



Al contestar cite el No. 2023-01-668266

Tipo: Salida Fecha: 22/08/2023 04:41:54 PM
Trámite: 155019 - SANCIÓN POR SAGRILAFT
Sociedad: 900749166 - MECO INFRAESTRUCTU Exp. 83925
Remitente: 240 - DIRECCION DE CUMPLIMIENTO
Destino: 515 - GRUPO DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS
Folios: 24 Anexos: NO
Tipo Documental: RESOLUCION Consecutivo: 240-010185

RESOLUCIÓN

Por la cual se impone una sanción

VERSIÓN PÚBLICA

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 2021¹ y el artículo 12 numeral 12.2 de la Resolución 100-000041 de 2021² 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 2020³ de la Superintendencia (en adelante, el “Capítulo X”) por parte de **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S** (en adelante, “MECO”, o “la Sociedad”) identificada con el NIT 900.749.166.

SEGUNDO - ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. Esta Superintendencia mediante la Resolución No. 240-011460⁴ del 11 de julio de 2022 resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO. - DECRETAR la apertura de la investigación administrativa tendente a determinar el presunto incumplimiento por parte de **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S.**, identificada con NIT. 900.749.166, a las órdenes impartidas por la Superintendencia de Sociedades en el Capítulo X, de conformidad con lo expuesto en el presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - FORMULAR CARGOS a **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S.**, identificada con NIT. 900.749.166, en los términos descritos en la parte considerativa del presente Acto Administrativo”.

Los cargos formulados a la Sociedad correspondieron a los siguientes:

“5.1. La sociedad MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S. no habría aprobado el SAGRILAFT dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 y 7.2 del Capítulo X.

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

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

³ Modificada parcialmente por la Circular Externa 100-00004 y la Circular Externa 100-0000 15 de 2021.

⁴ Radicado No. 2022-01-555381 del 11 de julio de 2022

5.2. La sociedad **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S** no cuenta con un **SAGRILAFT** ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en las Circulares Externas No. 100-000016 de 2020 y No. 100-000004 del 9 de abril de 2021 de la Superintendencia de Sociedades.

5.3. La sociedad **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S** no habría identificado ni evaluado el riesgo **LA/FT/FPADM** en los términos de los numerales 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X”.

2.2. La Superintendencia de Sociedades mediante la Resolución 240-006133⁵ del 30 de abril de 2023, decidió:

“PRIMERO. REVOCAR la Resolución 240-000033 del 04 de enero de 2023 por medio de la cual la Superintendencia de Sociedades impuso una multa por valor de CUARENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$41.804.400) M/CTE equivalente a 985,67 UVT. en contra de la Sociedad **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S**, identificada con NIT. 900.749.166 por el incumplimiento 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, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO. OTORGAR a la sociedad **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S.**, identificada con NIT. 900.749.166 la oportunidad procesal para que presente los descargos y solicite o aporte las pruebas que pretendan hacer valer de conformidad con el artículo 47 del CPACA, y continuar las actuaciones procesales correspondientes dentro de la investigación administrativa 240-0011460 del 11 de julio de 2022”.

Lo anterior, conforme situaciones de orden procesal que debieron ajustarse para dar garantía plena al derecho al debido proceso.

2.3. La Sociedad, a través de su Apoderada general [REDACTED], identificada con la cédula de ciudadanía N° [REDACTED] de Bogotá D.C. y tarjeta profesional de [REDACTED] N° [REDACTED] del [REDACTED], presentó descargos y aportó pruebas mediante radicado No. 2023-01-426051 el 11 de mayo del 2023, dentro del término procesal oportuno.

2.4. Esta Superintendencia mediante la Resolución No. 240-007994⁶ del 8 de junio de 2022 resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: OTORGAR valor probatorio y **DECRETAR** las pruebas documentales aportadas por la señora [REDACTED] Apoderada general de la Sociedad **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S.** identificada con el NIT 900.749.166., a través del escrito radicado bajo el número 2023-01-426051 del 8 de mayo de 2023, para que sean incorporadas a la actuación y que corresponden a las individualizadas así:

⁵ Radicado 2023-01-358021

⁶ Radicado No. 2023-01-509604 del 08 de junio de 2023

1. Poder general suscrito por la Sociedad Meco Infraestructura SAS y [REDACTED] con constancia de vigencia No. 585 del 19 de agosto de 2022. Anexo 1.
2. Documentos en el que consta el envío del acta de la visita administrativa llevada a cabo el 7 de diciembre de 2022 y el acta de la visita administrativa suscrita por los representantes de la sociedad. Anexo 2.
3. Declaración Oficial de Cumplimiento Corporativa, señora [REDACTED] 19 de mayo de 2022. (3fls). Anexo 3.
4. Documento "Acta de aprobación sistema de Cumplimiento" (1fl, el cual comienza con numeral 4, informe cumplimiento) e informe de evaluación de [REDACTED] 2019 (4fls). Anexo 4.
5. Acta No. 24 del 31 de marzo de 2022 de la Asamblea General de Accionistas donde se aprueba el SAGRILAFT. (4 fls). Anexo 5.
6. Documento denominado "PGPL.P417 SAGRILAFT" del año 2019. (29 fls). Anexo 6.
7. Documento denominado "SAGRILAFT Meco Infraestructura SAS" del 19 de enero de 2022. (27 fls). Anexo 7.
8. Documento en Excel denominado: "Matriz de riesgos UES GRC Cumplimiento" Anexo 8.
9. Documento en Excel denominado: "Matriz de riesgos SAGRILAFT Meco Infraestructura SAS. Anexo 9.
10. Acta No. 23 del 20 de julio de 2021 de la Asamblea General de Accionistas donde se designa al Oficial de Cumplimiento (3fls) y se adjunta la Hoja de Vida (8fls). Anexo 10.
11. Contrato [REDACTED] (9 fls). Anexo 11.
12. Contrato [REDACTED] (8fls). Anexo 12."

2.5. La Sociedad, a través de su Apoderada general [REDACTED], identificada con la cédula de ciudadanía N° [REDACTED] de Bogotá D.C., y tarjeta profesional de [REDACTED] N° [REDACTED] del [REDACTED], presentó alegatos de conclusión mediante radicado No. 2023-01-565717 el 10 de julio del 2023, dentro del término pertinente.

TERCERO - ARGUMENTOS PRESENTADOS EN LOS DESCARGOS

La Sociedad se pronuncia frente a los antecedentes del presunto incumplimiento, la normatividad aplicable al caso que se estudia, la obligatoriedad de la implementación de las órdenes emitidas en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica y la formulación de los cargos.

