también tienen facultades para remover administradores. En Estados Unidos la Comisión de Bolsa y Valores sanciona y supervisa a las empresas que cotizan en Bolsa. Además, la Ley Sarbanes-Oxley (SOX), que tiene por objeto mejorar la transparencia y la responsabilidad financiera, incluye disposiciones como la suspensión de directores y oficiales de manera temporal o definitiva, aunque no la remoción directa de administradores. En Ecuador, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros puede intervenir directamente una sociedad cuando detecta incumplimientos de la normativa vigente, y las sanciones que puede imponer incluyen la remoción de administradores. En Argentina la remoción de un administrador de una sociedad comercial puede ser solicitada ante un juez y también se puede recurrir a la intervención judicial como medida cautelar. Dentro de esta intervención puede existir la designación de un veedor o la designación de coadministradores o administradores temporales.

²¹ Al respecto, la interviniente citó la Sentencia C-088 de 2018 en la que se estableció que este es un derecho que hace parte del núcleo esencial de la libertad de empresa.

36. La segunda parte de la intervención consistió en una exposición de dos casos en los que la Superintendencia ha usado esta facultad. La interviniente recordó que la autoridad expide un acto administrativo motivado que debe estar justificado en la necesidad de “remediar una situación crítica de carácter jurídico, contable, económico o administrativo bajo pena de nulidad del acto administrativo”²². Concretamente, la facultad de control contenida en el numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 la ejerció la Superintendencia en dos casos que, para la Universidad, demuestran una aplicación adecuada y coherente de medidas de control. La interviniente también resaltó un tercer caso en el que se pudo evidenciar el impacto negativo que puede tener una gestión deficiente de una sociedad, que justifica la necesidad de la remoción de administradores para la recuperación empresarial. Otras Superintendencias como la de Salud también han adoptado decisiones similares. Según la interviniente, todas estas decisiones han estado respaldadas por informes técnicos que permitieron evidenciar la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas.

37. En la tercera parte de la intervención, la Universidad realizó un análisis constitucional de la facultad contenida en la disposición demandada. Para ello, el ICESI señaló que el artículo 333 de la Constitución reconoce la libertad de la actividad económica, pero enfatiza en su función social al igual que el artículo 58 superior. Según la Corte, en Colombia existe una economía social de mercado en la cual el Estado está obligado a intervenir para remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social²³. Por su parte, el artículo 334 de la Carta establece la dirección general de la economía a cargo del Estado, quien interviene en diversas actividades económicas con el propósito de mejorar la calidad de vida, la equidad en la distribución de oportunidades y beneficios y la preservación de un ambiente sano en el marco de sostenibilidad fiscal. A juicio de la interviniente, ese artículo legitima la intervención de estatal en las actividades económicas, como ocurre con el artículo demandado.

38. La Universidad también recordó que la inspección, la vigilancia y el control son formas de intervención en la economía que han sido respaldadas por la Corte Constitucional²⁴. Ahora, para determinar si la medida contenida en la disposición demandada se ajusta a la Carta, es necesario acudir a un test de intensidad leve. En cuanto a la finalidad se advierte que esta pretende salvaguardar fines constitucionales por el peligro que supone para el interés general una empresa en estado crítico, dentro de los posibles afectados podrían estar los consumidores, trabajadores, acreedores y los accionistas. Frente a la idoneidad, se encuentra que la medida lo es en tanto se trata de la remoción de quien maneja el giro ordinario de los negocios de una sociedad. Es apenas lógico reemplazar al administrador que está incumpliendo el ordenamiento jurídico y llevó a la sociedad a ese estado. En este punto el ICESI recordó que no cualquier persona puede integrar la lista para ser el reemplazo de un administrador destituido. En la Resolución 100-004067 del 2021 la Superintendencia señaló que se requiere título de pregrado o posgrado afín al área a administrar, así como experiencia mínima de 10 años en ese ejercicio,

²² D0016261-Conceptos e Intervenciones-(2025-02-03 19-05-52).pdf. Página 6.

²³ Sentencia C-263 de 2011.

²⁴ Citó las sentencias C-180 de 1997 y C-288 de 2010.

por lo que puede presumirse que con ello existen amplias posibilidades de que la compañía supere la crisis originaria.

39. Ahora bien, la interviniente recordó que los administradores designados no están exentos de fiscalización, tienen los mismos deberes y estándares que los administradores de confianza y nada impide que los accionistas puedan o instaurar acciones en su contra. Por lo demás, los accionistas mantienen el derecho de recibir utilidades de la sociedad. Finalmente, la Universidad sostuvo que este no es un escenario de toma de posesión o expropiación indirecta ya que los accionistas no pierden el control sobre la sociedad.

3.7. Universidad Libre - Seccional Bogotá

40. El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de esta Universidad solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada. No obstante, la interviniente advirtió que el razonamiento del demandante es superficial, insuficiente y no es cierto. En desarrollo de su argumentación, la Universidad explicó que la única manera para que la Superintendencia pueda intervenir en virtud de la disposición demandada es porque se ha demostrado que existe una situación crítica que puede comprometer o afectar el interés social, tal como está permitido por el artículo 333 de la Constitución.

41. La interviniente señaló que toda sociedad comercial, sin importar su actividad económica, tiene una función social así no desarrolle las actividades que de manera abstracta indica el artículo 334 constitucional. Adicionalmente, la Universidad aclaró que este último artículo está encaminado a regular la dirección de la economía y la sostenibilidad fiscal, de manera que no se trata una norma aplicable a este caso como parámetro de control.

42. Por otra parte, la interviniente recordó que el tipo de intervención que contiene la disposición demandada debe darse con garantía del debido proceso, que esta culmina con un acto administrativo de carácter particular sobre el que proceden los recursos de ley y que puede ser objeto de control judicial, con lo cual se descarta que se trate de acciones arbitrarias o desbordadas. Para sustentar su posición, la Universidad citó la Sentencia C-233 de 1997.

43. Adicionalmente, la Universidad señaló que la existencia de otras formas de intervención y de otras medidas de control “menos lesivas” no demuestran la desproporcionalidad de las medidas acusadas sino la existencia de diferentes posibilidades para conjurar actuaciones o situaciones irregulares según su naturaleza. Distinto sería si se decreta una medida de control no idónea que no tenga como propósito volver a la regularidad de la sociedad. Sin embargo, ello sería un tema de ineficacia de la actividad de control y no de constitucionalidad de la disposición que la contiene.

4. Concepto del procurador general de la Nación

44. El procurador general de la Nación solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. En primer lugar, este funcionario hizo una exposición del modelo económico contenido en la Constitución Política y destacó que las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al

presidente son una forma de intervención en la economía con la finalidad de garantizar el bien común.

45. En cuanto al análisis de la disposición demandada, el procurador general señaló que se trata de una norma incluida dentro del capítulo que regula las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades que contempla medidas diferentes de intervención como la facultad solicitar, confirmar y analizar la información sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad no vigilada por la Superintendencia de Sociedades. Específicamente, la función de vigilancia es la facultad permanente de velar por que las sociedades no sometidas a vigilancia de otras superintendencias se ajusten a la ley y a los estatutos en su formación, funcionamiento y desarrollo de objeto social. Por su parte, la función de control consiste en la atribución para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de una sociedad comercial no vigilada por otra. Según la jurisprudencia de la Corte, a mayor nivel de gravedad en la situación de la sociedad, mayores serán las atribuciones con las que cuenta la Superintendencia²⁵.

46. El procurador general expuso que la función de control no es ilimitada, ya que existen condiciones para su ejercicio. En efecto, se requiere que (i) la empresa esté en una situación crítica, (ii) la situación obedezca a razones jurídicas, contables, administrativas o económicas, (iii) el control tenga como finalidad corregir esa situación, es decir, es de carácter temporal y (iv) que esa decisión se adopte mediante acto administrativo motivado. A su vez, la remoción contemplada en la norma solo procede cuando exista incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia, de los deberes legales o de los estatutos. En consecuencia, se trata de una intervención procedente solo en caso en que esté en riesgo la existencia misma de la sociedad, por lo que no es una facultad que se pueda ejercer sin límite o marco de actuación. Adicionalmente, el procurador general recordó que en cualquier caso la designación de administradores o revisor fiscal se somete a los requisitos y estándares exigidos por la ley y que existe supervisión de estos por parte de la Superintendencia y de los mismos accionistas.

47. Por otro lado, el procurador general señaló que la competencia de la Superintendencia es residual, de manera que no se concentra en la actividad de un único sector y se trata de una vigilancia subjetiva ya que recae sobre el sujeto y no sobre la actividad que desarrolla la empresa²⁶. Adicionalmente, el procurador citó la Sentencia C-895 de 2012 en relación con el objetivo de proteger el interés general y el orden público y económico que trae consigo la toma de posesión con fines de liquidación de una empresa privada por parte de la Superintendencia. Asimismo, el interviniente se refirió a la Sentencia C-246 de 2019, según la cual es constitucional que la Superintendencia Nacional de Salud liquide entidades de salud sometidas a su vigilancia sin importar su naturaleza jurídica.

48. En cuanto al caso concreto, el procurador general consideró que no es cierto que la disposición acusada desconozca el derecho a la propiedad, pues

²⁵ Sentencia C-233 de 1997.

²⁶ Al respecto, citó el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00232- 00(C) del quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020).

este derecho no es absoluto y debe cumplir una función social, tal como lo reconoció la Corte en la Sentencia C-595 de 1999. Así, el interviniente señaló que las funciones de la Superintendencia de Sociedades no se ejercen en contra del sector empresarial sino en beneficio de este para proteger a los acreedores y trabajadores. En este punto, este funcionario aclaró que la manifestación de la intervención estatal contenida en la norma no es una sanción sino un correctivo temporal para subsanar la situación en la que se encuentra la empresa. Finalmente, el procurador manifestó que las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades tienen un claro fundamento constitucional.

49. En suma, las posturas asumidas por los intervinientes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 1 – Posturas de los intervinientes

Posición	Interviniente
Inhibición	Superintendencia de Sociedades Universidad del Magdalena
Exequibilidad	Superintendencia de Sociedades Universidad de los Andes Universidad Externado de Colombia Universidad ICESI Universidad- Libre Seccional Bogotá Procurador general de la Nación
Exequibilidad condicionada	Universidad del Magdalena
Inexequibilidad	ANDI

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

50. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

2. Cuestión previa: estudio de la aptitud sustantiva de la demanda

51. El artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deben exponer las razones por las cuales se considera que las normas cuestionadas vulneran la Constitución²⁷. En ese sentido, en diferentes decisiones²⁸, la Corte Constitucional ha precisado que el concepto de la violación debe cumplir con los requisitos mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia²⁹. Así, durante el

²⁷ Sentencia C-294 de 2024.

²⁸ Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005, C-272 de 2022, C-120 de 2023 y C-035 de 2024.

²⁹ En las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte señaló que la claridad se refiere a que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta. Sobre el requisito de certeza, la Corte indicó que este se cumple cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no en una deducida por el actor de manera subjetiva. Por su parte, el requisito especificidad exige que el actor indique cómo la norma demandada vulnera

trámite de admisión, le corresponde al magistrado sustanciador verificar si la demanda es apta para ser admitida³⁰.

52. Esto no impide a la Sala Plena analizar de nuevo el cumplimiento de estas exigencias en la sentencia, después de que se han recibido intervenciones de las entidades, las universidades y organizaciones invitadas a participar en el trámite, así como el concepto de la Procuraduría General de la Nación. Tales intervenciones pueden aportar a la Sala Plena elementos de juicio sobre los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda que deben estudiarse para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo³¹.

53. En el presente caso, la Superintendencia de Sociedades cuestionó la aptitud sustantiva de la demanda porque el accionante no mencionó que el numeral 4º del artículo 85 fue modificado por el artículo 43 de la Ley 1429 de 2010. Sin embargo, en la demanda y en el escrito de corrección el ciudadano transcribió el párrafo 4º del artículo 85 con la modificación introducida por la Ley 1429 de 2010.

54. Por su parte, la Universidad del Magdalena cuestionó la aptitud de la demanda en relación con la presunta vulneración del derecho a la propiedad. En concepto de esta interviniente, los socios no tienen un derecho real de dominio sobre las sociedades comerciales, sino que ejercen derechos económicos o de crédito en relación con dividendos o utilidades.

55. A su turno, la Universidad Libre sostuvo que la demanda es superficial, insuficiente y parte de premisas que no son ciertas. Para esta interviniente, no puede olvidarse que la medida acusada solo procede ante una situación crítica de orden jurídico, contable económico o administrativo, por decisión del superintendente de Sociedades quien, además, cuenta con otras facultades en ejercicio de la función de control que le confiere el artículo 85 de la Ley 222 de 1995. La Corte interpreta que la interviniente cuestiona la certeza de la demanda en la medida en que esta no habría tenido en cuenta otros apartes normativos del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 que, habrían podido incidir en la lectura que el demandante hizo del precepto acusado para estructurar los cargos de inconstitucionalidad.

56. En atención a los señalamientos formulados por la Universidad del Magdalena y la Universidad Libre, la Corte considera pertinente examinar la aptitud sustantiva de la demanda, y procede a ello a continuación.

57. Los cargos formulados por el demandante cumplen con el requisito de claridad. En la demanda y en el escrito de corrección, el accionante expuso de forma clara las razones por las cuales considera que el precepto acusado: vulnera los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución. En efecto, el demandante planteó dos cargos de inconstitucionalidad, así:

la Carta Política, y el de pertinencia implica que se empleen argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Finalmente, el requisito de suficiencia se satisface cuando la demanda tiene la capacidad de despertar por lo menos una duda mínima sobre la inexequibilidad de la norma acusada.

³⁰ El artículo 6 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que, cuando la demanda no cumple con alguno de los requisitos señalados en el artículo 2, el magistrado sustanciador no podrá admitirla, sino que debe otorgar al accionante tres días para que la corrija, so pena de rechazo.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2024.

Tabla 2 – Síntesis de los cargos de inconstitucionalidad

Cargos	Argumentos
Primero. Violación del derecho a la propiedad (art. 58 CP)	<p>La medida limita de manera desproporcionada la facultad de los socios para elegir y remover libremente al personal que le corresponde designar según los estatutos y las leyes.</p> <p>La medida restringe de manera desproporcionada la libre disposición de los socios respecto de los bienes de la sociedad.</p>
Segundo. Violación del derecho a la libertad de empresas y de los límites de la intervención estatal en la economía (arts. 333 y 334 CP).	<p>La medida constituye una intromisión injustificada y desproporcionada en actividades económicas que no son de especial relevancia para el Estado, toda vez que no están relacionadas con la garantía de derechos fundamentales, no prestan servicios públicos y no desarrollan un objeto que sea de interés social.</p> <p>Existen medidas menos restrictivas en otros numerales del art. 85 de la Ley 222 de 1995.</p> <p>El beneficio que reporta la medida para la libertad de empresa es inferior a la magnitud de la restricción del derecho a la propiedad.</p>

58. Además, los cargos son ciertos porque cuestionan una proposición jurídica que se surge del contenido literal de la norma parcialmente demandada. En efecto, según se lee en el numeral 4º del artículo 85 parcialmente acusado, la Superintendencia de Sociedades está facultada para ordenar la remoción de los administradores, revisores fiscales y empleados de las sociedades comerciales sometidas a control y no vigiladas por otras superintendencias.

