SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

RESOLUCIÓN

"Por la cual se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Superintendencia de Sociedades para el año 2019"

EL SUPERINTENDENTE DE SOCIEDADES
En uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. - Que conforme al artículo 1° del Decreto 1023 de 2012, la Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales.

SEGUNDO.- Que en los términos del artículo 1.2.1.1 del Decreto 1074 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo"*, la Superintendencia de Sociedades tiene como objetivo la preservación del orden público económico a través del ejercicio de las funciones de fiscalización gubernamental sobre las sociedades comerciales y de las facultades jurisdiccionales previstas en la ley, tanto en el ámbito de la insolvencia como en el de los conflictos societarios.

TERCERO.- Que en ejercicio de sus atribuciones y competencias, y particularmente con fundamento en la Circular Externa 3 de 2014, de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado por medio de la cual se establece la Metodología para la formulación e implementación de la política de prevención del daño antijurídico y el Decreto 1716 de 2009, por medio del cual se regula la conciliación extrajudicial de lo contencioso administrativo y los comités de conciliación, y teniendo presente la condena impuesta con ocasión de la liquidación de la sociedad An-Son Drilling Company of Colombia S.A, proferida el 30 de abril de 2014, por el Tribunal Administrativo de Santander, la Superintendencia de Sociedades profirió la Resolución No. 100-000179 del 19 de marzo de 2015, en la que estableció la política general de prevención del daño antijurídico que orientó la defensa de los intereses de la Entidad, para lo cual advirtió que de los litigios existentes a esa fecha, 76 tenían como supuesta causa falencias en los procesos de insolvencia, 20 por supuestos formalismos en la imposición de multas por infracción al régimen cambiario, y las demás por otros supuestos y diversas causas.

CUARTO. - Que mediante la citada Resolución se adoptaron medidas tendientes a subsanar las causas generadoras de litigios, tales como el fortalecimiento de la reglamentación en materia de auxiliares de la justicia, la adopción de mecanismos para imprimir mayor celeridad y transparencia a los procesos de liquidación, y la revisión y unificación de los criterios para la tasación de sanciones en materia de inversión y deuda externa, las cuales tuvieron un impacto importante en el quehacer de la Entidad y redundaron en la disminución del número de demandas

incoadas por las causas señaladas en 2016, como quiera que de las 69 demandas notificadas, 8 tuvieron origen en actuaciones jurisdiccionales dentro de procesos de insolvencia, y 2 por imposición de multa por infracción al régimen cambiario.

QUINTO. - Que mediante la Resolución No. 221-000770 del 19 de septiembre de 2018, la Superintendencia de Sociedades adoptó la Política de Prevención del Daño Antijurídico para el año 2018, con los datos totales de las 69 demandas notificadas a la Entidad en el año 2016, las cuales tenían pretensiones por la suma de $72.887.338.183 y 3 sentencias de condena por valor de $1.555.406.650. Según estos valores, se identificó como Causa Generalizada: la *"ilegalidad de acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control"*, y como Subcausa: la desactualización de la regulación del ejercicio de la competencia de supervisión de las sociedades comerciales en lo atinente a la imposición de sanciones. En razón a que con esa Causa existieron 17 demandas con pretensiones por $1.167.805.888, medida con la cual se pretendió la reducción del número de demandas en al menos 1 para el año 2019, pero esto solo se podrá medir a finales de 2019.

SEXTO. - Que, en el 2017, se notificaron a la entidad 101 demandas con pretensiones por la suma de $21.876.664.896 y 2 sentencias de condena por valor de $20.623.716. De estas demandas, 12 por valor de $5.343.566.305 son por la causa "*defectuoso funcionamiento de la administración de justicia*"; 22 por valor de $2.594.277.389 por la *"ilegalidad del acto administrativo que impone sanción derivada de la facultad de inspección, vigilancia y control"*, y 33 por la suma de $1.703.533.521 tienen como causa la *"omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control"*.

Que, con mérito en lo anteriormente expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - Adoptar la siguiente Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Superintendencia de Sociedades para el año 2019:

INTRODUCCIÓN

El artículo 90 de la Constitución Política consagra el principio general de responsabilidad patrimonial del Estado *"por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"*, esto es, por el menoscabo que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo, como consecuencia de una acción u omisión imputable al Estado[1].

