



Al contestar cite el No. 2023-01-880062

Tipo: Salida Fecha: 03/11/2023 04:03:21 PM  
Trámite: 155019 - SANCIÓN POR SAGRILAF  
Sociedad: 900843898 - RAPPI SAS Exp. 86745  
Remitente: 240 - DIRECCION DE CUMPLIMIENTO  
Destino: 515 - GRUPO DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS  
Folios: 20 Anexos: NO  
Tipo Documental: RESOLUCION Consecutivo: 240-012854

Versión Pública

## RESOLUCIÓN

Por la cual se impone una sanción

### LA DIRECTORA DE CUMPLIMIENTO

En uso de sus atribuciones legales y en especial las previstas en el artículo 23, numeral 23.7. de la Resolución No. 100-000040 de 2021<sup>1</sup> y el artículo 12 numeral 12.2 de la Resolución 100-000041 de 2021<sup>2</sup> de la Superintendencia de Sociedades y

### CONSIDERANDO

#### PRIMERO. – COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82, 83, 84,85 y 86 de la Ley 222 de 1995, la Superintendencia de Sociedades (en adelante, la “Superintendencia” o la “Entidad”) es competente para adelantar el presente proceso administrativo sancionatorio por la presunta vulneración de lo dispuesto en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica, Circular 100-000016 de 2020<sup>3</sup> de la Superintendencia (en adelante, el “Capítulo X”) por parte de **RAPPI S.A.S** (en adelante, “RAPPI”, “la Sociedad”, “LA Empresa” o “la Compañía”) identificada con el NIT. 900843898.

#### SEGUNDO. - ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. Esta Superintendencia mediante la Resolución No. 240-008234 del 13 de junio de 2023 resolvió<sup>4</sup>:

**“ARTÍCULO PRIMERO. - DECRETAR la apertura de la investigación administrativa tendente a determinar el presunto incumplimiento de la sociedad **RAPPI S.A.S.**, identificada con NIT. 900.843.898, a las órdenes impartidas por la Superintendencia de Sociedades en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica, de conformidad con lo expuesto en el presente acto administrativo.**

**ARTÍCULO SEGUNDO. - FORMULAR CARGOS a **RAPPI S.A.S.**, identificada con NIT. 900.843.898, en los términos descritos en la parte considerativa del presente acto administrativo y conforme los fundamentos fácticos y jurídicos allí descritos.”**

Los cargos formulados a la Sociedad fueron:

**“5.1. Desde el 1 de abril de 2023 y hasta el 26 de mayo de 2023 la Sociedad no contó con oficial de cumplimiento principal ni suplente para el SAGRILAF conforme lo dispuesto en los numerales 5.1.2 y 5.1.4.1 literal d del Capítulo X”.**

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 5 de la Resolución 100-001881 del 10 de febrero de 2022.

<sup>2</sup> Modificado por el artículo 3 de la Resolución 100-001882 del 10 de febrero de 2022.

<sup>3</sup> Modificada parcialmente por la Circular Externa 100-00004 y la Circular Externa 100-000015 de 2021.

<sup>4</sup> Radicado No. 2023-01-514712.

“5.2. Desde el 31 de agosto de 2021 la Sociedad no contó con una matriz de riesgos u otro mecanismo que identificara, midiera o evaluara los riesgos de LA/FT/FPADM, ni estableciera las condiciones para su control y monitoreo en contravía de lo dispuesto en los numerales 5, 5.1.1., 5.2., 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3. y 5.2.4. del Capítulo X”.

2.2. La Sociedad, mediante radicado 2023-01-634032 del 9 de agosto de 2023, estando dentro del término a través de su representante legal suplente, señor [REDACTED], con cédula de extranjería [REDACTED], presentó descargos y aportó pruebas con el fin de que fueran tenidas a favor de la Sociedad.

2.3. Posteriormente, esta Superintendencia mediante Resolución No. 240-010862 del 7 de septiembre de 2023<sup>5</sup>, resolvió:

**“PRIMERO. DECRETAR** e incorporar las pruebas documentales aportadas por el señor [REDACTED] representante legal de la Sociedad RAPPI S.A.S. identificada con el NIT. 900.843.898, a través del escrito con radicado 2023-01-634032 del 9 de agosto de 2023 y señaladas en el punto 2.2. de la parte considerativa del presente documento, así como las señaladas en el punto IV del mismo apartado, para que sean incorporadas al presente proceso, tal como se indica en la parte motiva del presente acto administrativo. **PARÁGRAFO.** - Igualmente se aclara que se tendrán como prueba todos los documentos que obren en el expediente de la RAPPI S.A.S. que guarden relación con los hechos y circunstancias materia de investigación”.

2.4. También, a través del acto administrativo mencionado en el punto anterior la Entidad cerró el periodo probatorio, y le indicó a la Sociedad la posibilidad de allegar sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación.

2.5. La Empresa estando dentro del término, a través de su representante legal suplente, señor [REDACTED], allegó el escrito de alegatos de conclusión, radicado con los números 2023-01-767498 y 2023-01-767287 del 25 de septiembre de 2023.

### TERCERO. – ARGUMENTOS PRESENTADOS EN LOS DESCARGOS

El representante legal de la Sociedad a través del escrito de descargos y de los alegatos de conclusión, presentó los siguientes argumentos de defensa:

3.1. Respecto a los antecedentes del caso. Violación del principio de confianza legítima. El proceso administrativo sancionatorio fue iniciado cuando todavía estaba

<sup>5</sup> Radicado 2023-01-720593.

**en curso el término para aplicar las oportunidades de mejora y acciones correctivas dispuestas en la visita administrativa.**

De acuerdo a lo indicado por la Sociedad, el día 22 de junio de 2023 faltando aún algunos días para que venciera el plazo otorgado para que adoptara las oportunidades de mejora establecidas durante la visita administrativa, la Entidad mediante oficio comunicó a Rappi la decisión de iniciar una actuación sancionatoria.

Siguiendo esta secuencia de hechos, el día 26 de junio de 2023 Rappi radicó ante la Superintendencia la respuesta a los compromisos acordados en el acta de visita de seguimiento al SAGRILAFIT del 19 de abril de 2023 y, aunque Rappi atendió todas las acciones establecidas por la Entidad; el día 13 de julio de 2023 recibió el aviso de esta Superintendencia que le notificaba el inicio del proceso en su contra.

La Sociedad señala que fruto de la visita surgieron unas actividades de cumplimiento inmediato y otras con un plazo prudencial, todas ellas observadas en los plazos determinados lo que de buena fe le dio a entender que el acatar las acciones indicadas por la Entidad, no se iniciaría un proceso sancionatorio en su contra. En este contexto, RAPPI explica que le resultó sorpresiva la notificación del inicio del proceso sancionatorio.

Prosigue la Compañía citando un aparte de la sentencia C-131 de 2004 de la Corte Constitucional, (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), conforme al cual, debe entenderse que el principio de confianza legítima es: *“...una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí ... de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos...”*.