59. Como se expuso, la Superintendencia de Sociedades cuestionó la aptitud sustantiva de la demanda porque el accionante no mencionó que el numeral 4º del artículo 85 fue modificado por el artículo 43 de la Ley 1429 de 2010. Sin embargo, en la demanda y en el escrito de corrección el ciudadano transcribió el parágrafo 4º del artículo 85 con la modificación introducida por la Ley 1429 de 2010. En ese sentido, es posible sostener que los cargos de inconstitucionalidad fueron dirigidos en contra de una disposición jurídica vigente.

60. La Universidad Libre señaló que es necesario resaltar que la facultad de remoción que la referida potestad solo puede ser adoptada por el superintendente de Sociedades con el fin de subsanar situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo, y que dicho funcionario tiene a su disposición otras medidas para tal efecto. La Corte no considera que estos planteamientos afecten la certeza del cargo, por las razones que se precisan a continuación:

61. (i) El demandante sí tuvo en cuenta la finalidad de la norma -subsanan una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo-, pero consideró que esta no constituía una justificación suficiente para validar la injerencia en el derecho constitucional a la propiedad o en la libertad de empresa³².

62. (ii) El demandante también tuvo en cuenta que existen otras medidas a disposición de la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de sus facultades de control. De hecho, su planteamiento consistió en que tales medidas son menos restrictivas que la remoción de los administradores, revisores fiscales y empleados, lo cual lo lleva a concluir que la medida cuestionada es innecesaria y, en consecuencia, desproporcionada.

63. (iii) El demandante sí ofreció elementos mínimos para justificar por qué considera que la norma es desproporcionada a partir de una interpretación razonable de la misma. Aunque la demanda no valoró expresamente que la facultad de remoción sólo esté en cabeza del superintendente, la Corte no encuentra por qué el no haber analizado este aspecto es relevante para el examen de constitucionalidad que el accionante plantea. Su cuestionamiento se deriva del supuesto carácter desproporcionado de la medida, independientemente de la autoridad competente para proferirla.

64. Igualmente se cumple con el requisito de especificidad porque el accionante desarrolló las razones por las que considera que la facultad de remoción de los administradores y la designación de su reemplazo vulnera los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución. En efecto, el actor señaló por qué considera que esta medida impone una restricción desproporcionada al derecho a la propiedad de los socios de una sociedad comercial, y precisó los motivos que lo llevaron a sostener que tal medida también constituye una injerencia injustificada en la libertad de empresa reconocida por la Carta, ya que no se ajusta a ninguna de las causas que permiten al Estado intervenir en la economía del país.

65. No obstante, la Corte sí debe realizar las siguientes precisiones respecto de los argumentos de inconstitucionalidad presentados por el demandante. En primer lugar, y como se anotó en el fundamento 2 de esta Sentencia, aunque el actor acusó todo el numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, la magistrada sustanciadora únicamente admitió la demanda respecto de la primera oración del primer inciso de dicha disposición. El actor estuvo conforme con esta determinación, pues no interpuso el recurso de súplica en su contra.

66. Esta claridad es importante para delimitar adecuadamente el objeto del control de constitucionalidad e identificar los argumentos de la demanda que específicamente sirven para tal propósito, puesto que el mencionado numeral se desagrega en cinco proposiciones normativas que establecen distintas consecuencias derivadas del ejercicio del control por parte de la superintendencia de sociedades, a saber:

³² Pág. 14 del escrito de corrección de la demanda. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=95139>.

Tabla 3 – Propositiones normativas del artículo 85.4 de la Ley 222/1995

Disposición	Proposición normativa
Ley 222/1995, art. 85.4 Inciso primero, oración primera.	Facultad del superintendente de Sociedades para remover a los administradores, revisores fiscales o empleados y designar su reemplazo.
Ley 222/1995, art. 85.4 Inciso primero oración segunda.	Inhabilidad de los funcionarios removidos para ejercer el comercio
Ley 222/1995, art. 85.4 Inciso segundo, oración primera.	Prohibición de constituir garantías que recaigan sobre la sociedad, sin la autorización de la Superintendencia
Ley 222/1995, art. 85.4 Inciso segundo, oración segunda.	Ineficacia de los actos celebrados en incumplimiento de lo previsto en el artículo 85 de la Ley 222/1995.
Ley 222/1995, art. 85.4 Inciso tercero	Competencia y procedimiento para el reconocimiento de la ineficacia de los actos celebrados con incumplimiento de lo previsto en el artículo 85 de la Ley 222/1995.

67. A partir de lo expuesto, queda claro que la única proposición normativa admitida para el examen de constitucionalidad es aquella incluida en la primera oración del primer inciso del numeral demandado, que prevé la facultad del superintendente de Sociedades para remover y designar el reemplazo de los administradores, revisores fiscales y/o empleados de sociedades comerciales sometidas a control que atraviesan por situaciones críticas. Las demás proposiciones normativas escapan del control de constitucionalidad que le corresponde efectuar a la Corte en esta oportunidad. En consecuencia, los argumentos de la demanda que buscaban evidenciar la inconstitucionalidad de las proposiciones normativas distintas a la admitida para estudio no son específicos, pues no demuestran cómo aquella que sí lo fue resulta contraria a la Carta.

68. Así ocurre con el planteamiento del demandante sobre la privación del derecho de los socios de disponer libremente de los bienes de la sociedad, que constituye el segundo argumento invocado por el actor para sustentar el cargo por violación del artículo 58 superior. El demandante formuló este reproche a partir de las proposiciones jurídicas previstas en el inciso segundo del numeral 4° del artículo 85 de la Ley 222 de 1995. Tales proposiciones disponen que el sometimiento a control prohíbe la realización de operaciones por fuera del giro ordinario de los negocios de la compañía sin previa autorización de la Superintendencia de Sociedades, y que cualquier acto celebrado o ejecutado en violación de lo establecido en ese artículo es ineficaz de pleno derecho. Estas proposiciones, se reitera, no fueron admitidas para el examen de constitucionalidad.

69. En consecuencia, el argumento sobre la presunta violación del derecho a disponer libremente de los bienes de la sociedad carece de especificidad. Ello es así porque dicho cuestionamiento (i) recae sobre apartados normativos que no son objeto del control de constitucionalidad, y (ii) no explica por qué la facultad de remoción y reemplazo de los administradores, revisores fiscales y/o empleados vulnera el derecho a la propiedad de los socios.

70. En segundo lugar, al sustentar el cargo por violación del derecho a la propiedad, el actor centró su argumentación en las funciones de los administradores y su importancia en el desarrollo del objeto social de una sociedad comercial. Sin embargo, el ciudadano no aportó argumentos concretos para justificar de qué manera la remoción del revisor fiscal y de otros empleados implica una restricción desproporcionada al derecho constitucional a la propiedad privada, o una intervención no autorizada por la Constitución en la libre empresa. Por lo tanto, la exigencia de especificidad de este cargo se cumple únicamente respecto de la facultad de remoción y reemplazo de los administradores, no así respecto de los revisores fiscales y empleados de la sociedad sometida a control.

71. Por las razones expuestas, la Corte concluye que los cargos de inconstitucionalidad satisfacen el requisito de especificidad únicamente en lo que respecta a la facultad de remoción y reemplazo de los administradores de las sociedades comerciales por parte de la Superintendencia de Sociedades, y circunscribirá su análisis a esta medida específica.

72. La demanda y su corrección cumplen con el requisito de pertinencia porque el demandante presentó argumentos de relevancia constitucional para sustentar el concepto de la vulneración en cada uno de los cargos. En relación con el primer cargo, el accionante expuso el alcance del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución y señaló las razones por las cuales considera que el numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 limita las facultades de uso, goce y disposición de los socios. Para el accionante, el derecho a la propiedad de los socios comprende el derecho a “participar en los designios de la sociedad”. De esta manera, corresponderá a esta Corporación verificar si le asiste razón al accionante en este planteamiento.

73. En la demanda, el actor señaló que, de acuerdo con el artículo 187 del Código de Comercio, las juntas o asambleas de socios son responsables de “hacer las elecciones que corresponda, según los estatutos o las leyes, fijar las asignaciones de las personas así elegidas y removerlas libremente”. Para el accionante, esta competencia debe ser ejercida por el propietario del bien y se ve restringida cuando la Superintendencia de Sociedades aplica las facultades de remoción. Para el demandante, la imposición de un administrador que no proviene de la libre elección de los socios resta eficacia a las demás funciones del mencionado artículo.

74. En este caso, aunque el demandante menciona el artículo 187 del Código de Comercio para justificar su planteamiento, esta referencia normativa no hace que el cargo sea impertinente porque el actor no lo usa como parámetro de control, sino como referencia necesaria para comprender la manera en que la norma acusada limita el derecho a la propiedad de los socios. Esto, por cuanto el citado artículo consagra el derecho que estos tienen para elegir y remover libremente a las personas que corresponda según los estatutos y las leyes aplicables. Ese derecho, como se indica en la ponencia, es una expresión del derecho a la propiedad que los socios tienen sobre sus acciones, cuotas o partes.

75. Ahora bien, la Universidad del Magdalena insinuó que los reproches

formulados por el accionante parten de una interpretación incorrecta sobre el alcance del derecho a la propiedad. A su juicio, los socios no tienen como tal un derecho real de dominio sobre la sociedad. Este señalamiento, de ser correcto, podría afectar la pertinencia del primer cargo, pues implicaría que el actor habría partido de una comprensión errada sobre el contenido y alcance del derecho constitucional a la propiedad privada invocado como parámetro de control³³

76. La Corte discrepa de este planteamiento. Las acciones, cuotas o partes de interés de una sociedad³⁴ son bienes que representan los aportes que los socios han hecho al capital social de esta, y generan para estos unos créditos y derechos susceptibles de ser valorados económicamente. Los activos de una sociedad no entran al patrimonio de sus socios, pero sí lo hacen las acciones, cuotas o partes de interés que representan los aportes que han hecho al capital de aquella. Tales acciones, cuotas o partes de interés son activos intangibles susceptibles de ser transados³⁵, embargados³⁶, y el derecho de dominio que se ejerce sobre ellos, extinguido³⁷.

77. La propiedad sobre las acciones, cuotas o partes de interés de una sociedad comercial le confiere a su titular, no solo el derecho a percibir las utilidades obtenidas por esta³⁸, sino también a participar de los designios de la sociedad a través de las funciones que la ley confiere a la asamblea o junta de socios³⁹, dentro de las que se encuentra la de hacer las elecciones que correspondan, fijar las asignaciones de las personas elegidas y removerlas libremente. Estos derechos, por tanto, son una expresión del derecho de propiedad que se ejerce sobre tales activos. Por estas razones, la Corte no considera que el cargo que el demandante formula en contra de la norma acusada por violación del artículo 58 superior esté basado en una concepción errada sobre el alcance del derecho constitucional a la propiedad, ya que este también se predica de las acciones, cuotas o partes de una sociedad comercial.

78. En cuanto al segundo cargo, la demanda determinó el contenido del concepto de interés general establecido en el artículo 333 de la Constitución y resalta que la libertad económica solo puede ser limitada en casos excepcionales. Además, el accionante expuso las razones por las cuales considera que la norma demandada desconoce los límites de intervención del Estado en la economía contenida en el artículo 334 superior.

79. Al respecto, en su intervención, la Universidad Libre señaló que el artículo 334 de la Constitución está encaminado a regular la dirección de la economía y la sostenibilidad fiscal, de manera que no puede ser considerado como un parámetro de constitucionalidad para analizar la norma acusada. La Corte no comparte este planteamiento porque justamente la facultad del superintendente de Sociedades de remover a los administradores, revisor fiscal y otros empleados ante el incumplimiento de la ley o de las órdenes de la

³³ La Corte Constitucional ha considerado que la inadecuada interpretación del parámetro de control afecta la pertinencia del cargo. Al respecto, ver Sentencias C-918 de 2004, C-016 de 2018 y C-108 de 2021.

³⁴ Código de Comercio, artículos 296, 320, 325, 331, 338, 344, 354, 375; Ley 1258 de 2008, artículos 5 y 10.

³⁵ Estatuto Tributario, artículo 74.2.

³⁶ Código de Comercio, artículo 142.

³⁷ Código de Extinción de Dominio, artículo 105.

³⁸ Código de Comercio, artículo 98.

³⁹ Código de Comercio, artículos 148, 181 y 187.

Superintendencia es un mecanismo a través del cual el Estado ejerce la dirección general de la economía en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

80. Con fundamento en estas razones, es posible afirmar que las acusaciones del demandante no están basadas en razonamientos de orden legal de manera que satisfacen el requisito de pertinencia. Por lo demás, los cargos admitidos para estudio, al ser claros, ciertos, específicos y pertinentes, tienen la suficiente potencialidad de suscitar una mínima duda sobre la presunta falta de conformidad de la norma acusada con la Carta.

81. Con base en lo expuesto, la Corte concluye que los cargos de inconstitucionalidad contra la proposición que regula la facultad del superintendente de Sociedades para remover y designar el reemplazo de los administradores de las sociedades comerciales sometidas a control, son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. En consecuencia, se encuentran satisfechos los requisitos para que la Sala pueda pronunciarse de fondo, a lo que procede a continuación.

3. Problema jurídico y metodología de la decisión

82. A partir de los cargos de inconstitucionalidad admitidos para estudio, y con las precisiones hechas en el examen de aptitud sustantiva de la demanda, le corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico:

¿La facultad de remoción de los administradores de las sociedades comerciales por parte de la Superintendencia de Sociedades en uso de sus facultades de control constituye (i) una limitación desproporcionada del derecho constitucional a la propiedad privada de los socios, y/o (ii) una injerencia injustificada en la libertad de empresa, por no corresponderse con ninguno de los supuestos que facultan la intervención del Estado en la economía?

83. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Corte formulará unas consideraciones generales sobre (i) las sociedades comerciales y su rol como agentes económicos con responsabilidad social en un contexto de libertad de empresa delimitada por el bien común; (ii) los derechos de los socios y la función social de la propiedad; (iii) el orden público económico y las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades; (iv) la facultad de dicha entidad para remover y designar el reemplazo de los administradores de las sociedades sometidas a control en situaciones críticas. Con base en estas premisas, (vi) la Corte analizará la constitucionalidad de la disposición acusada de cara a los cargos formulados en su contra, para lo cual se valdrá del juicio de proporcionalidad como herramienta metodológica para juzgar la constitucionalidad de medidas legislativas.

4. Las sociedades comerciales y su rol como agentes económicos con responsabilidad social en un contexto de libertad de empresa delimitada por el bien común

84. El artículo 333 de la Constitución, al referirse al régimen económico del Estado colombiano, consagra una cláusula general de libertad para el ejercicio

de las actividades económicas y la iniciativa privada, o libertad de empresa. Esta consiste en la facultad de toda persona de afectar o destinar bienes para el desarrollo de actividades económicas con el objeto de producir o intercambiar bienes y servicios con miras a obtener un beneficio o ganancia⁴⁰. La jurisprudencia constitucional ha reconocido en la libertad de empresa una doble condición de principio y derecho⁴¹.

85. Por su parte, el artículo 25 del Código de Comercio define la empresa como: “(...) toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio.” En el mismo sentido, artículo 2º de la Ley 590 de 2000⁴², modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011⁴³, establece que “[p]ara todos los efectos, se entiende por empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana.”

86. Sin embargo, en el Estado Social de Derecho la libertad de empresa no es absoluta puesto que debe ejercerse dentro de los límites del bien común. El artículo 333 constitucional establece que la empresa, si bien es la base del desarrollo económico, también cumple una función social que implica obligaciones. Al Estado, como director general de la economía (artículo 334 de la Constitución), le corresponde garantizar la libertad de empresa, pero al mismo tiempo asegurar que esta se ejerza dentro de los parámetros que la Carta le impone.

