



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., 20 de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Número único: 11001-03-06-000-2026-00159-00

Referencia: conflicto positivo de competencias administrativas

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

Asunto: autoridad administrativa competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre la sociedad In Smart Identity France Sucursal Colombia y para efectuar el cobro de la contribución por vigilancia correspondiente

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 39 en armonía con el artículo 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2. ° y 19 respectivamente de la Ley 2080 de 2021², procede a estudiar el conflicto positivo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES³

Con base en la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dieron origen al conflicto de competencias:

1. In Smart Identity France Sucursal Colombia⁴, en adelante In Smart, identificada con el NIT 900.060.799-7, es una sucursal de sociedad extranjera constituida mediante Escritura Pública No. 6662 de la Notaría 42 de Bogotá D.C. del 20 de diciembre de 2005 e inscrita en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá el 21 de diciembre del mismo año bajo el número 00127892 del Libro VI. Tiene domicilio principal en Bogotá D.C. y su matrícula mercantil fue renovada por última vez el 27 de marzo de 2026.

¹Por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 39, modificado por el artículo 2. ° de la Ley 2080 de 2021.

²Por medio de la cual se reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictaron otras disposiciones en materia de descongestión judicial. Artículo 19.

³La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto núm. 11001-03-06-000-2026-00159-00.

⁴Anteriormente denominada Idemia Identity & Security Sucursal Colombia y, antes de eso, Morpho Sucursal Colombia.

Su actividad económica principal corresponde al Código CIIU 6201 (actividades de desarrollo de sistemas informáticos), con una actividad secundaria en el Código CIIU 4690 (comercio al por mayor no especializado). Según el certificado del Registro Único Empresarial y Social —RUES— expedido el 7 de mayo de 2026⁵, la empresa reportó ingresos por actividad ordinaria de \$217.467.970.840, derivados en su totalidad de la actividad CIIU 6201, sin que se reporte ingreso alguno proveniente de actividades del sector de vigilancia y seguridad privada. Su objeto social consiste en «la explotación por su cuenta de todas las empresas relacionadas con las aplicaciones generales de tecnología de la información, electrónica, óptica y criptología en los sectores de la seguridad destinadas específicamente a las transacciones electrónicas, la identificación de las personas y los bienes».

2. Mediante certificación expedida por la Superintendencia de Sociedades⁶, se acredita que In Smart se encuentra bajo la vigilancia subjetiva de dicha entidad desde el 1.º de abril de 2009, clasificada en el Grupo 1, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.2.1.1.1 del Decreto 1074 de 2015.

3. El 19 de mayo de 2011, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada expidió la Resolución No. 2974, mediante la cual ordenó la inscripción de Morpho Sucursal Colombia —razón social anterior de In Smart— en el Registro de Productores y Comerciantes de Equipos Tecnológicos de Vigilancia y Seguridad Privada, en las secciones de importación, comercialización e instalación. Según la parte considerativa de dicho acto, la inscripción se originó en la solicitud presentada por la sociedad para la importación, comercialización e instalación de terminales de identificación de huella dactilar para el control de acceso y asistencia, incluidos los elementos, accesorios y repuestos necesarios para su funcionamiento.

4. El 28 de noviembre de 2023, In Smart presentó solicitud de cancelación de la referida inscripción ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, argumentando que no desarrollaba ni había desarrollado en los últimos años actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación ni arrendamiento de equipos de vigilancia y seguridad privada. Mediante oficio del 11 de diciembre de 2023⁷, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada negó la solicitud de cancelación por considerar que In Smart no acreditó los requisitos exigidos para dicho trámite.

5. Mediante Resolución No. 20232300058997, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada impuso a In Smart una multa de \$40.600.000, por el presunto incumplimiento de la obligación de reportar información financiera. Dicho acto administrativo adquirió firmeza el 23 de noviembre de 2023.

⁵Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá, expedido el 7 de mayo de 2026. Expediente, documento núm. 026.

⁶Certificación de la Superintendencia de Sociedades. Expediente, documento núm. 025.

⁷Solicitud de cancelación del registro presentada el 28 de noviembre de 2023. Respuesta de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada emitida el 11 de diciembre de 2023. Expediente, documento núm. 001, anexos 8 y 9.

6. El 25 de julio de 2025, mediante Resolución No. 20251330055587CS, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada libró mandamiento de pago en contra de In Smart para el cobro coactivo de la multa de \$40.600.000 derivada de la Resolución No. 20232300058997.

7. El 20 de noviembre de 2025, mediante Resolución No. 20252300095547CS, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada inició un nuevo proceso administrativo sancionatorio en contra de In Smart, formulando cargo único por el presunto incumplimiento de la obligación de reportar información contable y financiera correspondiente al ejercicio del año 2022. In Smart presentó alegatos de conclusión en ese proceso el 17 de febrero de 2026.

8. Con base en los anteriores antecedentes, In Smart promovió el presente conflicto positivo de competencias administrativas y solicitó a la Sala:

PRIMERO: Dirimir el conflicto positivo de competencias administrativas suscitado entre la Supersociedades y la Supervigilancia respecto de la Compañía.

SEGUNDO: DECLARAR competente a la Supersociedades para ejercer la vigilancia subjetiva sobre In Smart, en aplicación del artículo 228 de la Ley 222 de 1995.

TERCERO: DECLARAR competente a la Supersociedades para realizar el cobro de la contribución por vigilancia a In Smart, con fundamento en el artículo 88 de la Ley 222 de 1995.

CUARTO: ORDENAR la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas adelantadas por la Supervigilancia contra In Smart, de conformidad con el inciso final del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, hasta tanto se resuelva el presente conflicto.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3. ° por el artículo 2. ° de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto No. 125⁸ del 4 de mayo de 2026 en la Secretaría de la Sala, por el término de cinco (5) días hábiles, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del presente conflicto.

⁸ Inicialmente, mediante edicto No. 118, fijado entre el 24 y el 30 de abril de 2026, se surtió el traslado identificando como partes del conflicto a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y a la Superintendencia de Industria y Comercio. Advertido que la autoridad convocada en conflicto con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada era la Superintendencia de Sociedades, y no la Superintendencia de Industria y Comercio, se corrigió la actuación y se fijó el edicto No. 125, entre el 4 y el 8 de mayo de 2026, con la debida identificación de las partes.

Consta que la Secretaría de la Sala comunicó el conflicto a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la Superintendencia de Sociedades y a In Smart Identity France Sucursal Colombia, con el fin de que presentaran sus alegatos o consideraciones.