Bajo esta perspectiva, la Sociedad afirma que la Superintendencia generó la confianza de que al implementar las *“sugerencias de mejora”*, se cumpliría con *“la expectativa de la autoridad”*; sin embargo, se generó un proceder incoherente frente a la confianza generada al abrirse el proceso sancionatorio, inclusive, antes de cumplirse el término otorgado para acreditar las actividades solicitadas: *“...Y es que, valga decirlo, la Resolución No. 240-008234 tiene fecha del 13 de junio de 2023, es decir, 13 días calendario antes de que se hubiera vencido la oportunidad para que Rappi acreditara el cumplimiento de lo sugerido por la SS”*.

En esta misma línea la Sociedad arguye como contradictorio que en el pliego de cargos se indique: *“...los presuntos incumplimientos de las órdenes dadas por esta Superintendencia constituirían conductas típicas, antijurídicas y culpables que pueden ser sancionadas en los términos del numeral 3) del artículo 86 de la Ley 222 de 1895”, cuando para la fecha de la Resolución, no había fenecido aún el término para acatar las sugerencias correspondientes...”*.

Se agrega que, en virtud de lo expuesto el proceso sancionatorio iniciado no era necesario, ya que RAPPI, cumplió dentro del término con cada uno de los requerimientos de la Superintendencia formulados en la visita administrativa. Conforme a este análisis, lo que procedía era no haber abierto pliego de cargos y más bien, haber corroborado que RAPPI había cumplido dentro del plazo con las actividades encomendadas.

De manera complementaria en los alegatos de conclusión, la Sociedad recalca que de buena fe entendió que la actuación de la Entidad, desde la visita administrativa, era una sola encaminada a que RAPPI mejorara su programa de cumplimiento, pero, paralelamente, la Superintendencia inició un proceso sancionatorio.

Aclaran que el 14 de agosto de 2023, recibieron de parte de la Superintendencia un nuevo requerimiento (2023-01-646279) para que RAPPI aplicara medidas de mejora, que resultan claramente formales. Esto habría ocurrido una semana después de vencido el plazo para reportar el cumplimiento de los requerimientos formulados en el acta de la visita del 19 de abril de 2023, por lo que entienden, se trata de una nueva actuación independiente de la primera solicitud de aplicación de oportunidades de mejora y acciones correctivas.

Finalmente, se indica que la actuación sancionatoria no es necesaria y es contraria a los fines de la administración pública, pues Rappi no ha generado riesgos en cuanto a la implementación efectiva y eficiente del SAGRILAFT. Adicionalmente, ha dado cumplimiento a todos los requerimientos realizados por la Superintendencia, por lo que se solicita valorar integralmente todas las respuestas que ha emitido y así, cierre la actuación sancionatoria.

### **3.2. Primer Cargo: Desde el 1 de abril de 2023 y hasta el 26 de mayo de 2023 la Sociedad no contó con oficial de cumplimiento principal ni suplente para el SAGRILAFT conforme lo dispuesto en los numerales 5.1.2 y 5.1.4.1 literal d del Capítulo X**

La Sociedad indica que si bien es cierto, no contó con oficial de cumplimiento entre el 1 de abril y el 26 de mayo de 2023, ello no significa que no existieran políticas y procedimientos internos que garantizaran una adecuada prevención de sus riesgos; pues esta labor tuvo continuidad a través de su primera línea de defensa y, que lo que realmente se presentó, fue una vacancia temporal imprevisible, que es regular en cualquier organización empresarial en el mundo, conforme al derecho que tiene todo trabajador a renunciar a su cargo.

Tanto en los descargos como en los alegatos de conclusión, se señala, que la Compañía reaccionó de manera inmediata a la renuncia del oficial de cumplimiento, por ello, inició inmediatamente la búsqueda de la persona para llenar la vacante, pero, debido a las exigencias de un cargo de esta naturaleza su reclutamiento no fue inmediato, además, contrataron una firma extranjera para acompañar y asesorar los temas de cumplimiento.

Es por lo anterior, que solo hasta el 26 de mayo de 2023, tal como consta en el acta 54 de la asamblea de accionistas de la Compañía se procedió a designar a [REDACTED], como oficial de cumplimiento principal y a [REDACTED], como Oficial de Cumplimiento Suplente. Ahora bien, se indica que dadas las

calidades que debe reunir este rol para una empresa de la importancia de RAPPI; el día 13 de junio de 2023 mediante Acta 55 de la misma asamblea se designó como oficial de cumplimiento principal a la Sra. [REDACTED].

Agrega, que la vacancia en el cargo del oficial de cumplimiento no repercutió en la suspensión de actividades del SAGRILAFT, pues conforme a documento, *“Adecuada Gestión de los Riesgos Relacionados con el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo”* del Comité de Basilea (2104), el oficial en cuestión apenas es parte de una de las tres (3) líneas de defensa para prevenir y controlar el Riesgo LA/FT/FPADM.

También en los alegatos de conclusión, se resalta que Rappi cuenta con un equipo dedicado exclusivamente al cumplimiento regional de la normativa SAGRILAFT y, además, al presentarse la vacancia, rápidamente inició el proceso de selección de un nuevo oficial de cumplimiento con las más altas calidades y, asimismo, designó un oficial de cumplimiento suplente.

Finalmente, sin perjuicio de los argumentos planteados en los descargos y alegatos de conclusión, la Empresa reconoce que el cargo del oficial de cumplimiento no fue ocupado por una persona durante 56 días; por lo que solicita se reconozca este hecho como atenuante y, por tanto, se aplique la menor sanción posible.

### **3.3. Segundo Cargo: Desde el 31 de agosto de 2021 la Sociedad no contó con una matriz de riesgos u otro mecanismo que identificara, midiera o evaluara los riesgos de LA/FT/FPADM, ni estableciera las condiciones para su control y monitoreo en contravía de lo dispuesto en los numerales 5, 5.1.1.,5.2., 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3. y 5.2.4. del Capítulo X**

Al respecto la Sociedad indicó, tanto en el escrito de descargos como en los alegatos de conclusión, que sí contaba con una matriz de riesgos, de lo contrario la Entidad no hubiese podido formular requerimiento alguno para su mejora, como en efecto sucedió. Agrega que, las recomendaciones de la Entidad sobre esta matriz fueron atendidas cabalmente, por lo que fruto del trabajo de los oficiales de cumplimiento designados y de un equipo experto se reformularon y el día 6 de junio de 2023 se acreditaron ante la Superintendencia con un complemento del día 26 del mismo mes y año.

También se indica que muestra de la diligencia con la que RAPPI obró, fue el haber adoptado de manera voluntaria la norma ISO 31000, lo que permite una mejora continua y la observancia de todas las acciones dispuestas por la Entidad. Asimismo, se aclara que, para efectos de cumplir con lo requerido por la Superintendencia, la Sociedad procedió a identificar los riesgos bajo parámetros metodológicos y, además, se hicieron sesiones para diseñar controles para la prevención y mitigación de los riesgos.