Aunque no todo daño antijurídico supone una conducta irregular de la administración, los artículos 16 del Decreto 1716 de 2009 *"Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009", el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, el Capítulo V de la Ley 640 de 2001", y el 2.2.4.3.1.5 del Decreto 1069 de 2015 por medio del cual se expide*

[1] Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ivan Palácio Palacio. Sentencia C-644 del 31 de agosto de 2011.

el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", determinan que corresponde al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de cada Entidad formular y ejecutar la política de prevención del daño antijurídico, así como diseñar las políticas generales para la orientación de la defensa de sus intereses.

Para este efecto, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado ha expedido la Guía para la Generación de Política de Prevención del Daño Antijurídico y el Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, con la finalidad de identificar las falencias administrativas, por acción u omisión, que dan lugar a la formulación de demandas contra la Entidad; formular soluciones a aquellas, mediante la configuración de un plan de acción, el financiamiento de las soluciones y el calendario respectivo, así como definir unos indicadores para el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas.

Las cuales han sido seguidas por esta entidad y en tal sentido procede a estudiar lo siguiente:

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A RESOLVER

a.- Descripción del análisis realizado por el Comité.

De acuerdo con la metodología indicada, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades identificó las demandas notificadas a la Entidad durante el año 2017; estableció las causas jurídicas con base en los hechos que dieron lugar a cada una, la frecuencia y las cuantías de las pretensiones; evaluó la razonabilidad de los argumentos formulados en las contestaciones de las mismas, y determinó si el accionar de la Entidad en cumplimiento de su misión institucional fue determinante en la causación del daño.

b.- Listado de posibles causas generadoras de la problemática a resolver.

En el año 2017, la Entidad fue notificada de 101 demandas, cuyas pretensiones ascienden a la suma de $21.876.664.896, y de 2 sentencias de condena, en cuantía de $20.623.716, así:

ENTIDAD: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES			**NIVEL DE LITIGIOSIDAD: ALTO**	
PASO 1: IDENTIFICACION DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA				
PERIODO ANALIZADO: 2017	**DESDE: 1 de enero**	**HASTA: 31 de diciembre**		
TIPO DE INSUMO	**TIPO DE ACCION**	**CAUSA GENERAL**	**FRECUENCIA**	**VALOR**
Demandas	Nulidad	Daños derivados de la actividad legislativa.	2	00
Demandas	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Desmejora de las condiciones laborales.	7	86.438.870
		Ilegalidad de acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control.	21	1.574.646.862
		No reliquidación de la pensión.	1	343.804.434

		No reconocimiento de cuotas partes pensionales.	1	358.013.259
		Ilegalidad del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionario en provisionalidad.	2	163.298.909
		Omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control	1	150.000.000
Demandas	Reparación Directa	Error judicial	2	6.142.124.167
		Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	11	5.327.149.165
		Ilegalidad de acto administrativo que impone sanción derivada de la facultad de inspección, vigilancia y control	1	1.019.630.527
		Omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control	31	7.553.533.521
		Ilegalidad de acto administrativo que decreta medidas cautelares	1	73.771.700
Demandas	Acción Popular	Violación o amenaza a los derechos de los consumidores y usuarios	8	00
		Violación o amenaza a la moralidad administrativa	1	00
Demandas	Acción de Cumplimiento	Omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control	1	00
Demandas	Divisorio	División de la cosa común por parte de los comuneros o copropietarios	4	6.436.402.000
Demandas	Ordinario Laboral	No reconocimiento de cuotas partes pensionales	1	120.000.000
		No reconocimiento de honorarios	1	1.887.783.974
		Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	1	16.417.140
Demandas	Contractual	Existencia o inexistencia de contrato	1	13.000.000
Demandas	Ejecutivo	Cobro cuotas de administración	1	16.319.000
Demandas	Declarativo especial	Expropiación judicial	1	00
Condenas	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Ilegalidad de acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control	1	20.623.716
		Desmejora de las condiciones laborales	1	00

En el total de procesos en el año 2017 aparece muy relevante la *"ilegalidad de acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control"*, con 21 demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, con pretensiones por la suma de $1.574.646.862, y 1 demanda de reparación directa, con pretensiones de $1.019.630.527; así mismo se advierte que se destaca la causa de "*omisión de las funciones de inspección, vigilancia y control*" con 33 demandas por valor de $7.703.533.521 (31 demandas de reparación directa, una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y una acción de cumplimiento).

En tales condiciones el Comité estima necesario extender en la política del año de 2019 el objeto de intervención que sustentó la política del año 2018 en las

actuaciones de la Delegatura de Inspección, Vigilancia y Control, para lo cual será tenido en cuenta el comportamiento que describa el indicador de presentación de demandas por ilegalidad del acto administrativo y por omisión de las funciones de inspección, vigilancia y control a partir de la implementación y socialización del Manual de Actuaciones Administrativas hasta el 2020.

