



Al contestar cite el No. 2023-01-471894

Tipo: Salida Fecha: 26/05/2023 05:12:07 PM
Trámite: 155019 - SANCIÓN POR SAGRLAFT
Sociedad: 900395291 - CONSTRUCTORA MECO Exp. 80739
Remitente: 240 - DIRECCION DE CUMPLIMIENTO
Destino: 515 - GRUPO DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS
Folios: 23 Anexos: NO
Tipo Documental: RESOLUCION Consecutivo: 240-007495

RESOLUCIÓN

Por la cual se impone una sanción

VERSIÓN PÚBLICA

LA DIRECTORA DE CUMPLIMIENTO (E)

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 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 (en adelante, el “Capítulo X”) por parte de **CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA** (en adelante, “MECO”, “la Sucursal” o “la Sociedad”) identificada con el NIT 900.395.291.

SEGUNDO. - ANTECEDENTES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.

2.1. Esta Superintendencia mediante la Resolución 240-009154⁴ del 28 de abril de 2022 resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO. - DECRETAR la apertura de la investigación administrativa tendente a determinar el presunto incumplimiento por parte de CONSTRUCTORA

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. 2022-01-334631 del 28 de abril de 2022

MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA, identificada con NIT. 900.395.291 de 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 CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA, identificada con NIT. 900.395.291, en los términos descritos en la parte considerativa del presente acto administrativo”.

Los cargos formulados a la Sociedad fueron:

“1. La Sociedad no habría aprobado el SAGRILIFT dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 del Capítulo X.

2. La Sociedad no habría designado al Oficial de Cumplimiento, ni lo habría inscrito ante el SIREL, en el plazo establecido en el Capítulo X.

3. La Sociedad no habría realizado Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) ni Reportes de Ausencia de Operaciones Sospechosas (AROS) en los términos de los numerales 5.6 y 5.6.1 del Capítulo X.

4. La Sociedad no cuenta con un SAGRILIFT ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la Superintendencia de Sociedades

5. 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.”

2.2. Mediante comunicación 2022-01-481358 del 31 de mayo de 2022 la Sociedad presentó descargos y solicitó y adjuntó las pruebas que consideró necesario hacer valer a su favor.

2.3. Por medio del Oficio 240-162288 del 26 de julio de 2022 se dio traslado a la Sociedad por un término de diez (10) días hábiles para formular alegatos de conclusión. Asimismo, se aceptaron como pruebas e incorporaron al proceso, los documentos aportados con el escrito de descargos.

2.4. Una vez vencido el plazo otorgado a la Sociedad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), esta Superintendencia emitió la Resolución 240 - 000057 del 6 de enero de 2023⁴ por medio de la cual se impuso una sanción por el incumplimiento a las órdenes establecidas en el Capítulo X.

2.5. El pasado 30 de marzo de 2023, el representante legal de la Sociedad comunicó a esta Superintendencia vía correo electrónico la improcedencia del cobro persuasivo emitido por la Coordinadora del Grupo de Cartera mediante oficio 560056393⁵, por cuanto no se había resuelto el recurso de

⁴ Radicado 2023-01-005262

⁵ Radicado No. 2023-01-132854

reposición y en subsidio de apelación interpuesto el día 8 de febrero de 2023 contra la Resolución 240-000057 del 06 de enero de 2023.

2.6. Los argumentos presentados por la Sociedad en el recurso de reposición y en subsidio apelación daban cuenta que la Sociedad había radicado ante esta Superintendencia los respectivos alegatos de conclusión el día 9 de agosto del año 2022 vía correo electrónico webmaster@supersociedades.gov.co .

2.7. Mediante oficio 547-001326⁶ del día 12 de abril de 2023, la Coordinadora del Grupo de Gestión Documental de esta Entidad certificó que una vez consultado el Gestor Documental “Postal” se evidenció que el requerimiento enviado desde la cuenta del correo electrónico notificaciones.judiciales@constructorameco.com con asunto “Recurso de reposición y en subsidio apelación Resolución N° 2023-01-005262” se había remitido a otro repositorio y no al gestor documental de la Entidad.

A su vez, se certificó que consultado el Gestor Documental de la Entidad “Postal”, se evidenció que el requerimiento enviado desde la cuenta de correo electrónico notificaciones.judiciales@constructorameco.com con asunto “2022-01-575886 ALEGATOS DE CONCLUSION CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA”, igualmente no había sido incorporado al gestor documental de esta Superintendencia.

2.8. Mediante Resolución 240-006070⁷ del 27 de abril de 2023 esta Superintendencia resolvió:

“PRIMERO. REVOCAR la Resolución 240 – 000057 del 6 de enero de 2023, por medio de la cual la Superintendencia de Sociedades impuso multa por valor de treinta millones cuatrocientos tres mil doscientos pesos (\$30.403.200) M/Cte. en contra de la Sociedad **CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA** identificada con NIT. 900.395.291, correspondiente a 716,85 UVT; cifra que también es equivalente a 26,21 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.

SEGUNDO. OTORGAR a la sociedad **CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA**, identificada con NIT. 900.395.291 la oportunidad procesal para que presente nuevamente sus alegatos de conclusión conforme al artículo 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁶ Radicado. 2023-01-202325

⁷ Radicado 2023-01-330659

2.9. Mediante radicado 2023-01-412037 del 8 de mayo de 2023 la Sociedad presentó sus alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 48 del CPACA.

TERCERO. - ARGUMENTOS PRESENTADOS EN LOS DESCARGOS Y ALEGATOS DE CONCLUSION.

De conformidad con lo señalado en los antecedentes del presente acto administrativo, esta Superintendencia otorgó a la Sociedad nuevamente la oportunidad procesal para la presentación de sus alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 48 del CPACA, toda vez que la responsabilidad del funcionamiento de las herramientas tecnológicas dispuestas por esta Superintendencia no se puede endilgar a los administrados, situación totalmente inoponible y exógena que no justifica obviar las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio de ninguna manera.