Continuando con la exposición, RAPPI señala que estableció señales de alerta para detectar anomalías en la operación de acuerdo con su modelo de negocio y contrapartes. Así mismo, para la identificación, medición, control y monitoreo de los riesgos, consideró las actividades que la Compañía desarrolla en ejercicio de su objeto social y conformó un equipo de trabajo robusto, lo cual contribuye a la identificación de los eventos de riesgo y al diseño de los correspondientes controles; además, desarrollará las capacitaciones de manera focalizada por grupos de interés.

Según lo explica la Sociedad, las anteriores acciones permiten evidenciar el compromiso de RAPPI para cumplir con oportunidad los estándares de la Entidad definidos en el Capítulo X. Además, recalca tanto en el escrito de descargos y alegatos de conclusión, que, esto solo fue posible, en tanto ya contaban con una matriz de riesgos, no en ausencia de una matriz, “...demostrando así que el segundo cargo no está fundado en razones objetivas y desconoce la realidad de lo sucedido...”, lo que se insiste nuevamente, habría vulnerado el principio de confianza legítima:

*“...Rappi ha demostrado que ha cumplido con las recomendaciones impartidas por la SS y ha procurado ir más allá de lo requerido por la entidad. En ese sentido, y de la manera más respetuosa, consideramos que los cargos formulados desconocen la confianza que la misma SS ha generado en Rappi, consistente con la expectativa de que, cumpliendo con la implementación de las oportunidades de mejora, acreditadas el día 26 de junio de 2023, la Dirección encontraría satisfechas las exigencias...”.*

De acuerdo a lo expuesto la Sociedad pide desestimar integralmente y archivar el segundo cargo al tener la confianza legítima de que, “...cumpliendo con la implementación de las oportunidades de mejora sugeridas por la SS, acreditadas el día 26 de junio de 2023 y el día 25 de agosto de 2023, la Dirección encontraría satisfechas las exigencias normativas para considerar el SAGRILAFI implementado por Rappi, como un programa acorde y suficiente...”.

Por último, se solicita aceptar como prueba el escrito del 25 de agosto de 2023, radicado 2023-01-680656, relativo al cumplimiento de las oportunidades de mejora y acciones correctivas dispuestas por esta Superintendencia, en respuesta al requerimiento del 13 de agosto de 2023 con radicado 2023-01-646279.

#### CUARTO- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

A continuación, se abordan los argumentos de la Sociedad en el mismo orden por ella presentados en los descargos y alegatos de conclusión.

**4.1. Consideraciones respecto a los antecedentes del caso. Violación del principio de confianza legítima. El proceso administrativo sancionatorio fue iniciado cuando todavía estaba en curso el término para aplicar las oportunidades de mejora y acciones correctivas dispuestas en la visita administrativa.**

De acuerdo con lo expresado en los descargos y alegatos de conclusión, la Sociedad entendió que, al acatar las actividades designadas por la Entidad en la visita administrativa del 19 de abril de 2023, no se iniciaría un proceso sancionatorio en su contra, sin embargo, esto último sucedió lo que demuestra la violación del principio de confianza legítima.

Sobre el particular, este Despacho aclara a la Compañía que, el hecho de que en la visita administrativa se hayan detectado algunas falencias en la implementación del SAGRILAFI y de allí se desprendieran: i) oportunidades de mejora, ii) acciones correctivas y iii) un proceso administrativo sancionatorio, no demuestra la violación la violación del principio de confianza legítima, sino más bien, el cumplimiento de los deberes que le fueron

encomendados legalmente a esta Superintendencia, tal como enseguida procedemos a explicar.

De esta manera, sea lo primero aclarar que RAPPI, de acuerdo con sus activos e ingresos es sujeto obligado a la aplicación del Capítulo X, régimen que señala las condiciones mínimas para implementar un Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva –LA/FT/FPADM- y Reporte de Operaciones Sospechosas a la UIAF, SAGRILAFT.

En segundo lugar, debe considerarse que RAPPI es una compañía supervisada por esta Superintendencia bajo el estatus de Vigilancia, y por tanto, le corresponde a esta Entidad hacerle seguimiento sobre la correcta aplicación del SAGRILAFT, competencia que se encuentra dispuesta principalmente en el Decreto 1736 de 2020 artículo 7° numeral 28, modificado por el artículo 4° del Decreto 1380 de 2021, en concordancia con los artículos 82 y subsiguientes de la Ley 222 de 1995, relativos a las modalidades de supervisión y atribuciones de la Entidad sobre sus supervisados. También en este sentido, tiene la atribución de aplicar el artículo 86 numeral 3°, referente a la posibilidad de imponer sanciones a quienes incumplan sus órdenes.

Ubicados en este contexto normativo, tenemos que la Superintendencia tiene a cargo: instruir a sus supervisados sobre la forma cómo deben prevenir los riesgos asociados al LA/FT/FPADM, pero, también la de sancionar a aquellos sujetos obligados que incumplan sus órdenes, para el caso, dadas a través del Capítulo X.

Según lo anterior, contrario a lo manifestado por la Empresa, el actuar de la Superintendencia resulta acorde al mandato recibido legalmente y que circunscribe su ámbito de competencia; por lo que corresponde enseguida verificar frente al caso concreto, qué tipo de instrucciones fueron impartidas por la Entidad a la Sociedad y cuáles, por su naturaleza tuvieron el alcance necesario para dar inicio a un proceso administrativo sancionatorio.

En este orden, encontramos que revisada el acta de la visita administrativa<sup>6</sup>, fruto de la diligencia surgieron dos tipos de actividades a cargo de la Sociedad; de un lado, aplicar las oportunidades de mejora encontradas, para lo cual se concedió un término prudencial y, de otro, ejecutar las acciones correctivas halladas, que, tal como allí se advierte, debido a su importancia debían cumplirse inmediatamente:

**“...5. Reporte de aplicación de las medidas correctivas:**

*...Dada la importancia de las medidas correctivas dispuestas en los numerales 3.1. y 3.6., esto es, designar un oficial de cumplimiento y contar con una matriz de riesgos completa y efectiva, respectivamente, se insta a la Sociedad a su corrección inmediata y su reporte a la Superintendencia de Sociedades en el menor tiempo posible...”*

Como puede apreciarse, las anteriores actividades de naturaleza correctiva fueron requeridas por la Entidad por la necesidad de remediación de dos de los deberes a cargo

<sup>6</sup> Consecutivo 241-000887, radicado 2023-01-371819.

de la Sociedad que ordena la Superintendencia a través del Capítulo X, de ahí que, a diferencia de las oportunidades de mejora, se haya solicitado su acatamiento inmediato y que en la misma acta se haya advertido de la importancia de su cumplimiento.

En síntesis, encontramos que los requerimientos de esta Entidad denominados acciones correctivas sobre el SAGRILAFT y la formulación de cargos a través en el presente proceso sancionatorio, son expresión de las competencias atribuidas a esta Superintendencia, así: la competencia referente a instruir a sus supervisados sobre la prevención del LA/FT/FPADM, la encontramos en el Decreto 1736 de 2020<sup>7</sup>; la de hacer seguimiento a las órdenes impartidas mediante el Capítulo X, en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995 y, la de dar inicio al respectivo proceso sancionatorio ante el posible incumplimiento del Capítulo X, la encontramos en el artículo 86 numeral 3° ibídem.

Por lo anterior, contrario a lo expuesto por la Sociedad, la Superintendencia advierte que no ha violado el principio de Confianza Legítima, pues obró conforme a la Ley y, por tanto, conforme a lo que puede esperarse de ella, esto es, acatando las disposiciones vigentes de manera uniforme y objetiva, incluso, en los mismos términos del fallo C-131 de 2004 de la honorable Corte Constitucional, sentencia traída a colación por la Sociedad, según la cual la Confianza Legítima es:

*“...una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí ... de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma...”.*

Por lo anterior, en vista de que la Entidad ha obrado bajo el estricto cumplimiento de competencias atribuidas legalmente, tanto para solicitar la remediación inmediata de las falencias advertidas (Decreto 1736 de 2020<sup>8</sup> y artículo 84 de la Ley 222 de 1995), como para iniciar el correspondiente proceso sancionatorio ante el posible incumplimiento a las órdenes dadas mediante el Capítulo X, (artículo 86 numeral 3° ibídem), el argumento presentado por la Sociedad será despachado desfavorablemente.

#### **4.2. Consideraciones frente al Primer Cargo: Desde el 1 de abril de 2023 y hasta el 26 de mayo de 2023 la Sociedad no contó con oficial de cumplimiento principal ni suplente para el SAGRILAFT conforme lo dispuesto en los numerales 5.1.2 y 5.1.4.1 literal d del Capítulo X**

De acuerdo con lo indicado en los descargos y alegatos de conclusión, la Sociedad acepta que operó sin un oficial de cumplimiento y suplente, desde el 1 de abril de 2023 hasta el 26 de mayo del mismo año; no obstante, argumenta a su favor, que dicha oficialía es tan solo una de las tres líneas de defensa de la Compañía frente a la gestión de los riesgos, por lo que en ningún momento descuidó su SAGRILAFT.

<sup>7</sup> Artículo 7° numeral 28, modificado por el artículo 4° del Decreto 1380 de 2021

<sup>8</sup> Ut. Supra.



Bajo esta línea argumentativa, se evidencia que RAPPI en primer lugar, acepta la comisión de la falta, solo que le resta importancia al rol que desempeña el oficial de cumplimiento, ubicándolo de manera unidimensional en una sola línea de defensa; sin embargo, de manera contraria para la Superintendencia, este rol es el más importante del sistema y permea cada uno de sus elementos y etapas.

Empero, aceptada la falta, corresponde referirse a los principales aspectos que a la luz del Capítulo X, hacen inaceptable que una empresa obligada al SAGRILAFI como RAPPI opere sin un oficial de cumplimiento y sin una suplencia que llene sus vacancias temporales.

Dicho lo anterior en primer lugar es importante tener en cuenta, que el Capítulo X no se limita a establecer una simple regla formal para que las empresas obligadas cuenten con un oficial de cumplimiento principal y si es necesario un suplente (numeral 5.1.2.); sino que de manera transversal va más allá, describiendo los diferentes procesos en los que este rol participa como soporte de todo el sistema de prevención.

Así las cosas, *prima facie* es posible advertir que el Capítulo X numeral 5.1.4.3 íbidem, caracteriza estructuralmente al oficial de cumplimiento como el director del SAGRILAFI y lo empodera para que, desde este rol de líder participe en su diseño, implementación, auditoría, verificación y monitoreo, con capacidad en cada instancia descrita para tomar decisiones.

Ahora bien, para mayor ilustración y claridad citamos a continuación dicha norma:

#### **“...5.1.4.3. Oficial de Cumplimiento**

*El Oficial de Cumplimiento debe participar activamente en los procedimientos de diseño, dirección, implementación, auditoría, verificación del cumplimiento y monitoreo del SAGRILAFI, y estar en capacidad de tomar decisiones frente a la gestión del Riesgo LA/FT/FPADM. Por su parte, la administración de la Empresa Obligada deberá brindarle un apoyo efectivo y los recursos humanos, físicos, financieros y técnicos necesarios para llevar a cabo la implementación, auditoría y cumplimiento del SAGRILAFI...”.* (Subraya fuera de texto)

Así mismo, debe advertirse que estas atribuciones de liderazgo deben leerse en conjunto, de manera sistemática y armoniosa con los numerales 2, 5.1.2., 5.1.4.3.1., 5.4.1.3.2. y el 5.6 del Capítulo X, normas que asignan atribuciones y responsabilidades al mencionado oficial, de la siguiente manera:

-El numeral 2: define al oficial de cumplimiento como el rol encargado de promover, desarrollar y velar por el cumplimiento de los procedimientos específicos de prevención, actualización y mitigación del Riesgo LA/FT/FPADM.

-El numeral 5.1.2: establece su jerarquía como la de un funcionario, mínimo, de segundo nivel, designado por la junta directiva y, donde no exista este órgano social, por la asamblea de accionistas como máximo órgano. Además, especifica sus calidades académicas y de experiencia, para asegurarse de que estas sean acordes a sus altas responsabilidades.

-El numeral 5.1.4.3.1: garantiza la capacidad para comunicarse y depender directamente de la junta directiva o máximo órgano y contar con un equipo de trabajo suficiente, también, que su posición no entrará en conflicto con otros cargos dentro y fuera de la empresa.

- El numeral 5.1.4.3.2: relativo a velar por el cumplimiento efectivo, eficiente y oportuno del sistema, presentar informes a la junta directiva, verificar el cumplimiento de los procedimientos de debida diligencia, entre otros y,
- El numeral 5.6: referente a la responsabilidad de presentar los Reportes de Operaciones Sospechosas –ROS- a la UIAF y la consecuente gestión de la reserva de la información que de ello deriva y adicionalmente presentar los Reportes de Ausencia de Operaciones Sospechosas –AROS.

En este orden de ideas, fácilmente se percibe que la figura del oficial de cumplimiento corresponde a la del líder del sistema y por ello está presente en todos los procesos, etapas y elementos del SAGRILAFT y, es por esto también, que su ausencia así sea temporal, deja necesariamente interrogantes importantes, como: ¿quién dirigió el sistema en el periodo de incumplimiento? o ¿cómo se gestionó el SAGRILAFT al quedarse la Compañía sin el rol responsable de su dirección?, interrogantes estos que revelan la incertidumbre diaria frente a la administración del sistema y, específicamente, respecto a la forma como se administró la información obtenida y se monitorearon los riesgos, partiendo del hecho de que era el oficial de cumplimiento el investido por el Capítulo X para tomar decisiones de manera imparcial y con el conocimiento y la experticia adecuadas, acordes a su liderazgo, en acatamiento de las órdenes impartidas por el Capítulo X.