87. La empresa juega un papel esencial como instrumento de desarrollo de la iniciativa privada en el engranaje económico global⁴⁴. En ese sentido, la Constitución garantiza la posibilidad de hacer empresa, que el Código de Comercio define como “toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios”⁴⁵. La legislación comercial permite la creación de sociedades comerciales para el desarrollo de tales actividades. La Corte ha indicado que las sociedades comerciales son personas jurídicas⁴⁶ que, gracias a que el ordenamiento las reconoce como sujetos, pueden ejercer derechos y contraer obligaciones como las personas naturales. Esto significa que las sociedades son personas distintas de sus socios⁴⁷ y tienen capacidad para contratar, adquirir bienes y ejercer su derecho a la personalidad jurídica⁴⁸.

88. La creación de sociedades comerciales y la ejecución de su objeto social son manifestaciones de los derechos constitucionales a la libertad de asociación, a la propiedad privada y a la libertad de empresa, ya que ellas nacen a la vida

⁴⁰ Sentencia C-524 de 1995 reiterada en Sentencia C-059 de 2021.

⁴¹ Sentencias T-475 de 1992, T-291 de 1994, C-535 de 1997, C-352 de 2009, entre otras.

⁴² “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa[s]”.

⁴³ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

⁴⁴ Sentencia C-265 de 2019.

⁴⁵ Código de Comercio, artículo 25.

⁴⁶ El artículo 663 del Código Civil define la persona jurídica como “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente”.

⁴⁷ Sentencia C-865 de 2004.

⁴⁸ Sentencias T-889 de 2013, T-974 de 2003 y T-411 de 1992.

jurídica por virtud de un acuerdo de voluntades⁴⁹ -o de un acto unilateral en caso de las sociedades por acciones simplificadas⁵⁰-, con el objeto de desarrollar una actividad mercantil, con base en unos aportes económicos hechos por sus socios para conformar el capital social. Ahora bien, en el contexto de la economía de mercado, las sociedades comerciales han sido entendidas como instituciones económicas fundamentales que gestionan y organizan los factores de producción. Las sociedades comerciales buscan generar rentabilidad a quienes invierten su capital, satisfacer las necesidades individuales y colectivas, así como promover bienestar⁵¹.

89. Las sociedades comerciales como agentes económicos interactúan de manera permanente en el mercado, a través de la creación de empleo, de la satisfacción de la demanda de bienes y servicios, del pago de impuestos y el desarrollo de la tecnología, entre otros aspectos. En ese sentido, es posible afirmar que estas entidades inciden en la vida y las expectativas de los individuos pues los consumidores, trabajadores, inversores o ciudadanos se pueden beneficiar o perjudicar por sus actuaciones⁵². Bajo esa perspectiva, la razón de ser de la empresa va más allá de la maximización de los beneficios privados de quienes la integran y se extiende al compromiso social de generar riqueza y bienestar general, con lo cual se garantizan la dignidad humana, el empleo, el mejoramiento de la calidad de vida, la igualdad, la redistribución equitativa, la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y la democracia⁵³.

90. Esta realidad ha sido reconocida por el derecho internacional y en ese sentido algunos instrumentos de *soft law* como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos buscan garantizar el cumplimiento de las obligaciones normativas por parte de las empresas dado que esto, genera impactos significativos en la protección de los derechos humanos. Esta Corte ha reconocido que las empresas pueden afectar los derechos humanos a través de sus propias actividades, las de sus filiales o a través de otras relaciones comerciales⁵⁴.

5. Los derechos de los socios y la función social de la propiedad privada

91. El artículo 58 de la Constitución Política consagra el derecho constitucional a la propiedad privada, que la Corte ha definido como un “derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”⁵⁵. Ante la necesidad de garantizar que la propiedad privada cumpla con esa función social que la Constitución le impone, el legislador está facultado para limitar el ejercicio de este derecho, así como imponerle cargas o gravámenes para su correcto ejercicio⁵⁶.

⁴⁹ El Código de Comercio -arts. 98 y 99- establece que las sociedades comerciales se constituyen a partir de un contrato societario en el que se define la estructura y funcionamiento de la organización y cada uno de los integrantes se compromete a aportar bienes o servicios, así como a repartir las ganancias obtenidas.

⁵⁰ El artículo 1 de la Ley 1258 de 2008, “por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada”, establece que este tipo de sociedad puede constituirse “por una o varias personas”.

⁵¹ Naylor, Y.H y Vernon, J. Economía de la empresa. Amorrortur, Buenos Aires, 1973. Pág. 9.

⁵² Sentencia C-265 de 2019.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Sentencia T-393 de 2024.

⁵⁵ Sentencia C-189 de 2006.

⁵⁶ Sentencias C-491 de 2002, C-544 de 2007, entre otras.

92. Ahora bien, una sociedad comercial, en tanto persona jurídica independiente de sus socios, es titular de los atributos propios de la personalidad jurídica: nombre, domicilio, nacionalidad, capacidad y patrimonio. En ese sentido, el ente social debe responder por las acciones y obligaciones que contrae con terceros, incluso frente a los accionistas⁵⁷. Así, por ejemplo, el patrimonio de la sociedad mercantil está conformado por el conjunto de bienes, valores, deudas, costos, gastos, etc., que permiten el reparto eventual de utilidades por la explotación de la actividad social. Esta Corte, a partir de la “teoría de limitación del riesgo” ha entendido que los bienes de la sociedad no pertenecen en común a los asociados, pues estos no tienen derechos sobre el patrimonio que integra la persona jurídica y solo les corresponde un derecho sobre el capital social⁵⁸. Por su parte, el capital social de la compañía representa la suma de los aportes en especie, industria o dinero que efectúan los asociados, y aunque debe ser fijado de manera precisa, es susceptible de ser aumentado o disminuido de acuerdo con los requisitos previstos en la ley⁵⁹.

93. Como ya se precisó en los fundamentos 76 y 77 de esta Sentencia, los asociados son propietarios de las acciones, cuotas o partes de interés que representan sus aportes al capital de la sociedad. De esa propiedad surgen para ellos derechos de naturaleza política y patrimonial en relación con esa nueva persona jurídica con derechos y obligaciones que constituye la sociedad de la que hacen parte⁶⁰. Los derechos naturaleza política están relacionados con su participación en la toma de decisiones de la empresa, mientras que los de naturaleza económica tienen que ver con el propósito de lucro que ha motivado a cada uno de ellos a constituir el ente⁶¹.

94. El ejercicio de estos derechos, en tanto manifestación del derecho de propiedad que se tiene sobre las acciones, cuotas o partes de interés, está sujeto a los estatutos de la sociedad, a la ley comercial y, ante todo, a la Constitución. Esto significa que el ejercicio de la propiedad privada con función social también se predica de los derechos políticos y patrimoniales que los socios ejercen respecto de la persona jurídica de la que hacen parte. Los derechos políticos de los socios incluyen (i) la posibilidad de participar en las deliberaciones y votar en ellas; (ii) la facultad para impugnar los acuerdos sociales; y (iii) el derecho a ejercer la fiscalización individual y revisar los documentos relacionados con el desempeño de la sociedad⁶².

95. Así, la propiedad sobre las acciones, cuotas o partes de interés de una sociedad comercial le confiere a su titular el derecho a percibir las utilidades obtenidas⁶³ y a participar de los designios de la sociedad a través de la asamblea

⁵⁷ Sentencia C-090 de 2014.

⁵⁸ Sentencia C-865 de 2004.

⁵⁹ Código de Comercio, artículos 122, 123, 124.

⁶⁰ En Sentencia C-287 de 2012, la Corte señaló que “cuando se opta por una sociedad comercial en la que el reparto de utilidades es la regla, se recurre a la figura de las acciones que otorgan a sus poseedores el derecho a participar de las utilidades y del remanente en caso de liquidación, por el contrario, cuando se escoge otra modalidad organizativa en la que el reparto de utilidades no procede como ocurre con las corporaciones sin ánimo de lucro, la figura empleada son los títulos de participación o de aportación que se limitan a conferir derechos políticos para participar en la toma de decisiones, pero no generan derechos de contenido crediticio, en la medida en que no suponen la obligación a cargo de la corporación de pagar una suma de dinero a favor del aportante”.

⁶¹ Nissen, Ricardo Augusto. Curso de derecho societario. 2ª ed. - Buenos Aires. AdHoc. 2006. pág. 204

⁶² Nissen, Ricardo Augusto. Curso de derecho societario. 2ª ed. - Buenos Aires. AdHoc. 2006. pág. 204.

⁶³ Código de Comercio, artículo 98.

o junta de socios⁶⁴. Estos derechos son una expresión del derecho de propiedad que se ejerce sobre tales activos y se rigen por la ley y por los estatutos de la sociedad.

6. El orden público económico y las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades

96. En el Estado Social de Derecho uno de los deberes de las autoridades públicas consiste en mantener el orden público económico⁶⁵. Este concepto ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como “[el] sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país”, que en Colombia

“se consolida sobre la base de un equilibrio entre la economía libre y de mercado, en la que participan activamente los sectores público, privado y externo, y la intervención estatal que busca mantener el orden y garantizar la equidad en las relaciones económicas, evitando los abusos y arbitrariedades que se puedan presentar en perjuicio de la comunidad, particularmente, de los sectores más débiles de la población”⁶⁶.

97. La libertad económica, la libre competencia y la libertad de empresa son elementos constitutivos del orden público económico que el Estado está llamado a proteger. Para estos efectos, los artículos 333 a 338 de la Constitución sientan los principios que gobiernan el régimen económico del país y fijan los criterios a partir de los cuales el Estado debe intervenir tanto para garantizar tales libertades como para asegurar que estas sean ejercidas dentro de los límites del bien común que la Carta impone.

98. Asimismo, el texto constitucional dispuso de mecanismos operativos para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las sociedades, en tanto instrumentos para el desarrollo de la empresa. Específicamente, el artículo 189 señala que el presidente de la República deberá ejercer la inspección, vigilancia y control de las sociedades que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, así como las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles. A continuación, se analizará detalladamente el alcance del ejercicio de las facultades de fiscalización establecidas por el constituyente.

99. En Colombia, la facultad de supervisión de las empresas por parte de los órganos gubernamentales es de vieja data. Se trata de un mecanismo que se ha ejercido por décadas y que responde a la necesidad de proteger la credibilidad de los ciudadanos, evitar fraudes y defender la estabilidad del sistema económico. Por ejemplo, la Ley 27 de 1888 señaló que el presidente de la República inspeccionaría algunas sociedades anónimas a las que se hubieren otorgado “[...] subvenciones o auxilios en dinero, tierras baldías, exención de derechos de aduana u otras concesiones”. Posteriormente, la Ley 58 de 1931 creó la Superintendencia de Sociedades Anónimas, como una sección comercial dependiente del gobierno, “encargada de la ejecución de las leyes y decretos

⁶⁴ Código de Comercio, artículos 148, 181 y 187.

⁶⁵ Sentencias C-083 de 1999, C-586 de 2001, C-010 de 2003, C-292 de 2008, C-191 de 2016, entre otras.

⁶⁶ Sentencia C-083 de 1999, reiterada en Sentencia C-224 de 2009.

que se relacionen con las sociedades anónimas” y de “la supervigilancia de todas las Sociedades mencionadas, con excepción de los establecimientos bancarios” (artículo 1°).

100. Más adelante, el Código de Comercio de 1971 mantuvo el criterio de vigilancia de las sociedades anónimas e introdujo la figura de sometimiento voluntario que permitía solicitar la vigilancia de la entidad. Posteriormente, la Ley 44 y el Decreto 2059 de 1981 introdujeron una serie de criterios, como la naturaleza de la sociedad, la integración del capital social y la actividad desarrollada, para definir el ámbito de acción de la Superintendencia.

101. Como se expuso, la Constitución de 1991 estableció en cabeza del presidente de la República la función de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades mercantiles⁶⁷ de conformidad con la regulación que para tal efecto expida el legislador⁶⁸. Las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia constituyen formas de intervención en la economía que se ejercen con sujeción a la Constitución y las leyes. Estas facultades son una expresión del poder de policía administrativa y tienen como finalidad garantizar el orden público económico y la estabilidad del sistema mediante la expedición de instrucciones, requerimientos y normas técnicas que orientan el cumplimiento del régimen legal.

102. Por su parte, el artículo 82 de la Ley 222 de 1995 señala que el presidente de la República a través de la Superintendencia de Sociedades ejercerá a inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales. Los artículos 83 a 85 de la misma Ley definen estas funciones:

Tabla 4 – Inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales

Función	Características
Inspección	Primer grado de fiscalización de carácter informativo y ocasional que permite a la Superintendencia de Sociedades solicitar, confirmar y analizar información sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Financiera o sobre operaciones específicas de la misma.
Vigilancia	Atribución permanente de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. Se someten a vigilancia las sociedades que indique el presidente de la República, y las que indique el superintendente cuando del análisis de la información se encuentre que incurrieron irregularidades.
Control	Atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia. En ejercicio del control, la Superintendencia de Sociedades podrá: (i) promover la presentación de planes y

⁶⁷ Constitución Política, artículo 189.24.

⁶⁸ Ibidem, artículo 150.8.

	programas encaminados a mejorar la situación; (ii) autorizar la solemnización de toda reforma estatutaria, (iii) autorizar la colocación de acciones y verificar su sujeción a la ley y al reglamento correspondiente; (iv) ordenar la remoción de los administradores, revisor fiscal y empleados por incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos; (v) autorizar de manera previa la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de sus negocios; (vi) conminar bajo apremio de multas a los administradores para que se abstengan de realizar actos contrarios a la ley, los estatutos, las decisiones del máximo órgano social o junta directiva; (vii) efectuar visitas especiales e impartir las instrucciones que resulten necesarias; (viii) convocar a la sociedad al trámite de un proceso de insolvencia, independientemente a que esté incurso en una situación de cesación de pagos.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

103. Por su parte, la Corte Constitucional también ha reconocido que la facultad de control de la Superintendencia de Sociedades goza de una robusta fundamentación constitucional como herramienta a través de la cual el Estado, como director de la economía nacional, interviene para solventar la situación crítica por la que atraviesa una sociedad comercial. En este sentido, la Sentencia C-233 de 1997, al pronunciarse sobre la validez de otra medida que puede adoptar la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de su función de control, señaló que las superintendencias tienen un “incuestionable fundamento constitucional” en cuanto ejercen ciertas competencias asignadas al presidente de la República, dentro de las que se encuentran la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales. Además, dicha Sentencia destacó que tales funciones

“se inscriben dentro de la perspectiva más amplia de la necesaria intervención del Estado y del interés público que debe ser resguardado y también lo es que constituyen mecanismos especiales diseñados para realizar, de modo concreto y en un sector determinado de la actividad económica, las orientaciones generales de la política estatal y para verificar, en el área respecto de la cual operan, la cristalización de los imperativos anejos al interés colectivo.”

104. Así, la Superintendencia de Sociedades fue dotada de los instrumentos y las atribuciones necesarias para ejercer la fiscalización gubernamental. Las funciones de inspección, vigilancia y control ejercidas por la Superintendencia se ejecutan de manera paulatina⁶⁹ pues tienen en cuenta el estado de la sociedad

⁶⁹ Las funciones de supervisión, a cargo de la Superintendencia de Sociedades, son graduales y se ejercen según la situación de las respectivas sociedades. En ese sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia C-233 de 1997, afirmó: “La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, por cuyo conducto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la ley 222 de 1995, el presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, "en los términos establecidos en las normas vigentes [...]. En efecto, la ley hace la distinción entre los conceptos de inspección, vigilancia y control, cada uno de los cuales apareja un repertorio de facultades que la Superintendencia de Sociedades podrá ejercer, según el supuesto de que se trate y dependiendo, de manera

fiscalizada. De esta manera, según el grado de dificultad en que se encuentre en la sociedad se determina la intensidad del escrutinio y, de acuerdo con ello se establece el grado de intervención que se aplicará con el fin de recuperar y conservar la empresa como “unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo”. Así, entre más grave sea la situación encontrada por la Superintendencia de Sociedades más contundentes serán los mecanismos de acción que empleará la entidad para tratar de superar la situación que, cuando es crítica autoriza la adopción de las atribuciones propias del estado de control⁷⁰.

