



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

**Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo**

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil ocho (2008).

**Radicación No.:** 110010306000200800070 00

**Ref:** Solicitud de definición de competencias administrativas presentada por la señora Luz Miryam García Martínez.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud de definición de competencias administrativas entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con los antecedentes que se resumen enseguida.

#### ANTECEDENTES

La señora Luz Miryam García Martínez promovió acción de definición de competencias administrativas con el fin de obtener un pronunciamiento acerca de cuál de las dos entidades, la Superintendencia de Sociedades o la Superintendencia de Industria y Comercio, es competente para tramitar la queja instaurada contra la sociedad CREDIVALORES S.A.

La solicitud tuvo origen en los siguientes hechos:

En el mes de noviembre de 2007, la señora Luz Miryam García Martínez contrajo obligación crediticia con la sociedad CREDIVALORES S.A, en la modalidad denominada “*Crediya*”, destinada a la compra de un vehículo.

Las cuotas pactadas con la sociedad CREDIVALORES S.A, por valor de \$ 618.500 pesos, han sido consignadas de manera oportuna, en la cuenta No. 48474838919 del Banco de Bogotá.

No obstante lo anterior, la sociedad CREDIVALORES S.A. reportó, el nombre de la señora Luz Miryam García Martínez, ante la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, por el supuesto incumplimiento, en el pago, de las cuotas correspondientes a los meses de febrero, marzo, mayo y junio de 2008.

Mediante escritos de 9 de abril y el 20 de junio de 2008, la señora Luz Miryam García Martínez, le solicitó a la sociedad CREDIVALORES S.A. la actualización de

Nº Radicación: 110010306000200800070 00

SOLICITUD DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTADA POR LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ

los reportes de los pagos que ha venido haciendo, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta alguna.

El 25 de junio de 2008, la señora Luz Miryam García Martínez, presentó derecho de petición ante la sociedad CREDIVALORES S.A. reiterando su solicitud de aclaración y rectificación de la información reportada por la citada sociedad ante la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO. (folio 3 a 4 del cuaderno 1)

El 16 de julio de 2008, la Superintendencia de Sociedades, a través de su Intendente Regional en la ciudad de Cali, le informó a la señora Luz Miryam García Martínez que carecía de competencia para tramitar la queja impetrada contra la Sociedad CREDIVALORES S.A. (folios 5 a 6 del cuaderno 1)

Ante este hecho, la señora Luz Miryam García Martínez presentó queja, ante la Superintendencia de Industria y Comercio, solicitando el saneamiento inmediato de su historial crediticio y la entrega del pagaré firmado. (folio 7 a 8 del cuaderno 1)

El 15 de agosto de 2008, el Jefe del Grupo de Instrucción e Investigación a la Protección del Consumidor, de la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó, que por disposición legal y de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 2153 de 1992, no era posible asumir el conocimiento de la citada queja, ordenando su remisión a la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, dentro del expediente no obra respuesta de la citada Superintendencia. (Folio 9 del cuaderno 1)

En vista de lo anterior, la señora Luz Miryam García Martínez, solicitó dirimir el conflicto negativo de competencias, en el sentido de declarar cuál de las dos entidades: Superintendencia de Industria y Comercio o la Superintendencia de Sociedades, es competente para tramitar la queja instaurada en contra de la sociedad CREDIVALORES S.A. (folio 1 a 2 del cuaderno 1)

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió el expediente, el cual fue repartido al Magistrado Ponente el 3 de septiembre de 2008. La Secretaría de la Sala lo fijó en lista por tres días con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones, haciendo uso de este derecho la sociedad CREDIVALORES S.A., la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Industria y Comercio, así:

La Sociedad CREDIVALORES S.A. sostiene que se le ha dado trámite y respuesta a cada una de las solicitudes presentadas por la señora Luz Miryam Martínez, en relación al crédito que le fue otorgado bajo la modalidad “*Crediya*”. Así lo expresó:

*“nos referimos al conflicto de competencia administrativa de la referencia, con el fin de comunicarles que, desde la fecha de las solicitudes de la señora LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.809.228, hemos estado dando curso a las solicitudes y hemos resuelto los temas por ella solicitados.”.* (folio 15 del cuaderno 1)

La Superintendencia de Sociedades dentro de sus consideraciones jurídicas expresa que la vigilancia que ella ejerce sobre la sociedad CREDIVALORES S.A. se limita a

Nº Radicación: 110010306000200800070 00

SOLICITUD DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTADA POR LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ

verificar que el desarrollo de su objeto social no rebase su capacidad estatutaria, razón por la cual en ningún caso, puede en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control, objetar el contenido mismo de las decisiones adoptadas por la citada sociedad. (folios 21 a 30 del cuaderno 1)

La Superintendencia de Industria y Comercio manifestó que de acuerdo a lo preceptuado por el Decreto Ley 2153 de 1992, carece de competencia funcional para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas jurídicas que otorgan créditos al público en general, y sobre los reportes que estas eventualmente puedan hacer de sus deudores a las centrales de riesgo. En este sentido, precisó que, su actividad como órgano de inspección esta dirigida a proteger los derechos e intereses colectivos de los consumidores frente a los productores y comercializadores de bienes y servicios en el mercado y no, como lo pretende la señora Luz Miryam García Martínez, frente al desarrollo del objeto social de la sociedad CREDIVALORES S.A. (folios 58 a 60 del cuaderno 1)

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Ley 954 de 2005 en su artículo 4º adicionó el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, y dispuso que la decisión de los conflictos de competencias que se presenten entre entidades administrativas corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Sobre el particular, esta Sala se ha referido en anteriores oportunidades a los supuestos que deben presentarse para la configuración de un conflicto susceptible de ser resuelto por ella de acuerdo a la citada norma, y ha dicho que “el conflicto de competencias surge cuando hay disputa entre dos entidades administrativas respecto de una determinada actuación, debido a que ambas se consideran competentes o incompetentes para avocar su conocimiento”<sup>1</sup>, por lo que es indispensable que dos entidades se hayan manifestado expresamente respecto de su competencia para iniciar una actuación administrativa.

En el caso objeto de estudio, la Superintendencia de Sociedades considera que su facultad de inspección, vigilancia y control, sobre la sociedad CREDIVALORES S.A. se limita a verificar su situación jurídica, contable, económica y administrativa, por lo que resulta incompetente para tramitar la queja presentada por la señora Luz Miryam García Martínez. Así lo expresó:

*“La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Bancaria (sic) o sobre operaciones específicas de la misma.”*

Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó su falta de competencia para tramitar la citada queja toda vez, que el Decreto 2153 de 1992 no

---

<sup>1</sup> Ver Auto del 18 de mayo de 2006. Expediente No. 110010306000200600051 00. M.P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

Nº Radicación: 110010306000200800070 00

SOLICITUD DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTADA POR LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ

contempla dentro de sus funciones, el controlar y vigilar a las sociedades que otorgan créditos destinados a la compra de vehículos.

Dada la manifestación expresa de ambas entidades, existe un conflicto negativo de competencias, el cual debe ser definido.

La Sala<sup>2</sup>, en reiteradas ocasiones ha señalado que el control que ejercen las distintas Superintendencias puede ser de carácter subjetivo, cuando se controla el ente en sí mismo o de carácter objetivo, cuando el control recae sobre la materia o asunto al cual se dedica el sujeto vigilado. A partir de esa división, es claro que las facultades, de inspección, vigilancia y control, pueden llegar a ser concurrentes, por dos o más Superintendencia, lo que obliga a diferenciar entre el objeto y el sujeto de control.

De acuerdo con la naturaleza y el objeto social desarrollado por la sociedad CREDIVALORES S.A., conviene precisar si la facultad de tramitar reclamaciones como consecuencia de las presuntas irregularidades o violaciones legales a las que hace alusión la señora Luz Miryam García Martínez, le corresponden a la Superintendencia de Sociedades o a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Sobre el particular, estima la Sala que mediante el ejercicio del control subjetivo la Superintendencia de Sociedades, vigila y inspecciona la actividad interna de la sociedad CREDIVALORES S.A. En concreto, esta controla los actos que determinan la formación, funcionamiento y desarrollo del objeto social de la citada sociedad sin que ello implique, que dicho control pueda hacerse extensivo al tema de la protección de los derechos de los consumidores, el cual está reservado, de forma exclusiva, a la Superintendencia de Industria y Comercio.

De esta manera, resulta acertada la afirmación hecha por la Superintendencia de Sociedades, según la cual: *“la sociedad CREDIVALORES S.A. se encuentra sometida a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la causal de que trata el artículo 1º, Literal A, del Decreto 4350 de 2006. (...)En cuanto se refiere al acatamiento de las vigiladas a la ley y a los estatutos en lo que se relaciona con el desarrollo de su objeto social, la Superintendencia debe velar porque sus supervisadas no rebasen su capacidad adelantando operaciones no contempladas en éste (sic), pero de ninguna manera sus facultades en relación con dicho ítem van hasta el punto de verificar lo adecuado o inadecuado del desarrollo de sus actividades.”*

En este mismo sentido, el Decreto 2153 de 1992, establece, entre otras, como función de la Superintendencia de Industria y Comercio, garantizar el cumplimiento de los derechos de los consumidores, fomentar el mejoramiento de la calidad en los bienes y servicios y estimular la competencia mediante la aplicación de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y competencia desleal.

En concreto, los numerales 4 y 5 del artículo 2, del citado Decreto, señalan como atribución de la Superintendencia de Industria y Comercio el propender por la observancia de las normas sobre protección al consumidor y tramitar las

---

<sup>2</sup> Ver conflictos de competencias administrativas de 21 de julio de 2005. Expediente No. 11001-03-15-000-2005-00054-00 y de 26 de enero de 2006. Expediente No. 11001-03-06-000-2005-00016-00.

Nº Radicación: 110010306000200800070 00

SOLICITUD DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTADA POR LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ  
reclamaciones presentadas por los mismos. El siguiente es el tenor literal del artículo:

*“4. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor a que se refiere este Decreto y **dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes.** (negrilla fuera del texto)*

*5. Imponer, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de los Instrucciones Impartidas por la Superintendencia.”*

En relación con el tema, el profesor español José E. Castañeda<sup>3</sup> define al consumidor en los siguientes términos:

*“El concepto de consumidor, el que consume, es un concepto originariamente socio-económico, no jurídico, y tendría las siguientes características: 1) estar en una situación de subordinación estructural en el mercado; 2) tener una situación reactiva en éste; y 3) ser dependiente de la oferta. Se podría decir, por lo tanto, que el consumidor ejerce principalmente su papel en el campo de la economía doméstica, pudiendo concepcuarle, si bien desde una perspectiva más jurídico-positiva, como toda persona que compra bienes o servicios de una manera ajena a su actividad profesional, dando a los mismos un destino doméstico.”*

Adicionalmente, cabe señalar que, la legislación nacional mediante, el literal c) del artículo 1, del Decreto 3466 de 1982 define al consumidor como toda persona natural o jurídica que contrata la adquisición, utilización o disfrute de un bien o la prestación de un servicio determinado, para la satisfacción de una o más necesidades.

Una interpretación de las definiciones anteriormente señaladas, indica que, en tanto es consumidor todo aquél que contrate la adquisición de un bien o servicio para la satisfacción de una o más necesidades, y que toda vez que tiene el carácter de productor la persona natural o jurídica que transforme uno o más bienes con el propósito de obtener un producto o servicio destinado al consumo público.

Bajo este supuesto, no hay duda que, el concepto de consumidor, antes citado, corresponde a la posición que ostenta la señora Luz Miryam García Martínez frente a la sociedad CREDIVALORES S.A. toda vez, que esta ha contratado la adquisición de un servicio para la satisfacción de una necesidad, como fue la compra de un vehículo mediante crédito otorgado, en este caso, por la sociedad CREDIVALORES S.A. quien se reputa como productor o prestador de un servicio destinado al consumo público.

Así las cosas y de acuerdo a lo previsto por el artículo 2, numerales 4 y 5, del Decreto 3466 de 1982, es la Superintendencia de Industria y Comercio la competente para tramitar la queja presentada por la señora García Martínez contra la citada

---

<sup>3</sup> José E. Castañeda, Prof. titular Derecho. Civil - U.C.M. - Nota breve sobre el concepto de consumidor.- Cuadernos de Estudios Empresariales ISSN: 113 1-6985 Vol. 12 (2002) 315-321

Nº Radicación: 110010306000200800070 00

SOLICITUD DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTADA POR LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ  
sociedad.

Finalmente, considera la Sala, que de acuerdo a lo consignado en el certificado de existencia y representación legal, visible a folio 16 del cuaderno 1, la sociedad CREDIVALORES S.A. *“se sujeta a la prohibición de realizar captaciones de dinero del público en forma masiva y habitual, de acuerdo con lo establecido en las normas financieras y cambiarias.”*. lo que la sustrae del control que ejerce la Superintendencia Financiera sobre las sociedades que desarrollan la actividad de intermediación financiera.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declárase competente a la Superintendencia de Industria y Comercio, para conocer de la queja instaurada por la señora Luz Miryam Garcia Martínez contra la sociedad CREDIVALORES S.A.

**SEGUNDO:** Reconócese personería al abogado Ramón Francisco Cárdenas Ramírez como apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio.

**TERCERO:** Remítase el expediente a la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo de su cargo.

**CUARTO:** Comuníquese esta decisión a la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Industria y Comercio.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia se estudio y aprobó en la sesión de la fecha.

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**  
Presidente de la Sala

**ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO**

**GUSTAVO E. APONTE SANTOS**

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**JENNY GALINDO HUERTAS**  
Secretaria de la Sala

Nº Radicación: 110010306000200800070 00

SOLICITUD DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTADA POR LUZ MIRYAM GARCIA MARTINEZ