De otro lado, respecto a la capacidad de reacción de la Empresa para designar un nuevo oficial de cumplimiento, se aclara que efectivamente esta situación se tendrá en cuenta al momento de graduar la sanción, pues en efecto la omisión en la designación ha sido resulta, sin embargo, es pertinente dejar constancia de que este Despacho no encuentra excusa alguna para que antes de que se presentara la vacancia en el cargo, no se hubiera advertido la necesidad de designar un oficial de cumplimiento suplente, lo cual hubiera evitado dejar acéfalo el mayor y más importante cargo del SAGRILAFT.

Con base en las anteriores consideraciones, los argumentos de la Empresa se despacharán desfavorablemente y se procederá a imponer la sanción correspondiente respecto al cargo formulado.

**4.3. Frente al segundo cargo: Desde el 31 de agosto de 2021 la Sociedad no contó con una matriz de riesgos u otro mecanismo que identificara, midiera o evaluara los riesgos de LA/FT/FPADM, ni estableciera las condiciones para su control y monitoreo, en contravía de lo dispuesto en los numerales 5, 5.1.1.,5.2., 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3. y 5.2.4. del Capítulo X**

Según lo explicado en el pliego de cargos, “...Respecto a la administración de riesgos de LA/FT/FPADM por parte de los sujetos obligados, el Capítulo X numeral 5° y sus subnumerales, exigen que el SAGRILAFT que implementen les permita, a partir de sus características propias:

- Identificar y segmentar los factores de riesgo de LA/FT/FPADM.*
- Indicar las condiciones de tiempo, modo y lugar y la relevancia y periodicidad para ejecutar medidas de debida diligencia.*

- iii) *Medir la probabilidad del riesgo inherente en cada factor de riesgo de LA/FT/FPADM y el impacto en caso de materializarse, así como evaluar el riesgo cuando se incursione en nuevos mercados o se ofrezcan nuevos productos.*
- iv) *Controlar los riesgos de LAFT/FPAMD a través de la creación de una matriz de riesgos, lo que implica tener metodologías y establecer controles para la detección de operaciones inusuales y sospechosas con base en los riesgos identificados y su segmentación, teniendo en cuenta que, a mayor riesgo mayor control y, finalmente,*
- v) *Realizar un adecuado monitoreo del riesgo de LA/FT/FPADM, mediante seguimientos periódicos, comparativos, continuos y efectivos que faciliten la pronta detección y corrección, asegurándose que los niveles de riesgo residual estén dentro de límites controlables.*

No obstante, lo anterior, durante la visita administrativa practicada por esta Superintendencia el 19 de abril de 2023, se evidenció que la Sociedad para su gestión y administración de riesgos de LA/FT/FPADM, simplemente contaba con un archivo en Excel que en su contenido no presentaba ninguna de las características antes explicadas.... (Subraya fuera de texto)

Por su parte la Sociedad, tanto en el escrito de descargos como en los alegatos de conclusión, indicó que sí contaba con una matriz de riesgos, de lo contrario la Entidad no hubiesen podido formular requerimientos para su mejora, como en efecto sucedió en el acta de la precitada visita, por tanto, la formulación de este cargo no era necesaria, y en esta medida, la gestión de la Entidad debió limitarse a revisar la correcta implementación de las acciones de mejora.

De acuerdo a lo anterior, este Despacho considera pertinente precisar que, contar en términos del Capítulo X, con una verdadera Matriz de Riesgos, implica poseer una herramienta que, bajo un uso práctico, evidencie la individualización, medición o evaluación los riesgos de LA/FT/FPADM y, además que posea medidas para su adecuado control y monitoreo tal como se advirtió en el pliego de cargos.

Por lo anterior, contrario a lo argumentado por la Compañía designar a un archivo en Excel con el rótulo de “Matriz de Riesgos”, sin lo anteriores etapas en términos sustanciales no resulta suficiente a la luz de las características que se describen en los numerales 5.1.1., 5.2., 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3. y 5.2.4. del Capítulo X.

En esta misma línea argumentativa, vemos como el pliego de cargos es totalmente claro al copiar la imagen del contenido del archivo en Excel presentado por la Compañía, en el que apenas se limita a enumerar algunos temas o lineamientos sobre la prevención del LA/FT/FPADM<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Tal como se describe en el pliego de cargos, de la misma manera, fueron revisadas las dos únicas siguientes hojas que componen la totalidad del archivo en Excel aportado por la Empresa, hallándose nuevamente la enunciación de aspectos generales relacionados con un sistema de prevención.

FACTORES DE RIESGOS		PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO POTENCIAL	RIESGO INHEREN
<b>RIESGO FINAL RAPPI</b>				
CAPITULO I RAPPI (Cuestiones Generales)				1,37
<b>SECCION I LINEAMIENTOS DE INTEGRIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE POLITICAS DE GESTIÓN DE RIESGOS</b>				1,23
1 A	Cumplimiento de las Políticas del Sistema de Administración del Riesgo LA/FT/FPADM (SAGRILAFT) Circular 100-000016 de 2020 y Circular 100-000003 de 2016	1	2	1,00
1 B	Políticas y Procedimientos en materia de Compliance	1	2	1,00
1 C	Estructura del Área de Compliance	1	2	1,00
1 D	Declaración de Tolerancia Cero al Riesgo de ABC - Apoyo de la Alta Dirección al PDI (Tone at the top)	1	2	1,00
1 E	Declaración de Tolerancia Cero al Riesgo de ABC- Apoyo de los Mandos Medios al PDI (Tone at the Middle)	1	2	1,00
1 F	Existencia de Mecanismos de Identificación y mitigación de Riesgos.	1	2	1,00
1 G	Incorporación de cláusulas Anti Corrupción, Data Protection y AML/CFT en Contratos Comerciales y Laborales	1	2	1,00
1 H	Delimitaciones de accesos y /o perfiles a los aplicativos/Data warehouses	1	2	1,00
1 I	Funciones y Responsabilidades de las Áreas Comerciales y Áreas de Soporte	1	2	1,00
1 J	Generación de Políticas, Aprobación, Difusión y Toma de Conocimiento	2	2	2,00
1 K	Políticas de Seguridad Informática: Resguardo de información respecto de 3ros. perfiles de acceso, Resguardo de información de Usuarios, Aliados, RT's, Empleados	2	2	2,00
1 L	Políticas y Procedimientos en materia de cumplimiento de leyes laborales vigentes	1	2	1,00
1 M	Riesgo Reputacional en materia de Compliance.	2	2	2,00
<b>SECCION II CÓDIGO DE ÉTICA /POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE INTEGRIDAD</b>				1,00
1 A	Políticas y Procedimientos de Integridad para la Alta Dirección	1	2	1,00
1 B	Políticas y Procedimientos de Integridad para el Personal	1	2	1,00
1 C	Políticas y Procedimientos de Integridad para Terceras Partes (Intermediarios/Broker/Socios Comerciales)	1	2	1,00
1 D	Código de Ética- Diseño, Contenido, Procedimiento de Aprobación y Actualización	1	2	1,00
1 E	Código de Ética- Alcance, Mecanismos de Publicidad y Difusión, Controles de lectura y comprensión del Personal	1	2	1,00
1 F	Comité de Ética - Creación, Aprobación, Reglamento de funcionamiento e integración.	1	2	1,00
1 G	Políticas y Procedimientos en relación a Regalos / Hospitalidades / beneficios o incentivos	1	2	1,00
1 H	Políticas y Procedimientos en materia de Conflicto de Interés	1	2	1,00
1 I	Políticas y Procedimientos en materia de comportamiento corporativo	1	2	1,00
1 J	Políticas y Procedimientos en materia de comportamiento integro, ético. Respecto al género y a la diversidad	1	2	1,00

Así pues, si lo que constituye una matriz de riesgos de LA/FT/FPADM es tener individualizados e identificados los riesgos de LA/FT/FPADM y descritos sus controles y monitoreo, forzoso es concluir que el documento aportado por la Empresa no alcanza a cumplir con dichas características, por lo que, en cumplimiento de su deber, a la Entidad le correspondió, i) solicitar la remediación de la falencia hallada a través de la solicitud de acciones correctivas de cumplimiento inmediato y ii) formular el cargo correspondiente dentro del proceso sancionatorio, como en efecto se hizo.

También, es pertinente resaltar la razón por la cual esta Entidad como encargada de instruir a los sujetos obligados instauró en el Capítulo X el deber de adelantar la gestión del SAGRILAFT con un enfoque basado en riesgos y, derivado de ello, por qué sus etapas de identificación, calificación o evaluación, control y monitoreo son necesarias en esta gestión.

Conforme a lo anterior, es imprescindible tener en cuenta que el Estado colombiano a través de la ley 1186 de 2008, aprobó el Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del ahora Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) contra el Lavado de Activos y se comprometió a aplicar las 40 recomendaciones del GAFI<sup>10</sup>.

Dentro de estas 40 recomendaciones se halla la Recomendación 1, cuya directriz se encamina a que cada país, incluido Colombia, aborde a través de su regulación el enfoque basado en riesgos a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar las conductas de LA/FT/FPADM sean proporcionales a los riesgos identificados.

De acuerdo con la recomendación en mención: "...Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) ..." y, de manera complementaria la nota interpretativa a esta misma recomendación enfatiza que: "...En caso de riesgos más altos, los países deben exigir a las instituciones financieras y APNFD

<sup>10</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional.

*la adopción de medidas para gestionar y mitigar los riesgos. Si los riesgos son más bajos, deben garantizar la aplicación de medidas proporcionales al nivel del riesgo ...”.*

Es en este contexto que, reconociendo la importancia de la prevención y lucha contra el LA/FT/FPADM y, con el fin de honrar el compromiso adquirido entre los Estados miembros del GAFILAT, el Capítulo X exige a sus sujetos obligados que apliquen el enfoque basado en riesgos bajo unos parámetros mínimos que incluyen la identificación, calificación o evaluación, el control y monitoreo de los riesgos asociados a las precitadas conductas.

En desarrollo de este enfoque, es importante traer a colación la Guía dirigida al sector de APNFD, para la construcción de una matriz de riesgos en prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo (GAFILAT, 2022), según la cual: “...La administración del riesgo es un término aplicado a un método lógico y sistemático de establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar los riesgos asociados con una actividad, función o proceso de una forma que permita a las organizaciones minimizar pérdidas y maximizar oportunidades. La administración de riesgo es tanto identificar oportunidades como evitar o mitigar pérdidas y puede ser aplicado a todas las etapas de la vida de una actividad, función, proyecto o producto (Quezada, 2010 citado por Ortiz, 2020, p.23) ...”.

De otro lado, la Sociedad reitera en los descargos, que la Entidad desconoció el principio de la Confianza Legítima, por lo que recalcamos, como ya se hizo en el numeral 4.1. de este mismo acto administrativo que, el adelantamiento del presente proceso sancionatorio es acorde con los deberes legales a cargo de esta Superintendencia y en ningún momento han sido modificados, garantizándose así la aplicación a cabalidad del principio de confianza legítima, el cual es entendido por el Consejo de Estado, como “...*la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente...*”<sup>11</sup>.

De manera armónica, esta misma corporación ha señalado que: “*la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, en otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que han sido expresamente proscritas por la ley...*”<sup>12</sup>.

Epílogo de lo expuesto, la revisión de la documentación presentada durante la visita del 19 de abril de 2023 por la Sociedad, y luego aportada por esta al expediente, evidencia para la gestión de sus riesgos la utilización de un archivo en Excel bajo la denominación “Matriz de Riesgos” que apenas enuncia o enumera temas relacionados con el LA/FT/FPADM, pero no cuenta con las etapas o características mínimas exigidas por el Capítulo X especialmente el 5.2 y sus subnumerales, esto es, la identificación, calificación o evaluación, control, monitoreo, examen del riesgo inherente y residual y responsables de su gestión; circunstancias inexistentes que hace notoria la ausencia de una verdadera matriz de riesgos o cualquier otra herramienta que le permitiera a la Empresa administrar

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera Sentencia del 7 de mayo de 2015 C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2014-00108-00.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta M.P. Rocio Mercedes Araújo Oñate. Sentencia 2009-00348 De 12 De Julio De 2018.

sus riesgos de LA/FT/FPADM desde la fecha en que quedó obligada a implementar el SAGRILAFT, es decir desde el 31 de agosto de 2021.

En este sentido, se recalca que, contar con una matriz u otra herramienta para la gestión de los riesgos de LA/FT/FPADM, requiere refleje las actividades y los procesos de la Compañía y la relación con sus vulnerabilidades, así mismo, cubrir factores ausentes en dicha tabla de Excel como el tipo de proveedores, tipo de clientes, regiones, canales transaccionales, servicios ofrecidos y cómo se vinculan con la identificación de los riesgos y su tratamiento.

Por todo lo anterior, los argumentos presentados por la sociedad serán despachados desfavorablemente y se procederá a imponer la sanción respectiva.

También, sea el momento de señalar que este Despacho tendrá en cuenta a favor de la Compañía para efectos de tasar la sanción, la aplicación de las medidas correctivas encomendadas por esta Superintendencia, en consonancia con los factores de graduación dispuestos en el artículo 50 del CPACA. Asimismo, para efectos de esta graduación, tal como lo advierte la Empresa, se tendrá en cuenta su comunicación del 25 de agosto de 2023 radicado 2023-01-680656; en armonía con lo establecido en la resolución 240-010862 del 7 de septiembre de 2023 (2023-01-720593), mediante la cual se advierte que se aceptarán como prueba todas aquellas que guarden relación con los hechos materia de investigación.

## QUINTO- DECISIÓN

### 5.1. Determinación de la responsabilidad administrativa

Según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Ley 222 de 1995, esta Superintendencia podrá, *“imponer sanciones o multas, sucesivas o no, hasta de doscientos salarios mínimos legales mensuales, cualquiera que sea el caso, a quienes incumplan sus órdenes, la ley o los estatutos”*. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre la graduación de las sanciones por infracciones administrativas.