105. En ese sentido, el Consejo de Estado ha resaltado que la vigilancia que se ejerce por la Superintendencia de Sociedades es una supervisión subjetiva, esto decir que “recae sobre el sujeto, es decir, la persona jurídica o natural, según el caso, y no sobre la actividad que esta desarrolla, en un contexto económico o social determinado”⁷¹.

106. El Consejo de Estado también ha considerado que esta función es de naturaleza preventiva y que la supervisión de la Superintendencia de Sociedades encuentra justificación en el interés general de la economía nacional, debido al impacto que tienen sobre ellas las sociedades comerciales. De esta manera, se ha reconocido que las facultades de supervisión de la Superintendencia de Sociedades tienen como objetivo lograr el cumplimiento de las normas que gobiernan la formación, funcionamiento y objeto social de las sociedades mercantiles, no supervisadas por otras superintendencias⁷².

107. Específicamente, la facultad de control ejercida por la Superintendencia de Sociedades es el máximo grado de supervisión que permite a la entidad ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia⁷³. En ese sentido, el artículo 7 del Decreto 1736 de 2020, modificado por el artículo 4 del Decreto 1380 de 2021, señala que la Superintendencia de Sociedades es competente para someter a control a cualquier sociedad comercial, sucursal de sociedad extranjera o empresa unipersonal no vigilada por otra Superintendencia, y ordenar los correctivos

primordial, de la magnitud de las dificultades que la sociedad sometida a fiscalización presente. Así mientras que la inspección comporta una leve y ocasional injerencia en las sociedades comerciales no vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, con el fin de confirmar y analizar información sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa o sobre operaciones específicas; la vigilancia entraña un seguimiento permanente acompañado de facultades de más hondo calado, respecto de las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias y para velar por que en la formación, en el funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social se ajusten a la ley y a los estatutos (Cf. artículos 83 y 84 de la ley 222 de 1995). La noción de control, introducida por el artículo 85 de la ley 222 de 1995, involucra atribuciones de mayor intensidad, ejercitables por la Superintendencia de Sociedades siempre que cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia atraviese por una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo que haga indispensable la adopción de correctivos enderezados a subsanarla. Es suficiente el anterior repaso para arribar a la conclusión de que la fiscalización gubernamental que, con base en la preceptiva reseñada, cumple la Superintendencia de Sociedades es paulatina y tiene en cuenta el estado de la sociedad fiscalizada, ya que dependiendo del grado de dificultad en que se halle se determina la intensidad del escrutinio y, de acuerdo con ello, del catálogo de facultades normativamente señaladas se escogen las que han de ser aplicadas, todo con miras a que se consolide un propósito de recuperación y conservación de la empresa "como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo", según se lee en la exposición de motivos del pertinente proyecto de ley”.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 233 de 1997.

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Proceso No. 2021-3100 del 16 marzo de 2021.

⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de octubre de 2014.

⁷³ Superintendencia de Sociedades. Guía Pedagógica de Funciones de Inspección, Vigilancia y Control sobre las sociedades comerciales. <https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/1229078/GUIA-FUNCIONES-ADMINISTRATIVAS-Y-JURISDICCIONALES.pdf>.

necesarios para subsanar las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico y administrativo de esa compañía.

108. De acuerdo con la Superintendencia de Sociedades, el control inicia cuando queda en firme el acto administrativo de carácter particular que así lo determina. La decisión que somete a control a una sociedad es susceptible de los recursos de reposición y de apelación que se concederán en el efecto suspensivo⁷⁴. Para que se decrete el control, no es necesario que la sociedad este sometida a vigilancia por parte de la Superintendencia. De manera que, cuando una compañía se encuentra simplemente inspeccionada puede ser supeditada al grado máximo de fiscalización, sin haber pasado por la fase de vigilancia.

109. El artículo 85 de la Ley 222 de 1995 señala que, una vez en firme el acto administrativo que somete a la sociedad a control, la Superintendencia de Sociedades queda facultada para adoptar las siguientes medidas:

Tabla 5 – Medidas de control a cargo de la Superintendencia de Sociedades

No.	Medida
1	Promover la presentación de planes y programas encaminados a mejorar la situación que originó el control y vigilar su ejecución.
2	Autorizar que se hagan solemnes todas las reformas al estatuto.
3	Autorizar la colocación de acciones y verificar que esta se efectúe conforme a la ley y al reglamento correspondiente.
4	Prohibir a los administradores y empleados la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios sin autorización previa de la Superintendencia de Sociedades.
5	Ordenar la remoción de los administradores, revisor fiscal y empleados, según sea el caso, por incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos. Esta remoción implicará una inhabilidad para ejercer el comercio, hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo correspondiente.
6	Autorizar de manera previa la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de sus negocios
7	Conminar bajo apremio de multas a los administradores para que se abstengan de realizar actos contrarios a la ley, los estatutos, las decisiones del máximo órgano social o junta directiva, o que deterioren la prenda común de los acreedores u ordenar la suspensión de los mismos.
8	Efectuar visitas especiales e impartir las instrucciones que resulten necesarias de acuerdo con los hechos que se observen en ellas.
9	Convocar a la sociedad al trámite de un proceso de insolvencia, independientemente a que esté incurso en una situación de cesación de pagos.
10	Aprobar el avalúo de los aportes en especie.

⁷⁴ Artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

110. Al respecto, el Consejo de Estado⁷⁵ señala que las medidas de control adoptadas por la Superintendencia de Sociedades pretenden que se apliquen correctivos tempranos para evitar que las sociedades lleguen a situaciones imposibles de resolver. En ese sentido, ese Tribunal reconoce que la facultad de control de la Superintendencia de Sociedades se justifica “en aras de proteger no solamente los intereses de los accionistas, sino también los de terceros”. De esta manera, el Consejo de Estado resalta que la decisión de sometimiento a control no debe entenderse como una sanción sino como una medida preventiva y temporal que puede ser modificada cuando se hayan superado los motivos que propiciaron la situación crítica⁷⁶.

111. Ahora bien, este Tribunal estima importante aclarar que la facultad remoción y designación de los administradores⁷⁷, en el marco del control ejercido por la Superintendencia de Sociedades, no debe confundirse con la toma de posesión. A pesar de que sus efectos pueden parecer semejantes, es preciso diferenciar ambas figuras:

Tabla 6 – Diferencias entre toma de posesión y control

	Toma de posesión (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)	Control (Ley 222 de 1995, art. 85)
Finalidad	En otros sectores distintos al sistema financiero, salud, servicios tiene como fin garantizar la prestación de los correspondientes servicios o decidir sobre la liquidación de la entidad.	Ordenar los correctivos necesarios para subsanar la situación crítica de orden contable, económico o administrativo de cualquier sociedad no vigilada por la superintendencia.
Naturaleza	Acto discrecional de carácter administrativo que debe adoptarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, que establece que el contenido de una decisión de carácter general o particular debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.	Acto discrecional de carácter administrativo que debe adoptarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, que establece que el contenido de una decisión de carácter general o particular debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.
Autoridades competentes	Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia Nacional de Salud, entre otras.	Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Transporte (esta última en virtud del artículo 4 del Decreto 2409 de 2018 y las

⁷⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Sentencia del 8 de marzo de 2018. Rad. 25000-23-24000-2007-00249-01.

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ Aunque el artículo 85 parcialmente acusado también prevé la remoción de los revisores fiscales y de otros empleados de la sociedad, estos supuestos no son analizados en esta Sentencia toda vez que, como se indicó en el acápite sobre la aptitud sustantiva de la demanda, los cargos de inconstitucionalidad recaen únicamente sobre la facultad de remoción y reemplazo de los administradores.

	Toma de posesión (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)	Control (Ley 222 de 1995, art. 85)
		decisiones proferidas por el Consejo de Estado en materia de conflictos de competencia C- 746 de 2001 y 11001-03-06-000).
Ámbito de aplicación	Entidades del sector financiero, servicios públicos domiciliarios, salud y otros que representan un interés particular de intervención en la economía.	Sociedades del sector real y sector transporte y servicios conexos.
Causales	Según el artículo 114 del EOSF y/o el artículo 59 de la Ley 142 de 1994, entre otras: - Suspender el pago de obligaciones; - Rehusarse a someter sus archivos, libros de contabilidad y demás documentos a la inspección de la correspondiente Superintendencia; - Incumplir las órdenes o las normas que resultan aplicables. -Incumplir los requisitos patrimoniales para el debido funcionamiento. -Incumplir indicadores relacionados con la prestación del correspondiente servicio.	Cuando se presente una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo. No hay definición legal de tales situaciones críticas ni causales taxativas.
Efectos inmediatos	-Separación de los administradores. - Separación del revisor fiscal. - Improcedencia del registro de la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la intervenida. - Suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase. - Cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión. -Suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el	La sociedad requerirá autorización previa para: -La solemnización de toda reforma estatutaria; - La colocación de acciones; - La constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad; - Enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios. - La aprobación del avalúo de aportes en especie.

	Toma de posesión (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)	Control (Ley 222 de 1995, art. 85)
	momento de la toma de posesión. -Interrupción de la prescripción y la no ocurrencia de la caducidad respecto de los créditos a cargo de la entidad.	
Duración	2 meses, prorrogables. Cuando no se disponga la liquidación, no podrá exceder de 1 año.	Indefinida, hasta que lo determine el superintendente.

112. Así, la Superintendencia de Sociedades ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades mercantiles que operan en el sector real de la economía colombiana, como las pertenecientes a los sectores industrial, comercial, servicios, agropecuarios y de construcción comercial, entre otras que integran el aparato productivo del país.

113. Por regla general, su competencia no se extiende a las sociedades sometidas a la supervisión de organismos especializados, como ocurre en los sectores de vivienda residencial, actividades financieras, bursátiles, aseguradora, salud, servicios públicos domiciliarios, transporte y actividades conexas. En estos casos, la Constitución y la ley han asignado funciones específicas de inspección, vigilancia y control a otras autoridades, atendiendo la naturaleza y el impacto económico de dichas actividades.

114. No obstante, conforme con el artículo 228 de la Ley 222 de 1995, la Superintendencia de Sociedades conserva una competencia residual para conocer de los asuntos societarios que no hayan sido atribuidos expresamente a otra autoridad de supervisión. Esta competencia se limita a aspectos subjetivos, es decir, relacionados con la estructura y funcionamiento de la sociedad, y se ejerce únicamente en los términos previstos para las atribuciones de vigilancia y control asignadas a esta Superintendencia, sin invadir el régimen especial aplicable a la actividad vigilada por otra superintendencia.

115. De esta manera, la labor de supervisión que ejerce la Superintendencia le permite detectar riesgos empresariales, corregir prácticas societarias inadecuadas, prevenir crisis corporativas y garantizar el cumplimiento de los deberes legales y estatutarios de los órganos de administración y fiscalización de las compañías. Además, esta entidad ejerce con carácter excepcional funciones jurisdiccionales con fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, en casos de controversias mercantiles conforme al numeral 5 del artículo 24 del Código General del Proceso, como también en materia de insolvencia según lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006 y sus modificaciones, en las modalidades de reorganización o liquidación judicial, que se ejercen de manera separada e independiente, conforme a las disposiciones que rigen los

correspondientes procesos judiciales⁷⁸.

7. La facultad la Superintendencia de Sociedades para remover y designar el reemplazo de las sociedades sometidas a control en situaciones críticas

116. A continuación, se analizarán las funciones que desempeñan los administradores en las sociedades comerciales, con el fin de establecer el alcance de la medida de remoción de los administradores aplicada en el marco de la facultad de control.

117. La administración y representación de las sociedades comerciales dependen del tipo societario y de las decisiones que adopten al respecto los órganos de deliberación. Excepto en los casos en los que la ley establece que la administración les corresponde a los socios, por regla general, los administradores son elegidos por la asamblea o por la junta de socios, de acuerdo con lo establecido en la ley o en el contrato de sociedad⁷⁹.

118. Como ya quedó establecido, una sociedad es una persona ficticia, distinta de sus asociados, pero titular de derechos, patrimonio y con capacidad jurídica. De ahí la importancia de quien asume la representación legal de una sociedad, pues es la cara visible ante la comunidad de un sujeto de derechos que no existe en el mundo natural, sólo en el jurídico, pero sí goza de derechos propios y tiene la potencialidad de lesionar derechos de terceros.

119. Así, los administradores son una figura de especial relevancia pues deben ejecutar los negocios de la sociedad. Para ello, disponen de amplias facultades. El artículo 22 de la Ley 222 de 1995 señala que son administradores, el representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detenten esas funciones. Por su parte, el artículo 27 de la Ley 1258 de 2008 señala que “[l]as personas naturales o jurídicas que, sin ser administradores de una sociedad por acciones simplificada, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la sociedad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores”.

⁷⁸ La jurisprudencia se ha referido a la diferencia entre funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades. Por ejemplo, en la Sentencia C-189 del 6 de mayo de 1998, la Corte resaltó que “[e]xisten elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces. En efecto, lo propio del juez es que no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos. Desde el punto de vista constitucional, la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional es en el fondo el carácter definitivo o no de la decisión tomada por la autoridad estatal”. En el mismo sentido, la Sentencia C-1641 de 2000 indicó que “[l]a ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial”.

⁷⁹ Código de Comercio, art. 198.

120. Los artículos 23 y siguientes de la Ley 222 de 1995 regulan de manera general algunos de los deberes de los administradores. De acuerdo con lo allí establecido corresponde a los administradores actuar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Además, sus labores se deben dirigir a proteger los intereses de la sociedad y de sus asociados.

121. De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia los administradores obran de buena fe⁸⁰ cuando satisfacen las exigencias de la actividad de la sociedad y de los negocios celebrados. Además, la entidad define la lealtad⁸¹ como el actuar recto y positivo que permite realizar satisfactoriamente el objeto social sin que el administrador se beneficie injustamente a expensas de la sociedad o de sus asociados, en las situaciones en las que se presenten conflictos de intereses. En relación con el concepto de diligencia de un buen hombre de negocios⁸², la Superintendencia señala que hace referencia a que las actuaciones de los administradores deben ejecutarse con la diligencia que tendría un profesional, un comerciante sobre sus propios asuntos, de manera oportuna, cuidadosa y ajustada a la ley y a los estatutos. De manera que, el administrador deberá informarse de forma suficiente antes de tomar decisiones y discutir con los órganos colegiados las decisiones a adoptar, así como vigilar su cumplimiento⁸³.