Además, se advierte que del total de procesos de 2017 la causa imputable a *"división de la cosa común por parte de los comuneros o copropietarios"*, a razón de 4 demandas, por valor $6.436.402.000, surge como muy cuantiosa, pero estima el Comité que en la política no será priorizada en razón a que la cuantía del proceso se determina por el valor de los inmuebles a dividir y esta Superintendencia solo es titular de un mínimo porcentaje de los mismos.

Así mismo se encuentran actuaciones por el *"defectuoso funcionamiento de la administración de justicia"*, a razón de 11 demandas de reparación directa, con pretensiones en cuantía de $5.327.149.165, y 1 demanda laboral por cuantía de $16.417.140, y los hechos objeto de la misma derivan de las decisiones y actuaciones de los auxiliares de la justicia en los procesos de insolvencia, situación que surge como una novedad significativa en el comportamiento litigioso de la entidad.

También se demandó el *"error judicial"* de esta Entidad, con 2 demandas de reparación directa y pretensiones por la suma de $6.142.124.167, sobre lo cual se estima que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función jurisdiccional se ajustan a derecho y a las pruebas y actuaciones surtidas dentro del proceso.

Por otra parte, como elemento de juicio significativo se pone de presente que la Entidad recibió 2 sentencias de condena, por valor total de $20.623.716, de las cuales 1 tuvo como causa la *"ilegalidad de acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control"*, por esa suma, y 1 por *"desmejora en las condiciones laborales"*.

Como consecuencia de las causas de demandas consideradas relevantes, según los registros agregados precedentes, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial formulará la Política de Prevención del Daño Antijurídico para el año 2019 teniendo como foco las demandas incoadas por la *causa "defectuoso funcionamiento de la administración de justicia"*, presentadas en 2017 correspondientes a la gestión de la Delegatura de Procedimiento de Insolvencia, y mantendrá como foco adicional las demandas incoadas por la causa *"Ilegalidad del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control"*, correspondientes a la Delegatura de Inspección, Vigilancia y control, de conformidad con la Política de Prevención del Daño Antijurídico para el año 2018.

c.- Identificación de las causas primarias prevenibles.

En atención a la relevancia del *"defectuoso funcionamiento de la administración de justicia"*, como se determina a continuación, en el alto nivel de litigiosidad de la Superintendencia de Sociedades, se analizaron las subcausas, con el fin de establecer si las mismas tuvieron o no origen en su accionar, y por ende, si eran prevenibles a través de cambios institucionales.

Para ello se revisaron los hechos y se reconocieron las siguientes subcausas:

ENTIDAD: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES		NIVEL DE LITIGIOSIDAD: ALTO					
PASO 2: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS							
CAUSA GENERAL PRIORIZADA	**HECHOS**	**CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS**	**FRECUENCIA**	**VALOR**	**ÁREA GENERADORA DE LA CONDUCTA**	**¿PREVENIBLE?**	**PRIORIDAD**
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	Iniciar el proceso de reorganización de una persona natural comerciante y años después revocar dicha decisión.	Falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores	1	268.945.400	Delegatura para Procedimientos de Insolvencia	Si	Baja
	Rechazar los créditos postergados dentro de la liquidación judicial de una sociedad.		1	920.000.000		Si	Baja
	No efectuar el adecuado seguimiento a las actuaciones del auxiliar de la justicia designado en el trámite concursal.		4	2.022.331.092		Si	Alta
	Ordenar la intervención de las actividades de multinivel o mercadeo en red y dar amplia difusión de este hecho en los medios de comunicación.		1	655.744.350		Si	Media
	Incurrir en irregularidades dentro de la liquidación de una sociedad con el desconocimiento de los derechos herenciales de los hermanos de uno de los trabajadores de la sociedad.		1	32.741.863		Si	Baja
	Incurrir en irregularidades dentro de la liquidación de una sociedad que condujeron al no reintegro de los trabajadores.		2	1.051.875.400		No	Baja
	Revocar infundadamente el contrato de compraventa de		1	375.511.060		Si	Baja

	un inmueble dentro de la liquidación de una sociedad.						
	Tramitar proceso de reorganización empresarial de una sociedad respecto de la cual se pretende la declaratoria de existencia de una relación laboral, de su responsabilidad en el acaecimiento de un accidente laboral y se le condene al pago de la indemnización por invalidez.		1	16.417.140		No	Baja

Efectuado el análisis de estas subcausas, se advierte que todas ellas derivan de supuestas falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores, por permitir la enajenación de activos por debajo de su valor real y el uso indebido de los dineros de la liquidación para el pago de gastos personales del liquidador, así como no solicitar la remisión de los procesos ejecutivos laborales para incorporarlos al proceso de liquidación.