3.1. Frente a los antecedentes del presunto incumplimiento

La Apoderada se pronunció frente a los antecedentes expuestos en la resolución de formulación de cargos, manifestando lo siguiente para cada numeral:

Frente al numeral 2.1 de la resolución de formulación de cargos, considera que no es un antecedente sobre el cual debería pronunciarse por cuanto trata de la expedición de la Circular Externa 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada a su vez por la Circular 100-000004 del 9 de abril de 2021) por medio de la cual se modifica integralmente el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de 2017.

en la Circular LA/FT/FPADM, a lo que, en acatamiento inmediato, se solicitó a la Alta Dirección una contratación específica para cumplir a cabalidad con este punto. Dentro de los cuales, manifiestan que se efectuaron los siguientes:

- La adquisición de un software de control de terceros [REDACTED] que complementara los procedimientos de diligencia, diligencia ampliada y de registro y conocimiento de proveedores, clientes y subcontratistas, en cumplimiento de la sección 5.3 de la Circular LA/FT/FPADM, en el que se establece la política de procedimientos de debida diligencia y debida diligencia intensificada;
- El nombramiento de Oficial de Cumplimiento para Colombia, que cumpliera con los requerimientos descritos en la sección 5.1.4.3.1 de la Circular LA/FT/FPADM, así como la adquisición de una formación complementaria para el mismo, que fortaleciera sus conocimientos y experiencia, en línea con lo requerido por la Superintendencia de Sociedades; y
- La verificación de la Política de Gestión Integrada de Riesgos, así como las matrices de riesgo marco de la organización, buscando armonizar con los requerimientos de la Circular LA/FT/FPADM previstos en la sección 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3 y 5.2.4.

Concluye este primer punto diciendo que la Sociedad ha venido en una constante implementación y mejoramiento del sistema **SAGRILAF** con el fin de atender cualquier inexactitud que a juicio de la Superintendencia se haya presentado o identificado.

En segundo lugar, manifiesta que la Resolución No. 240-011460⁸ del 11 de julio de 2022, específicamente en su sección 3, cita varias políticas y órdenes contenidas en la Circular LA/FT/FPADM de esta Superintendencia, las cuales se afirma fueron incumplidas por **MECO**, sin que se especificara, en detalle, en qué consistió ese supuesto incumplimiento normativo, limitándose a transcribirlas.

Además, consideró que, en varios de los cargos formulados a **MECO**, la Superintendencia se limitó a señalar hechos genéricos en torno al presunto incumplimiento de la Sociedad, pero no determinó cómo estos hechos infringen las disposiciones que considera violadas. Por lo que a juicio de la Apoderada no le es posible ejercer adecuadamente el derecho a la defensa al no tener certeza de los cargos acusados.

Como consecuencia, la Sociedad manifiesta que dicha falta de motivación en los cargos genera una violación al debido proceso y demuestra un incumplimiento de un deber por parte de esta Entidad, ya que toda formulación de un acto administrativo se debe hacer con precisión y claridad con el fin de proteger de forma subsidiaria el derecho a la defensa. Para ello se requiere una serie de presupuestos mínimos dentro de los pliegos de cargos, de los cuales están: i) a individualización detallada de los cargos o hechos que dan origen a la actuación; ii) la delimitación de las acciones; iii) los sujetos y circunstancias de tiempo modo y lugar específicas en que se dieron las actuaciones investigadas por parte de las entidades competentes; iv) personas investigadas y v) las medidas que serían procedentes.

¹⁰ Radicado No. 2022-01-555381 del 11 de julio de 2022

Posteriormente, cita jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁹ en donde se manifiesta que la primera oportunidad para ejercer el derecho de contradicción es en el momento del traslado de la comunicación del inicio de la investigación sancionatoria, debido a que es allí donde se instaura la base sobre la cual se desarrollará todo el proceso, consecuentemente, manifiesta que la posición se ha reiterado en el Consejo de Estado, resumiendo que la jurisdicción contenciosa administrativa ha sido vehemente al reprochar la práctica de la administración consistente en formular cargos de manera indeterminada, carente de precisión y certeza.

Concluyendo para este segundo punto que la Sociedad se encuentra profundamente frustrada al sentir que su derecho a la defensa se encuentra limitado por la manera en que esta Entidad ha formulado los cargos en contra de ella pues las acusaciones a juicio de la Apoderada son “*vagas y genéricas*”.

3.3 Respeto de la obligatoriedad en la implementación de las Instrucciones impartidas por la Circular LA/FT/FPADM

La Sociedad manifestó que en la sección 4.1 de la Resolución No. 240-011460¹⁰ la Superintendencia indicó que la Sociedad tenía plazo para implementar el **SAGRILAFT** hasta el 31 de agosto de 2021, dado que cumplió con los requisitos establecidos en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica en el año 2020. En efecto, la Apoderada afirma que **MECO** implementó el **SAGRILAFT** antes del vencimiento del plazo señalado, esto es antes del 31 de agosto de 2021, generándose los ajustes necesarios a sus sistemas de administración de riesgos para cumplir con los requerimientos de la Circular 100-000016 de 2020 LA/FT/FPADM.

3.4. Respeto de la formulación de cargos

3.4.1. Sobre el cargo “La Sociedad MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no implementó de manera adecuada el **SAGRILAFT**”.

Frente a este cargo la Sociedad manifestó que, sí tiene implementado un **SAGRILAFT** con los controles pertinentes, los cuales aún están vigentes. Señaló que el Capítulo X no constituye un manual inequívoco y absoluto para poder determinar adecuada o no una implementación, y a juicio de **MECO** la implementación que le ha dado a su sistema ha sido correcta.

Consideró injusto e improcedente aseverar y establecer cargos sin respaldo amplio y pruebas específicas respecto a que la implementación “*no es adecuada*”, siendo este cargo una lesión al debido proceso y al derecho de defensa, así como una respuesta desproporcionada a sabiendas de que el **SAGRILAFT** está existente y no ausente en la organización.

Sobre este punto señala el “*Anexo 3 Declaración de Oficial de Cumplimiento Corporativo*”.

⁹ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN C EN DESCONGESTIÓN. Magistrado Ponente: ANA MARÍA RODRIGUEZ ÁLAVA, Bogotá D.C, cuatro (4) de marzo de dos mil trece (2013). Radicado No. 11001-33-31-004-2011-00002-01.

¹⁰ Radicado No. 2022-01-555381 del 11 de julio de 2022

3.4.2. Sobre el cargo “La Sociedad no habría aprobado el **SAGRILAFT** dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 y 7.2 del Capítulo X”.

La Sociedad manifestó que el **SAGRILAFT** sí se habría aprobado dentro del plazo establecido por esta Superintendencia, aporta los “Anexos 4 y 5”, los cuales son los documentos que confirman la voluntad de la organización de implementar el sistema en todas las operaciones, sucursales y subsidiarias.