122. La Circular Básica Jurídica desarrollada por la Superintendencia de Sociedades, también señala que corresponden a los administradores las

⁸⁰ La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil en Sentencia del 7 de julio de 2021 señaló que “[e]l deber de **buena fe**, en otros términos, ajusta el comportamiento del administrador a las exigencias no solo formales para el desempeño de las obligaciones legales y contractuales, o para la concreción de un vínculo jurídico (verbigracia contrato), sino que impone, además, y ello es esencial, honestidad de intención en su proceder, esto es, libre de malas artes o subterfugios”

⁸¹ La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil en Sentencia del 7 de julio de 2021 señaló que “aunque emparentado con el deber de obrar de buena fe, en el contexto de la taxonomía de los deberes, el de **lealtad** tiene entidad propia, que consiste en el desempeño del cargo de administrador como un representante leal o fiel, que implica que en desarrollo de las facultades que le son propias, no las utilice para fines que son distintos para los que han sido otorgadas. Además, el deber de lealtad acarrea guardar secreto sobre los asuntos propios de su cargo, con las salvedades propias producto de lo establecido en la ley y de lo ordenado por autoridades judiciales o administrativas. Consustancial también a este deber de fidelidad, es la adopción del representante de todas aquellas medidas indispensables para que no se den situaciones estructurantes de conflicto de intereses (...) con el deber de lealtad, los directores deben, principalmente, trabajar con la mira puesta en el mejor interés de la sociedad, y trazar una línea demarcatoria que separe sus intereses personales de los intereses de la compañía, caso, por ejemplo, como el de utilizar el nombre de ella en búsqueda de su beneficio particular”.

⁸² La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil en Sentencia del 7 de julio de 2021 indicó que “[l]a connotación que destaca este deber, [...] el de un “**buen hombre de negocios**”, diferente, como ya se dijo, al patrón medio para evaluar la conducta en el derecho común, referido al buen padre de familia, La ley, de esta manera, entiende que no es posible detallar cada uno de los supuestos necesarios para reputar el actuar de un administrador como de diligente, habida cuenta de las innumerables situaciones a las que se ve enfrentado quien está a cargo de los destinos de una compañía. Por lo mismo, se ha señalado que el deber de diligencia resulta ser, en últimas, una cláusula residual que incorpora un patrón de comportamiento, al que han de ajustar su desempeño los administradores, so pena de verse incurso ante un eventual reclamo de responsabilidad patrimonial. Ese patrón o modelo de comportamiento que marca cómo ha de ser o de qué manera puede evaluarse si un acto de administración fue diligente o no, es en palabras de la ley, el de un “buen hombre de negocios”, frase que encierra la consagración de una diligencia superior a la del hombre medio, valga anotar, la de un profesional en el manejo de los asuntos de la empresa, pues, el legislador no se limitó a exigir el actuar que tiene cualquier negociante en el desempeño de sus responsabilidades, sino aquél que es característico de los “buenos hombre de negocios”. (...) Es decir, en otros términos, que el administrador en relación con las obligaciones legales, estatutarias y contractuales que asume en razón de su cargo de representación y gestión, ha de ser visto como un deudor de carácter cualificado, cuya diligencia ha de ir más allá que la empleada de ordinario por una persona promedio en sus negocios, porque, se reitera, se trata de un deber o diligencia profesional, que como bien lo apunta la doctrina extranjera autorizada, “consistirá en una mayor previsión y prudencia en las actuaciones, al igual que una actitud distinta ante las situaciones planteadas, una actitud que manifiesta una superior iniciativa y capacidad técnica”.

⁸³ Superintendencia de Sociedades. Circular Externa 100-000008 de 12 de julio de 2022. Capítulo V. Administradores. Disponible en <https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/circular-basica-juridica-interactiva>.

siguientes funciones:

Tabla 7 – Funciones de los administradores de las sociedades comerciales

Funciones de los administradores art. 23 Ley 222 de 1995	Desarrollo de la Superintendencia de Sociedades⁸⁴
Realizar los esfuerzos conducentes al desarrollo social	Los administradores deben adelantar las gestiones para que se lleven a cabo las actividades comprendidas en el objeto social, para lo cual deberán realizar todas las gestiones dirigidas a la consecución de los fines perseguidos en los estatutos sociales.
Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias	Los administradores deberán observar y velar por el cumplimiento de los estatutos sociales, así como por las disposiciones legales y reglamentarias de cualquier naturaleza que deban ser tenidas en cuenta para el adecuado funcionamiento de la sociedad y sus relaciones con terceros, tales como aquellas de naturaleza laboral, fiscal, ambiental, entre otros.
Velar porque se permita la adecuada realización de las funciones encomendadas a la revisoría fiscal	Los administradores deben suministrar de manera oportuna la información necesaria, adecuada, completa, organizada y soportada, para el cabal desarrollo de las actividades relacionadas con la revisoría fiscal.
Guardar y proteger la reserva industrial y comercial de la sociedad	Los administradores deberán dar cumplimiento al artículo 61 del Código de Comercio, el cual establece que los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello, sino para los fines indicados en la Constitución Política y mediante orden de autoridad competente.
Abstenerse de utilizar información privilegiada de forma indebida	Se entiende que es información privilegiada aquella a la cual sólo tienen acceso directo ciertas personas (como los administradores) debido a su profesión u oficio. Esta información, por su carácter, está sujeta a reserva, ya que podría ser utilizada con el fin de obtener provecho o beneficio para sí o para un tercero. Para considerarse privilegiada, la información debe tener la idoneidad suficiente para ser utilizada y a su vez debe versar sobre hechos concretos y referidos al entorno

⁸⁴ Ibíd.

Funciones de los administradores art. 23 Ley 222 de 1995	Desarrollo de la Superintendencia de Sociedades ⁸⁴
	societario o al ámbito dentro del cual actúa la sociedad.
Dar un trato equitativo a todos los socios	Los administradores deben obrar con imparcialidad en el tratamiento de todos sus asociados, sin hacer distinciones entre mayoritarios y minoritarios. Así como, permitir a los asociados o a sus representantes debidamente facultados, la inspección sobre los libros y papeles de la sociedad, en los términos establecidos en la ley.
Abstenerse de participar en actividades que impliquen competencia para la sociedad que representan, en las que se pueden presentar conflictos de intereses.	Esto quiere decir que, el administrador deberá estudiar cada situación para determinar si puede incurrir en actos que impliquen competencia con la sociedad o conflicto de intereses y, en caso afirmativo, deberá abstenerse de actuar. En los casos de conflicto de intereses o competencia, el administrador deberá convocar al máximo órgano social y poner en conocimiento la situación, para que la sociedad decida si otorga autorización para participar en la actividad que le representa conflicto de intereses o competencia ⁸⁵ .

123. Para este Tribunal los deberes de los administradores se desarrollan en el marco de una relación de confianza que los vinculan con la sociedad pues deben obrar de buena fe, con lealtad y diligencia, orientando sus actuaciones hacia los intereses de la sociedad y los asociados⁸⁶. En ese sentido, la jurisprudencia reconoce que “la actuación de los administradores debe ir más allá de la diligencia común y corriente, pues su gestión profesional de carácter comercial debe orientarse al cumplimiento de las metas propuestas por la sociedad”⁸⁷. Además, los administradores tienen un mandato “esencialmente revocable” y, en ese sentido, pueden ser removidos de su cargo “libremente en cualquier tiempo”⁸⁸.

124. El artículo 24 de la Ley 222 de 1995, incorporado al artículo 200 del Código de Comercio, señala que los administradores responderán solidaria e

⁸⁵ La Superintendencia de Sociedades ha definido los “actos de competencia” como aquellos que implican concurrencia entre el ente societario y el administrador, o un tercero en favor del cual éste tenga la vocación de actuar, toda vez que cada uno de ellos persigue la obtención de un mismo resultado, tal como ocurre cuando varios pretenden la oferta de unos productos o servicios, el posicionamiento en un mercado al que ellos concurren. Al respecto ver Superintendencia de Sociedades. Circular Externa 100-000008 de 12 de julio de 2022. Capítulo V. Administradores. Disponible en <https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/circular-basica-juridica-interactiva>.

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-384 de 2008.

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2006.

⁸⁸ C-512 de 1996 En la Sentencia C-512 de 1996 la Corte analizó el artículo 232 de la Ley 222 de 1995 que establece la improcedencia de la acción de reintegro establecida en la legislación laboral en el caso de los administradores y revisores fiscales de las sociedades, por su presunta vulneración del principio de igualdad. Al respecto, este Tribunal resaltó que

ilimitadamente por los perjuicios que causen por dolo o culpa a la sociedad o a terceros. Además, de acuerdo con la norma, en los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o de los estatutos se presumirá la culpa del administrador y se entenderán como no escritas las cláusulas del contrato de sociedad que tiendan a absolver o limitar la responsabilidad de los administradores⁸⁹.

125. Según lo expuesto es posible sostener que los administradores son una figura de especial relevancia en las sociedades mercantiles pues disponen de amplias facultades para ejecutar los negocios y deben desempeñar sus funciones con buena fe, con lealtad y con diligencia. Por lo anterior, la Corte reconoce que los deberes de los administradores se desarrollan en el marco de una relación de confianza que los vinculan con la sociedad y que tienen un mandato “esencialmente revocable”.

126. Ahora bien, en relación con la facultad contenida en el numeral 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 es importante distinguir entre la remoción de los administradores por parte de la Superintendencia de Sociedades y la designación de un nuevo administrador. Sobre la medida de remoción de los administradores, la Resolución 100-000040 del 8 de enero de 2021 de la Superintendencia de Sociedades señala que la Dirección de Supervisión está encargada de proyectar: (i) los actos administrativos que ordenan la remoción de los administradores, revisor fiscal y empleados; (ii) aquellas decisiones que decretan la inhabilidad de los mismos; y (iii) los actos administrativos que ordenan su reemplazo, de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades. Además, esta dirección deberá adelantar las investigaciones administrativas a las sociedades sometidas a control⁹⁰.

127. En los casos en los que la Superintendencia de Sociedades ordena la remoción de los administradores, la entidad está facultada para designar un administrador de reemplazo. Para tal fin, la Superintendencia de Sociedades creó una convocatoria pública permanente para que las personas naturales que cumplan los requisitos puedan integrar la lista de administradores, revisores fiscales y otros empleados⁹¹.

128. Para la designación de los nuevos administradores, la Superintendencia estableció que los aspirantes a integrar las listas de administradores debían acreditar requisitos de formación académica: pregrado⁹² y posgrado⁹³, así como

⁸⁹ La Corte declaró la exequibilidad de esa norma en la Sentencia C-123 de 2006.

⁹⁰ “Por medio de la cual se asignan unas funciones y se definen los grupos internos de trabajo en la Superintendencia de Sociedades”. Disponible en <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/159008/Resolucion+100-000040+de+8+de+enero+de+2021.pdf/ebabc40b-078e-fa55-394f-361dcf285c28?version=1.3&t=1743211923100>.

⁹¹ Superintendencia de Sociedades. Resolución 100-004067 del 3 de agosto de 2021, “[p]or la cual se establecen los requisitos de inscripción y conformación de las listas de Administradores y Revisores Fiscales creadas y administradas por la Superintendencia de Sociedades de conformidad con las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control, establecidas en la Ley 222 de 1995”. Disponible en <https://www.supersociedades.gov.co/documents/80303/2631801/Resoluci%C3%B3n+100-004067+del+3+de+agosto+de+2021.pdf/c6761530-d4ba-22ca-7320-31ee72c5f977?version=1.1&t=1665498657830>

⁹² a) Carrera de pregrado en Administración de Empresas, b) Carrera de pregrado en Economía, c) Carrera de pregrado en Finanzas, d) Carrera de pregrado en Administración de Negocios Internacionales, e) Carrera de pregrado en Administración Agropecuaria o Zootecnia, f) Carrera de pregrado en Ingeniería Industrial, Ingeniería Civil, Ingeniería Química y otras ingenierías, g) Carrera de pregrado en Derecho o Jurisprudencia.

⁹³ El aspirante debe contar con un título de posgrado en áreas a fines al título profesional.

experiencia profesional específica⁹⁴. Con base en las hojas de vida de los aspirantes, el Comité de Selección de Administradores y Revisores Fiscales selecciona a la persona que será la encargada de ejercer las labores de administrador⁹⁵.

129. La designación del administrador está sujeta a los recursos administrativos que procedan y una vez en firme la decisión, la persona designada tendrá treinta (30) días hábiles para presentar un informe actualizado sobre el estado de la sociedad, el estado de la situación crítica que conllevó al sometimiento de control y las demás órdenes que emita el director o delegado, en la designación⁹⁶.

130. De acuerdo con la Superintendencia de Sociedades⁹⁷, las obligaciones aplicables a los administradores serán las establecidas en el Régimen General de Administradores; Ley 222 de 1995 y todas las generales y concordantes. Además, en caso de que el administrador designado tenga conocimiento de un posible conflicto de intereses previo o posterior a la inscripción en el Registro Mercantil, esta información deberá ser puesta en conocimiento de la Superintendencia para evitar sanciones. Según el artículo 24 de la mencionada norma los administradores responderán solidaria e ilimitadamente por los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros. Sin embargo, no estarán sujetos a dicha responsabilidad, quienes no hayan tenido conocimiento de la acción o omisión que hayan votado en contra siempre y cuando no la ejecuten.

131. Además, el artículo 200 del Código de Comercio señala que, se presumirá la culpa del administrador: (i) en los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o de los estatutos; y (ii) cuando propongan o ejecuten decisiones sobre la distribución de utilidades contrarias a lo establecido en el artículo 151 relacionado con el trámite liquidatorio de la compañía. En esos casos, el administrador responderá por las sumas dejadas de repartir o distribuidas en exceso y por los perjuicios a los que haya lugar. Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad será de quien actúe como representante legal. Además, se tendrán como no escritas las cláusulas que tiendan a absolver a los administradores de sus responsabilidades.

⁹⁴ Para ser inscrito en la lista de Administradores, el aspirante deberá acreditar haber ejercido legalmente su profesión como mínimo, durante (10) diez años contados a partir de la fecha del acta de grado o de la expedición de la tarjeta profesional, conforme fuere aplicable², cuando ésta sea requerida para el ejercicio de la profesión en cualquiera de los siguientes cargos, los cuales podrán computarse siempre que no se sumen cargos que se hubieren ejercido de forma simultánea: a. Gerente general o suplente, de sociedades que cuenten con un activo bruto (promediado de los últimos 5 años) superior a 10.000 SMMLV o ingresos brutos anuales, durante los últimos 5 años, por al menos 6.000 SMMLV. b. Miembro principal o suplente de Juntas Directivas de sociedades que cuenten con un activo bruto (promediado de los últimos 5 años) superior a 10.000 SMMLV o ingresos brutos anuales, durante los últimos 5 años, por al menos 6.000 SMMLV. c. Asesor o consultor estratégico de sociedades en asuntos relativos al direccionamiento, gerencia, planeación estratégica, planeación financiera y afines, en sociedades que cuenten con un activo bruto (promediado de los últimos 5 años) superior a 10.000 SMMLV o ingresos brutos anuales, durante los últimos 5 años, por al menos 6.000 SMMLV. d. Liquidador en procesos categoría A, de liquidación judicial llevados por la Superintendencia de Sociedades, respecto de sociedades que cuenten con un activo bruto (promediado de los últimos 5 años) superior a 10.000 SMMLV o ingresos brutos anuales, durante los últimos 5 años, por al menos 6.000 SMMLV, siempre que el liquidador no hubiese renunciado o hubiese sido removido del proceso por cualquier causa que no configure fuerza mayor, caso fortuito o conflicto de intereses.

⁹⁵ Superintendencia de Sociedades. Resolución del 3 de agosto de 2021. Op cit.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

132. Conforme con lo expuesto es posible concluir que: (i) el ejercicio de fiscalización que ejerce la Superintendencia de Sociedades es progresivo y depende de la situación en la que se encuentre la sociedad analizada; (ii) en los casos en los que se presentan situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico y administrativo la Superintendencia de Sociedades ejerce la facultad de control, en el marco de la cual puede remover el administrador y ordenar la designación de uno nuevo, con base en las listas establecidas por la entidad; (iii) el ejercicio de estas facultades es temporal y está limitado a las causales establecidos en la ley; y (iv) la Superintendencia de Sociedades cuenta con regulación interna que fija condiciones y parámetros tanto para la remoción de los administradores como para la designación de su reemplazo.