La actuación correspondiente a los alegatos de conclusión posee suma importancia y no puede subestimarse el cumplimiento de esta etapa procesal, aunque posteriormente puedan ser presentados los mecanismos de impugnación consagrados en la ley.

En ese sentido, este Despacho tendrá en cuenta los argumentos y pruebas presentadas en el escrito de descargos y los alegatos de conclusión allegados con el fin de garantizar los derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

Así las cosas, la Apoderada General de la Sociedad, señora [REDACTED] expuso los argumentos de su defensa en el escrito de descargos y los alegatos de conclusión los cuales sintetizamos y clasificamos a continuación de acuerdo con los cargos formulados y en el orden presentado por la Sociedad, así:

3.1. Presunta violación al Derecho de Defensa, Debido Proceso y los principios de Legalidad y Tipicidad

La Apoderada de la Sucursal inicia su argumentación manifestando la violación al Derecho de Defensa y principios antes enunciados, pues en su sentir, el pliego de cargos no hizo una descripción suficiente, ni individualizó plenamente las conductas que hacen parte de cada uno de los cargos formulados.

Frente a los cargos formulados, la Sucursal, indicó:

3.2. Al primer cargo: La Sociedad no habría aprobado el SAGRILAFI dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 del Capítulo X.

Frente a este cargo la Sociedad indicó que en la comunicación 2021-01-755986 se adjuntó, entre otras, el Acta No. 1 del 18 de mayo de 2018 mediante la cual la Sucursal adoptó el código de ética. También señaló que no se hizo referencia

expresa al SAGRILAFT, porque a criterio de la Oficial de Cumplimiento Corporativa (██████████), enviar esta acta en el momento de la solicitud, demostraba de manera fehaciente la fecha desde la que se le otorgaba validez a todo el sistema de cumplimiento, dentro del cual, se incorporaba un SAGRILAFT.

Por lo anterior, la Sucursal considera que cumple a cabalidad con los controles, objetivos y alcances requeridos e indicó que su sistema es efectivo y mejorable como cualquier otro, pues señaló que, a partir de la visita de la Superintendencia de Sociedades en diciembre 2021, el Oficial de cumplimiento de Colombia en coordinación con su homóloga corporativa, acataron las recomendaciones para subsanar los criterios de forma señalados en dicha visita.

Se enfatizó que el sistema de cumplimiento, estaba y continúa en funcionamiento, no obstante, señalaron que a juicio de los “*personeros de la Superintendencia*”, se requería cierta literalidad en algunos de los documentos y actas.

La Sucursal a través de su Apoderada, indicó que acataron las recomendaciones y observaciones realizadas en la visita administrativa, por lo que consideraron lesivo y desproporcionado un proceso sancionatorio sin señalar específicamente las contradicciones a las obligaciones ya adoptadas, pues manifestó que no eran una compañía que careciera de un sistema de cumplimiento como el SAGRILAFT y/o herramientas que, en cuanto a su objetivo final, “*cumplen su propósito regulador, fiscalizador y preventivo*”.

A continuación, la Sociedad señaló lo siguiente:

“(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 de manera literal (como se solicitó en visita) en Junta Directiva de Abril de 2022; (ii) se nombró al Oficial de Cumplimiento para Meco Sucursal Colombia, tal como consta en Contrato de Trabajo, y acción de personal de Abril 2021 en Anexo 10, (iii) se dotó el sistema de herramientas como ██████████, tal como consta en Contrato de Servicio en Anexo 11; y (iii) se incorporó un sistema de manejo de riesgos y terceros ██████████, tal como consta en Anexo 12, con el fin de dar cumplimiento a la Circular LA/FT/FPADM, y mejorar así el sistema, en línea con las prácticas internacionales.

(...)

No obstante resaltar que el sistema de cumplimiento de la Casa Matriz fue aprobado y aplicado a Meco Sucursal Colombia mediante acta en Anexo 4, la cual adjuntamos al presente comunicado, acta en Anexo 5 de la Junta Directiva de la Sociedad, mediante la cual se RATIFICA la aprobación del SAGRILAFT para Meco Sucursal Colombia”.

Dicho lo anterior, la Sociedad concluye, indicando que ya disponía de un sistema para los efectos que busca regular el SAGRILAFT, y que, sin embargo, se buscó

verificar que el existente cumpliera con lo que se solicitaba en las circulares respectivas en cuanto a objetivos, herramientas, disposiciones y regulaciones, como se desprende de la declaración de la Oficial de Cumplimiento en Anexo 3”.

Dicho lo anterior, la Sociedad concluye, indicando que ya disponía de un sistema para los efectos que busca regular el SAGRILAF, y que, sin embargo, se buscó verificar que el existente cumpliera con lo que se solicitaba en las circulares respectivas en cuanto a objetivos, herramientas, disposiciones y regulaciones, como se desprende de la declaración de la Oficial de Cumplimiento en Anexo 3.

3.3. Al segundo cargo: La Sociedad no habría designado al Oficial de Cumplimiento, ni lo habría inscrito ante el SIREL, en el plazo establecido en el Capítulo X.

La Sociedad señaló que el Oficial de Cumplimiento para la Sucursal fue designado en Abril de 2021, lo cual fue certificado por el Presidente de la Junta Directiva (Sr. [REDACTED]), tal como consta en comunicación del 30 de marzo de 2021 dirigida a la Oficial de Cumplimiento Corporativa (Sra. [REDACTED]) donde aprueba el nombramiento del Señor [REDACTED] identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED] como Oficial de Cumplimiento, haciendo claridad en que esta designación es funcional para Meco Sucursal en Colombia (Ver Anexo 10).