Manifestó que, en la visita administrativa, se expuso el Acta No. 1 del 18 de mayo de 2018, mediante la cual **MECO** adoptó el código de ética y su sistema de cumplimiento. Señaló la Apoderada en sus alegatos que: “A criterio de la Oficialía, enviar esta acta en el momento de solicitud, demostraba de manera fehaciente la fecha desde la que se le otorgaba validez a todo el sistema de cumplimiento, por ser el punto de partida, el mandato de voluntad del órgano máximo de la organización, dentro del cual, se incorporaba un **SAGRILAFT** previo, que, en congruencia con la voluntad de la organización de adoptar esto como buena práctica en pro de su sostenibilidad ha sido actualizado conforme se han venido requiriendo de acuerdo a las normativas internacionales, entre ellas, la colombiana¹¹”.

Indicó que el comportamiento de la organización, sus sucursales y subsidiarias es mantener de manera orgánica un sistema corporativo que homologue y cumpla todas las normativas y leyes de los países donde se opera, por lo que en el momento en que la circular 100- 000016 de 2020 fue publicada, se realizaron las gestiones de verificación si se cumplía con lo requerido. Al punto que:

- (i) El **SAGRILAFT** fue aprobado, antes del vencimiento del plazo señalado, esto es antes del 31 de agosto de 2021, como consta en Acta de marzo 2019, actualizado por la Oficialía de Cumplimiento en abril 2021 y luego de las observaciones de la Superintendencia, ratificado de manera literal (como se solicitó en visita) en Junta Directiva de marzo de 2022;
- (ii) Se nombró al Oficial de Cumplimiento para **MECO**, como presuntamente consta en contrato de trabajo, y acción de personal de abril 2021 en anexo 10,
- (iii) Se dotó el sistema de herramientas como [REDACTED], tal como consta en contrato de servicio en anexo 11; y
- (iv) Se incorporó un sistema de manejo de riesgos y terceros [REDACTED] con el ente internacional [REDACTED], tal como consta en anexo 12.

Lo anterior, para dar cumplimiento a la Circular 100-000016 de 2020, y mejorar así el sistema, en línea con las prácticas internacionales.

Sin embargo, resaltan que el sistema de cumplimiento de la Casa Matriz fue aprobado y aplicado a **MECO** mediante acta en anexo 4, y, mediante acta de Asamblea General de Accionistas No. 24 la cual se encuentra en el anexo 5, “se ratifica la aprobación del **SAGRILAFT** para Mecos en su operación Colombia”.

¹¹ Pág. 18

Reiteran que, a partir de la visita de la Superintendencia en diciembre 2021, el Oficial de cumplimiento para Colombia, en coordinación con su homóloga corporativa, acataron recomendaciones para subsanar criterios de forma señalados en dicha visita, pero se enfatiza en que el sistema de cumplimiento, sistema de control, prevención y mitigación de riesgo, diligencia debida, **SAGRILAFT**, entre otros, estaba y continúa en funcionamiento, no obstante, a juicio de los funcionarios de esta Entidad, se requería cierta literalidad en algunos de los documentos y actas.

Concluyendo que la Sociedad se encuentra lejos de no cumplir con las disposiciones de la Superintendencia de Sociedades ya que ésta ya disponía de un sistema para efectos de regular el **SAGRILAFT**.

3.4.3. Respecto al cargo: “La Sociedad **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S** no cuenta con un **SAGRILAFT** ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en las Circulares Externas No. 100-000016 de 2020 y No. 100-000004 del 9 de abril de 2021 de la Superintendencia de Sociedades”.

La Sociedad manifestó que la Superintendencia en el pliego de cargos no especificó las violaciones ni estableció las pruebas para manifestar que **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S** no cuenta con un sistema **SAGRILAFT** ajustado a la orden emitida, así mismo, que esta Entidad se limita nuevamente a hacer inferencias a partir de situaciones que no se explican en detalle tales como (i) en el documento remitido se habla de **SAGRILAFT**, por lo tanto, no se encuentra actualizado integralmente con la Circular LA/FT/FPADM, lo cual muestra que no hay un nexo causal explícito como lo pretende hacer ver este Ente de Control y (ii) las medidas para el control de riesgo LA/FT/FPADM son generales y no se adaptan a Colombia.

Bajo ese entendido, **MECO** manifiesta que la Superintendencia vulnera el derecho a la defensa de la Sociedad dado que la motivación de este cargo (y otros) no determina las auténticas razones por las cuales la Entidad considera que se infringió la norma.

Indicó que el **SAGRILAFT** implementado en la Sociedad cumple con las disposiciones señaladas en el Capítulo X de la Circular pues una vez actualizado y, en relación únicamente con la Sociedad, se hace mención de algunos procedimientos descritos en el numeral 6 del manual, como los siguientes:

- “6.1. Debida diligencia ampliada
- 6.2. Admisión de personas públicamente expuestas (PEP)
- 6.3. Contratación de colaboradores
- 6.4. Nombramiento de miembros de Junta Directiva y administradores
- 6.5. Admisión de Clientes, Proveedores, Contratista y Consorcios
- 6.6. Admisión de socios
- 6.7. Incursión en nuevas jurisdicciones u ofrecimiento de nuevos productos
- 6.8. Reserva
- 6.9. Actualización de información
- 6.10. Manejo de Efectivo
- 6.11. Temas operativos del área financiera

En el numeral 8 se indican los Procedimientos y Metodologías del **SAGRILAFT**:

- 8.1. Procedimientos, Desarrollo y metodología del SAGRILAFT
- 8.2. Conflictos de Interés
- 8.3. Soporte de todas las operaciones, negocios y contratos
- 8.4. Documentación
- 8.5. Gestión de información
- 8.6. Inducción y Capacitación
- 8.7. Reportes
- 8.8. Clausula anticorrupción¹²

Aclarando que cada uno de los procedimientos mencionados se encuentra acompañado de los correspondientes formatos.

En relación con las funciones de los responsables, la Sociedad expone cuales son las funciones establecidas en el sistema para la Junta Directiva, Comité de Auditoría y riesgo, Alta Gerencia, Oficial de Cumplimiento y Auditoría Interna.

3.4.4. En relación con el cargo: *“La Sociedad MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no habría identificado ni evaluado el riesgo LA/FT/FPADM en los términos de los numerales 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X”.*

La Sociedad, en primer lugar, resalta que el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de esta Superintendencia constituye instrucciones y parámetros mínimos que deben seguir las empresas vigiladas en materia LA/FT/FPADM, por lo que al ser pautas generales en la implementación de un **SAGRILAFT** constituye una limitante para el ejercicio de la facultad de control en cabeza de esta Entidad.