8. Estudio de constitucionalidad de la norma acusada

133. Con fundamento en lo expuesto, a continuación, se analizará la norma acusada respecto de cada uno de los cargos formulados en la demanda. Para tal efecto, la Corte (i) explicará las razones por las cuales se empleará el juicio de proporcionalidad para el correspondiente examen de constitucionalidad, (ii) justificará por qué para el presente caso dicho juicio debe ser intensidad intermedia, y (iii) procederá a aplicarlo en el caso concreto. En desarrollo del juicio, se hará una distinción entre la facultad de remoción de los administradores y la facultad de designar su reemplazo, toda vez que tienen distintas repercusiones respecto de las normas superiores que el demandante considera vulneradas. Por último, (iv) la Corte se pronunciará sobre el remedio por adoptar.

8.1. El juicio intermedio de proporcionalidad para analizar la constitucionalidad de la norma acusada.

134. El juicio de proporcionalidad es la herramienta interpretativa utilizada por la Corte para determinar si una medida que restringe o afecta derechos es compatible o no con la Constitución. En la Sentencia C-345 de 2019 este Tribunal unificó su jurisprudencia sobre la aplicación del juicio de proporcionalidad e indicó cuales son los tres niveles de escrutinio con los que se puede evaluar la disposición analizada: leve, intermedio o fuerte. Una vez establecido el nivel de intensidad con el que aplicará el juicio de proporcionalidad se debe analizar el fin buscado por la medida; el medio empleado y la relación entre el medio y el fin⁹⁸. A partir de lo expuesto por esta Corporación en las Sentencias C-345 de 2019 y C-029 de 2021 los supuestos (no exhaustivos) y los elementos del juicio de proporcionalidad de acuerdo con su nivel de intensidad son los siguientes:

Tabla 8 – Supuestos y elementos del juicio de proporcionalidad		
Intensidad	Supuestos (no exhaustivos)	Elementos
Leve	- Materias en las que el legislador goza de amplio margen de configuración.	La medida: (i) persigue una finalidad legítima o no prohibida por la Constitución; (ii) es, en principio, adecuada para alcanzar la finalidad;

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-253 de 2019, C-029 de 2021, C-407 de 2021, C-194 de 2023, entre otras..

Intensidad	Supuestos (no exhaustivos)	Elementos
Intermedia	<ul style="list-style-type: none">- Medidas que pueden afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental.- Existencia de un indicio de arbitrariedad que afecta gravemente la libre competencia	La medida: (i) persigue una finalidad legítima y constitucionalmente importante; (ii) es adecuada y conducente para alcanzar la finalidad; (iii) no es evidentemente desproporcionada.
Estricta	<ul style="list-style-type: none">- Materias en las que el legislador no cuenta con un amplio margen de configuración- Medidas que afectan de manera intensa derechos fundamentales.	La medida: (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable; (ii) es conducente para alcanzar la finalidad; (iii) es necesaria; y (iv) es proporcional en sentido estricto.

135. Por regla general, la Corte aplica el juicio de proporcionalidad con intensidad leve para analizar normas sobre materias económicas, dado el amplio margen con que cuenta el legislador para regularlas⁹⁹. Sin embargo, en ocasiones este Tribunal también ha juzgado este tipo de normas a partir de un juicio de intensidad intermedia cuando estas (i) afectan el goce de un derecho constitucional no fundamental; (ii) muestran un indicio de posible arbitrariedad que afecta gravemente la libre competencia; (iii) fijan reglas para la prestación de un servicio público y/o (iv) afectan a personas en situación de debilidad manifiesta o a sujetos que gozan de especial protección constitucional¹⁰⁰.

136. De otra parte, para analizar medidas relacionadas con el derecho a la propiedad privada, la Corte ha acudido al juicio de proporcionalidad con intensidad intermedia. En los siguientes pronunciamientos la Corte aplicó el juicio intermedio de proporcionalidad para analizar medidas que limitan el derecho a la propiedad:

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-357 de 2019, C-284 de 2021, C-426 de 2023, C-020 de 2023, C-473 de 2023.

¹⁰⁰ Sentencias C-675 de 2008, C-032 de 2025, entre otras.

Tabla 9 – Aplicación del juicio leve de proporcionalidad frente a medidas restrictivas del derecho a la propiedad

Sentencia		Asunto
C-357	de 2019	Exequibilidad de las expresiones demandadas del Código de Extinción de Dominio que establecen la reserva las pruebas practicadas durante la fase inicial del proceso. Para el demandante la norma desconocía los derechos a la propiedad y al debido proceso porque suprime la propiedad de los bienes en proceso de extinción de dominio sin que se haya proferido sentencia definitiva.
C-284	de 2021	Exequibilidad de los artículos 406 y 409 del Código General del Proceso que establece que en el proceso divisorio se debe aportar como anexo de la demanda, un dictamen pericial para probar el valor del bien. Según la demanda, la norma acusada afectaba el derecho al acceso a la administración de justicia y a la propiedad privada porque la consecuencia del incumplimiento de este requisito es la inadmisión y posterior rechazo de la demanda, lo que para el demandante constituye una restricción desproporcionada de los derechos mencionados.
C-374	de 2022	Exequibilidad del artículo 30 del Código de Policía que autoriza a la Policía a destruir los elementos de quienes fabriquen, tengan, distribuyan, transporten o manipulen artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos, sin el cumplimiento de los requisitos legales. El demandante argumentó que la norma desconocía los derechos a la iniciativa y a la propiedad privada porque existen medios menos lesivos del derecho a la propiedad privada para garantizar la seguridad.
C-426	de 2023	Exequibilidad del artículo 22 (parcial) de la Ley 820 de 2003 (régimen de arrendamiento de vivienda urbana). La norma establece la obligación de pagar una caución a favor del arrendatario en casos de terminación del contrato por parte del arrendador. Para el demandante, la disposición no perseguía un fin público o social y trasgredía los derechos a la igualdad y a la propiedad privada al imponer limitaciones y exigir requisitos no establecidos en la Constitución.
C-020	de 2023	Exequibilidad condicionada del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 que establece que la indemnización por expropiación administrativa de los inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales será siempre “equivalente al 10% del valor comercial del predio. Para el accionante la norma desconoce el artículo 58 según el cual la indemnización por expropiación administrativa “se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado”.
C-473	de 2023	Exequibilidad de expresiones contenidas en el artículo 10 de la Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio). El actor señaló que las disposiciones acusadas, al establecer, por un lado, la reserva de la actuación y de las pruebas practicadas y la imprescriptibilidad de la acción y su aplicación retrospectiva, vulnera los artículos 13, 28, 29, 34, 58 y 83 de la Constitución.

137. A partir de lo expuesto, la Corte considera que en el presente caso se debe aplicar un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. Ello es así porque, a pesar de que la remoción y reemplazo de los administradores de sociedades comerciales se inscribe en el ámbito económico en el que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, dicha medida también comporta una restricción del derecho constitucional a la propiedad privada y a la libertad de empresa¹⁰¹. Por lo demás, la Sala descarta la aplicación de un juicio con intensidad fuerte porque las limitaciones que impone la norma parcialmente demandada no recaen sobre derechos de naturaleza fundamental, ni se encuentran basadas en criterios de discriminación arbitrarios o inaceptables.

8.2 Análisis del cargo por violación del derecho a la propiedad

138. Para el demandante, la remoción y designación de los administradores por parte de la Superintendencia de Sociedades, en los casos en los que las compañías están sometidas a control, limita de forma desproporcionada el derecho a la propiedad privada porque impide que los socios puedan libremente adoptar decisiones respecto de los administradores.

139. En efecto, y como se expuso en los fundamentos jurídicos 76 y 77 de esta providencia, las acciones, cuotas o partes de interés de una sociedad¹⁰² son bienes que representan los aportes que los asociados han hecho al capital social de esta, y generan para estos unos créditos y derechos susceptibles de ser valorados económicamente. Los activos de una sociedad no entran al patrimonio de sus asociados, pero sí lo hacen las acciones, cuotas o partes de interés que representan los aportes que han hecho al capital de aquella. Tales acciones, cuotas o partes de interés son activos intangibles susceptibles de ser transados¹⁰³, embargados¹⁰⁴, y el derecho de dominio que se ejerce sobre ellos, extinguido¹⁰⁵.

140. De esta manera, la propiedad sobre las acciones, cuotas o partes de interés de una sociedad comercial le confiere a su titular, no solo el derecho a percibir las utilidades obtenidas por esta¹⁰⁶, sino también a participar de los designios de la sociedad a través de las funciones que la ley confiere a la asamblea o junta de asociados¹⁰⁷, dentro de las que se encuentra la de hacer las elecciones que correspondan, fijar las asignaciones de las personas elegidas y removerlas libremente. Estos derechos, por tanto, son una expresión del derecho de propiedad que se ejerce sobre tales activos. De manera que una restricción a la facultad de elección que les asiste a los asociados implica, consecuentemente, una restricción a su derecho a la propiedad.

141. Dicho esto, a continuación, se analizará la finalidad de la norma, si es adecuada para la obtención del fin mencionado y si no se trata de una medida

¹⁰¹ Por regla general, la Corte ha juzgado las medidas de intervención en la economía que constituyen injerencias en el derecho a la libertad de empresa a partir de juicios de proporcionalidad de intensidad leve. Sin embargo, de acuerdo con las particularidades del caso concreto, en ocasiones también ha elevado el nivel del escrutinio a uno de carácter intermedio. Al respecto ver, por ejemplo, Sentencias C-154 de 2020 y C-032 de 2025.

¹⁰² Código de Comercio, artículos 296, 320, 325, 331, 338, 344, 354, 375; Ley 1258 de 2008, artículos 5 y 10.

¹⁰³ Estatuto Tributario, artículo 74.2.

¹⁰⁴ Código de Comercio, artículo 142.

¹⁰⁵ Código de Extinción de Dominio, artículo 105.

¹⁰⁶ Código de Comercio, artículo 98.

¹⁰⁷ Código de Comercio, artículos 148, 181 y 187.

evidentemente desproporcionada en relación con el derecho a la propiedad privada.

142. **La remoción y reemplazo de los administradores por la Superintendencia persigue una finalidad constitucionalmente legítima e importante.** Para la Corte, las medidas de remoción y designación de los administradores persiguen un fin válido porque a través de su expedición, el legislador pretendía garantizar el cumplimiento de la ley mercantil en Colombia. Al estudiar los antecedentes legislativos de la Ley 1429 de 2010 que modificó el parágrafo 4 del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 fue posible constatar que esta ley estableció un conjunto de medidas dirigidas a promover la formalización de las empresas e impulsar la generación de empleo en Colombia. Para tal fin, la norma contempló cuatro tipos de estrategias: (i) otorgar a las empresas que se formalicen beneficios tributarios, laborales y comerciales para las empresas; (ii) disminuir los costos laborales, no salariales y facilitar la contratación de la población joven; (iii) simplificar los trámites de formalización empresarial; y (iv) fortalecer los mecanismos de control que ejerce el Estado respecto de las empresas¹⁰⁸.

143. Específicamente, las disposiciones para mejorar los mecanismos de fiscalización de las empresas incluyeron medidas para mejorar las facultades de las Cámaras de Comercio y fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control por parte de las superintendencias. Al respecto, el Legislador resaltó que, la informalidad estaba relacionada con la falta de eficiencia del Estado en la exigencia del cumplimiento de las normas comerciales, laborales y tributarias. Por lo anterior, se adoptaron herramientas para “fortalecer e implementar de manera más rigurosa el sistema de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones mercantiles [...] y algunas de las modificaciones introducidas al Código de Comercio se basaron en la experiencia chilena para acompañar el tema de control con una estrategia de fiscalización formativa para formalizar las empresas”¹⁰⁹. A continuación, se exponen la legislación anterior y la modificación mencionada:

Tabla 10 – Modificaciones al artículo 85 de la ley 222 de 1995

Ley 222 de 1995, art. 85	Modificación Ley 1429 de 2010, art. 43.
ARTICULO 85. CONTROL. El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.	ARTICULO 85. CONTROL. El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.

¹⁰⁸ Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. Disponible en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

En ejercicio del control, la Superintendencia de Sociedades tendrá, además de las facultades indicadas en los artículos anteriores, las siguientes: [...]	En ejercicio del control, la Superintendencia de Sociedades tendrá, además de las facultades indicadas en los artículos anteriores, las siguientes: [...]
4. Ordenar la remoción de administradores, revisor fiscal y empleados, cuando se presenten irregularidades que así lo ameriten.	4. Ordenar la remoción de los administradores, Revisor Fiscal y empleados, según sea el caso, por incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos, de oficio o a petición de parte, mediante providencia motivada en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades. La remoción ordenada por la Superintendencia de Sociedades implicará una inhabilidad para ejercer el comercio, hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

144. Como se puede observar, el Legislador emitió una serie de disposiciones que tienen por objeto promover la observancia y el cumplimiento de los deberes previstos en la ley, en los estatutos y las órdenes de la Superintendencia por parte de las sociedades mercantiles. Para ello, el Legislador ha acudido al fortalecimiento de las facultades de control de la Superintendencia de Sociedades.

145. Segundo, como se expuso en los fundamentos jurídicos 96 a 115 de esta Sentencia, el control de las sociedades comerciales por parte del Estado pretende (i) proteger la credibilidad de los ciudadanos; (ii) evitar fraudes y (iii) defender la estabilidad del sistema económico. Al respecto, este Tribunal reconoce que la fiscalización de las sociedades ejercida por la Superintendencia de Sociedades es legítima pues está dirigida a favorecer el cumplimiento de las disposiciones inherentes a la libre iniciativa y a la actividad económica y a garantizar la protección del interés público dentro del marco de las responsabilidades y obligaciones sociales a las que alude la Constitución¹¹⁰. En este sentido, la Corte entiende que una sociedad comercial que atraviesa por una situación crítica jurídica tiene la potencialidad de afectar, no solo a sus asociados, sino también a sus colaboradores y a terceros que interactúan jurídica y económicamente con aquella.

146. Tercero, la Corte reconoce que las Superintendencias tienen un incontestable fundamento constitucional orientado a garantizar la observancia de las directrices trazadas por la ley. De esta manera, la ley protege la distinción

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-233 de 1997.

entre los conceptos de inspección, vigilancia y control, cada uno de los cuales incluye una serie de facultades que la Superintendencia de Sociedades podrá ejercer según la magnitud de las dificultades que enfrente la sociedad sometida a fiscalización. Así, entre más grave sea la situación encontrada por la entidad más contundentes serán los mecanismos de acción que empleará la superintendencia para tratar de superar la situación. En ese mismo sentido, el Consejo de Estado resalta que las medidas de control buscan implementar correctivos tempranos para evitar que las sociedades lleguen a situaciones imposibles de resolver. El ejercicio de la facultad de control se justifica “en aras de proteger no solamente los intereses de los accionistas, sino también los de terceros”¹¹¹.

147. Como se puede ver, el propósito de la medida está encaminado a la protección del orden público económico, específicamente al cumplimiento de las normas mercantiles y la recuperación y conservación de la empresa, pues la facultad de control se ejerce cuando la sociedad está en un estado crítico que pone en riesgo la existencia misma de la compañía, los intereses de los terceros vinculados a ella y del mercado en general. Así, puesto que la sociedad es incapaz de superar esta situación por sí misma, se hace necesaria la intervención del Estado.