En segundo lugar, indicaron que el registro del Oficial de Cumplimiento de la Sucursal, sí se efectuó ante el SIREL administrado por la UIAF, tal como consta en respuestas de confirmación por parte de la UIAF del 25 de octubre de 2021 y, desde el correo electrónico “Notificacion@uiaf.gov.co”, donde es aceptada la solicitud del código con los datos del Oficial de Cumplimiento. Señalaron, además, que las gestiones para la asignación del código y la actualización del Oficial de Cumplimiento iniciaron con la UIAF desde el 31 de agosto de 2021, según correos electrónicos dirigidos a soporte@uiaf.gov.co (Ver Anexo 13).

3.4. Al tercer cargo: La Sociedad no habría realizado Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) ni Reportes de Ausencia de Operaciones Sospechosas (AROS) en los términos de los numerales 5.6 y 5.6.1 del Capítulo X.

La Sociedad se refirió a este cargo, indicando que el Oficial de Cumplimiento de Meco Sucursal Colombia fue inscrito en el SIREL de la UIAF el día 25 de octubre de 2021 y que se realizaron los reportes ROS y AROS en las siguientes fechas, así (Anexo 14):

- “1. Trimestre año 2021 se realizó el 29/octubre/21 Reporte AROS y Cargue Exitoso.*
- 2. Trimestre año 2021 se realizó el 29/octubre/21 Reporte AROS y Cargue Exitoso.*
- 3. Trimestre año 2021 se realizó el 29/octubre/21 Reporte AROS y Cargue Exitoso. 4.*
- Trimestre año 2021 se realizó el 14/enero/22 Reporte AROS y Cargue Exitoso”.*

La Sociedad continúa señalando que, conforme a las explicaciones dadas, le extraña que la Superintendencia asevere que no inscribió al Oficial de Cumplimiento en el SIREL, pues entonces no podría haber contado con las herramientas técnicas para la realización los ROS y AROS, por lo que le solicita abstenerse de hacer este tipo de afirmaciones, por ser: (i) violatorias del derecho de defensa de Meco Sucursal Colombia, al constituir una formulación de cargos sin una adecuada motivación, y (ii) una clara violación al principio de legalidad, tipicidad e interpretación restrictiva que rigen los procedimientos administrativos sancionatorios.

3.5. Al cargo cuarto: La Sociedad no cuenta con un SAGRILAFT ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la Superintendencia de Sociedades.

Al respecto la Sociedad señaló que no se especificaron las violaciones incumplidas ni las pruebas claras con las que cuenta la Superintendencia de Sociedades para afirmar que Meco Sucursal Colombia no cuenta con un SAGRILAFT ajustado al Capítulo X, pues según la Sucursal, esta Entidad se limitó 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 cuenta actualizado integralmente con el capítulo X, lo cual no necesariamente tiene un nexo causal obvio como lo pretende hacer ver la Superintendencia de sociedades y (ii) las medidas para el control de riesgo LA/FT/FPADM son generales y no se adaptan a Colombia”*.

Agrega la Sucursal, que lo anteriormente descrito, claramente viola el derecho de defensa dado que la motivación del cargo no determinó, cómo estos hechos infringen las disposiciones que se consideran violadas. En este sentido, continúa relacionándose un listado de competencias y lineamientos que conforman su SAGRILAFT.

3.6. Al cargo quinto: 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.

En primer lugar, la Sociedad señaló que las normas que hacen parte del Capítulo X constituyen instrucciones y parámetros mínimos que emite la Superintendencia de Sociedades a las entidades vigiladas. En este orden de ideas, dichas normas proveen pautas generales para implementar su SAGRILAFT, que según la Sucursal constituyen no solo unos derroteros mínimos a tener en cuenta sino un límite para el ejercicio de la facultad de control en cabeza de la Superintendencia, por lo que la Entidad estaría pidiendo la implementación de requisitos adicionales que Meco Sucursal Colombia no estaría obligado a cumplir, ni tendría que tener implementados por no estar expresamente contemplados dentro del Capítulo X.

Ahora bien, en lo que respecta a la afirmación realizada por la Entidad relacionada con la matriz de riesgos que aplica de manera general para todo el grupo empresarial, incluyendo la Casa Matriz, considera la Sociedad que es necesario recordar la naturaleza de Meco Sucursal Colombia, en vista de que como está establecida su razón social, esta es meramente una sucursal de su Casa Matriz.

Continúa señalándose que, respecto de las sucursales, el artículo 263 del Código de Comercio las define como establecimientos de comercio abiertos por una sociedad, dentro o fuera de su domicilio para el desarrollo de los negocios sociales, administrados por mandatarios con facultades para representar a la Sociedad.

Concluye entonces que Meco Sucursal Colombia es un establecimiento de comercio de su Casa Matriz, por lo que no es una persona jurídica distinta de este, ya que, de acuerdo con el artículo 515 del Código de Comercio, los establecimientos de comercio son un conjunto de bienes organizados para realizar los fines de una empresa, en otras palabras, no constituyen una persona jurídica distinta de su casa matriz. Por lo tanto, señala que el objeto social, las actividades y negocios de la Sucursal, no son más que un espejo de las actividades que desarrolla su casa matriz en Costa Rica.

Por otra parte, manifiestan que la matriz de riesgos, sobre la cual se realizó la visita administrativa, contemplaba la operación total como grupo empresarial, pues, el objeto social en los distintos países es el mismo. En todo caso, teniendo en cuenta las observaciones y recomendaciones dadas por los funcionarios que realizaron la visita, se procedió a actualizar la matriz de riesgos de la casa matriz y, por ello, se presentó en los descargos una matriz exclusiva para la Sucursal, donde se incorporaron los factores expresamente establecidos en el Capítulo X.

De otro lado, la Apoderada en el escrito de descargos señaló que la Entidad desconoció abiertamente la naturaleza de Meco Sucursal Colombia, como Sucursal o establecimiento de comercio en Colombia de su casa matriz, ignorando igualmente que se trata de una misma persona jurídica.

Finalmente, se señala que la Entidad habría violado los principios de presunción de inocencia y debido proceso, puesto que la sanción a imponer a la Sucursal sería la máxima multa por cada cargo, sin tener en consideración los criterios de graduación que están previstos en el artículo 50 del CPACA.

Expuesto lo anterior, la Sociedad Meco Sucursal Colombia, solicita a la Superintendencia de Sociedades dar por concluido el procedimiento administrativo sancionatorio iniciado y, en consecuencia, archivar.

CUARTO. - CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. Asunto preliminar- Sobre la presunta violación al Derecho de Defensa, Debido Proceso, principios de Legalidad y Tipicidad

Frente a los cargos formulados, la Apoderada de la Sociedad realizó algunas anotaciones preliminares respecto a los principios y 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 de Sociedades. 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, este Despacho considera necesario precisar, en primer lugar, que la Resolución 240-009154 del 28 de abril 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 Sucursal, 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 del Capítulo X), se explica la fecha límite para adoptar el SAGRILAFT, 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.

En cuanto al segundo cargo, relativo a la falta de designación del Oficial de Cumplimiento y su inscripción en el SIREL, se observa que el Pliego de Cargos en este punto, parte de indicar la norma que genera la obligación (numeral 5.1.2 del Capítulo X) y luego describe la ausencia de documentación que pueda corroborar su designación e inscripción en el SIREL.

Respecto al tercer cargo relacionado con la falta de reportes a la UIAF a través del SIREL, es evidente que la Entidad sí cita la norma presuntamente infringida (numeral 5.6.1. del Capítulo X) y se expone con claridad los hechos que configuran el cargo.

Respecto al cuarto 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 la Empresa 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.

Acerca del quinto 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 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 240-107447 del 28 de abril de 2022, esta Entidad conforme al artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, señaló que existían méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 86 de la Ley 222 de 1995, como resultado del análisis de la información requerida mediante el Oficio 241-191523 del 7 de diciembre de 2021, y los hallazgos obtenidos de la visita administrativa adelantada por esta Superintendencia el día 14 de diciembre de 2021.

Dichas situaciones fueron expuestas en el pliego de cargos, por lo que a partir de allí se expuso la normativa 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 ni el debido proceso, 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.

Así las cosas, concluidas las averiguaciones preliminares adelantadas por esta Entidad bajo su política de Supervisión, formuló cargos mediante acto administrativo en el que señaló, con precisión y claridad, los hechos que lo originaron, la persona jurídica objeto de la investigación, la disposición presuntamente vulnerada y las sanciones procedentes.

A su vez, considera este Despacho que no se ha vulnerado el derecho de defensa, pues, precisamente la Sociedad ha podido tener en todo momento, la posibilidad de desvirtuar las imputaciones realizadas y presentar sus descargos en concordancia con el artículo 47 de la ley 1437 de 2011⁸ y el artículo tercero de la parte resolutive de la Resolución 240-009154 del 28 de abril de 2022, como en efecto lo hizo mediante escrito radicado con 2022-01-481358 del 31 de mayo de 2022.

Por último, cabe mencionar que los actos administrativos desplegados a lo largo del presente proceso, han sido debidamente comunicados y notificados al correo electrónico de notificaciones de la Sociedad: [REDACTED] de acuerdo a su certificado de existencia y representación legal.

Efectuadas las anteriores precisiones, procederemos a continuación a abordar los descargos expuestos por la Sociedad, así:

4.2. Primer cargo: La Sociedad no habría aprobado el SAGRILAFI dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 del Capítulo X.

Como se expuso en la resolución 240-009154 del 28 de abril de 2022, la Sociedad adquirió la calidad de obligada a implementar el SAGRILAFI el 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 SAGRILAFI o al Régimen de Medidas Mínimas con corte al 31 de diciembre de 2020, deberán poner en marcha el SAGRILAFI o el Régimen de Medidas Mínimas, respectivamente, a más tardar el 31 de agosto del 2021”. (subrayado nuestro)

Pues bien, la Apoderada de la Sociedad en su escrito de descargos manifestó:

*“(i) el SAGRILAFI 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 de manera literal (como se solicitó en visita) en Junta Directiva de Abril de 2022; (ii) se nombró al Oficial de Cumplimiento para Meco Sucursal Colombia, tal como 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 (iii) se incorporó un sistema de manejo de riesgos y terceros [REDACTED], tal como consta en Anexo 12, **con el fin de dar cumplimiento a la Circular LA/FT/FPADM, y mejorar así el sistema, en línea con las prácticas internacionales.***

⁸ (...) “Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer”

(...)

No obstante resaltar que el sistema de cumplimiento de la Casa Matriz fue aprobado y aplicado a Meco Sucursal Colombia mediante acta en Anexo 4, la cual adjuntamos al presente comunicado, acta en Anexo 5 de la Junta Directiva de la Sociedad, mediante la cual se RATIFICA la aprobación del SAGRILAFI para Meco Sucursal Colombia". (subrayas y negrilla nuestra)

Frente a la primera mención realizada por la Sociedad: "(i) el SAGRILAFI 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", y tan solo se halló el Acta de junta directiva No. 1 del 18 de mayo de 2018, por medio de la cual se aprueba el nuevo "Código de Ética de Constructora Meco S.A."

Asimismo, se halló bajo el rótulo de Anexo 4, el documento informativo realizado por Deloitte, 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.

De igual forma, se denomina como Anexo 4 el documento, "Acta de aprobación sistema de Cumplimiento", por medio de la cual se expone el informe de Deloitte y se aprueba por los directivos.

Por lo tanto, este Despacho observa que la Junta Directiva de la casa matriz solo hasta el día 26 de abril de 2022 mediante Acta No. 22 ratificó la política y el sistema implementados en el año 2019 con el fin de ser aplicados en Colombia, pero, sin que se hiciera una adaptación a las exigencias de la normatividad colombiana, que desarrolla esta Superintendencia puntualmente en el Capítulo X.

Se pudo constatar durante la visita realizada a la Sociedad y según el informe presentado por los funcionarios que asistieron a ella, que la Sociedad no tenía aprobado ni actualizado su SAGRILAFI, pues documentos como la matriz de riesgos y el manual del SAGRILAFI con fecha del 2019 no contemplaban las directrices contenidas en los numerales 5.1 y 5.2 del Capítulo X.

Este Despacho, entiende que la sociedad matriz puede tener implementado su Sistema de Gestión de Riesgos aprobado desde los años 2018 y 2019, sin embargo, debió revisarlo y ajustarlo a la regulación colombiana a más tardar el 31 de agosto de 2021, con el fin de que efectivamente desarrollara las condiciones contenidas en el Capítulo X, y conforme las observaciones impartidas por los funcionarios de la Entidad en la visita administrativa realizada el día 14 de diciembre de 2021.

Ahora bien, respecto a la afirmación realizada por la Apoderada de la Sociedad en cuanto que “*el sistema de cumplimiento de la Casa Matriz fue aprobado y aplicado a Meco Sucursal Colombia*”, es oportuno precisar que de acuerdo con el régimen de matrices y subordinadas, los sujetos vinculados en situación de control o grupo empresarial en los términos de la Ley 222 de 1995, conservan su individualidad jurídica, es decir, mantienen independencia respecto de sus atributos y derechos, así como de las obligaciones que les corresponde asumir a cada uno. En este sentido, para el caso de las sucursales extranjeras, a pesar de que no conforman una persona jurídica distinta de su matriz, deben acoger en su integridad la normatividad nacional y, por ende, la regulación de la Superintendencia de Sociedades.

Por lo tanto, no resultan validos los argumentos presentados por la Apoderada de la Sociedad, ya que la matriz debió aprobar un Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral LA/FT/FPADM (SAGRILAF) específicamente para la Sucursal en Colombia, atendiendo la normatividad nacional y al giro ordinario del negocio, es decir; de acuerdo con los riesgos propios de su operación, para que de esta forma se contemple puntualmente, las regiones donde opera, su tamaño, estructura, tipo de transacciones, intermediarios, clientes, administradores y empleados, aspecto que aún se encuentra pendiente cumplir, por lo que se insta a la Sociedad a la debida observancia de esta obligación.

4.3. Segundo cargo: La Sociedad no habría designado al Oficial de Cumplimiento, ni lo habría inscrito ante el SIREL en el plazo establecido en el Capítulo X.

Expone la Apoderada en los descargos que el Oficial de Cumplimiento para la Sucursal, fue designado en Abril de 2021, lo cual fue certificado por el Presidente de la Junta Directiva (Sr. [REDACTED]) tal como consta en comunicación del 30 de marzo de 2021, dirigida a la Oficial de Cumplimiento Corporativa (Sra. [REDACTED]), donde aprueba el nombramiento del Señor [REDACTED], con la cédula de ciudadanía No. 80.216.596, como Oficial de Cumplimiento, haciendo claridad en que esta designación es funcional para Meco Sucursal en Colombia.

Analizadas las pruebas que sobre este punto obran en el expediente, este Despacho observa que efectivamente, como anexo 10 se emite una carta del día 30 de marzo de 2021 por parte del presidente de la Junta Directiva Sr. [REDACTED] a la Oficial de Cumplimiento corporativo, Sra. [REDACTED], por medio de la cual aprueba el nombramiento del Señor [REDACTED].

Sin embargo, este Despacho advierte que dentro del expediente de la Sociedad, no se encontró comunicación alguna en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5.1.2 del Capítulo X, en el sentido de que la Sucursal certificara que el Oficial de Cumplimiento cumplía con los requisitos exigidos en el Capítulo X y, consecuentemente, informara por escrito a la Delegatura de Asuntos Económicos y Societarios de esta Entidad, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes la

designación, indicando el nombre, número de identificación, correo electrónico y número de teléfono del Oficial de Cumplimiento.

Con la certificación señalada en el párrafo anterior, la Sucursal debía remitir la hoja de vida del Oficial de Cumplimiento; una copia del documento que diera cuenta del registro del Oficial de Cumplimiento ante el SIREL administrado por la UIAF y una copia del extracto del Acta de la Junta Directiva o Máximo Órgano Social en la que constara su designación.

A pesar de ello, este Despacho considera que, frente a esta primera obligación, se demostró que la Sociedad a 31 de agosto de 2021, ya había cumplido con la designación del Oficial de Cumplimiento, pues, así consta en la carta emitida por el representante legal de la casa matriz, por lo que, en aplicación del principio de buena fe, se aceptarán como válidos los argumentos y pruebas presentadas.

De esta manera, resulta acertado el argumento esgrimido en los descargos y, por tal razón, la Superintendencia no impondrá sanción alguna en lo que a este aspecto se refiere, sin perjuicio de la emisión de la orden correctiva antes mencionada.

Por otra parte, respecto al registro del Oficial de Cumplimiento ante el SIREL, la Apoderada indicó que la solicitud de acceso y actualización del Oficial de Cumplimiento, fue realizada desde el 31 de agosto de 2021 y la respuesta de confirmación por parte de la UIAF se dio hasta el 25 de octubre de 2021. Este Despacho, luego de analizadas las pruebas que sobre este asunto aportó la Apoderada de la Sociedad, verificó que efectivamente, el anexo 13 contiene la evidencia de que la Sucursal realizó la gestión de solicitud de código y acceso, y recibió la confirmación del registro del señor [REDACTED] como Oficial de Cumplimiento; por tanto, se aceptan los argumentos presentados por MECO y, **en lo que respecta a esta conducta, no se impondrá sanción alguna.**

4.4. Tercer cargo: La Sociedad no habría realizado Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) ni Reportes de Ausencia de Operaciones Sospechosas (AROS) en los términos de los numerales 5.6 y 5.6.1 del Capítulo X.

Frente a este cargo, la Apoderada de la Sociedad indicó que, una vez inscrito el Oficial de Cumplimiento de la Sucursal ante la UIAF, esto es, a 25 de octubre de 2021, se realizaron los reportes AROS en las siguientes fechas, así (Anexo 14):

- “1. Trimestre año 2021 se realizó el 29/octubre/21 Reporte AROS y Cargue Exitoso.*
- 2. Trimestre año 2021 se realizó el 29/octubre/21 Reporte AROS y Cargue Exitoso.*
- 3. Trimestre año 2021 se realizó el 29/octubre/21 Reporte AROS y Cargue Exitoso.*
- 4. Trimestre año 2021 se realizó el 14/enero/22 Reporte AROS y Cargue Exitoso”.*

Al respecto, encuentra este Despacho que, una vez inscrito y aprobado el registro del Oficial de Cumplimiento, esto es, a 25 de octubre de 2021, la Sociedad empezó

a realizar, en el mismo mes los reportes AROS para el año 2021, como se evidencia en los documentos aportados en Anexo 14.

Se entiende que, conforme al Capítulo X, el SAGRILAFI debió ponerse en marcha el 31 de agosto de 2021, por lo tanto, podían empezarse a realizar reportes de Ausencia de Operaciones Sospechosas-AROS oportunamente, dentro del trimestre siguiente, es decir hasta el mes de noviembre de 2021, por lo tanto, este Despacho no encuentra procedente mantener el cargo formulado, y en esta medida, **no se impondrá sanción alguna por esta conducta.**

4.5. Cargo cuarto: La Sociedad no cuenta con un SAGRILAFI ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la Superintendencia de Sociedades.

Indicó la Apoderada de la Empresa en el escrito de descargos que se allegó copia del “SAGRILAFI”, cuya última modificación fue el 19 de diciembre de 2019, el cual es aplicado de manera global para todas las empresas del grupo empresarial, según cómo se comentó en la visita realizada por los representantes de Mecó Sucursal Colombia.

Dicho lo anterior, es evidente que la Sociedad contaba con un sistema de prevención y gestión del riesgo de LA/FT del año 2019 que no se adaptaba exclusivamente a la realidad de la Sucursal, sino, que se aplicaba de manera general a todo el grupo empresarial, contraviniendo lo dispuesto en el Capítulo X.

En este aspecto es importante resaltar que el SAGRILAFI debe contar con una política de gestión de riesgos y un manual específicamente diseñado para la Sucursal en Colombia, en cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la regulación nacional en dicho Capítulo.

Frente a este aspecto es importante advertir que el SAGRILAFI 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.

Por otra parte, se observó que, en el manual, no se encontraba de manera clara que el Oficial de Cumplimiento en Colombia contara con la independencia y capacidad de decisión necesarias para cumplir con las funciones y obligaciones en relación con el SAGRILAFI.

En efecto, se evidenciaba que dentro de las funciones del Oficial de Cumplimiento estaba la de presentar los informes al “Comité de Auditoría y Riesgo” sobre la implementación, desarrollo y avances del sistema de autocontrol y gestión del riesgo LA/FT; contrario sensu, de acuerdo con el numeral 5.1.4.3.2. literal b del Capítulo X, la Empresa como mínimo debía tener en cuenta que el Oficial de Cumplimiento es

quien debe presentar, por lo menos una vez al año, dichos informes a la Junta Directiva o, en su defecto, al máximo órgano social, directamente.

A su vez, se pudo evidenciar que el manual, contemplaba una serie de lineamientos sobre la debida diligencia efectuada a clientes, proveedores, contratistas, consorcios. Dichos lineamientos, permitieron inferir por parte de esta Entidad, que el Oficial de Cumplimiento no contaba con la independencia, autonomía y capacidad de decisión frente a casos en los que un proveedor, por ejemplo, se encontrara en una lista vinculante o restrictiva y si se quisiera hacer la excepción en su contratación, pues era el Oficial de Cumplimiento quien debía presentar el caso al Comité de Auditoría y Riesgo y este órgano era el encargado de analizar y decidir si la Empresa hacia la excepción o no en la celebración del contrato. Dicha situación va en contravía del Capítulo X, pues se insiste en que el Oficial de Cumplimiento, de acuerdo el SAGRILAFIT debe tener *“comunicación directa con, y depender directamente de, la Junta Directiva o máximo órgano social”*⁹, por lo que no resulta acorde establecer competencias decisorias y de comunicación que se aparten de lo regulado por el Capítulo X.

Otras contradicciones, en cuanto a las funciones asignadas al “Comité de Auditoría y Riesgos” son, por ejemplo, la de: “Asegurarse de que la empresa provee los recursos técnicos y humanos necesarios para implementar y mantener en funcionamiento el SAGRILAFIT, y, prestar efectivo, eficiente y oportuno apoyo al Oficial de Cumplimiento”. Dichas funciones se encuentran descritas en el Capítulo X como deberes que deben estar en cabeza del Representante Legal designado en Colombia¹⁰.

En conclusión, aunque para la Sucursal es claro que el funcionamiento del SAGRILAFIT requiere de la participación de varios roles; esto no resulta suficiente, pues su interacción y las funciones específicas asignadas, deben corresponder a lo indicado en la normatividad colombiana, a través del Capítulo X.

Como puede apreciarse la adopción integral al Capítulo X, no era simplemente un asunto formal, sino material, con el objeto de mantener mayor y mejor protegidas a las empresas obligadas de los riesgos de LA/FT/FPADM; por lo que resulta inexcusable los argumentos esgrimidos por la Sociedad y, en esta medida se impondrá la sanción respectiva.

Es preciso señalar que hacen parte del SAGRILAFIT la Política LA/FT/FPADM, los procedimientos de diseño, aprobación, seguimiento, divulgación y capacitación incluidos en el respectivo manual, aprobados por la Junta Directiva de su Empresa Matriz, contemplando las condiciones y giro ordinario del negocio de la Sucursal, asuntos sobre los cuales se deberán tomar los correctivos necesarios para que la

⁹ Capítulo X Circular Básica Jurídica numeral: 5.1.4.3.1. literal a.

¹⁰ Numeral 5.1.4.2 literal c. del Capítulo X.

Sucursal cuente con un SAGRILAFT que aplique todas las condiciones dispuesta en el Capítulo X.

4.6. Cargo quinto: 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.

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 Sucursal no estaría obligada a cumplir, por no estar expresamente contemplados dentro del Capítulo X.

La Entidad sobre este punto se refirió en el pliego de cargos, así: *“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 Colombia”.*

Ahora bien, en cuanto a la afirmación realizada por la Entidad, es claro que ésta se relaciona con la matriz de riesgos de la casa matriz, que aplica de manera general para todo el grupo empresarial, incluyendo la Sucursal colombiana.

La Apoderada en el escrito de descargos señaló que la Entidad desconoció abiertamente la naturaleza de Meco Sucursal Colombia, pues, al ser catalogada como un establecimiento de comercio constituye junto con su sociedad matriz, la misma persona jurídica.

Sobre el presente asunto, considera este Despacho necesario reiterar, que es indispensable para las Empresas Obligadas que diseñen y ejecuten el SAGRILAFT de acuerdo con sus propias necesidades y riesgos particulares, pues solo así, puede entenderse que están dando cumplimiento al Capítulo X.

En este sentido, las sucursales extranjeras, como ya se explicó, si bien no constituyen una persona jurídica distinta de su matriz, deben en todo caso, acoger en su integridad la normatividad nacional, adoptando un SAGRILAFT exclusivo para la Sucursal y, por ende, tener su propio tratamiento de los riesgos.

En armonía con lo anterior, hallamos que 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 Sucursal 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/FPADM¹¹.

Este Despacho observa además que la matriz de riesgos aportada en el escrito de descargos no contempla una adecuada segmentación de riesgos de LA/FT/FPADM, pues la Sociedad se limita a cambiar el nombre del formato por el nombre o razón social de la Sucursal agregando 7 riesgos que no están individualizados y clasificados, y que además corresponden en su mayoría a riesgos de soborno y corrupción, riesgos que no trata el Capítulo X. Por lo tanto, al no contemplar hipótesis de riesgos de LA/FT/FPADM a los que la Sucursal puede enfrentarse, la matriz resulta ineficaz.

Contrario a lo señalado por la Apoderada en sus descargos, la Superintendencia a través del Capítulo X señaló que para la identificación e individualización de los factores de riesgo LA/FT/FPADM, la Empresa Obligada debe tener en cuenta su situación particular frente a sus Contrapartes, productos, actividades, canales y jurisdicciones, entre otros. Por lo tanto, resulta importante, que ante la posibilidad de pérdida o daño que puede sufrir una Empresa por su propensión a ser utilizada directamente o a través de sus operaciones como instrumento para el LA/FT/FPADM, realice una administración de sus riesgos y que esté basada en el giro ordinario del negocio de la Sucursal.

Por tal razón, la Sucursal sí está 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 a las órdenes e instrucciones dadas por la Superintendencia de Sociedades a través de los numerales 5.1 y 5.2 del Capítulo X; al omitirse el cumplimiento de dicho deber, procede en consecuencia la imposición de una sanción.

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

¹¹ Superintendencia de Sociedades, Capítulo X, numeral 2- conceptos: Factores de Riesgo LA/FT/FPADM: son los posibles elementos o causas generadoras del Riesgo de LA/FT/FPADM para cualquier Empresa Obligada. La Empresa Obligada deberá identificarlos teniendo en cuenta a las Contrapartes, los Productos, las actividades, los canales y las jurisdicciones, entre otros.

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 penal¹²” (subrayas nuestras).

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 Sucursal no habría aprobado el SAGRILAFT dentro del plazo de cumplimiento establecido en el numeral 7.1 del Capítulo X, por cuanto la Sociedad adquirió la calidad de obligada a implementar el SAGRILAFT el 31 de diciembre de 2020 y el plazo máximo que tenía para implementar tal sistema era hasta el 31 de agosto de 2021. Sin embargo, este Despacho observó que la Junta Directiva de la casa matriz, solo hasta el día 26 de abril de 2022 mediante Acta No. 22 ratificó la política y el sistema implementado en el año 2019 (sin que se contara con evidencia del “Acta de marzo de 2019”), con el fin de ser aplicados en Colombia, pero, sin que se hiciera una

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011.

adaptación a las exigencias de la normatividad colombiana, que desarrolla esta Superintendencia puntualmente en el Capítulo X. Por lo tanto, el incumplimiento a las órdenes emitidas por esta entidad se perpetuó durante aproximadamente 8 meses.