Posteriormente, la sociedad hace un breve resumen de cada una de las etapas que se contemplan en la orden emitida por la Superintendencia de Sociedades y señala expresamente lo siguiente:

“Establecido lo anterior, extraña enormemente a MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S que la Supersociedades, en relación con la matriz de riesgos, afirme que MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no ha identificado ni evaluado el riesgo LA/FT/FPADM porque “no pudo establecer los mecanismos y medidas que permitan un adecuado conocimiento, identificación e individualización de los Factores de Riesgo LA/FT/FPADM que le resultaren aplicables, teniendo en cuenta operaciones, productos, servicios y contratos que lleve a cabo o pretenda desarrollar, así como sus contrapartes, y de los beneficiarios finales de estas, al igual que los países o áreas geográficas de operación, canales y demás características particulares de la Sociedad”, en vista que esta descripción no corresponde a las etapas mínimas de identificación, medición, control y monitoreo del riesgo de LA/FT/FPADM ni al contenido mínimo que estas deben contener, por lo que la Superintendencia estaría pidiendo la implementación de requisitos adicionales que MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no estaría obligado a cumplir ni tendría que tener implementados por no estar expresamente contemplados dentro de la Circular LA/FT/FPADM¹³”.

¹² Pág. 20

¹³ Págs. 24 y 25.

Como último argumento, manifiestan que la matriz de riesgos sobre la cual se hizo la vista administrativa pertenecía al grupo empresarial en razón de que el objeto social en los distintos países es el mismo. No obstante, la Sociedad acata la instrucción de los funcionarios de la Superintendencia respecto a la observación que la Sociedad debe tener una matriz de riesgos independiente con los factores establecidos en el Capítulo X.

Finalmente, exponen algunos de los riesgos que se encontraban en la matriz de riesgos objeto de la visita y recalcan que cada riesgo contaba con el mismo análisis de casa matriz.

Bajo esos argumentos la Sociedad solicita dar por concluido el procedimiento sancionatorio iniciado y en consecuencia, archivar el presente procedimiento sancionatorio, por no existir mérito para continuar con el mismo, en la medida en que MECO ha cumplido con las normas presuntamente infringidas.

CUARTO - CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. Respecto de la normatividad aplicable al caso que se estudia

Para el caso en concreto es importante aclarar que a MECO no se le está acusando de un presunto incumplimiento a una ley, sino por el presunto incumplimiento a una orden emitida por el Ente Supervisor, quien emite dicha instrucción en facultad de la misma ley. Ahora para ilustrar su diferenciación, la ley se define como:

“(...) Una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar”¹⁴. (negrilla fuera del texto original)

Por otro lado, una orden se caracteriza por ser de carácter particular emitida a un público en específico, que para el caso en concreto son los supervisados de la Superintendencia, ya que como se aprecia en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de la Entidad, el ámbito de aplicación es solo para las sociedades que cumplan con la totalidad de los requisitos allí definidos.

Situación que de manera expresa señala el numeral 8 del Capítulo X de la circular Básica Jurídica, así:

“El incumplimiento de las órdenes e instrucciones impartidas en el presente Capítulo X, dará lugar a las investigaciones administrativas que sean del caso y a la imposición de las sanciones administrativas pertinentes a la Empresa Obligada, el Oficial de Cumplimiento, revisor fiscal o a sus administradores, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 86 de la Ley 222 de 1995, sin perjuicio de las acciones que correspondan a otras autoridades”. (subrayas nuestras).

Ahora bien, sobre el presunto cumplimiento alegado por la Sociedad se evaluarán los argumentos presentados de la siguiente manera:

¹⁴ L.57/1887

4.2. Respeto a la presunta falta de motivación de los cargos que deriva en una violación al Debido Proceso y al Derecho de Defensa

Frente a los cargos formulados, la Apoderada de la Sociedad realizó algunas anotaciones preliminares respecto a los derechos que considera vulnerados dentro de la actuación administrativa que se ha desplegado.

Al respecto, señaló que no le era posible ejercer su derecho de defensa porque no tenía total certeza respecto del contenido de la transgresión de la norma citada por la Superintendencia. Indicó la Apoderada, que la Entidad se limitó a señalar en cada cargo una serie de normas que han sido supuestamente infringidas, sin explicar en qué consistieron cada una de las faltas y la relación entre los hechos y la norma específica que establece la obligación.

En cuanto a esta afirmación, la Dirección considera necesario precisar, en primer lugar, que la Resolución No. 240-011460¹⁵ del 11 de julio de 2022 que decreta la apertura de la investigación administrativa adelantada contra la Sociedad, es un acto administrativo que describe las faltas o infracciones en las que se concreta la imputación jurídica de acuerdo con unos presuntos hechos ocurridos, que dieron lugar a un posible incumplimiento por parte de la Sociedad frente a lo establecido en la Circular Externa No. 100-000016 de 2020 y circulares modificatorias, que conforman el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica.

Ahora bien, encontramos que contrario a lo indicado por la Sociedad, la Entidad en el pliego de cargos sí realizó una explicación suficiente de cada una de las presuntas faltas y las contrastó con las normas presuntamente vulneradas.

Es así como frente al primer cargo, sobre extemporaneidad en la aprobación del sistema, se describe específicamente la fuente normativa (numeral 7.1 y 72 del Capítulo X), se explica la fecha límite para adoptar el SAGRILAFIT, la fecha en que la Sociedad quedó obligada a aplicar el Capítulo X y, también, la ausencia del acta de aprobación del sistema para Colombia.

Respecto al segundo cargo referente a la falta de un sistema que se adapte a la normatividad colombiana, la Superintendencia explica en el pliego de cargos que la violación normativa se relaciona con el numeral 5 del Capítulo X, y que las medidas tomadas por parte de **MECO** para el control del riesgo de LA/FT/FPADM son generales y no se adaptan específicamente para la Sociedad en Colombia en aspectos tales como funciones del máximo órgano, funciones del Oficial de Cumplimiento en Colombia, Debida Diligencia en Colombia, divulgación del manual y capacitaciones en Colombia, funciones de auditoría al interior de la Sociedad en Colombia e informes a la Asamblea General de Accionistas, entre otros.

Sobre el tercer cargo denominado, *“La Sociedad no habría identificado ni evaluado el riesgo LA/FT/FPADM en los términos de los numerales 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X”*, hallamos que desde el mismo enunciado se hace una remisión a la fuente normativa y enseguida se explica que la matriz de riesgos se aplica de manera general a todas las empresas del grupo empresarial, por lo que no se tiene en consideración una clasificación

¹⁵ Radicado No. 2022-01-555381 del 11 de julio de 2022

específica de los factores de Riesgo LA/FT/FPADM y de los mismos para Colombia, con las particularidades que ello implica.

Por lo tanto, como se expuso a la Sociedad mediante Oficio 240-156056 del 11 de julio de 2022, esta Entidad de conformidad con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, señaló que existían méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 86 de la Ley 222 de 1995, como resultado de los hallazgos obtenidos de la visita administrativa adelantada por esta Superintendencia el día 7 de diciembre de 2021 como consta en credencial 2021-01-700848.

Posteriormente, dichas situaciones fueron expuestas en el pliego de cargos, por lo que a partir de allí se expuso la normatividad aplicable al caso y, uno a uno, los cargos formulados fueron explicados de acuerdo con la información presentada por la Sociedad, antes y durante la visita administrativa, relacionando para cada uno de ellos, el material probatorio fundamento de los mismos conforme lo solicitado por esta Entidad y la evidencia enviada u omitida por parte de la Sociedad.

A juicio de esta Dirección, es evidente que no se ha vulnerado el derecho de defensa, pues de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, la garantía del debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de la administración, en cuanto constituyen derechos de los sujetos procesados que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten.

Referido lo anterior, el Derecho al Debido Proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, ha sido desarrollado por parte de la jurisprudencia Constitucional, como:

“(...) conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia (...)”¹⁶

Este derecho resulta extensivo en materia administrativa en cuanto:

*“(...) la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, **garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas**, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”¹⁷ (negrilla fuera del texto original)*

Por otro lado, de acuerdo con la Corte Constitucional, el Derecho a la Defensa es:

*“Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido **como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída,***

¹⁶ C.Const., Sent. C-431, jun.4/2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁷ Idem.

de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga.”¹⁸ (negrilla fuera del texto original)

Bajo esos lineamientos, esta Superintendencia ha respetado todas las etapas procesales con el fin de dar las garantías constitucionales a **MECO** y ha sido clara respecto a los cargos acusados desde el primer acto administrativo.

4.3. Sobre el cargo: “La Sociedad MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no implementó de manera adecuada el SAGRILAFT”.

La Superintendencia a través de las facultades legales otorgadas, emite órdenes a sus supervisados en diferentes áreas, para el caso en concreto en materia de prevención de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación y proliferación de armas de destrucción masiva se ordena la implementación de un sistema de autogestión integral contra las conductas delictivas mencionadas –**SAGRILAFT**-.

La Sociedad adquirió la calidad de obligada a implementar el **SAGRILAFT** en cumplimiento de los requisitos con corte a 31 de diciembre de 2020, pues tal como lo establece el numeral 7.1 del Capítulo X:

“para el año 2021, las Empresas que adquieran la calidad de Empresas Obligadas al SAGRILAFT o al Régimen de Medidas Mínimas con corte al 31 de diciembre de 2020, deberán poner en marcha el SAGRILAFT o el Régimen de Medidas Mínimas, respectivamente, a más tardar el 31 de agosto del 2021”.

Bajo ese parámetro, la Superintendencia posterior al 31 de agosto del 2021 podría iniciar sus facultades como ente supervisor en las empresas obligadas verificando que estas cumplieran con los lineamientos de la orden emitida, la cual es la implementación de un sistema **SAGRILAFT**.

La Sociedad para demostrar el cumplimiento sobre este punto, en los descargos y en los alegatos de conclusión relaciona el anexo 3 como evidencia de la implementación correcta del **SAGRILAFT**. Este anexo, es una carpeta denominada “*declaración de oficial de cumplimiento corporativa*” y en ella se contiene un documento en formato pdf llamado “*declaración de oficial de cumplimiento*”. Dicho documento efectivamente es una declaración de quien fuere en su momento Oficial de Cumplimiento- [REDACTED], en la cual manifiesta estar en el cargo desde el año 2020 y da fe de la voluntad de MECO de crear un sistema contra LA/FT/FPADM, hostigamiento, protección de DDHH, análisis y abordaje de operaciones sospechosas, ética, diligencia de terceros, cumplimiento normativo, entre otros.

Ahora bien, es de resaltar que el **SAGRILAFT** es un sistema que se encuentra compuesto por varios elementos que se deben ver evidenciados de diferentes maneras, por lo tanto, aun cuando la Oficial de Cumplimiento de fe de la voluntad de la creación del sistema no es prueba de que se haya implementado y aprobado de manera adecuada o en los

¹⁸ C.Const 025/2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil

términos establecidos de acuerdo con las instrucciones emitidas por esta Superintendencia.

Además, es de recalcar que el cargo al que se hizo referencia no versa sobre la vigencia del sistema en la organización, como lo hace saber la Sociedad, sino por el contrario que el **SAGRILAFT** que posee la empresa no se implementó de manera adecuada, es decir, que no tuvo en cuentas elementos y procedimientos establecidos en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de esta Superintendencia.

4.4. Sobre el cargo: “La Sociedad no habría aprobado el SAGRILAFT dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 y 7.2 del Capítulo X”.

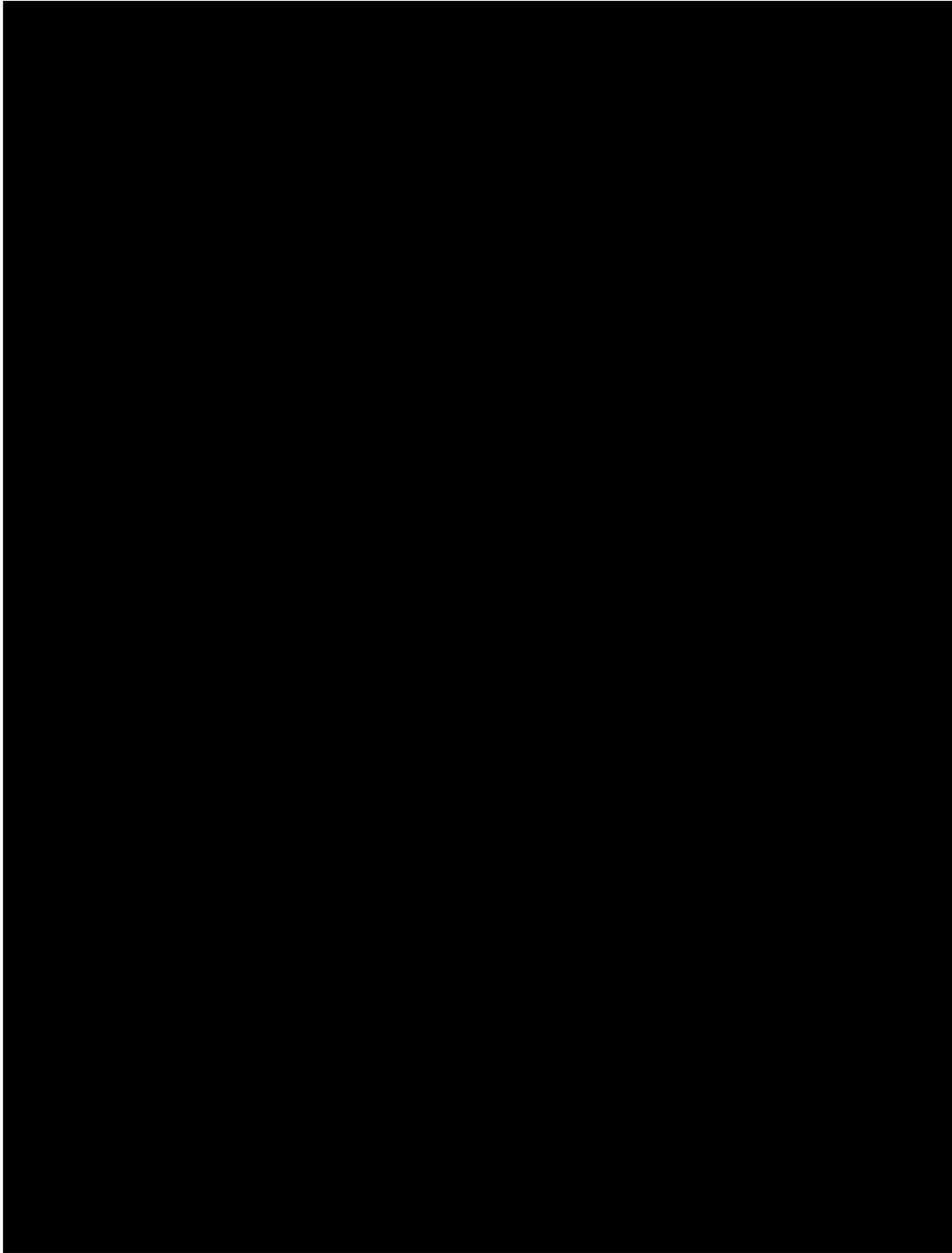
El literal b del numeral 5.1.4.1 del Capítulo X, establece que:

“Funciones de la Junta Directiva o el Máximo Órgano Social
(...) b. *Aprobar el SAGRILAFT y sus actualizaciones, presentadas por el representante legal y el Oficial de Cumplimiento”.*

Como se observa es la Junta Directiva o el Máximo Órgano Social, quien debe aprobar el **SAGRILAFT**. En ese entendido, la forma de demostrar su aprobación e implementación dentro del tiempo fijado por esta Entidad es el acta de aprobación en donde la administración toma la decisión de implementar este sistema de prevención al interior de la compañía.

Frente a este punto, la Sociedad en los descargos aportó las pruebas documentales referidas como anexo 4 y 5 en donde “*confirman y reconfirman*” la voluntad de la organización para implementar el sistema **SAGRILAFT**.

Sin embargo, el anexo 4 es una carpeta denominada “*acta de junta aprobación de sistema de cumplimiento*”, en ella están dos archivos en formato PDF llamados “*Acta Aprobación Políticas Cumplimiento*” e “*Informe ██████ Cumplimiento 2019*”. El primer archivo es un extracto de acta de Junta Directiva, por medio de la cual se expone el informe de ██████ y se aprueba por los directivos, en ella no se hace mención de la aprobación del sistema **SAGRILAFT**, asimismo, tampoco se logra evidenciar año o fecha del acta, veamos:



El segundo archivo es un documento informativo hecho por la firma [REDACTED] a la Junta Directiva, donde se solicitó por parte de **MECO**, que la firma realizará un diagnóstico frente al cumplimiento de estándares de gobierno, riesgo y control, bajo normas ISO, código voluntario de mejores prácticas de gobierno corporativo del Instituto de Costa Rica y principios de la OCDE/G20 2015.

Respecto del anexo 5 es una carpeta denominada “Anexo 5 ratificación **SAGRILAFT** luego visita Supersociedades”, dentro de ella existe un archivo en formato PDF llamado “Acta de aprobación de **SAGRILAFT MECO INFRAESTRUCTURA SAS**”. Este documento es el acta de Asamblea General de Accionistas No. 24 del 31 de marzo de 2022, en la cual se aprueba el Sistema de Autocontrol y Gestión Integral contra el Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

No obstante, dicha aprobación se encuentra fuera del periodo otorgado por esta Superintendencia, es decir que **MECO** duró desde el 31 de agosto de 2021 al 31 de marzo de 2022 (7 meses), sin la implementación y adecuación de un **SAGRILAFT** acorde a los lineamientos establecidos por el Ente Supervisor.

Frente a la mención realizada por la Sociedad: “(i) el **SAGRILAFT** fue aprobado, antes del vencimiento del plazo señalado, esto es antes del 31 de agosto de 2021, tal como consta en Acta de marzo 2019, actualizado por la Oficialía de Cumplimiento en abril 2021 y luego de las observaciones de la Superintendencia, ratificado... en Junta Directiva de Abril de 2022”, debe señalarse que dentro del acervo probatorio no se encontró evidencia del “Acta de marzo de 2019”, ni de “abril de 2021”.

Es de recalcar que, este cargo no versa sobre la vigencia del sistema en la organización, como lo hace saber la Sociedad, sino por el contrario que el **SAGRILAFT** que posee la Sociedad no se aprobó dentro del tiempo establecido por el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica emitida por la Superintendencia.

Como quiera que la Sociedad no logró demostrar la existencia del Acta de Junta Directiva o del Máximo Órgano Social que demostrara fehacientemente la aprobación en término del sistema **SAGRILAFT** acorde con los parámetros establecidos en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica emitida por esta Superintendencia dentro del término otorgado, la Sociedad incumplió la orden emitida por esta Entidad.

4.5. Frente al cargo: “La Sociedad MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no cuenta con un **SAGRILAFT ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en las Circulares Externas No. 100-000016 de 2020 y No. 100-000004 del 9 de abril de 2021 de la Superintendencia de Sociedades”.**

El numeral 5 del Capítulo X de la Circular Básica Jurídica señala:

*“El **SAGRILAFT** deberá tener en cuenta los riesgos propios de la Empresa Obligada y la materialidad, relacionados con LA/FT/FPADM, para lo cual se debe analizar el tipo de negocio, la operación, el tamaño, las Áreas Geográficas donde opera y demás características particulares (...).”*

Bajo ese entendido el sistema de autogestión contra el LA/FT/FPADM de **MECO** debería aplicar única y exclusivamente a dicha empresa de acuerdo a sus características particulares ya que de esta manera se obliga a que el sistema se adapte a la realidad de la empresa y no del grupo empresarial en general.

Por otra parte, el **SAGRILIFT** que implementen las empresas obligadas debe permitirles aplicar y ejecutar una adecuada identificación, medición y monitoreo del Riesgo LA/FT/FPADM, que se **ajuste a las necesidades y riesgos particulares de cada Empresa, sus contrapartes y su relación jurídica.**

Eso quiere decir que, conforme el pliego de cargos en mención. hallazgos como:

“(...) la toma de medidas para el control del riesgo de LA/FT/FPADM, son generales y no se adaptan exclusivamente para MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S, en aspectos tales como:

- I. funciones del máximo órgano, esto es, la Asamblea de Accionistas,*
- II. funciones del Oficial de Cumplimiento en Colombia,*
- III. Debida Diligencia en Colombia,*
- IV. Divulgación del manual y capacitaciones en Colombia;*
- V. Reportes a la UIAF,*
- VI. Funciones de auditoría al interior de la Sociedad e*
- VII. Informes a la Asamblea General de Accionistas y Representante Legal.”*

Lo que sí constituyen un incumplimiento a la orden emitida ya que lo anterior no se diseñó teniendo en cuenta la realidad económica de la empresa en Colombia, es decir, bajo las necesidades, riesgos particulares a la empresa, su contraparte y relaciones jurídicas y económicas, sino por el contrario, como la misma Sociedad lo hace saber en los descargos y en los alegatos de conclusión, están acordes al Grupo Empresarial.

Es de anotar que la Sociedad se constituyó como una sociedad por acciones simplificada en el estado colombiano la cual, como persona jurídica independiente, tiene derechos y obligaciones respecto a la legislación colombiana y al cumplimiento de lo señalado por parte de la Superintendencia de Sociedades. Esta Superintendencia como Entidad técnica adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tiene como función principal preservar el orden público económico mediante la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles del país para procurar el cumplimiento de las normas societarias y contables.

Razón por la cual el acoplar todo el **SAGRILIFT** al Grupo Empresarial y no sólo a la Empresa Obligada, constituye un incumplimiento a la orden emitida por el Ente Supervisor, ya que no se trata solo de tener un sistema contra LA/FT/FPADM con los títulos de lo que la orden solicita sino también su contenido ajustado a lo que se indica. Motivo por el cual no resultan validos los argumentos presentados por la Apoderada de la sociedad.

4.6. Sobre el cargo: “La Sociedad MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S no habría identificado ni evaluado el riesgo LA/FT/FPADM en los términos de los numerales 5.2.1,5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X”.

Sobre este cargo, la Sociedad manifestó que, en relación con la matriz de riesgos, la Superintendencia estaría pidiendo la implementación de requisitos adicionales que la Sociedad no estaría obligada a cumplir, por no estar expresamente contemplados dentro del Capítulo X.

Es de reiterar que la orden emitida por esta Superintendencia es tener un sistema **SAGRILAFT** acorde con la empresa obligada, no obstante, es claro que la Sociedad relaciona su matriz de riesgos con la casa matriz, que aplica de manera general para todo el Grupo Empresarial, incluyendo **MECO INFRAESTRUCTURA S.A.S.**

El Capítulo X en su numeral 5.2 y subsiguientes señala las etapas del SAGRILAFT, las cuales incluyen como mínimo la identificación, prevención, control y gestión del riesgo de LA/FT/FPADM. Evidentemente, al no contar la Sociedad con una matriz de riesgos propia, que le permitiera, analizar el tipo de negocio, la operación, el tamaño, las áreas geográficas donde opera, productos y contrapartes; no le era posible cumplir efectivamente con la identificación de sus propios factores de riesgo de LA/FT/FPADM.

Bajo ese entendido, se espera que las sociedades obligadas a implementar un sistema de gestión de riesgos contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, cuenten con una metodología que permitan al definir su contexto, lograr considerar escalas de valoración del riesgo LA/FT/FPADM, que permitan otorgar o definir un valor a cada uno de los componentes que forman parte de los factores de riesgo.

Factores de riesgos que como bien se señalan en el Capítulo X obedecen a clientes, usuarios, productos, servicios, jurisdicciones, zona geográfica, canales, contrapartes, beneficiarios. Es por ello que, para la identificación de los riesgos, la sociedad debe estar en la capacidad de poder generar una amplia lista de eventos de riesgos a los que se encuentra expuesta y que pueden tener un impacto en su actividad con sus respectivas causas.

La lista de eventos de riesgo se obtiene del análisis interno (experiencia de la sociedad), utilizando el análisis de tipologías y señales de alerta derivadas de análisis de expertos, documentos expedidos por las Unidades de Inteligencia Financiera, documentos y recomendaciones internacionales sobre prevención de LA/FT/FPADM (UNODC).

Una vez identificados los riesgos, sus causas y consecuencias la Sociedad debía analizar y evaluar sus riesgos, los controles y las actividades correctivas. Por lo que resulta importante que, todo Sistema de Administración de Riesgos cuente con definiciones claras, precisas y una metodología que permita el desarrollo del mismo.

Pasos anteriores que no se encuentran en la matriz de riesgos de la Sociedad ni que obedecen a una metodología clara y aplicable.

Dicho argumento, se obtiene de la revisión de la matriz de riesgos aportada luego de la visita administrativa llevada a cabo el día 7 de diciembre de 2021 y que se evidencia como anexo 9 de la relación de pruebas incorporadas al proceso, pues no contempló una adecuada segmentación de riesgos de LA/FT/FPADM, no se encuentran los eventos de riesgos propios de la sociedad que permitieran asociarse a factores de riesgos, por el contrario el riesgo se encuentra redactado o contemplado como causa o vulnerabilidad de la sociedad, por ejemplo, un riesgo denominado: *“Pérdida reputacional de la organización que afecte su relación con terceros”*. Adicionalmente, los riesgos identificados en la matriz corresponden en su mayoría a riesgos de soborno, corrupción, y otros delitos; riesgos que no trata el Capítulo X.

Por lo anteriormente mencionado, los argumentos presentados por la Sociedad no resultan válidos, al ser adicionalmente la matriz de riesgos una herramienta fundamental a la hora de ponderar y gestionar riesgos de LA/FT/FPADM, su elaboración requiere dedicación y amplios conocimientos de sus actividades, de la legislación y normativas vigentes, entre otros aspectos.

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, entre otras, 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”¹⁹ (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

¹⁹ C. Const., Sent. C-748, oct.6/2011.

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»²⁰

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

El primero de los incumplimientos se originó en el hecho de que la Sociedad no aprobó el SAGRILAFI dentro del plazo de cumplimiento establecido en los numerales 7.1 y 7.2 del Capítulo X, en efecto la Sociedad en cuestión venía obligada a la implementación de un SAGRILAFI desde el año 2017, y de acuerdo con numeral 7.2 del Capítulo X se definió el plazo relativo al periodo de transición para el Régimen de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral LA/FT/FPADM, el cual señaló lo siguiente:

“Las Empresas que a la fecha de expedición de la presente Circular se encuentren obligadas conforme a lo dispuesto por la Circular No. 100-000005 de 2017, deberán revisar y ajustar su Política LA/FT/FPADM y SAGRILAFI para verificar que se ajuste a lo dispuesto en este Capítulo X a más tardar el 31 de agosto de 2021”.

Sin embargo, se pudo constatar de oficio que la Sociedad mediante radicado No. 2022-01-431585 del 15 de mayo de 2022, adjuntó Acta de Asamblea General de Accionistas No.24 del 31 de marzo de 2022 en la que consta la aprobación del SAGRILAFI, por lo que dicha actuación se dio luego de 7 meses a la obligación señalada en los numerales 7.1 y 7.2 del Capítulo X, y en consecuencia las órdenes impartidas por esta entidad no se cumplieron de manera oportuna.

Frente al segundo incumplimiento, se evidenció que la Sociedad no cuenta con un SAGRILAFI ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en las Circulares Externas No. 100-000016 de 2020 y No. 100-000004 del 9 de abril de 2021 de la Superintendencia de Sociedades. Lo anterior por cuanto se observó que el documento denominado como “SAGRILAFI” del año 2019 aportado mediante radicado No. 2021-01-755986 se aplicaba de manera indistinta a varias empresas relacionadas, de manera que la Sociedad habría incumplido la orden señalada en el numeral 5 del Capítulo X, toda vez que no se observó una Política de LA/FT/FPADM y un manual de procedimientos de gestión del Riesgo LA/FT/FPADM propio de la Sociedad en Colombia.

²⁰ C. Const., Sent.19851, agosto 30/2016. M.P. Hugo Fernando Bastidas

A su vez, el tercer incumplimiento radicó en que la Sociedad no habría identificado ni evaluado el riesgo LA/FT/FPADM en los términos de los numerales 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X. Este despacho, observó mediante la diligencia administrativa llevada a cabo el 7 de diciembre de 2021, que la matriz de riesgos proyectada por la Sociedad, era aplicada de manera general a todas las Empresas del Grupo Empresarial, por lo que no se tuvo en consideración una clasificación específica de Factores de Riesgo LA/FT/FPADM de conformidad con la actividad económica propia de la Sociedad en Colombia y su materialidad, además de las etapas y procedimientos descritos en la parte motiva de la presente resolución.

Por lo tanto, la Sociedad estaba obligada a implementar en su matriz de riesgos, sus propios factores de riesgo de LA/FT/FPADM, debidamente segmentados y clasificados según su propia metodología, de acuerdo con las órdenes e instrucciones dadas por la Superintendencia a través de los numerales 5.1 y 5.2 del Capítulo X, lo que permite concluir que dicho incumplimiento se ha perpetuado en más de un año desde que se configuro la obligación de adopción del SAGRILAFT.

Ahora bien, en análisis del elemento de la culpabilidad como elemento subjetivo necesario para la configuración de la responsabilidad administrativa se encuentra relacionado con la no implementación del SAGRILAFT, y para el caso, se actuó infringiendo el deber de cuidado que le correspondía a la Sociedad frente a sus sistemas de autogestión de los riesgos LA/FT/FPADM, manteniéndose en el tiempo la inobservancia de las órdenes proferidas por esta Entidad.

Finalmente y en cuanto a la antijuridicidad formal y material, para el caso bajo estudio, no se trata únicamente del incumplimiento formal a la normatividad prevista sobre el sistema de prevención en sus especificidades ya explicadas, sino, en su aspecto material, haber afectado la integridad del bien jurídico del orden público económico²¹ al omitir la puesta en marcha de estos sistemas, exponiéndose así a la Sociedad a riesgos LA/FT/FPADM que debían ser identificados, evaluados, prevenidos y mitigados.

Es notorio que las conductas que serán sancionadas afectan sensiblemente los intereses jurídicos tutelados por esta Superintendencia en ejercicio de sus competencias legales.

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 tardía aprobación del SAGRILAFT, el no cumplimiento de los requisitos exigidos en el manual de procedimientos de gestión del Riesgo LA/FT/FPADM, y la falta de identificación y segmentación de los riesgos de acuerdo con los numerales 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 pudo haber estado expuesta en mayor medida a ser

²¹ 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”.

utilizada para actividades que implican lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, poniendo en riesgo 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 en la existencia de una responsabilidad administrativa y en consecuencia la imposición de una sanción.

5.2. Graduación de la sanción

Para efectos de la graduación de la sanción, la Dirección 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, se 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; por lo que estas circunstancias serán tenidas en cuenta para tasar la sanción.

También se tendrá en cuenta como criterio para disminuir el monto de la multa, el hecho que la Sociedad haya aportado a la Entidad el Acta de Asamblea General de Accionistas No. 24 del 31 de marzo de 2022 en la que consta la aprobación del SAGRILAF, por lo que al momento de expedición de esta resolución debe tenerlo puesto en marcha con un análisis basado en el riesgo LA/FT/FPADM de acuerdo con sus características propias, teniendo en cuenta las operaciones, productos, servicios y contratos que lleve a cabo o pretenda desarrollar, así como sus contrapartes y de los beneficiarios finales de estas, al igual que los países o áreas geográficas de operación, canales y demás características particulares.

Por lo expuesto, esta Superintendencia encuentra procedente imponer una multa de cincuenta millones ciento sesenta y cinco mil doscientos ochenta pesos (\$50.165.280) equivalente a 1.182,80 UVT²²; sin embargo, atendiendo a los criterios de graduación favorables a la Empresa y previamente expuestos, la multa será disminuida a 985,66 UVT, equivalentes a cuarenta y un millones ochocientos cuatro mil cuatrocientos pesos (\$41.804.400) M/Cte; suma que también corresponde a 36,03 SMLMV²³.

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 Asamblea General de Accionistas o Máximo Órgano de la sociedad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO - IMPONER una multa por valor de cuarenta y un millones ochocientos cuatro mil cuatrocientos pesos (\$41.804.400) M/Cte. a la **sociedad MECO INFRAESTRUCTURA SAS** identificada con el NIT 900.749.166, correspondiente a 985,66 UVT; cifra que también es equivalente a 36,03 SMLMV; por el incumplimiento 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, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

PARÁGRAFO - 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, 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 SEGUNDO - 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.

PARÁGRAFO - ADVERTIR que la sociedad al momento de expedición de esta resolución debe tener puesto en marcha un **SAGRILIFT** con análisis basado en el riesgo LA/FT/FPADM de acuerdo con sus características propias, teniendo en cuenta las operaciones, productos, servicios y contratos que lleve a cabo o pretenda desarrollar, así como sus contrapartes y de los beneficiarios finales de estas, al igual que los países o áreas geográficas de operación, canales y demás características particulares.

ARTÍCULO TERCERO - 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 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²² UVT vigente para el año 2023: \$42.412

²³ Salario Mínimo Legal Mensual Vigente

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 CUARTO - NOTIFICAR el presente acto administrativo al Representante Legal de la Sociedad, **MECO INFRAESTRUCTURA 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, notificaciones.judiciales@construtorameco.com o en su defecto a la Dirección de notificación judicial, CRA 21 No 87-43 de Bogotá D.C

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

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.



MERY ANGÉLICA MANTILLA GARCÍA
Directora de Cumplimiento

TRD: RESERVA