2.- Medidas para prevenir el riesgo

Para prevenir el riesgo de demandas contra la Superintendencia de Sociedades por la sub causa *"Falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores"*, se propone el diseño, implementación y ejecución de un sistema de alertas que permita llevar el control y seguimiento a los liquidadores, en las actuaciones a su cargo, los requerimientos, los tiempos de atención y cumplimiento, así como la presentación de informes por parte de aquellos, con el propósito de evaluar el cumplimiento de sus funciones, deberes y obligaciones, permitir la oportuna calificación de la gestión, y adoptar las decisiones que corresponda en torno a su permanencia en la lista de auxiliares de la justicia elaborada y administrada por esta Superintendencia.

Con ello se pretende tener en el último trimestre de 2019, el sistema tecnológico a través del cual se fortalezca y automatice el control y seguimiento a los liquidadores, con el fin de evaluar el cumplimiento de sus funciones, deberes y obligaciones, en aras a permitir la oportuna calificación de la gestión, y adoptar las decisiones que corresponda en torno a su permanencia en la lista de auxiliares de la justicia elaborada y administrada por esta Superintendencia, conforme a lo establecido en los artículos 2.2.2.11.1.6, 2.2.2.11.2.13, 2.2.2.11.4.1, 2.2.2.11.6.1 y 2.2.2.11.6.2 del Decreto 2130 del 4 de noviembre de 2015.

El plan de acción a ejecutar es el siguiente:

ENTIDAD: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	NIVEL DE LITIGIOSIDAD: ALTO
PASO 3: PLAN DE ACCIÓN	

Causas Primarias o Sub causas	Medida ¿Qué hacer?	Mecanismo ¿Cómo hacerlo?	Cronograma ¿Cuándo hacerlo?	Responsable ¿Quién lo va a hacer?	Recursos ¿Con qué lo va a hacer?	Divulgación
Falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores.	Disminuir el riesgo de demandas por causas imputables al seguimiento de la gestión del liquidador.	Actualización y levantamiento informático del flujo de las actuaciones del liquidador	Del 1º de julio al 15 de diciembre de 2019	Dirección de Informática y Desarrollo (Grupo de Innovación, Desarrollo y Arquitectura de Aplicaciones)	La implementación de la medida se hará con los recursos humanos y técnicos de que disponen los Grupos responsables	Resolución de adopción de la Política de Prevención del Daño, implementación del aplicativo y publicación de instructivo
				Oficina Asesora de Planeación (Grupo de Arquitectura de Negocio y del Sistema de Gestión Integrado)		
				Delegatura para Procedimientos de Insolvencia (Grupos de Liquidaciones, de Intervenidas y de Reorganización)		
				Grupo de Registro de Especialistas		

3.- Seguimiento y evaluación del mecanismo.

Para determinar la efectividad del mecanismo antes anunciado, el Comité de Conciliación analizará, a más tardar el 15 de diciembre de 2020, la funcionalidad del aplicativo en el proceso de seguimiento a la gestión del liquidador.

ENTIDAD: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES		NIVEL DE LITIGIOSIDAD: ALTO		
PASO 4: SEGUIMIENTO Y EVALUACION				
INSUMO DEL PLAN DE ACCION		EVALUACION		
Causas Primarias o Subcausas	**Mecanismo**	**Indicador de Gestión –Sugerido ANDJE**	**Indicador de Resultado**	**Indicador de Impacto –Sugerido ANDJE**
Falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores	Actualización y levantamiento informático del flujo de las actuaciones del liquidador	Funcionalidad del aplicativo a través del cual se realice el seguimiento a la gestión de los liquidadores	Acciones realizadas por la Delegatura frente a las alertas generadas por el aplicativo.	Número de demandas por la causa falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores 2020 / No. demandas por la misma causa en la vigencia 2017.

El impacto del plan adoptado se establecerá en consideración al número de demandas por la causa falencias o fallas en el seguimiento a los liquidadores en 2020 entre el número de demandas por la misma causa en el año 2017, la cual debe arrojar la reducción del número de demandas.

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN PABLO LIEVANO VEGALARA