Frente a la segunda inobservancia, se comprobó objetivamente que la Sucursal no cuenta con un SAGRILAFT ajustado a la normativa colombiana, específicamente a las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la Superintendencia de Sociedades. Por lo tanto, teniendo en cuenta ya los argumentos expuestos en la parte considerativa al cargo cuarto de la presente resolución, resulta oportuno señalar que hacen parte del SAGRILAFT la Política LA/FT/FPADM, los procedimientos de diseño, aprobación, seguimiento, divulgación y capacitación incluidos en el respectivo manual, aprobados por la Junta Directiva de su Empresa Matriz, contemplando las condiciones y giro ordinario del negocio de la Sucursal, asuntos sobre los cuales se deberán tomar los correctivos necesarios para que la Sucursal cuente con un SAGRILAFT que aplique todas las condiciones dispuesta en el Capítulo X.

A su vez, el tercer incumplimiento, se originó en el hecho de que la Sucursal 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, lo anterior, por cuanto se comprobó que la Sucursal no cuenta 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/FPADM¹³.

En conclusión, de acuerdo con lo explicado a lo largo del presente acto administrativo, la Sucursal a través de la Junta Directiva de su casa matriz, no aprobó un SAGRILAFT propio sino que adoptó el de esta última; tampoco aplicó un SAGRILAFT que tuviera en cuenta las condiciones dispuestas en la normatividad nacional, en especial el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de esta Superintendencia; ni tampoco realizó la identificación y evaluación de los riesgos basada en el giro ordinario del negocio de la Sucursal, en contravía de lo dispuesto por el mencionado capítulo, incumplimientos por los cuales resulta procedente imponer una sanción pecuniaria.

Ahora bien, en análisis del elemento de la culpabilidad como elemento subjetivo necesario para la configuración de la responsabilidad administrativa se encuentra

¹³ Superintendencia de Sociedades, Capítulo X, numeral 2- conceptos: Factores de Riesgo LA/FT/FPADM: son los posibles elementos o causas generadoras del Riesgo de LA/FT/FPADM para cualquier Empresa Obligada. **La Empresa Obligada deberá identificarlos teniendo en cuenta a las Contrapartes, los Productos, las actividades, los canales y las jurisdicciones, entre otros.**

relacionado con la no implementación del SAGRILAFT en la manera exigida en cuanto a sus componentes, 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 dicha inobservancia de las órdenes proferidas por esta Entidad.

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, al haber afectado la integridad del bien jurídico del orden público económico 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.

Para esta Entidad es claro que tanto los deberes de las empresas supervisadas establecidos en las leyes, así como el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Superintendencia en el ejercicio de sus facultades de supervisión, están encaminadas a proteger el bien jurídico tutelado, esto es, el orden público económico¹⁴.

Es notorio que la conducta que será sancionada, afecta 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/FTPADM 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 del SAGRILAFT, y la falta de identificación y segmentación de los riesgos de acuerdo a los numerales 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 del Capítulo X, reviste de suma gravedad, por tanto, además de no acatar las órdenes de la Superintendencia, la Sociedad ha estado expuesta en mayor medida a ser 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 y al giro ordinario del negocio.

De esta manera, el incumplimiento de las obligaciones legales debe ser objeto de sanción.

5.2. Procedencia y graduación de la sanción

¹⁴ El orden público económico fue definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia desde el año 1999. Adicionalmente, se le otorga la calidad de bien jurídico tutelado toda que la vulneración de éste puede poner en peligro la planificación y organización de la economía de un país. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-083 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Ahora bien, conforme a la solicitud de la Apoderada general de la Sucursal, serán considerados los criterios de graduación de las sanciones dispuestos en el artículo 50 del CPACA, 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”.*

Teniendo en cuenta los criterios contenidos en la norma previamente transcrita, así como los antecedentes expuestos en el presente acto administrativo y relacionados con la conducta de 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; por lo que estas circunstancias serán tenidas en cuenta a favor de la Empresa al tasar la sanción.

De otro lado, también, se tendrá en cuenta como criterio para disminuir el monto de la multa, el hecho que la Sociedad: i) a 31 de agosto de 2021 ya había designado al Oficial de Cumplimiento para la Sucursal en Colombia, ii) que solicitó el registró a su Oficial de Cumplimiento en el SIREL y que este fue aprobado por la UIAF antes de finalizar el siguiente trimestre de la puesta en marcha del sistema y, iii) que el Oficial de Cumplimiento realizó oportunamente los reportes a la UIAF; 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 treinta y cuatro millones doscientos tres mil seiscientos pesos (\$34.203.600)

equivalente a 806,46 UVT¹⁵; sin embargo, atendiendo a los criterios de graduación favorables a la Empresa y previamente expuestos, la multa será disminuida a 716,85 UVT, equivalentes a treinta millones cuatrocientos tres mil doscientos pesos (\$30.403.200) M/Cte; suma que también corresponde a 26,21 SMLMV¹⁶.

Por último, se ordenará al representante de la Sucursal la lectura de la parte resolutive del presente acto administrativo en la próxima reunión de la junta directiva o máximo órgano de la Sociedad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. – IMPONER una multa por valor de treinta millones cuatrocientos tres mil doscientos pesos (\$30.403.200) M/Cte. a la Sociedad **CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA** identificada con el NIT 900.395.291, correspondiente a 716,85 UVT; cifra que también es equivalente a 26,21 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 SAGRILAF 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.

¹⁵ UVT vigente año 2023: \$42.412

¹⁶ Salario Mínimo Legal Mensual Vigente 2023

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 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PARAGRAFO. - 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 QUINTO. - NOTIFICAR el presente acto administrativo al Representante Legal de la Sociedad, CONSTRUCTORA MECO S.A. SUCURSAL COLOMBIA de conformidad con lo establecido en los artículos 57, 66 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas concordantes, al correo electrónico de notificación, [REDACTED] o en su defecto a la Dirección de notificación judicial, [REDACTED] de Bogotá D.C.

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

Notifíquese y cúmplase,



MERY ANGÉLICA MANTILLA GARCÍA
240, DIRECCIÓN DE CUMPLIMIENTO
TRD: JURÍDICO