148. Como ya se expuso, los administradores son una figura de especial relevancia en la sociedad porque disponen de amplias facultades para ejecutar los negocios de la empresa y procurar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias. De hecho, los administradores juegan un rol determinante en casos en los que las compañías enfrentan situaciones críticas del orden jurídico, contable, económico o administrativo, pues su gestión puede permitir la superación de la situación crítica o incluso amenazar la existencia de la compañía.

149. A continuación, se ilustran algunos ejemplos identificados por la Superintendencia de Sociedades sobre situaciones críticas de orden jurídico, contable y administrativo con el fin de demostrar que los administradores gozan de amplias facultades que pueden tener incidencia directa en la ocurrencia o superación de este tipo de escenarios:

Tabla 11 – Relación entre las funciones de los administradores y las situaciones críticas que ameritan el control de una sociedad

Funciones de los administradores art. 23 Ley 222 de 1995	Ejemplos de la situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo¹¹²
Procurar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias	La situación crítica de orden jurídico ocurre cuando se presenta un contexto de incumplimiento de los deberes de la compañía, cuando se irrespetan las reglas de gobierno corporativo, se infringe la ley comercial o los estatutos.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Superintendencia de Sociedades. Facultad de Control. OFICIO 220-036756 del 24 de abril de 2019. Disponible en <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/159040/OFICIO+220-036756+DE+2019.pdf/d3fbf88a-644e-1f38-470d-4afdc0ccbfc0?version=1.3&t=1670901676940>.

Funciones de los administradores art. 23 Ley 222 de 1995	Ejemplos de la situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo ¹¹²
Dar un trato equitativo a todos los asociados	La situación crítica de orden jurídico puede ser originada por el desconocimiento del principio de igualdad que debe impartirse a los accionistas y la garantía se su derecho de inspección.
Velar porque se permita la adecuada realización de las funciones encomendadas a la revisoría fiscal	La situación crítica de orden contable ocurre cuando no existe información financiera y contable, se presenta un desorden traumático en el proceso informativo, existencia doble contabilidad, hay falta gravísima de soportes, se evidencia una infracción sistemática y reiterada al Marco Técnico Normativo y Contable.
Guardar y proteger la reserva industrial y comercial de la sociedad Abstenerse de utilizar información privilegiada de forma indebida Abstenerse de participar en actividades que impliquen competencia para la sociedad que representan, en las que se pueden presentar conflictos de intereses.	La situación crítica de orden administrativo ocurre cuando se presentan casos de competencia desleal en la sociedad, se evidencia falta grave de control y seguimiento de los procesos básicos y de los procesos operacionales de la organización, el conflicto societario grave por bloqueo de los órganos, el conflicto de intereses indebidamente administrado, las conductas de los administradores que afectan en materia grave los intereses de la sociedad.
Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales	La situación crítica de orden económico ocurre cuando se presentan casos de preinsolvencia o insolvencia ¹¹³ .

150. Como se puede observar, la ocurrencia de situaciones críticas del orden jurídico, contable, económico o administrativo que amenazan la existencia de la sociedad y el desarrollo de su objeto social están directamente relacionadas con el desempeño de los administradores. De manera que, con el fin de corregir las irregularidades jurídicas, contables o administrativas que generaron la

¹¹³ La Guía Legislativa de la CNUDMI sobre el Régimen de la Insolvencia, 2da Edición, Viena, (2020), Disponible en: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/19-11276-s.pdf> establece que “3. La responsabilidad civil que se atribuye a un director en el período inmediatamente anterior a la insolvencia se basa normalmente en haber causado la insolvencia o no haber adoptado las medidas adecuadas para vigilar la situación financiera de la empresa, evitar o mitigar las dificultades financieras, reducir al mínimo las posibles pérdidas de los acreedores y evitar la insolvencia. Los directores pueden incurrir en responsabilidad cuando conciertan operaciones con fines que no son el de mitigar las dificultades financieras y preservar el valor de la empresa (por ejemplo, operaciones de alto riesgo o actos de disposición de bienes que integran la masa de bienes de la empresa que se puedan traducir en un aumento significativo de la exposición de los acreedores, sin que ello esté justificado). También pueden incurrir en responsabilidad si sabían que la insolvencia era inevitable o que la empresa no podría cumplir sus obligaciones a su vencimiento y, sin embargo, siguieron realizando actividades comerciales que entrañaban, por ejemplo, la obtención de bienes y servicios a crédito, sin ninguna posibilidad de reembolsar esos créditos y sin informar de la situación financiera de la empresa a esos acreedores. En algunos regímenes, los directores pueden incurrir en responsabilidad cuando no cumplen determinadas obligaciones, por ejemplo, notificar la imposibilidad de efectuar ciertos pagos, como los impuestos o las primas de la seguridad social, o presentar una declaración oficial de insolvencia”.

situación crítica resulta adecuado remover al administrador a cargo.

151. Así, dado que, la labor del administrador es crucial para superar las situaciones críticas del orden jurídico, contable, económico o administrativo es posible sostener que la medida es idónea para garantizar el cumplimiento de las normas mercantiles y para contribuir en la superación de las situaciones críticas descritas.

152. La facultad de la Superintendencia de Sociedades para designar el reemplazo de los administradores removidos no es idónea para la protección del orden público económico. Este Tribunal encuentra que la designación de un nuevo administrador por parte de la Superintendencia de Sociedades no resulta idónea en términos constitucionales, pues no contribuye de forma clara y directa en la superación de situaciones críticas del orden jurídico, contable, económico o administrativo. Esto, dado que la designación del nuevo administrador por parte de la Superintendencia no garantiza que se corrijan las deficiencias advertidas por la entidad.

153. Es importante resaltar que las facultades de los administradores no son ilimitadas, sino que deben seguir los principios de buena fe, lealtad y diligencia, con el fin de proteger los intereses de la sociedad y de sus asociados. En ese sentido, este Tribunal reconoce que los administradores tienen un mandato “esencialmente revocable” porque sus deberes se desarrollan en el marco de una relación de confianza que los vinculan con la sociedad y los asociados¹¹⁴.

154. La facultad de la Superintendencia para designar directamente al nuevo administrador enfrenta severas limitaciones prácticas, derivadas de la asimetría de información entre la autoridad estatal y los asociados de la empresa. Estos últimos, al tener derechos patrimoniales y estar expuestos a sus riesgos financieros, poseen mejores incentivos y más información contextual para seleccionar a quien pueda conducir eficazmente la reorganización de la sociedad. En contraste, un administrador externo designado por una autoridad, pese a contar con la capacidad e idoneidad para ejercer tal función, responde principalmente a incentivos institucionales –como la rendición de cuentas ante órganos de control, el cumplimiento normativo formal o la aversión al riesgo por posibles responsabilidades disciplinarias o fiscales– que no necesariamente se alinean con una gestión empresarial eficiente.

155. En cambio, el que los asociados puedan designar el reemplazo del administrador removido por la Superintendencia de Sociedades sí afianza ese entendimiento necesario entre los órganos de gobierno y administración de la sociedad. La existencia de esa relación de confianza derivada de la selección y el nombramiento del administrador por los asociados permite que su gestión se vea orientada más por la eficiencia empresarial que por la lógica administrativa. El administrador designado por los asociados cuenta con el conocimiento profundo y los incentivos financieros directos que no tiene el nombrado por la Superintendencia. En cambio, la imposición de un administrador desconocido para los asociados y ajeno a la sociedad propicia una desconexión entre incentivos y contexto y una menor eficacia del mecanismo de intervención.

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-384 de 2008.

156. La falta de idoneidad de la facultad de la Superintendencia para designar el reemplazo de los administradores removidos implica que esta medida no supera el juicio de proporcionalidad. En consecuencia, en el siguiente paso de este juicio, se analizará únicamente si la otra medida en cuestión, esto es, la facultad de remoción de los administradores, es o no evidentemente desproporcionada frente al derecho a la propiedad.

157. **La remoción de los administradores por la Superintendencia de Sociedades no constituye una limitación evidentemente desproporcionada del derecho a la propiedad privada.** Ello es así porque, primero, los asociados no pueden ejercer los atributos de uso, goce y disposición sobre los bienes sociales porque no les pertenecen. Solo les corresponde un derecho sobre el capital social¹¹⁵. Por ejemplo, en el caso de las sociedades por acciones, esta medida no afecta el derecho patrimonial de los asociados a participar en el reparto de las utilidades. Al respecto, el artículo 379 del Código de Comercio señala que los asociados tienen derecho a recibir una parte proporcional de los beneficios sociales establecidos por los balances. La distribución de las utilidades sociales a los accionistas debe hacerse en proporción a la parte pagada del valor nominal de las acciones. Excepto, en el caso de las sociedades por acciones simplificadas en las que la porción de utilidades asignadas puede ser mayor a la que nominalmente supondría la participación en el capital social.

158. Segundo, la norma no impide que los accionistas puedan negociar sus acciones libremente. En las sociedades por acciones, las partes en las que se divide el capital son libremente negociables, excepto en los casos en los que existe un derecho de preferencia a favor de la sociedad o de los accionistas. El proceso de enajenación se desarrolla a través de un endoso sobre el título y su inscripción en el libro de registro.

159. Tercero, la limitación del derecho a la propiedad que trae consigo la facultad de remoción del administrador recae sobre los derechos políticos de los asociados. Tales derechos existen en virtud del dominio de los asociados sobre un porcentaje de la sociedad, y se concretan en la facultad de aquellos para dirigir la empresa y determinar la persona encargada de administrarla. La referida limitación no resulta excesiva ni irrazonable, si se considera que sólo procede en situaciones de control, respecto de sociedades que atraviesan por una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo, como consecuencia del incumplimiento de órdenes impartidas por la Superintendencia de Sociedades o de normas legales o estatutarias, y ante la necesidad de proteger el orden público económico y los derechos de los colaboradores y terceros.

160. Por las razones expuestas, la Corte concluye que la facultad de remoción de los administradores de una sociedad que atraviesa por una situación crítica no constituye una afectación desproporcionada del derecho a la propiedad de sus asociados. Sin embargo, como se expuso, la facultad de designación de un nuevo administrador por parte de la Superintendencia de Sociedades sí limita desproporcionadamente dicho derecho constitucional debido a que no es idónea, pues no contribuye de forma clara y directa en la superación de situaciones críticas del orden jurídico, contable, económico o administrativo.

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-865 de 2004.

8.3. Análisis del cargo por violación del derecho a la libertad de empresa y los límites a la intervención del Estado en la economía

161. Según el demandante, la facultad de la Superintendencia de Sociedades de remover y designar los nuevos administradores desconoce los artículos 333 y 334 de la Constitución que persiguen que el Estado no intervenga en la economía bajo cualquier circunstancia, sino que lo haga exclusivamente para proteger el interés general. El accionante expuso que la intervención del Estado no está justificada respecto de las sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades porque estas empresas no ejercen actividades económicas de especial relevancia. A continuación, la Corte analizará la finalidad de estas medidas (remoción y designación) y establecerá si son adecuadas para alcanzar el fin propuesto.

162. **La remoción y reemplazo de los administradores por la Superintendencia persigue una finalidad constitucionalmente legítima e importante.** La Constitución de 1991 adoptó un modelo de economía social de mercado que reconoce a la empresa y a la iniciativa privada como el motor de la economía, pero que admite limitaciones razonables y proporcionales al ejercicio de esta actividad, con el fin de proteger el interés general. La libertad de empresa no es un derecho absoluto, sino que encuentra límites derivados del interés general y de la responsabilidad social. Así, el Estado colombiano es incompatible con el modelo económico que prohíbe la intervención pública, y con las formas de economía autoritaria que reconocen al Estado como único agente relevante del mercado¹¹⁶.

163. En particular, el artículo 333 superior señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Este postulado quiere decir que el ordenamiento jurídico reconoce la facultad de toda persona para realizar actividades de carácter económico, con la finalidad de crear, mantener o incrementar su patrimonio, en el marco del cumplimiento de las obligaciones interpuestas por el Estado. El artículo 334 dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y que este intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la prestación de los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía, para contribuir a la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como para contribuir en la preservación de un ambiente sano.

164. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha explicado que: (i) quienes desarrollan actividades económicas deben actuar de conformidad con el bien común; (ii) la libertad de competencia se sujeta al cumplimiento de responsabilidades; (iii) la empresa tiene una función social que implica obligaciones; (iv) se prohíbe el abuso de la posición dominante en el mercado; y (v) implica que el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación constituyen objetivos que puede invocar el legislador para delimitar las libertades económicas”¹¹⁷.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-256 de 2019.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-188 de 2022.

165. En consecuencia, es posible afirmar que la relación entre el Estado y el mercado está mediada por (i) la protección de la libertad y la libre iniciativa privada, las cuales no tienen carácter absoluto, en atención a que su ejercicio debe armonizarse con la función social de la empresa, el interés general, la libre competencia, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (artículo 333); y (ii) la asignación de competencias a autoridades del Estado para que garanticen estas libertades, el cumplimiento de los límites que le son propios, el uso adecuado de los recursos naturales y del suelo, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, así como la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo económico.

166. En ese escenario, el texto constitucional incluyó como uno de los mecanismos de intervención del Estado en la economía, la fiscalización de las sociedades mercantiles. Específicamente, el artículo 189.21 dispuso que el presidente de la República debía ejercer la inspección, vigilancia y control de las sociedades que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así como las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

167. Como se explicó en los fundamentos jurídicos 96 a 115 de esta Sentencia, la fiscalización de las empresas por parte de los órganos gubernamentales no es un asunto reciente y responde a la necesidad de proteger la credibilidad de los ciudadanos, evitar fraudes y defender la estabilidad del sistema económico. Además, específicamente, la Constitución señaló que la supervisión gubernamental debía ejercerse sobre todas las sociedades mercantiles, sin tener en cuenta la actividad desarrollada por estas.

168. En concreto, la facultad de control de la Superintendencia de Sociedades y, en particular, tanto la remoción como la designación de los nuevos administradores persiguen un fin válido porque están dirigidas a proteger el orden público económico, concretamente en la corrección de los comportamiento lesivos de las sociedades comerciales, en los casos en los que se han presentado contextos de incumplimiento de los deberes de la compañía, de la ley comercial y los estatutos (situación crítica de orden jurídico); cuando no existe información financiera y contable o se presenta desorden en su presentación (situación crítica de orden contable); cuando hay abandono de los negocios (situación crítica de orden administrativo) cuando se presentan casos de competencia con la sociedad o conflictos de intereses indebidamente administrados (situación crítica de orden jurídico); o en los casos de preinsolvencia o insolvencia o de abandono de negocios que afecta a terceros y la sociedad omite dar cumplimiento a los deberes que les son exigibles (situación crítica de orden económico).

169. **La medida de remoción de los administradores por parte de la Superintendencia de Sociedades es idónea para proteger el orden público económico.** Además, la Corte encuentra que la medida de remoción de los administradores, en el marco del control ejercido por la Superintendencia de Sociedades es idónea para corregir los comportamientos lesivos en los que han incurrido las sociedades comerciales. Esto, porque el administrador en el desarrollo de sus funciones puede (i) procurar el cumplimiento de las

disposiciones legales y estatutarias para así corregir las situaciones críticas de orden jurídico; velar por que la revisoría fiscal adelante cada una de las funciones que le fueron encomendadas y así mejorar la crisis generada por deficiencias contables; y (iii) proteger la información comercial de la sociedad y abstenerse de participar en actividades de impliquen competencia desleal de manera que se pueda superar las situaciones críticas de orden administrativo en las que se vea envuelta la sociedad. El cumplimiento adecuado de tales funciones por parte del administrador permite que la sociedad sometida a control supere la situación crítica por la que atraviesa.