Sobre la potestad sancionatoria, la Corte Constitucional ha señalado lo que sigue a continuación:

*“El poder sancionador estatal ha sido definido como un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos. Esa potestad es una manifestación del jus puniendi, razón por la que está sometida a los siguientes principios: (i) el principio de legalidad, que se traduce en la existencia de una ley que la regule; es decir, que corresponde sólo al legislador ordinario o extraordinario su definición. (ii) El principio de tipicidad que, si bien no es igual de riguroso al penal, sí obliga al legislador a hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y a determinar expresamente la sanción.*

(iii) El debido proceso que exige entre otros, la definición de un procedimiento, así sea sumario, que garantice el debido proceso y, en especial, el derecho de defensa, lo que incluye la designación expresa de la autoridad competente para imponer la sanción. (iv) El principio de proporcionalidad que se traduce en que la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar. (v) La independencia de la sanción penal; esto significa que la sanción se puede imponer independientemente de si el hecho que da lugar a ella también puede constituir infracción al régimen penal<sup>13</sup> (negrilla fuera de texto).

En adición a lo anterior, se ha considerado en Jurisprudencia del H. Consejo de Estado:

*“La trascendencia de estas formulaciones en el ámbito administrativo sancionador tributario ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por la de esta Sección, en fallos que han destacado que «en Colombia, conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP artículos 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora» (sentencia C-597 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero) y que «no es admisible una responsabilidad tributaria objetiva. Es decir, que no será válido que la autoridad... en ejercicio de la potestad sancionadora, imponga una sanción al contribuyente solo por la constatación del resultado censurable previsto en la norma que regula la infracción»<sup>14</sup>*

Teniendo en cuenta lo anterior, a lo largo de la presente actuación administrativa se logró demostrar que la sociedad incurrió en los incumplimientos descritos conforme a la individualización de los cargos, por lo que al acreditarse la inobservancia de las órdenes proferidas por esta Entidad en el Capítulo X y con sustento en hechos determinados, se acredita el elemento de tipicidad y se da cumplimiento al principio de legalidad para la configuración de la responsabilidad administrativa.

Conforme a lo expuesto a lo largo del presente acto administrativo, el primero de los incumplimientos originado en la ausencia de un oficial de cumplimiento o suplente para el SAGRILAFI entre el 1º de abril de 2023 y hasta el 26 de mayo de 2023, se verificó flagrantemente durante la vista practicada el día 19 de abril del mismo año y se allegaron otras pruebas que así lo constatan, por lo que estando dentro del ámbito de su competencia, la Entidad le solicitó a la Compañía remediar de manera inmediata tal situación.

También, verificados los antecedentes del proceso se evidencia que este incumplimiento continuó hasta el 26 de mayo de 2023, momento en el que se designó una nueva persona para este rol, tal como consta en el escrito de la Empresa y anexos con radicado 2023-01-507332 del 7 de junio de 2023.

Frente al segundo incumplimiento, se demostró que la Sociedad no contaba sustancialmente con una matriz de riesgos u otra herramienta para gestionar los riesgos de LA/FT/FPADM, elemento *sin qua non* a cualquier SAGRILAFI conforme lo determina el Capítulo X en sus numerales 5.2. y subsiguientes. Se hace énfasis en que la matriz o instrumento utilizado para la administración de riesgos es propio de la esencia de cualquier sistema anti LA/FT/FPADM; por ello la Sociedad estaba obligada a establecer e

<sup>13</sup> C. Const., Sent. C-748, oct.6/2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>14</sup> C. Const., Sent.19851, agosto 30/2016. M.P. Hugo Fernando Bastidas

implementar sus propios factores de riesgo de LA/FT/FPADM, debidamente identificados y segmentados; clasificados según su propia metodología, evaluados, con actividades de control y monitoreo según la magnitud del riesgo; lo que se encuentra ausente de manera absoluta en la tabla de Excel presentada por la Empresa durante la visita y luego allegada al expediente, desconociéndose las instrucciones y órdenes dadas por esta Superintendencia en el del Capítulo X.

También respecto a esta falta, evidenciamos otro agravante y es su prolongación en el tiempo; desde el 31 de agosto de 2021 hasta el 6 de junio de 2023, fecha en la que finalmente la Empresa reportó la adopción de una matriz de riesgos que sustancialmente reunía todos los elementos dispuesto en precitado numeral 5° del Capítulo X, tal como puede apreciarse en la comunicación y anexos, con radicación 2023-01-507332 del 7 de junio de 2023.

En este sentido dicho incumplimiento completó 1 año y 7 meses, lo que permite concluir claramente la vulnerabilidad a la que estuvo expuesta la Empresa frente al LA/FT/FPADM.

Ahora bien, en análisis del elemento de la culpabilidad como elemento subjetivo necesario para la configuración de la responsabilidad administrativa observamos que la Empresa actuó infringiendo el deber de cuidado que le correspondía frente a su sistema de autogestión de los riesgos LA/FT/FPADM, manteniéndose en el tiempo la inobservancia de las órdenes proferidas por esta Entidad.

Finalmente, en cuanto a la antijuridicidad formal y material, vemos que el caso bajo estudio, no se refiere únicamente a un incumplimiento formal de la normatividad, sino, a la afectación de aspectos materiales, al omitirse dos elementos esenciales del SAGRILAFT, de un lado la falta de un oficial de cumplimiento y de otra, la inexistencia de una herramienta para la gestión de sus riesgos, lo que expuso notoriamente a la Sociedad a la materialización del LA/FT/FPADM o que fuera utilizada como vehículo para estos fines, afectándose la integridad del bien jurídico tutelado por esta Superintendencia, esto es, el orden público económico<sup>15</sup>.

En este sentido, no acatar las instrucciones impartidas por el organismo de supervisión respecto de la puesta en marcha de un Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo LA/FT/FPADM en los términos dispuestos en el Capítulo X, como fue la ausencia de un oficial de cumplimiento (principal y suplente) para el SAGRILAFT y la falta de identificación y segmentación de los riesgos de acuerdo con el numeral 5° y los subnumerales 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X, reviste de suma gravedad, pues, además de no acatar las órdenes de la Superintendencia, la sociedad estuvo expuesta en mayor medida a ser utilizada voluntaria o involuntariamente para actividades que implican el LA/FT/FPADM, poniendo

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 1999: “La noción de orden público económico hace referencia al sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país. En Colombia, si bien no existe un modelo económico específico, exclusivo y excluyente, el que actualmente impera, fundado en el Estado Social de Derecho, muestra una marcada injerencia del poder público en las diferentes fases del proceso económico, en procura de establecer límites razonables a la actividad privada o de libre empresa y garantizar el interés colectivo. Por eso, la Constitución de 1991, al igual que lo hacía la Carta del 86, garantiza la libre competencia pero confía al Estado la dirección general de la economía... (...) al Estado corresponde desplegar una actividad orientada a favorecer el cabal cumplimiento de las prerrogativas inherentes a la libre iniciativa y la libertad económica y, a la vez, procurar la protección del interés público comprometido, en guarda de su prevalencia sobre los intereses particulares que pueden encontrar satisfacción, pero dentro del marco de las responsabilidades y obligaciones sociales a las que alude la Constitución”.



en riesgo, debido a su omisión, su operación y reputación al no contar con un sistema ajustado a la regulación vigente.

Así las cosas, y conforme la parte considerativa de este acto administrativo, se han reunido a cabalidad los elementos que permiten concluir la existencia de una responsabilidad administrativa y, en consecuencia, se procederá a la imposición de la sanción.

## 5.2. Graduación de la sanción

Tal como se expuso en el pliego de cargos, la Superintendencia tiene la facultad de imponer sanciones consistentes en multa de hasta doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV) por cada cargo formulado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3° de la Ley 222 de 1995.

Para efectos de la graduación de la sanción, este Despacho tendrá en cuenta los criterios de graduación de las sanciones dispuestos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011, en tanto resulten aplicables, tal como esta norma lo indica, así:

*“Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:*

1. *Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
2. *Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
3. *Reincidencia en la comisión de la infracción.*
4. *Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
5. *Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
6. *Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
7. *Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente*
8. *Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”.*

En atención a los criterios contenidos en la norma previamente transcrita, así como los antecedentes expuestos en el presente acto administrativo y relacionados con la conducta adoptada por la sociedad; este Despacho considera que no existió beneficio económico, ni reincidencia en la comisión de la infracción. Así mismo, no se halló el empleo de medidas fraudulentas o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. Además, se aprecia que, a través del escrito de descargos y alegatos de conclusión, frente al primer cargo, la Empresa acepta la infracción; por lo que estas circunstancias serán tenidas en cuenta para tasar la sanción.

Este Despacho también tendrá en cuenta como criterio para disminuir el monto de la multa, el hecho que la sociedad haya aportado a la Entidad mediante radicado 2023-01-507332 del 7 de junio de 2023, el acta de la junta directiva No. 54 del 26 de mayo de 2023 en la que consta el nombramiento de los oficiales de cumplimiento principal y suplente y, así

mismo que, remitiera la matriz de riesgos asociados al LA/FT/FPADM de la Compañía bajo los elementos descritos en el numeral 5° y subnumerales del Capítulo X<sup>16</sup>.

Por lo expuesto, esta Superintendencia encuentra procedente imponer una multa de Doscientos Diecinueve Millones Novecientos Noventa y Un Mil Cuarenta y Cuatro Pesos (\$219.991.044) M/Cte, equivalentes a 5187 UVT<sup>17</sup>; por el primer cargo, sin embargo, atendiendo a los criterios de graduación favorables a la Empresa y previamente expuestos, se disminuirá a (\$153.997.972) pesos equivalentes a 3631 UVT, suma que también corresponde a 132,75 SMLMV<sup>18</sup>.

Respecto al segundo cargo, consistente en la falta de una matriz de riesgos u otro mecanismo que identificara, midiera o evaluara los riesgos de LA/FT/FPADM y estableciera las condiciones para su control y monitoreo desde el 31 de agosto de 2021, en contravía de lo dispuesto en los numerales 5, 5.1.1., 5.2., 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3. y 5.2.4. del Capítulo X; la Entidad encuentra procedente imponer una multa de Doscientos Treinta y Dos Millones de pesos (\$232.000.000) M/Cte. equivalentes a 5470,14 UVT<sup>19</sup>; sin embargo, atendiendo a los criterios de graduación favorables a la Empresa y previamente expuestos, concediéndose se disminuirá a 4715,64 UVT<sup>20</sup>, equivalentes a Doscientos Millones de Pesos (\$200.000.000) M/Cte; suma que también corresponde a 172,41 SMLMV<sup>21</sup>.

Por último, se ordenará al representante de la sociedad la lectura de la parte resolutive del presente acto administrativo en la próxima reunión de la junta directiva de la sociedad.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO. – IMPONER a RAPPI S.A.S. NIT. 900843898** por el incumplimiento correspondiente al primer cargo formulado, lo que constituye el desconocimiento a las órdenes impartidas por la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 86 de la Ley 222 de 1995 y según las razones expuestas en la parte motiv a de este acto administrativo, una multa por valor de **Ciento Cincuenta y Tres Millones Novecientos Noventa y Siete Mil Novecientos Setenta y Dos Pesos M/Cte. (\$153.997.972)**, equivalentes a 3.631 UVT, suma que también corresponde a 132,75 SMLMV.

**ARTÍCULO SEGUNDO. - IMPONER a RAPPI S.A.S. NIT. 900843898** por el incumplimiento correspondiente al segundo cargo formulado, lo que constituye el desconocimiento a las órdenes impartidas por la Superintendencia de Sociedades de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 86 de la Ley 222 de 1995, una multa por valor de **Doscientos Millones de Pesos (\$200.000.000) M/Cte;** suma que equivale a 4.715,64 UVT y que

<sup>16</sup> Reporte que fue complementado con el radicado 2023-01-540891 del 27 de junio de 2023, en el que se anexa el acta 55 del mismo órgano social nombrando un nuevo oficial de cumplimiento principal y la nueva versión de la matriz de riesgos.

<sup>17</sup> UVT vigente para el año 2023: \$42.412

<sup>18</sup> Salario Mínimo Legal Mensual Vigente año 2023: \$1.160.000 pesos.

<sup>19</sup> Ut. supra.

<sup>20</sup> Ut. supra.

<sup>21</sup> Ut. supra.

también corresponde a 172,41 SMLMV, de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO. - ADVERTIR** que el pago de las multas impuestas deberá ser efectuado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria del presente acto administrativo mediante pago electrónico PSE, para lo cual debe ingresar a la página web [www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co), opción “Servicios Electrónicos”, -Estado de Cuenta y Pago o mediante la presentación de la cuenta de cobro con código de barras que este mismo sistema le provee, en cualquier sucursal de Bancolombia.

**ARTÍCULO CUARTO. - ORDENAR** al Representante Legal de la Sociedad leer la presente resolución en la próxima reunión de la junta directiva o máximo órgano social, de lo cual dejará expresa constancia en el texto de la respectiva acta.

**ARTÍCULO QUINTO. – ADVERTIR** que contra la presente resolución procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación que podrán interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación ante la Directora de Cumplimiento de la Superintendencia de Sociedades, en consonancia con establecido en los artículos 74 y 76 inciso 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**PARÁGRAFO.** - El recurso de apelación podrá interponerse directamente ante el Superintendente Delegado de Asuntos Económicos y Societarios, en concordancia con el numeral 2 del artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO SEXTO. - NOTIFICAR** el presente acto administrativo al Representante Legal de la Sociedad, RAPPI SAS de conformidad con lo establecido en los artículos 57, 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas concordantes, al correo electrónico de notificación judicial, [REDACTED] o en su defecto a la Dirección de notificación judicial, Calle.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. - REMITIR** esta resolución una vez ejecutoriada al Grupo de Cartera de esta Entidad.

Notifíquese y cúmplase,



**MERY ANGÉLICA MANTILLA GARCÍA**  
Directora de Cumplimiento

TRD: JURÍDICO