De acuerdo con el informe secretarial del 11 de mayo de 2026, dentro del término de fijación del edicto presentaron alegatos la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y la Superintendencia de Sociedades⁹. In Smart, en su condición de promotora del conflicto, no presentó escrito adicional durante esta etapa.

Mediante auto del 22 de mayo de 2026, el despacho ponente solicitó información a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en aras de contar con los elementos necesarios para resolver el conflicto.

Según informe secretarial del 4 de junio de 2026, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada dio respuesta al requerimiento.

Luego, por informe secretarial del 8 de julio de 2026, se advirtió que la sociedad In Smart Identity France Sucursal Colombia puso en conocimiento la decisión adoptada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada mediante la Resolución No. 20262300043577CS del 24 de junio de 2026, por medio de la cual le impuso sanción administrativa dentro del proceso sancionatorio adelantado bajo el radicado 1120/2024/SAN.

II. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Esta autoridad presentó alegatos mediante los cuales se opone a todas las afirmaciones de In Smart. Sostiene que dicha sociedad se inscribió voluntariamente en el Registro de Productores y Comerciantes de Equipos Tecnológicos de Vigilancia y Seguridad Privada y que esa inscripción —acto administrativo vigente que no ha sido revocado ni anulado por ninguna autoridad— genera para In Smart obligaciones derivadas del régimen legal de vigilancia y seguridad privada, entre las que se encuentra el reporte de información financiera.

Argumenta que la inscripción en el registro es la fuente de su competencia sobre In Smart y que, mientras dicho acto subsista, le asiste plena competencia para ejercer inspección, vigilancia y control. Señala que In Smart no acreditó los requisitos para obtener la cancelación del registro, que la negativa de esa solicitud le fue comunicada formalmente y que la sociedad no la impugnó. En ese contexto, considera que In Smart acude al

⁹Expediente, documentos núm. 023 a 028 (alegatos de la Superintendencia de Sociedades, Oficio núm. 2026-01-371916 del 8 de mayo de 2026, suscrito por Andrés Mauricio Cervantes Díaz, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica).

mecanismo del artículo 39 del CPACA de manera indebida y tardía, con el propósito de desligarse de obligaciones legales adquiridas tres años atrás.

Adicionalmente, sostiene que no existe un conflicto de competencias propiamente dicho, sino una concurrencia legítima de competencias: la Superintendencia de Sociedades ejerce la vigilancia subjetiva y ella ejerce la vigilancia objetiva derivada de la inscripción registral, de manera que ambas pueden actuar sobre In Smart desde ámbitos distintos sin que ello configure una duplicidad incompatible.

2. Superintendencia de Sociedades

También presentó alegatos, mediante los cuales defiende su competencia directa y principal sobre In Smart con base en los artículos 82 de la Ley 222 de 1995 y 470 del Código de Comercio —que someten a las sucursales de sociedades extranjeras a la ley colombiana para todos los actos que ejecuten en el país— y en el artículo 2.2.2.1.1.1 del Decreto 1074 de 2015, por el cual In Smart incurre en la causal de vigilancia por activos e ingresos desde 2009. Precisa que esta competencia no opera por la cláusula residual del artículo 228 de la Ley 222 de 1995, sino de manera exclusiva y excluyente, pues In Smart no está sometida a la vigilancia objetiva de ninguna otra superintendencia.

Sostiene que In Smart no desarrolla ninguna de las actividades previstas en el Decreto Ley 356 de 1994 como propias del sector de vigilancia y seguridad privada, pues su objeto social se circunscribe a la comercialización de tecnología de la información, electrónica, óptica y criptología, lo cual se corrobora con los reportes de ingresos en cero por actividades del sector y con los códigos CIU 6201 y 4690.

Invoca los precedentes de la Sala de 2018 y 2020 en el sentido de que las personas inscritas bajo el artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994 solo quedan sujetas a la vigilancia objetiva de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, limitada a las actividades del sector, en tanto la vigilancia subjetiva sobre la persona jurídica le corresponde a la Superintendencia de Sociedades. Concluye que las actuaciones de requerimiento de información financiera general y el proceso sancionatorio derivado de su incumplimiento son manifestaciones de vigilancia subjetiva que exceden las facultades de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2.º y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de

competencias cuando: i) al menos una de las autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia de manera simultánea o sucesiva.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos, toda vez que: i) ambas autoridades en conflicto son del orden nacional, esto es, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; ii) el asunto discutido es particular y concreto y de naturaleza administrativa porque se trata del ejercicio de la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución correspondiente respecto de In Smart Identity France Sucursal Colombia, y iii) las autoridades involucradas reclaman de manera simultánea su competencia sobre la referida sociedad.

En consecuencia, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conocer del presente asunto.

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2. ° de la Ley 2080 de 2021, prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia, se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas¹⁰, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutive.

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

¹⁰Inciso final del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2. ° de la Ley 2080 de 2021: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán».

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para ejercer la vigilancia subjetiva sobre In Smart Identity France Sucursal Colombia, y, en consecuencia, realizar el cobro de la correspondiente contribución por vigilancia a la mencionada sucursal.

El conflicto surge porque la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada reclama para sí la competencia sobre In Smart con fundamento en la inscripción de la sociedad en el Registro de Productores y Comerciantes de Equipos Tecnológicos de Vigilancia y Seguridad Privada, prevista en el artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994. En criterio de esa entidad, mientras subsista la inscripción registral le asiste competencia para ejercer sobre la sociedad su permanente control, inspección y vigilancia, sin que ello configure un conflicto, sino una concurrencia legítima con la vigilancia que ejerce la Superintendencia de Sociedades.

Por su parte, la Superintendencia de Sociedades afirma que ejerce la vigilancia subjetiva sobre In Smart de manera directa y principal —no residual—, con fundamento en el artículo 82 de la Ley 222 de 1995 y en el artículo 2.2.2.1.1.1 del Decreto 1074 de 2015, por tratarse de una sucursal de sociedad extranjera cuyas actividades no están sujetas a la vigilancia objetiva de ninguna otra superintendencia. Sostiene que In Smart no corresponde a ninguno de los tipos de personas jurídicas definidos en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, que su objeto social se circunscribe a la comercialización de tecnología de la información, electrónica, óptica y criptología, y que las actuaciones de requerimiento de información financiera general y la sanción por su incumplimiento son manifestaciones típicas de vigilancia subjetiva que exceden las facultades objetivas de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, cuya competencia, conforme al precedente de esta Sala, no puede ir más allá de lo inherente a la actividad misma.

Para resolver el conflicto, la Sala se referirá a: i) las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias —reiteración—; ii) las funciones de la Superintendencia de Sociedades —reiteración—; iii) las funciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada —reiteración—; iv) la distinción entre vigilancia subjetiva y vigilancia objetiva y la competencia sobre productores y comerciantes de equipos del artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994 —reiteración—; v) la competencia de la Superintendencia de Sociedades sobre sucursales de sociedades extranjeras; y vi) el caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al caso concreto

5.1. Las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias. reiteración¹¹

¹¹ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 15 de diciembre de 2020. Rad. 11001-03-06-000-2020-00232-00.

Como lo ha señalado la Sala en reiteradas oportunidades¹², las Superintendencias, como órganos administrativos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, se introducen dentro de la estructura administrativa del Estado colombiano para que ejerzan, en particular, funciones de inspección, vigilancia y control en virtud de un acto de delegación legal expresa, sobre entidades que prestan un servicio público o empresas que distribuyen o producen un determinado producto o servicio.

Así las cosas, la Constitución Política de 1991 faculta al Congreso de la República para que regule la ejecución de las funciones de inspección, vigilancia y control. En este sentido, de conformidad con el numeral 8° del artículo 150, el Congreso ostenta la competencia para «[E]xpeditar las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución».

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

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

- i. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (núm. 22);
- ii. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (núm. 24); y
- iii. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (núm. 26).

Así pues, en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998¹³ se autoriza al Presidente de la República para delegar en las Superintendencias las funciones de inspección, vigilancia y control al disponer que:

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se

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

¹³ Ley 489 de 1998 (diciembre 29), «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

refieren el artículo 129 y los numerales 13, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política.

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

Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Superintendente.

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

Sobre este punto concreto, la Sección Primera de esta Corporación, en providencia del 4 de febrero de 2010¹⁴, reitera el fallo C-746 del 25 de septiembre de 2001 de la Sala Plena del Consejo de Estado en el que se manifiesta que:

En nuestro ordenamiento jurídico, las superintendencias ejercen funciones asignadas, en principio, al Presidente de la República, como son, entre otras, las relacionadas con la inspección, vigilancia y control sobre entidades que se encargan de la prestación de los servicios públicos (artículo 189 - numeral 22 - de la Constitución Política). Tales funciones, son desarrolladas por la respectiva superintendencia conforme a lo dispuesto en la ley, eso sí, bajo la orientación del primer mandatario a quien le corresponde por disposición constitucional ejercerlas.

Así, la ley 489 de 1998, en su artículo 13, permitió la delegación del ejercicio de funciones presidenciales consagradas en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política, entre otros, a los superintendentes.

Dentro del ejercicio de las funciones presidenciales delegadas y de las otorgadas en virtud de la ley, las superintendencias en Colombia pueden, de manera integral, o en la medida que el legislador determine, examinar y comprobar la transparencia en el manejo de las distintas operaciones y actividades que desarrollan, en cumplimiento de su objeto social, las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control. Por esta razón, la ley las ha dotado de instrumentos y de las atribuciones necesarias para el mantenimiento no solo del orden jurídico, técnico, contable y económico de la entidad vigilada sino también de aquellos aspectos administrativos o que tengan que ver con la formación y funcionamiento de tal entidad, inherentes ellos al servicio público que presta y que en una u otra forma lleguen a afectarlo, pudiendo requerir, verificar, examinar

¹⁴ Consejo de Estado. Expediente núm. 25000-23-24-000-2003-00234-01.

información, practicar visitas, tomar las medidas a que haya lugar para enmendar irregularidades y ordenar los correctivos necesarios para subsanar situaciones críticas que se observen tanto en la prestación del servicio como en el funcionamiento, constitución y características de la persona que lo presta.

Ahora bien, tal como lo señala la jurisprudencia constitucional, la función de inspección «consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control»; la de vigilancia «hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada»; y la de control, «‘en sentido estricto’ corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones»¹⁵.

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

5.2. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Reiteración¹⁶

Con la expedición de la Ley 58 de 1931¹⁷, se creó la Superintendencia de Sociedades Anónimas, que ejercía la vigilancia y el control estatal sobre las sociedades comerciales en Colombia. Con el Acto Legislativo 1 de 1945¹⁸, se consagró constitucionalmente la atribución presidencial de inspección de las sociedades comerciales.

Posteriormente, en el año 1968, se expidió el Decreto Ley 3163¹⁹, cuyo artículo 1.º determinó: «La Superintendencia de Sociedades Anónimas, que en adelante se denominará Superintendencia de Sociedades, es un organismo adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, encargado de hacer cumplir las leyes y decretos relacionados con las entidades sometidas a su control y vigilancia».

Más adelante, los Decretos Leyes 410 de 1971²⁰, 2155 de 1992²¹ y 1080 de 1996²² reconocieron durante su vigencia la facultad de supervisión de la Superintendencia de

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias C - 246 de 2019 y C-570 de 2012.

¹⁶ Consejo de estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 15 de diciembre de 2020. Rad. 11001-03-06-000-2020-00232-00 y del 14 de mayo de 2026. Rad. 11001-03-06-000-2025-00591-00

¹⁷ «Por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas».

¹⁸ «Sobre reformas constitucionales», artículo 11, que modificó el numeral 15 del artículo 120 de la Constitución de 1886.

¹⁹ «Por el cual se reforma la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones».

²⁰ «Por el cual se expide el Código de Comercio».

²¹ «Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades».

²² «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se determinan las funciones de sus dependencias».

Sociedades sobre todas las sociedades comerciales y establecieron la estructura de la entidad. De igual forma lo hizo el Decreto 1023 de 2012²³.

Actualmente, el Decreto 1736 de 2020²⁴ establece la naturaleza, adscripción y objeto de la Superintendencia de Sociedades en los siguientes términos:

Artículo 1. Naturaleza, Adscripción y Objetivo. La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales.

Ahora bien, las competencias de la Superintendencia de Sociedades como órgano de inspección, vigilancia y control se encuentran establecidas, principalmente, en la Ley 222 de 1995, cuyo artículo 82 consagra la cláusula general de competencia de la siguiente manera:

Artículo 82. Competencia de la Superintendencia de Sociedades. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de Sociedades, la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, en los términos establecidos en las normas vigentes.

También ejercerá inspección y vigilancia sobre otras entidades que determine la ley. De la misma manera ejercerá las funciones relativas al cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera, inversión colombiana en el exterior y endeudamiento externo.

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

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

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

²³«Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades».

²⁴«Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se determinan las funciones de sus dependencias».

Artículo 84. Vigilancia. La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente.

Estarán sometidas a vigilancia, las sociedades que determine el Presidente de la República. También estarán vigiladas aquellas sociedades que indique el Superintendente cuando del análisis de la información señalada en el artículo anterior o de la práctica de una investigación administrativa, establezca que la sociedad incurre en cualquiera de las siguientes irregularidades: [...].

El artículo 85 de la Ley 222 de 1995, define en qué consiste el ejercicio de *control* adelantado por la Superintendencia de Sociedades, al prescribir que en virtud de aquél, esa autoridad tiene la atribución «para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.» (Subrayas de la Sala).

En lo que respecta al artículo 86 de la Ley 222 de 1995, esta disposición señala:

Artículo 86. Otras funciones. Además, la Superintendencia de Sociedades cumplirá las siguientes funciones: [...] 3. Imponer sanciones o multas, sucesivas o no, hasta de doscientos salarios mínimos legales mensuales, cualquiera sea el caso, a quienes incumplan sus órdenes, la ley o los estatutos.

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

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. Los recursos necesarios para cubrir los gastos que ocasione el funcionamiento de la Superintendencia de Sociedades, se proveerán mediante contribución a cargo de las sociedades sometidas a su vigilancia o control. Tal contribución consistirá en una tarifa que se calculará sobre el monto total de los activos, incluidos los ajustes integrales por inflación, que registre la sociedad a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. [...].

De la norma transcrita se desprende que la contribución no constituye una competencia autónoma ni independiente, sino un efecto o consecuencia del ejercicio de la función de vigilancia. En efecto, el artículo 88 pone la contribución a cargo de «las sociedades sometidas a su vigilancia o control», de manera que su causación sigue a la titularidad

de la vigilancia: es la superintendencia que ejerce la inspección, vigilancia y control sobre la sociedad la que causa a su favor la contribución destinada a financiar su funcionamiento. Por consiguiente, la determinación de la autoridad competente para cobrar la contribución no exige un análisis autónomo, pues se resuelve como consecuencia de establecer cuál es la autoridad que ejerce la vigilancia subjetiva sobre la respectiva sociedad.

No obsta a lo anterior que una autoridad haya impuesto una sanción a la sociedad, pues el cobro de la contribución por vigilancia no sigue a la potestad sancionatoria sino a la función de vigilancia. Una cosa es la multa —que se causa como consecuencia de una infracción y cuyo cobro corresponde a la autoridad que la impuso— y otra distinta es la contribución del artículo 88 de la Ley 222 de 1995, que no tiene naturaleza sancionatoria, sino que constituye el aporte destinado a financiar el funcionamiento de la superintendencia que ejerce la vigilancia, a cargo de las sociedades sometidas a ella. De ahí que la competencia para cobrar la contribución no se determine por cuál autoridad haya sancionado a la sociedad, sino por cuál ejerce sobre ella la vigilancia subjetiva.

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

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

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

De igual modo, se busca evitar la realización fraccionada o duplicada de las funciones, así como una vigilancia concurrente. En esta dirección, se ha indicado²⁵:

Estima la Sala en este punto que conviene advertir que precisamente la norma del artículo 228 de la ley 222, así como las que más adelante se señalan y se transcriben, relacionadas con las atribuciones de la Supersociedades y la Supertransporte, son las que permiten afirmar que la voluntad del legislador es la [de] evitar fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de esas atribuciones por las diferentes superintendencias, así como impedir que entre estas se presenten casos de vigilancia concurrente

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

sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales. [...]

Cree la Sala que estos son sanos criterios de interpretación cuando se estudian casos de definición de competencias administrativas. No puede suponerse y menos en el caso que se examina que las herramientas puestas en manos de una u otra superintendencia llevan a duplicidad de funciones o a decisiones contrarias entre las superintendencias o a estudio o tratamientos diferentes de las situaciones de los entes prestadores del servicio público.

Así, las demás superintendencias reemplazan a la Superintendencia de Sociedades en el desarrollo de dicha función, cuando la ley les haya asignado esa facultad de manera expresa. En caso contrario, la Superintendencia de Sociedades mantiene su competencia.

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

5.3. Las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Reiteración²⁶

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se crea mediante el artículo 34 de la Ley 62 de 1993²⁷, como una entidad adscrita al Ministerio de Defensa, la cual se organizó en cuanto a su estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones con el Decreto Ley 2453 de 1993²⁸ —derogado por el artículo 18 del Decreto 2355 de 2006, excepto su artículo 25—, expedido por el Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7.º del artículo 35 de la citada Ley 62 de 1993.

En los términos del artículo 1.º del Decreto 2355 de 2006, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es «un organismo del orden nacional, de carácter técnico,

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de febrero de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00(C). Decisión del 15 de diciembre de 2020. Rad. 11001-03-06-000-2020-00232-00

²⁷ Ley 62 de 1993 (agosto 12), «Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República». Artículo 34: «Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Créase la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa». Artículo 35: «Facultades extraordinarias. [...] 7. Determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada».

²⁸ Decreto Ley 2453 de 1993 (diciembre 7), «Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones». Derogado por el artículo 18 del Decreto 2355 de 2006, excepto su artículo 25.

adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera», al que le corresponde «ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada»²⁹.

En cuanto a la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el artículo 3. ° del decreto arriba referenciado dispone:

Artículo 3. ° Competencia. Corresponde a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la inspección, vigilancia y control de los siguientes servicios:

1. De vigilancia y seguridad en todas sus modalidades. 2. De transporte de valores. 3. De blindajes para vigilancia y seguridad privada. 4. Comunitarios y especiales de vigilancia y seguridad privada. 5. De capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.

Para el funcionamiento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, creó una contribución a favor de dicha entidad, a cargo de las personas naturales o jurídicas que ejerzan o presten las actividades y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia, señalados en el artículo 4. ° del Decreto Ley 356 de 1994. Dicha contribución fue reglamentada por el Decreto 1989 de 2008³⁰, que fija la base gravable, la tarifa, la autoliquidación y el pago, y prevé que la entidad tendrá jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones derivadas de la misma.

En armonía con la normativa antes descrita, es importante señalar que la Ley 61 de 1993³¹ otorgó al presidente de la República de Colombia la facultad extraordinaria para adoptar el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, el cual se expidió con el Decreto Ley 356 de 1994³².

Dicho estatuto se ocupa de regular de manera especial la prestación, por parte de las personas naturales y jurídicas, de los servicios de vigilancia y seguridad privada. Por lo tanto, en el artículo 2. ° del Decreto Ley 356 de 1994 se indica lo siguiente:

Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada. Para efectos del presente decreto, entiéndese por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización

²⁹Decreto 2355 de 2006 (julio 17), «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones». Ver el artículo 2. °, en el cual se encuentran enlistados los objetivos de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

³⁰Ley 61 de 1993 (agosto 12), «Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para expedir el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada».

³¹Decreto Ley 356 de 1994 (febrero 11), «Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada».

³²El artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 fue modificado por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016. La contribución fue reglamentada por el Decreto 1989 de 2008, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1070 de 2015 del sector Defensa, artículos 2.6.1.1.7.1 y siguientes.

pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin.

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

Artículo 4. ° Campo de aplicación. Se hallan sometidos al presente decreto:

1. Los servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego o con cualquier otro medio humano, animal, tecnológico o material.
2. Los servicios de transporte de valores.
3. Los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales, públicas o privadas.
4. Los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada.
5. Los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.
6. Los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad.
7. La fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada.
8. Utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada.

Establecido el campo de aplicación con referencia a los servicios, el Decreto Ley 356 de 1994 en su artículo 7. ° sujeta al control, la vigilancia y la inspección de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a las personas naturales o jurídicas que los ejecutan, y a lo largo de su articulado consagra los requisitos y reglas para la prestación del servicio y su vigilancia. Dice el artículo 7. ° en mención:

Artículo 7. ° Control. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejercerá control, inspección y vigilancia sobre todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada y sus usuarios de conformidad con lo establecido en la ley.

De las personas jurídicas que realizan las mencionadas actividades y en consecuencia quedan sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se ocupa en especial el Título II del Decreto Ley 356 de 1994, en el cual se encuentran las siguientes:

i) Las empresas de vigilancia y seguridad privada. Son sociedades de responsabilidad limitada, con objeto social único que consista en la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija, móvil y/o escoltas, y que pueden facilitar como servicios conexos los de asesoría o investigación en seguridad (artículo 8. °).

ii) Los Departamentos de Seguridad. Son dependencias que se organizan al interior de empresas, organizaciones empresariales o autoridades de derecho público o privado,

para prestar el servicio de vigilancia y seguridad privada a las mismas empresas, organizaciones empresariales o entidades (artículo 17).

iii) Las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada. Son las empresas asociativas sin ánimo de lucro, creadas con el objeto de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada a terceros y proporcionar servicios conexos, como los de asesoría, consultoría e investigación en seguridad (artículo 23).

iv) Transporte de valores. Se presta por sociedades de responsabilidad limitada que tienen por objeto social la prestación remunerada de servicios de transporte, custodia y manejo de valores y sus actividades conexas (artículo 30).

v) Servicios especiales de vigilancia y seguridad privada. Son los autorizados «en forma expresa, taxativa y transitoria» por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a personas jurídicas de derecho público o privado, con el único objeto de proveer su propia seguridad para ejecutar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público, que demandan un nivel de seguridad de alta capacidad (artículo 39).

vi) Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada. Son las cooperativas, juntas de acción comunal o empresas comunitarias que conforman las comunidades para proveerse de vigilancia y seguridad privada (artículo 42).

vii) Empresa de vigilancia y seguridad sin armas. Son sociedades que tienen por objeto social la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada con medios humanos, animales, materiales o tecnologías distintos de las armas de fuego. Esas sociedades pueden adelantar actividades conexas como asesorías, consultorías e investigación en seguridad (artículo 47).

Destaca la Sala que las personas jurídicas sujetas al Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y por mandato de este a la vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, tienen en común la exigencia de que los servicios de seguridad y vigilancia privada deben constituir su objeto social de forma exclusiva, con la excepción para algunas de ellas, de tener como actividades conexas las de asesoría, consultoría e investigación en materia de seguridad.

El Título III del Decreto Ley 356 de 1994 o Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, contiene las reglas sobre los «servicios de vigilancia y seguridad privada sin armas». En el Capítulo II, sobre «equipos para la vigilancia y la seguridad privada», ordena:

Artículo 52. ° Actividades de fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos para vigilancia y seguridad privada. Las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 53 de este Decreto, deberán registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y estarán sometidas a su permanente control,

inspección y vigilancia. El Gobierno Nacional reglamentará el ejercicio de estas actividades.

En virtud de la disposición transcrita, las personas naturales o jurídicas que fabriquen, importen, instalen, comercialicen o arrienden equipos para la vigilancia y la seguridad privada, tienen el deber de registrarse en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y quedan sujetas a su permanente control, inspección y vigilancia.

El artículo 53 enumera los equipos que «serán objeto de inspección, control y vigilancia» de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada³³. El uso, los compradores y usuarios de estos equipos deben cumplir los requisitos de que tratan los artículos 54 a 59, los cuales incluyen el registro ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y el ejercicio por esta de su función de inspección.

Ahora bien, la regla de interpretación de las leyes consagrada en el artículo 30 de la Ley 57 de 1887³⁴ enseña que el contexto de la ley permite ilustrar el sentido de sus partes. Así, la lectura integrada del Decreto Ley 356 de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, permite concluir:

i) Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada deben organizarse bajo las modalidades y con las exigencias establecidas en el estatuto que los regula y solo pueden ofrecer como actividades complementarias las de consultoría, asesoría o investigación en seguridad. Así conformadas, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejecuta sobre las personas y sobre su actividad, las funciones de inspección, vigilancia y control para las cuales se creó. En los términos de la doctrina y la jurisprudencia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejerce sobre ellas la vigilancia subjetiva y la vigilancia objetiva.

ii) Las personas naturales o jurídicas, que fabriquen, importen, instalen, comercialicen o arrienden los equipos de vigilancia identificados en el artículo 53 del comentado Decreto Ley 356 de 1994, deben registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y esta adelanta sus funciones de control, inspección y vigilancia sobre las actividades mencionadas, es decir, ejerce la vigilancia objetiva, lo cual supone que respecto de las personas su competencia no podrá ir más allá de la inherente a la actividad misma, y, en consecuencia, compete a la Superintendencia de Sociedades el ejercicio de la vigilancia subjetiva³⁵.

³³El artículo 53 del Decreto Ley 356 de 1994 enumera los equipos objeto de inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, tales como los equipos detectores de metales, de rayos X, de escucha o grabación, visores nocturnos, chalecos antibalas, entre otros.

³⁴Ley 57 de 1887, artículo 30: «El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía».

³⁵Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de febrero de 2018, Rad. núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00, C.P. Germán Alberto Bula Escobar; decisión del 15 de diciembre de 2020, Rad. núm. 11001-03-06-000-2020-00232-00, C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

5.4. La distinción entre vigilancia subjetiva y vigilancia objetiva. La competencia sobre productores y comerciantes de equipos del artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994. Reiteración³⁶

La jurisprudencia y la doctrina han elaborado los conceptos de vigilancia subjetiva y vigilancia objetiva para explicar el alcance de las facultades de inspección, control y vigilancia que las superintendencias deben ejercer sobre las sociedades comerciales.

La vigilancia subjetiva se practica sobre el sujeto —la persona jurídica— y no sobre la actividad que esta adelanta en un contexto económico determinado. Comprende el control sobre los aspectos jurídicos, económicos, administrativos y contables de la sociedad como tal. La vigilancia objetiva, por su parte, recae sobre el desarrollo de una actividad específica que, por razones de interés general, el legislador sometió a supervisión especializada. Su alcance está limitado a lo que es inherente a esa actividad. Por su parte, con base en la lectura integrada del Decreto Ley 356 de 1994, esta Sala ha precisado en dos ocasiones anteriores lo siguiente³⁷:

(i) Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada deben organizarse bajo las modalidades y con las exigencias establecidas en el estatuto que los regula y solo pueden ofrecer como actividades complementarias las de consultoría, asesoría o investigación en seguridad. Así conformadas, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejerce sobre las personas y sobre su actividad las funciones de inspección, vigilancia y control para las cuales se creó. En los términos de la doctrina y la jurisprudencia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejerce sobre ellas la vigilancia subjetiva y la vigilancia objetiva.

(ii) Las personas naturales o jurídicas, que fabriquen, importen, instalen, comercialicen o arrienden los equipos de vigilancia identificados en el artículo 53 del Decreto Ley 356 de 1994, deben registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y esta adelanta sus funciones de control, inspección y vigilancia sobre las actividades mencionadas, es decir, ejerce la vigilancia objetiva, lo cual supone que respecto de las personas su competencia no podrá ir más allá de la inherente a la actividad misma, y, en consecuencia, compete a la Superintendencia de Sociedades el ejercicio de la vigilancia subjetiva.»

Este criterio fue reiterado en la decisión del 15 de diciembre de 2020³⁸, donde la Sala lo aplicó a una sociedad con objeto social múltiple que incluía dentro de sus actividades la

³⁶Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de febrero de 2018, Rad. núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00. , C.P. Germán Alberto Bula Escobar; decisión del 15 de diciembre de 2020, Rad. núm. 11001-03-06-000-2020-00232-00, C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

³⁷Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil del 6 de febrero de 2018, Rad. núm. 11001-03-06-000-2017-00129-00, C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

³⁸Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 15 de diciembre de 2020, Rad. núm. 11001-03-06-000-2020-00232-00, C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

prestación de servicios de sistemas de seguridad —Código CIU 8020— y que se encontraba inscrita en el registro de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En esa oportunidad, la Sala concluyó que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada carecía de competencia para la vigilancia subjetiva y declaró competente a la Superintendencia de Sociedades, tanto para la vigilancia como para el cobro de la contribución.

Ahora bien, conviene precisar la naturaleza de la inscripción en el registro previsto en el artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994, por ser determinante para definir el alcance de la competencia objetiva. Conforme a esa disposición, quedan sometidas al registro y a la permanente inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada las personas que «realicen actividades» de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos de vigilancia. El empleo del verbo en tiempo presente indica que el supuesto de la competencia es el ejercicio efectivo y actual de la actividad, y no la mera figuración en el registro.

La ejecución de la actividad como elemento configurativo se desprende también del artículo 7 del mencionado Decreto, el cual establece que la supervisión que ejerce la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se ejerce sobre aquellos que «desarrollan» actividades de esta naturaleza. Así, la norma señala: «la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejercerá control, inspección y vigilancia sobre todas la personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada y sus usuarios de conformidad con lo establecido en la ley».

De lo anterior se sigue que la inscripción tiene carácter declarativo y no constitutivo. Es declarativa porque se limita a formalizar y hacer público el hecho de que una persona realiza alguna de las actividades reguladas, pero no es ella la que crea la sujeción a la vigilancia: esa sujeción nace del ejercicio de la actividad, que es el hecho jurídicamente relevante. Sostener lo contrario —que la inscripción es constitutiva y que, por su sola vigencia formal, genera y mantiene la competencia con independencia de que la actividad se ejerza o haya cesado— conduciría a un resultado contrario al principio de legalidad, pues haría depender la competencia administrativa de la subsistencia de un acto registral, y no del presupuesto material que la ley exige. En esa hipótesis, la determinación de la autoridad competente quedaría supeditada a la decisión de conservar o cancelar la inscripción, y no a la realización efectiva de la actividad regulada, que es lo que la norma erige en fundamento de la competencia.

Esta comprensión encuentra respaldo en el principio de legalidad que gobierna la competencia administrativa. La competencia es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo para ejercer las funciones que le han sido asignadas, dentro de las circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y solo dentro de ellas; por ser un poder reglado y taxativo, debe estar señalada de manera expresa y precisa, sin que pueda deducirse o inferirse de mandatos

generales ni ser asumida por la propia autoridad que la ejerce³⁹. En el mismo sentido, esta Sala ha precisado que el principio de legalidad exige que toda actuación de las autoridades tenga una cobertura normativa suficiente, esto es, que esté basada en una norma habilitante de competencia que confiera el poder para adoptar la respectiva decisión, de modo que, al no ser la competencia un elemento accidental, su inobservancia afecta la validez del acto⁴⁰.

Aplicados estos criterios al artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994, se advierte que la norma habilitante de la competencia objetiva de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fija como supuesto el que las personas «realicen actividades» de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos de vigilancia. Es, entonces, la realización efectiva de la actividad —y no la inscripción registral— el hecho que la ley erige en fuente de la competencia. Admitir que la sola vigencia formal del registro mantiene la competencia aun cuando la actividad ha cesado equivaldría a fundarla en un acto registral que la ley no prevé como fuente, y no en el supuesto legal, en contravía del principio de legalidad, además de hacer depender su subsistencia de la decisión de la propia autoridad de conservar o cancelar la inscripción, y no de la ley.

En consecuencia, cuando la actividad regulada no se ejerce, el presupuesto material de la competencia objetiva no se configura, y la vigencia formal del registro no basta para suplirlo.

5.5. La competencia de la Superintendencia de Sociedades para supervisar a las sucursales de sociedades extranjeras

El artículo 471 del Código del Comercio dispone que la sociedad extranjera que pretenda emprender negocios permanentes en Colombia deberá establecer una sucursal con domicilio en el territorio nacional⁴¹.

Respecto a la supervisión de dicha sucursal, el artículo 470 del Código de Comercio la asigna de manera expresa en los siguientes términos:

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 18 de julio de 2012, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E), Rad. 25000-23-24-000-2007-00345-01.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 19 de agosto de 2016, C.P. Germán Alberto Bula Escobar, Rad. 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307)

⁴¹ En línea con lo anterior, el artículo 474 enuncia las actividades que se tienen por permanentes para tales efectos: Artículo 474. Actividades que se tienen como permanentes. Se tienen por actividades permanentes para efectos del artículo 471, las siguientes: 1) Abrir dentro del territorio de la República establecimientos mercantiles u oficinas de negocios aunque éstas solamente tengan un carácter técnico o de asesoría; 2) Intervenir como contratista en la ejecución de obras o en la prestación de servicios; 3) Participar en cualquier forma en actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de fondos provenientes del ahorro privado; 4) Dedicarse a la industria extractiva en cualquiera de sus ramas o servicios; 5) Obtener del Estado colombiano una concesión [...]; y 6) El funcionamiento de sus asambleas de asociados, juntas directivas, gerencia o administración en el territorio nacional.

Artículo 470. Vigilancia del Estado a sucursales de sociedades extranjeras con actividad permanente en Colombia. Todas las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia estarán sometidas a la vigilancia del Estado, que se ejercerá por la Superintendencia Bancaria o de Sociedades, según su objeto social⁴².

De manera concordante, el artículo 7 del Decreto 1736 de 2020, modificado por el artículo 4 del Decreto 1380 de 2021, establece como funciones de la Superintendencia de Sociedades las de:

2. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades comerciales, sucursales de sociedad extranjera, empresas unipersonales y cualquier otra que determine la ley.

[...]

10. Someter a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades a cualquier sociedad o sucursal de sociedad extranjera no vigilada por otra superintendencia en los términos previstos en la ley

Asimismo, el Decreto 1074 de 2015, «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo», establece las causales de vigilancia de las sucursales de sociedades extranjeras, al indicar:

Artículo 2.2.2.1.2.1. Vigilancia de las sucursales de sociedades extranjeras. Quedarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades las sucursales de sociedades extranjeras cuando:

1. Incurran en alguna de las causales de vigilancia previstas para las sociedades comerciales en los artículos 2.2.2.1.1.1, 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.1.4 del presente decreto;

2. Tramiten actualmente ante la Superintendencia de Sociedades un proceso concursal, o adelanten un acuerdo de reestructuración, o sean admitidas a un proceso de reorganización o de liquidación judicial en los términos de la Ley 1116 de 2006.

[...]

3. La sociedad extranjera que estableció la sucursal se encuentre en situación de control o forme parte de un grupo empresarial inscrito en el país, siempre que se presente alguno de los siguientes casos: [...]

Frente al alcance de la supervisión, el señalado decreto único reglamentario consagró, en su artículo 2.2.2.1.2.3, que:

⁴²Nota de vigencia: el aparte del artículo 470 relativo a la competencia que ejerce la Superintendencia de Sociedades frente a las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia se rige por lo establecido en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995, a partir del 27 de junio de 2007.

Las sucursales de sociedades extranjeras se sujetarán a los niveles de inspección, vigilancia o control, en los términos de los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995, en armonía con el artículo 497 del Código de Comercio, según el cual a aquellas les serán aplicadas las reglas de las sociedades colombianas.

Como puede observarse, la Superintendencia de Sociedades tiene competencia para supervisar a las sucursales de sociedades extranjeras, en los términos señalados por las citadas normas.

6. Caso concreto

Aclaración preliminar

Antes de abordar el análisis de fondo, la Sala advierte que la Resolución No. 20232300058997, mediante la cual la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada impuso a In Smart una multa de \$40.600.000, adquirió firmeza el 23 de noviembre de 2023. En consecuencia, ese acto administrativo no es susceptible de ser afectado por la presente decisión. Si In Smart considera que fue expedido por autoridad incompetente, cuenta con los mecanismos de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el mismo sentido, el proceso de cobro coactivo iniciado mediante Resolución No. 20251330055587CS del 25 de julio de 2025 tiene como título ejecutivo ese acto en firme, por lo cual la presente declaración de competencia tiene efectos prospectivos y no puede interferir con la ejecución de dicho título.

Igualmente, mediante memorial del 8 de julio de 2026, la apoderada de In Smart puso en conocimiento de la Sala que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada profirió la Resolución No. 20262300043577CS del 24 de junio de 2026, mediante la cual impuso una sanción a esa sociedad dentro del proceso sancionatorio adelantado bajo el radicado 1120/2024/SAN.

Conviene precisar, además, que la existencia de decisiones administrativas ya adoptadas por las autoridades en conflicto no despoja a la Sala de competencia para dirimirlo ni convierte este mecanismo en una vía indebida para controvertir tales actos. El conflicto de competencias administrativas no tiene por objeto revisar la legalidad de las decisiones proferidas —control que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo—, sino determinar cuál es la autoridad llamada a ejercer una función administrativa respecto de un sujeto determinado. Por ello, el pronunciamiento de la Sala no recae sobre los actos sancionatorios ya expedidos, que conservan su firmeza y sus efectos propios, sino sobre la titularidad de la función de vigilancia hacia el futuro y sobre el cobro de la contribución que de ella se deriva. La circunstancia de que una de las autoridades haya ejercido su competencia mediante actos concretos no impide que la Sala defina a quién corresponde dicha competencia; antes bien, es precisamente ese ejercicio, reclamado simultáneamente por dos autoridades sobre la misma sociedad, lo que configura el conflicto que debe resolverse.

El presente pronunciamiento recae, en consecuencia, sobre la determinación de la autoridad competente para ejercer la vigilancia subjetiva sobre la sociedad In Smart Identity France Sucursal Colombia y, en consecuencia, realizar el cobro de la contribución correspondiente a esta sucursal.

Con fundamento en los antecedentes fácticos y las consideraciones jurídicas realizadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluye que la Superintendencia de Sociedades es la autoridad competente,

A esta conclusión se arriba con fundamento en las siguientes razones:

a) In Smart no corresponde a ninguno de los tipos de personas jurídicas definidos en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y tampoco tiene como objeto social único ni principal la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

Su objeto social consiste en la explotación de tecnología de la información, electrónica, óptica y criptología aplicada a transacciones electrónicas e identificación de personas y bienes. Sus actividades económicas corresponden al Código CIIU 6201 —desarrollo de sistemas informáticos— y al CIIU 4690 —comercio al por mayor no especializado—, y la totalidad de sus ingresos ordinarios, que ascendieron a \$217.467.970.840, provienen de la actividad CIIU 6201, sin que reporte ingreso alguno derivado del sector de vigilancia y seguridad privada⁴³.

Asimismo, es importante destacar que la inscripción de In Smart en el Registro de Productores y Comerciantes de Equipos Tecnológicos de Vigilancia y Seguridad Privada se realizó en el año 2011, mediante la Resolución No. 2974 del 19 de mayo de 2011, en las secciones de importación, comercialización e instalación de terminales de identificación de huella dactilar para el control de acceso y asistencia, según consta en la parte considerativa de dicho acto.

Igualmente, los antecedentes del expediente acreditan que In Smart no ejerce actualmente ninguna de las actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos de vigilancia y seguridad privada, como lo confirman, además, sus reportes de ingresos en cero por ese sector.

El artículo 52 del Decreto Ley 356 de 1994 somete al registro y a la permanente inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a quienes «realicen actividades» de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos de vigilancia⁴⁴. El fundamento de la competencia

⁴³ Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá y certificación del Registro Único Empresarial y Social —RUES—. Expediente, documento núm. 026.

⁴⁴Decreto Ley 356 de 1994, artículo 52: «Las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos para la vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 53 de este Decreto, deberán registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y estarán sometidas a su permanente control, inspección y vigilancia».

objetiva es, por tanto, el ejercicio efectivo de la actividad, y no la inscripción registral en sí misma, que es un acto declarativo —formaliza la situación de quien ya realiza la actividad— y no constitutivo de la sujeción a la supervisión sectorial. En consecuencia, al haber cesado el ejercicio de la actividad, el presupuesto fáctico que sustentaría la competencia objetiva de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ha desaparecido, sin que la vigencia formal del registro pueda suplir ese presupuesto material.

La circunstancia de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada haya negado la solicitud de cancelación del registro —presentada por In Smart el 28 de noviembre de 2023— no altera esta conclusión. La legalidad de esa negativa y sus efectos son asuntos que corresponde examinar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si In Smart decide impugnarla. Para efectos de la definición de competencia que ocupa a la Sala, basta advertir que la existencia de un acto de inscripción vigente no puede suplir el presupuesto material de la competencia objetiva, que es el ejercicio de la actividad regulada.

b) Como lo indicó la Sala en el conflicto de competencias 11001-03-06-000-2020-00232-00 del 15 de diciembre de 2020, en el caso de la fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos de vigilancia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada solamente tiene competencia para adelantar la vigilancia objetiva sobre las señaladas actividades. La vigilancia subjetiva le corresponde a la Superintendencia de Sociedades⁴⁵.

c) In Smart es una sucursal de sociedad extranjera que desarrolla actividades permanentes en Colombia y cuyo objeto —la explotación de tecnología de la información— no está sujeto a la vigilancia objetiva de ninguna otra superintendencia sectorial.

Asimismo, de acuerdo con la certificación expedida por la coordinadora del grupo de relación Estado ciudadano de la Superintendencia de Sociedades que obra en el expediente, In Smart Identity France - Sucursal Colombia se encuentra inmersa la causal de vigilancia consagrada en el artículo 2.2.2.1.2.1., numeral 1 del Decreto 1074 de 2015⁴⁶.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, es dable concluir que la autoridad competente para ejercer la vigilancia subjetiva de In Smart Identity France - Sucursal Colombia es la Superintendencia de Sociedades.

⁴⁵ Así, en el mencionado conflicto de competencias se indicó: «Las personas naturales o jurídicas, que fabriquen, importen, instalen, comercialicen o arrienden los equipos de vigilancia identificados en el artículo 53 del comentado Decreto Ley 356 de 1994, deben registrarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y esta adelanta sus funciones de control, inspección y vigilancia sobre las actividades mencionadas, es decir, ejerce la vigilancia objetiva, lo cual supone que respecto de las personas su competencia no podrá ir más allá de la inherente a la actividad misma, y, en consecuencia, compete a la Superintendencia de Sociedades el ejercicio de la vigilancia subjetiva».

⁴⁶ Certificación de la Superintendencia de Sociedades. Expediente, documento núm. 025.

d) En línea con lo anterior, la contribución por vigilancia, prevista en el artículo 88 de la Ley 222 de 1995, se causa en favor de esta última.

En efecto, la contribución prevista en el artículo 88 de la Ley 222 de 1995 está a cargo de las sociedades sometidas a la vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades y tiene por objeto financiar el funcionamiento de esa entidad⁴⁷. Como quiera que es la Superintendencia de Sociedades la autoridad que ejerce la vigilancia subjetiva sobre In Smart, es también en su favor que se causa la contribución correspondiente.

En síntesis, la vigilancia subjetiva sobre In Smart Identity France Sucursal Colombia — que comprende la supervisión de sus aspectos jurídicos, económicos, administrativos y contables— corresponde de manera exclusiva a la Superintendencia de Sociedades, entidad que también es competente para cobrar la contribución por vigilancia.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada carece de competencia para ejercer sobre dicha sociedad la vigilancia subjetiva.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR competente a la Superintendencia de Sociedades para ejercer la vigilancia subjetiva sobre In Smart Identity France Sucursal Colombia y realizar el cobro de la correspondiente contribución por vigilancia

SEGUNDO. REMITIR el expediente de la referencia a la Superintendencia de Sociedades para el ejercicio de las competencias correspondientes.

TERCERO. COMUNICAR esta decisión a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la sociedad In Smart Identity France Sucursal Colombia, NIT 900.060.799-7, a la abogada Jenny Carolina Buitrago Castillo (en calidad de apoderada de In Smart Identity France Sucursal Colombia) y al abogado Luciano Enrique Arrieta García (en calidad de apoderado de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada).

CUARTO. RECONOCER personería a la abogada Jenny Carolina Buitrago Castillo, identificada con cédula de ciudadanía núm. 1.030.573.691 de Bogotá y la T. P. núm. 265.207 del C. S. de la J., en calidad de apoderada de la sociedad In Smart Identity France Sucursal Colombia, y al abogado Luciano Enrique Arrieta García, identificado como aparece al pie de su firma en el poder que obra en el expediente, y con la T. P.

⁴⁷Ley 222 de 1995, artículo 88.

núm. 243.617 del C. S. de la J., en calidad de apoderado de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

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

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JOHN JAIRO MORALES ALZATE

Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA

Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN

Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ

Consejero de Estado
(Salvamento de voto)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ

Secretaria de la Sala

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