170. La facultad de la Superintendencia de Sociedades para designar el reemplazo de los administradores removidos no es idónea para la protección del orden público económico. Sin embargo, este Tribunal encuentra que la designación de nuevos administradores no es una medida idónea para superar la situación crítica del orden jurídico, contable, económico o administrativo. Como se expuso, en los fundamentos jurídicos 152 a 156 de esta Sentencia, la designación del nuevo administrador por parte de la superintendencia no garantiza que la sustitución contribuya, efectivamente, a que se cumplan las omisiones advertidas por la autoridad, pues existe una asimetría entre la autoridad y los asociados. Los asociados al ser titulares de derechos patrimoniales cuentan con mejores incentivos y conocimiento para elegir a quien pueda liderar eficazmente su recuperación. Esos incentivos y conocimiento se consolidan cuando media una relación de confianza entre los asociados y la persona que ellos han seleccionado como administrador. En contraste, un administrador externo designado por la Superintendencia y ajeno a los asociados no responde a esos incentivos sino a otros de carácter institucional que no se necesariamente alinean con una gestión empresarial eficiente.

171. La designación de un nuevo administrador por parte del Estado desconoce el gobierno corporativo, que es la estructura mediante la cual se dirigen y controlan las empresas, y supone que las relaciones entre los órganos de gobierno y administración estén dirigidas a la obtención de los fines de la empresa trazados por sus asociados. Esta dinámica no se logra cuando las riendas de la sociedad son asumidas por una persona que no ha sido seleccionada por los asociados sino impuesta por el Estado, no porque no cuente con la formación y la capacidad para desempeñarse como administrador, sino porque no media esa relación de confianza con los asociados que le permita a aquél alinearse con los designios de la empresa. Así, la sustitución directa del administrador por parte de la Superintendencia altera el equilibrio interno del gobierno corporativo, rompe el vínculo funcional entre los asociados y la administración y genera un riesgo regulatorio que desincentiva la inversión privada, al introducir la posibilidad de perder el control de la empresa en contextos críticos.

172. Además, la ausencia de idoneidad de esta medida genera un impacto en la facultad de administración de los asociados, y, por ende, el derecho a la libertad de empresa. Al respecto, este Tribunal ha señalado que integran el núcleo de este derecho: “la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa, como la organización

empresarial y los métodos de gestión”¹¹⁸. Asimismo, la doctrina ha advertido que el contenido esencial de la libertad de empresa no se agota en la facultad de iniciar un proyecto económico, sino que implica también la posibilidad de dirigirlo autónomamente¹¹⁹.

173. De esta manera, la Corte encuentra que la designación de un nuevo administrador por parte de la Superintendencia de Sociedades no es adecuada para la protección efectiva del orden público económico y sí priva a los asociados de su potestad natural de nombrar a los administradores. Adicionalmente, tal medida limita su autonomía para definir el rumbo estratégico de la empresa, lo cual afecta el principio de autonomía privada que rige las relaciones societarias.

174. Específicamente, el nombramiento de los órganos de administración por parte de los asociados es una facultad inherente al ejercicio de su derecho de autonomía privada, en donde la confianza entre estos y aquellos resulta vital para el buen desempeño de la sociedad. La interferencia de la Superintendencia de Sociedades en esta facultad afecta de forma considerable la libertad de empresa, que incluye la capacidad de organizar y gestionar la sociedad y la facultad para decidir libremente sobre su estructura administrativa y su rumbo económico.

175. Como lo advirtió esta Corporación en las sentencias C-524 de 1995 y C-263 de 2011, aun cuando es válido que el Legislador imponga limitaciones o restricciones a la actividad económica, y con base en ella pueda ejercer distintas atribuciones de inspección, vigilancia y control, lo cierto es que dicha potestad no puede interferir con tal intensidad en el ámbito privado de las compañías, al punto de anular la libertad de empresa. Esta anulación se produce cuando, la Superintendencia de Sociedades impone a los asociados el reemplazo del administrador removido, pese a que dicha medida no contribuye verdaderamente a la recuperación de la sociedad bajo control de la crisis por la que atraviesa.

176. Ahora bien, dado que la medida de designación de un nuevo administrador no supera el análisis de idoneidad, por sustracción de materia resulta inocuo analizar si tal medida resulta evidentemente desproporcionada.

¹¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2011. En este sentido, ver también la sentencia C-524 de 1995: “[el] Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc., pero en principio y a título de ejemplo, no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada (...)”.

¹¹⁹ Gaspar Ariño Ortiz. Principios de Derecho Público Económico, pp. 257–269. El autor sostiene que forman parte del contenido esencial de la libertad de empresa tanto la libertad de organización –que comprende “la elección de nombre, de emplazamiento, de forma de organización y de composición de los órganos de dirección”– como la libertad de dirección, que incluye “la producción, la inversión, la política comercial, los precios, la competencia leal y la contratación”. Añade que esta libertad supone “la capacidad de tomar decisiones libremente sobre las formas de organización, el nombre, el emplazamiento, la forma del gobierno interno (corporate governance) y todos los demás aspectos de la organización y la vida interna de la empresa”. En esa línea, advierte que “respecto a la composición interna de los órganos de la empresa, y en particular de aquéllos donde se adopten las decisiones, las posibles limitaciones –por ejemplo, en cuanto a derechos de ‘participación en la empresa’, establecidos por leyes sindicales, o relativas a la cogestión– deben respetar el principio de control y decisión última en manos de los accionistas”.

En consecuencia, en lo que sigue se analizará este último aspecto únicamente en relación con la medida de remoción de los administradores.

177. La remoción de los administradores por la Superintendencia de Sociedades no constituye una limitación evidentemente desproporcionada del derecho a la libertad de empresa. Ahora bien, al analizar la proporcionalidad de la facultad de remoción de los administradores frente a la libertad de empresa y a la intervención del Estado en la Economía, la Sala encuentra que esta medida no resulta contraria a los artículos 333 y 334 de la Constitución porque se trata de una medida temporal que procede en situaciones específicas y regladas y que tiene una finalidad concreta: superar la situación crítica, de orden jurídico, administrativo y contable. En ese sentido, la Corte encuentra que esta intervención temporal respeta el núcleo esencial de la libertad de empresa porque es una restricción es excepcional, transitoria y reglada. Además, la remoción de los administradores constituye una acción encaminada a proteger la credibilidad de los ciudadanos, evitar fraudes y defender la estabilidad del sistema económico.

178. Como se ha señalado, este mecanismo procede únicamente cuando (i) la sociedad se encuentra en control; (ii) el administrador, revisor fiscal o empleado, ha incumplido las órdenes impartidas por la Superintendencia de Sociedades, o la ley (en materia societaria) o los estatutos, y naturalmente, previo procedimiento administrativo sancionatorio, con garantía de sus derechos de defensa y contradicción. Adicionalmente, frente a la remoción de los administradores proceden los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo que permite contrarrestar de forma eficaz posibles usos arbitrarios de la facultad de remoción por parte del superintendente de Sociedades. La Corte recuerda que la severidad de la medida exige a este funcionario extremo rigor y cautela en su aplicación, y lo expone a responsabilidad disciplinaria y penal por el ejercicio indebido de la facultad que le otorga la norma examinada.

179. Por otra parte, para la Corte no es de recibo el argumento del demandante según el cual la medida de remoción de los administradores resulta desproporcionada frente a sociedades que no desarrollan una actividad relacionada con la prestación de un servicio público o con la materialización de derechos fundamentales. Como ya se dijo, una sociedad que atraviesa por una situación crítica, con independencia de su actividad comercial tiene la potencialidad de afectar, no solo a sus asociados sino a sus colaboradores y a terceros, y con ello, impactar negativamente en el orden público económico. Por supuesto que la afectación es más grave cuando hay servicios públicos o derechos fundamentales de por medio, pero esto no lleva a concluir que, cuando no los hay, no tenga cabida una medida de control, más si la sociedad atraviesa por una situación de crisis que obliga a la intervención estatal.

8.4. Conclusión y remedio constitucional por adoptar

180. Esta Corporación analizó, por un lado, la facultad de la Superintendencia de Sociedades para remover a los administradores; y, por otro lado, la medida de designación de un nuevo administrador. El estudio de estas disposiciones, a través del juicio de proporcionalidad intermedio, permitió a la Corte concluir que la facultad de remoción de los administradores, en los casos en los que las

sociedades comerciales son sometidas a control: (i) persigue un fin constitucional importante consistente en la protección del orden público económico, concretado en la superación de la situación crítica de orden jurídico, contable, administrativo o económico en la que se cuenta la compañía y garantizar los derechos de los terceros; (ii) es adecuada para la consecución de estos fines dado que las facultades del administrador son determinantes para superar las situaciones descritas; y (iii) no es evidentemente desproporcionada respecto de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa. Se trata, por tanto, de una injerencia que no sobrepasa los límites constitucionales de intervención del Estado en la economía. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de esta medida.

181. Por su parte, designación del reemplazo del administrador removido por parte la Superintendencia de Sociedades, aunque persigue la misma finalidad constitucionalmente importante, no es idónea para materializarla. Ello es así porque la imposición de un administrador ajeno a la sociedad y a sus asociados o accionistas no garantiza que aquella logrará recuperarse de la crisis por la que atraviesa, sino que, por el contrario, puede interferir en el correcto desarrollo de los objetivos de la sociedad. Al no ser idónea, tal medida constituye una restricción excesiva de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa, y esto hace que la referida facultad también desborde los límites constitucionales de la intervención del Estado en la economía. La Carta no avala medidas que restrinjan de forma desproporcionada los derechos que ella consagra.

182. A partir de lo anterior, en principio procedería la inexecutable de la expresión normativa que permite a la Superintendencia de Sociedades designar el reemplazo del administrador removido. Sin embargo, el principio de conservación del derecho establece que “los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto al principio democrático”¹²⁰.

183. En el presente caso, la Corte encuentra que la norma que permite a la Superintendencia de Sociedades designar el reemplazo del administrador removido resultaría constitucionalmente aceptable si, antes de adoptarla, se les permite a los asociados hacer tal designación con el fin de superar la situación crítica del orden jurídico, contable, administrativo o económico. De esta manera, los asociados no perderían el control sobre las decisiones administrativas pues conservan la capacidad de organizar y gestionar la sociedad, sin afectar su rumbo económico ni estabilidad. Como se expuso, la posibilidad de definir la estructura interna y elegir a quienes ejercen la dirección es consustancial a la condición de socio, y debe procurarse conservarse aun cuando la sociedad haya sido objeto de la medida administrativa. Son los asociados, más que el Estado, quienes conocen a fondo los pormenores de la persona jurídica, sus necesidades y desafíos, y son ellos los que cuentan con la información necesaria para escoger a la persona idónea para administrarla y sacarla adelante.

184. Así las cosas, es razonable que, antes de imponer un funcionario ajeno a la sociedad y a los asociados, la Superintendencia les permita a estos últimos la

¹²⁰ Sentencia C-100 de 1996, reiterada en Sentencia C-043 de 2017.

oportunidad de nombrar el reemplazo del administrador removido. De permitirse esta posibilidad, la facultad de designación del reemplazo por parte de la Superintendencia sí se enmarcaría en los límites constitucionales a la intervención del Estado en la economía, ya que no implicaría una afectación desproporcionada a los derechos constitucionales a la propiedad privada y a la libertad de empresa.

185. Con fundamento en estos planteamientos, este Tribunal condicionará la disposición que autoriza el reemplazo de los administradores, en el sentido de que solo podrá ser ejercida por la Superintendencia de Sociedades, en los casos en los que la junta o asamblea de socios respectiva no hubiese nombrado el reemplazo del administrador removido, en un plazo razonable dispuesto por dicha entidad.

186. Por último, la Corte resalta que las facultades de remoción y reemplazo aquí examinadas están justificadas únicamente (i) ante comprobadas situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo, y (ii) como consecuencia del incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades o de los deberes legales o estatutarios. En este sentido, resulta indispensable que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo funcionen de manera eficaz para contrarrestar posibles usos arbitrarios de la facultad de remoción por parte del superintendente de Sociedades. Además, la Corte recuerda que la severidad de la medida exige a este funcionario extremo rigor y cautela en su aplicación, y lo expone a responsabilidad disciplinaria y penal por el ejercicio indebido de la facultad que le otorga la norma examinada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Único. DECLARAR EXEQUIBLE el numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, **salvo** la expresión “en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades”, que se declara EXEQUIBLE en el entendido de que esta facultad solo la puede ejercer dicha autoridad cuando la junta o asamblea de socios no hubiese elegido un reemplazo para el administrador removido, dentro de un plazo razonable que se indique en la providencia de que trata el citado numeral.

Notifíquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con aclaración de voto

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General
**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
A LA SENTENCIA C-276/25**

Expediente: D-16261

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo la

presente aclaración de voto en relación con la Sentencia C-276 de 2025. Comparto la decisión de declarar exequible el numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1991, “*salvo* la expresión ‘en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades’, que se declara *exequible* en el entendido de que esta facultad solo la puede ejercer dicha autoridad cuando la junta o asamblea de socios no hubiese elegido un reemplazo para el administrador removido, dentro de un plazo razonable que se indique en la providencia de que trata el citado numeral”.

Considero que, a partir de las consideraciones del fallo, la Corte sugirió una tensión entre la búsqueda de una gestión empresarial eficiente, la cual le atribuye principalmente a los administradores designados por los asociados, y el cumplimiento de las disposiciones legales que asoció con los administradores que serían designados por la Superintendencia de Sociedades. Por ejemplo, la Sala sostuvo que, en contraste con los asociados, un administrador externo designado por la autoridad, “pese a contar con la capacidad e idoneidad para ejercer tal función, responde principalmente a incentivos institucionales –como la rendición de cuentas ante órganos de control, el cumplimiento normativo formal o la aversión al riesgo por posibles responsabilidades disciplinarias o fiscales– que no necesariamente se alinean con una gestión empresarial eficiente” (ff.jj. 154 y 170).

Este razonamiento pareció apoyarse en una contraposición implícita entre la eficiencia empresarial y la legalidad, la cual sugeriría que el cumplimiento normativo –que perseguirían los administradores designados por la Superintendencia– es ajeno o contrario a los objetivos de recuperación y sostenibilidad de la empresa. A mi juicio, esta lectura sería problemática por cuanto las funciones de control de la Superintendencia de Sociedades, dentro de las cuales se inserta la medida de designación del administrador, buscan subsanar situaciones críticas de las sociedades comerciales. En contextos de crisis empresarial, el cumplimiento del ordenamiento jurídico no constituye un obstáculo sino un presupuesto para su recuperación y continuidad, en armonía con la normativa aplicable. En tal sentido, considero que la cabal comprensión de los argumentos de la presente sentencia consiste en que, si bien existen razones de índole empresarial para adoptar medidas que privilegien dotar de efectos a las decisiones de los socios, en todo caso ello no riñe con la necesidad de otorgar igual eficacia a las medidas legales, de naturaleza excepcional, dirigidas a solventar situaciones de crisis dentro del modelo societario correspondiente.

Desde esta perspectiva, insisto en que la Corte acertó al adoptar el remedio constitucional. En efecto, permitir a los asociados ejercer su potestad natural de nombrar a los administradores maximiza sus derechos en tensión en contextos de crisis empresarial. Asimismo, estoy de acuerdo con que las facultades de remoción y reemplazo de los administradores son excepcionales. Por esto, solo están justificadas ante comprobadas situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo, y ante el incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades o de los deberes legales o estatutarios.

En los anteriores términos dejo expuesta mi aclaración de voto a la Sentencia C-276 de 2025.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada