



Universidad del
Rosario



Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Corporativo

La protección del orden público económico en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia sin apertura de un proceso concursal: tensiones entre accionistas y acreedores derivadas del principio de limitación de la responsabilidad - el rol preventivo de la Superintendencia de Sociedades

Presentado por:
Andrea Remolina Murillo

Bajo la dirección de:
Andrés Martín Gaitán Rozo

Bogotá, D.C. 14 de julio de 2026



Universidad del
Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Corporativo

La protección del orden público económico en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia sin apertura de un proceso concursal: tensiones entre accionistas y acreedores derivadas del principio de limitación de la responsabilidad - el rol preventivo de la Superintendencia de Sociedades

Modalidad: Artículo de Reflexión

Presentado por:
Andrea Remolina Murillo

Bajo la dirección de:
Andrés Martín Gaitán Rozo

Bogotá, D.C. 14 de julio de 2026

CONTENIDO

CONTENIDO	i
Declaración de originalidad y autonomía	ii
Declaración de exoneración de responsabilidad	iii
Lista de figuras.....	iv
Resumen.....	v
Palabras clave	v
Abstract	v
Keywords	vi
1. Introducción	1
2. Las tensiones entre los intereses de los accionistas y los acreedores derivadas del beneficio de la limitación de la responsabilidad: una mirada a los escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia	3
3. El papel de la Superintendencia de Sociedades en la preservación del orden público económico.....	10
4. Las actuaciones administrativas desplegadas por la Superintendencia de Sociedades para prevenir el impacto que se produce en el orden público económico con ocasión de los comportamientos descuidados, negligentes u oportunistas en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia	11
4.1. La convocatoria a procesos judiciales de insolvencia, en modalidad de reorganización empresarial o liquidación judicial, por parte de la autoridad de supervisión.	13
4.2. Procedimientos administrativos sancionatorios por el incumplimiento de los deberes de los administradores relacionados con la situación de insolvencia de una sociedad.....	29
4.3. Acompañamiento preventivo.	39
5. Conclusiones.....	41
6. Referencias bibliográficas	42

Declaración de originalidad y autonomía

Declaro, bajo la gravedad del juramento, que he escrito el presente Proyecto Opción de Grado, en la propuesta de solución a una problemática en el campo de conocimientos del programa de Maestría por mi propia cuenta y que, por lo tanto, su contenido es original.

Declaro que he indicado clara y precisamente todas las fuentes directas e indirectas de información y que este proyecto no ha sido entregado a ninguna otra institución con fines de calificación o publicación.

Andrea Remolina Murillo

Firmado en Bogotá, D.C. el 14 de julio de 2026

Declaración de exoneración de responsabilidad

Declaro que la responsabilidad intelectual del presente trabajo es exclusivamente de su autora. La Universidad del Rosario no se hace responsable de contenidos, opiniones o ideologías expresadas total o parcialmente en él.

Andrea Remolina Murillo

Firmado en Bogotá, D.C. el 14 de julio de 2026

Lista de figuras

<i>Figura 1 Convocatorias a procesos de insolvencia teniendo en cuenta el año, el mecanismo concursal y el grado de supervisión de la sociedad</i>	<i>22</i>
<i>Figura 2 Razones que justificaron la convocatoria a procesos de insolvencia</i>	<i>23</i>
<i>Figura 3 Sometimiento a vigilancia o control y convocatoria a procesos de insolvencia en el mismo acto administrativo.....</i>	<i>24</i>
<i>Figura 4 Sanciones impuestas por el incumplimiento de deberes relacionados con el estado de cesación de pagos</i>	<i>36</i>

Resumen

La protección del orden público económico en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia sin apertura de un proceso concursal: tensiones entre accionistas y acreedores derivadas del principio de limitación de la responsabilidad - el rol preventivo de la Superintendencia de Sociedades

El artículo analiza el papel del supervisor de las sociedades mercantiles en Colombia en la preservación del orden público económico frente a conductas oportunistas, negligentes o descuidadas de accionistas y administradores en escenarios de insolvencia o cercanos a ella. Desde esta perspectiva, el estudio permite evidenciar cómo la acción estatal incide en la disciplina de los agentes del mercado y en la protección de terceros, fortaleciendo la confianza en los mercados. Metodológicamente, se empleó un enfoque cualitativo basado en la revisión documental, doctrinal y el análisis de actos administrativos proferidos por la Dirección de Supervisión Empresarial de la Superintendencia de Sociedades entre febrero de 2021 y mayo de 2025. Los resultados muestran que la autoridad de supervisión ha desplegado tres tipos principales de actuaciones: (i) la convocatoria de sociedades vigiladas y controladas a procesos judiciales de insolvencia, (ii) el desarrollo de investigaciones administrativas con la consecuente imposición de sanciones por incumplimiento de deberes legales de representantes legales y revisores fiscales, y (iii) el seguimiento preventivo a sociedades de alto interés de supervisión. Estas acciones evidencian un enfoque que combina medidas correctivas, sancionatorias y preventivas. Finalmente, se concluye que la Superintendencia de Sociedades ha desempeñado un rol activo en la protección del orden público económico, contribuyendo a mitigar riesgos y a salvaguardar los intereses de los diferentes grupos de interés afectados por la actuación de los accionistas y administradores de las sociedades en contextos de insolvencia o dificultad económica.

Palabras clave

Insolvencia, cesación de pagos, convocatoria a procesos de insolvencia, procedimiento administrativo sancionatorio, orden público económico.

Abstract

Protecting economic public order in pre-insolvency and corporate insolvency scenarios absent formal insolvency proceedings: tensions between shareholders and creditors arising from limited liability - the preventive role of the Superintendence of Companies

This article examines the role of colombian corporate supervisory authority in protecting economic public order against opportunistic, negligent, or careless conduct by shareholders

and corporate directors in insolvency and pre-insolvency scenarios. From this perspective, the study illustrates how state intervention influences market discipline and the protection of third parties, thereby strengthening confidence in the markets. Methodologically, the research adopts a qualitative approach based on documentary and doctrinal review, as well as the analysis of administrative decisions issued by the Corporate Supervision Division of the Superintendence of Companies between February 2021 and May 2025. The findings show that the supervisory authority has deployed three main types of measures: (i) the commencement of judicial insolvency proceedings against supervised and controlled companies, (ii) administrative investigations and the subsequent imposition of sanctions for breaches of the legal duties of legal representatives and statutory auditors, and (iii) preventive oversight of companies considered to be of high supervisory interest. These measures reflect an approach combining corrective, punitive, and preventive actions. Finally, the article concludes that the Superintendence of Companies has played an active role in protecting economic public order by helping to mitigate risks and safeguard the interests of the various stakeholders affected by corporate conduct in situations of insolvency or financial distress.

Keywords

Insolvency, default, order to commence insolvency proceedings issued by the competent authority, administrative enforcement proceedings, economic public order.

1. Introducción

Diversos autores han analizado los efectos que pueden generar, en el orden público económico, los comportamientos oportunistas, negligentes o descuidados de los accionistas y administradores de una sociedad en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia cuando no se ha iniciado formalmente un proceso judicial para su atención. Así mismo, dichos autores han identificado distintas respuestas regulatorias incorporadas en múltiples ordenamientos jurídicos alrededor del mundo para mitigar dicho fenómeno. Las respuestas comprenden, entre otras, reglas sobre capital mínimo, la consagración de deberes de conducta para los administradores, y la implementación de mecanismos legales orientados a la anulación o ineficacia de operaciones realizadas durante periodos de sospecha o cercanos a la situación de insolvencia de la sociedad.

La trascendencia que se le ha dado al fenómeno señalado tiene justificaciones claras y es que los efectos derivados de las conductas negligentes, oportunistas y descuidadas, en escenarios de insolvencia o cercanos a la misma, superan el ámbito interno de las sociedades y pueden proyectarse sobre variables relevantes del orden público económico. En particular, pueden incidir en las condiciones de acceso al crédito y en su costo —reflejado en mayores tasas de interés y en la exigencia de garantías más robustas—, así como en la eventual pérdida de valor de los activos de los acreedores y en la ineficiencia en la reasignación de los activos dentro de la economía. En este sentido, la forma en que el derecho responde a estos riesgos adquiere relevancia desde la perspectiva de la protección de terceros y del funcionamiento eficiente de los mercados.

A la luz de lo anterior, resulta pertinente examinar la respuesta institucional adoptada en Colombia por la Superintendencia de Sociedades, en su calidad de autoridad de supervisión de las sociedades mercantiles. El presente artículo tiene como propósito identificar y analizar las actuaciones administrativas desplegadas por dicha entidad frente a comportamientos que, en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia, puedan afectar los intereses de terceros.

Para tal efecto, se realiza una revisión de la doctrina y de un conjunto de actos administrativos proferidos por la Dirección de Supervisión Empresarial de la Superintendencia de Sociedades durante el periodo comprendido entre febrero de 2021 y mayo de 2025, los cuales han sido recopilados por la autora. Si bien este conjunto no necesariamente agota la totalidad de las decisiones adoptadas en dicho periodo, constituye una muestra que permite aproximarse al rol desempeñado por la autoridad de supervisión en esta materia.

El artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se abordan las tensiones entre los intereses de los accionistas y los acreedores derivadas del beneficio de la limitación de la responsabilidad en contextos de cercanos a la insolvencia o de insolvencia, así como los comportamientos oportunistas asociados y sus consecuencias. En la segunda, se analiza el papel de la Superintendencia de Sociedades en la protección del orden público económico. En la tercera, se identifican las principales actuaciones administrativas desplegadas por dicha entidad para prevenir o mitigar los efectos de conductas negligentes, descuidadas u oportunistas que se presentan en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2. Las tensiones entre los intereses de los accionistas y los acreedores derivadas del beneficio de la limitación de la responsabilidad: una mirada a los escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia

Una de las características esenciales de las sociedades de capital es la limitación de la responsabilidad. Esta se manifiesta en el hecho de que los accionistas solo serán responsables hasta el monto de los aportes que realicen a la sociedad. En consecuencia, los acreedores de la sociedad carecen de legitimidad para perseguir el patrimonio personal de los accionistas, y, recíprocamente, los acreedores de los accionistas no podrán ejercer acciones para perseguir el patrimonio de la sociedad (Reyes, 2016).

El beneficio de la limitación de la responsabilidad, a pesar de ser fundamental para la creación de las empresas, la asunción de riesgos empresariales, la innovación, el fomento de la inversión y el crecimiento económico, no elimina el riesgo de fracaso de la actividad empresarial (Ferdausi Nuron, 2017). En ese sentido, este principio esencial crea importantes tensiones entre los intereses de los accionistas y los intereses de los acreedores de una sociedad sobre la forma en la que han de emplearse los activos sociales.

Y es que no podría ser de otra forma, pues, mientras que los accionistas de la sociedad tendrán interés en obtener el mejor rendimiento posible de la inversión que realizaron en la sociedad, normalmente, promoviendo estrategias que incrementan el valor de la empresa, incluso asumiendo proyectos bastante arriesgados, los acreedores tendrán interés en que la sociedad conserve el patrimonio suficiente para cubrir la totalidad del dinero que se les adeuda, lo que no necesariamente se compagina con las estrategias que puedan adoptar los accionistas de una sociedad (Ferdausi Nuron, 2017).

Ahora bien, los accionistas de una sociedad¹, al tener la capacidad de tomar decisiones determinantes sobre el destino que se le dará a la actividad y a los activos sociales, poder designar y remover libremente a aquellos encargados de la administración de la sociedad y verse acogidos por el beneficio de la limitación de la responsabilidad, eventualmente, pueden tener incentivos para actuar oportunistamente a expensas de los acreedores de la sociedad (Enriques & Macey, 2000).

Tal y como lo expresan Enriques y Macey (2000), los accionistas, por sí mismos o a través de los administradores que designan, podrán desviar activos (*asset diversion*), por ejemplo, mediante distribuciones de utilidades, aun cuando dichos dineros puedan requerirse para reinvertir en los proyectos de la sociedad, la celebración de contratos laborales o de prestación de servicios con salarios u honorarios excesivos, la enajenación de activos en beneficio de algunos accionistas o partes relacionadas, etc.; también podrán diluir la posibilidad de reclamo por parte de los acreedores (*claim dilution*), por ejemplo, contrayendo deudas con mayor prelación, eliminando las ventajas que pudieran tener los acreedores existentes sobre los activos de la sociedad; y, finalmente, podrán emprender proyectos más arriesgados que los que los acreedores pudieran haber previsto cuando otorgaron el crédito.

Aun cuando el riesgo de oportunismo existe en algún grado durante la vida normal de la sociedad², adquiere verdadera relevancia cuando la sociedad se encuentra en una

¹ Especialmente cuando posee capital concentrado y por ello un claro accionista controlante.

² Algunos autores como Enriques & Macey, (2000) consideran que, aun cuando el riesgo del oportunismo existe, en la práctica tiene muy poco impacto, lo anterior por cuanto “*el endeudamiento es un juego repetido a lo largo de la vida de una empresa, y es poco probable que las compañías engañen a los acreedores más de una vez. Si una sociedad incurriera en conductas que perjudicaran sistemáticamente a los acreedores, los futuros prestamistas se negarían a conceder crédito a la empresa en condiciones competitivas. Los accionistas que consideraran actuar de manera oportunista tendrían que sopesar las ganancias presentes derivadas de dicho comportamiento oportunista frente a las tasas de interés más altas*”.

Así mismo, señalan que el oportunismo tiene bajo impacto debido a la posibilidad que tienen los acreedores voluntarios de establecer condiciones contractuales que correspondan al riesgo que asumen:

situación cercana a la insolvencia o se encuentra fácticamente insolvente, pero sin haber iniciado un proceso judicial para atender su situación.

Como lo señala Gurrea Martínez (2021), lo anterior se explica porque, cuando una sociedad cuenta con activos suficientes para pagar las acreencias que ha contraído, son los accionistas quienes enfrentan los resultados económicos del ejercicio social, tanto las utilidades como las pérdidas. Sin embargo, cuando la sociedad no tiene suficientes activos para cubrir sus deudas, quienes deberán asumir las consecuencias de los resultados económicos de la actividad de la sociedad – positivas o negativas – serán sus acreedores³.

“La tasa de interés que cobran los mutuantes también constituye una compensación por el riesgo de que los mutuarios incurran en conductas indebidas. Un mutuario puede obtener una tasa de interés más baja aceptando restricciones a su libertad para gestionar los negocios de la sociedad, restricciones que con frecuencia se encuentran en los contratos de préstamo. Estos acuerdos (covenants) suelen limitar la libertad de los mutuarios -sociedades- para distribuir activos a los accionistas”.

“Los acreedores que, de manera prospectiva, se preocupan por el riesgo de que una empresa pueda desviar activos cuentan con varias opciones. Pueden cobrar una tasa de interés más alta que los compense por dicho riesgo. También pueden exigir algún tipo de garantía. Además, pueden negociar restricciones directas o indirectas a las distribuciones a los accionistas. En el caso de las sociedades cerradas, los acreedores pueden negociar una garantía personal otorgada por los accionistas (...). Los acreedores pueden exigir que una empresa cumpla con determinados ratios financieros, como una relación deuda-capital o un ratio de liquidez. Asimismo, pueden definir los fondos disponibles para el pago de dividendos de tal manera que se prohíban distribuciones “financiadas mediante la emisión de deuda o mediante la venta de activos existentes de la empresa, cualquiera de las cuales reduciría la cobertura de la deuda”.

De otro lado, los mismos autores aseguran que los accionistas y administradores de una sociedad evitarán actuar oportunamente frente a los acreedores al tener en cuenta el riesgo reputacional que asumirían llevando a cabo este tipo de actuaciones.

Finalmente, consideran que el ordenamiento jurídico prevé soluciones efectivas y eficientes para hacer frente al oportunismo como la desestimación de la personalidad jurídica *“Piercing the corporate veil”*.

³ Lo anteriormente expuesto, es explicado detalladamente por Aurelio Gurrea Martínez (sin año) de la siguiente manera:

“(…) cuando se produce la insolvencia, entendida, a estos efectos, como la situación en la que el valor de los activos de una compañía (ya sea en funcionamiento o en liquidación, según se obtenga un mayor valor por los mismos) resulta inferior que el pasivo exigible, los accionistas han perdido la totalidad de su inversión. De hecho, si no fuera por la existencia de la responsabilidad limitada, los accionistas tendrían que restituir la diferencia entre el valor de los activos y el valor de la deuda.

En estas circunstancias en la que existe un patrimonio neto (real) negativo y los activos se encuentran íntegramente financiados por los acreedores, se dice que los accionistas se encuentran “out of the money”. Bajo este escenario, los acreedores se convierten en los “titulares residuales” de la compañía o, si se quiere, en las personas que, además de percibir los últimos activos que se obtengan de la liquidación del patrimonio (ya que, en estas circunstancias, no existirán activos disponibles para los accionistas), experimentarán los posibles incrementos/disminuciones que se produzcan en el patrimonio de la compañía”.

Ahora bien, mientras la sociedad no haya iniciado un proceso judicial de insolvencia, continuará siendo administrada sin limitación alguna⁴ por las personas designadas por sus accionistas - quienes tienen la facultad de nombrarlos y removerlos, así como, de fijar su remuneración -. Ello genera, en la práctica, un desalineamiento entre los incentivos de quienes administran la sociedad, sus activos y emprenden su actividad, y los intereses de quienes realmente están asumiendo las consecuencias de los resultados de la sociedad, es decir, los acreedores (Gurrea Martínez, 2021).

En consecuencia de lo mencionado, en los escenarios cercanos a la insolvencia o cuando la sociedad se encuentra fácticamente en insolvencia, pero sin tramitar un proceso judicial de insolvencia, pueden presentarse comportamientos descuidados, negligentes u oportunistas – aunque no necesariamente malintencionados – por parte de los accionistas o de los administradores de la sociedad, que pueden afectar directamente la posibilidad de que los acreedores recuperen los dineros con los que financiaron a la sociedad.

Tal y como lo explica Gurrea Martínez (2021), lo anteriormente señalado puede ocurrir, en primer lugar, cuando los accionistas o los administradores de la sociedad deciden

⁴ Salvo aquellas que se hubieran impuesto en los estatutos sociales o los acuerdos privados con los acreedores. Así lo señala Aurelio Gurrea Martínez (sin año):

“(…) a pesar de financiar íntegramente los activos sociales y asumir el riesgo derivado de la gestión de los administradores, los acreedores no tienen ningún poder efectivo para influenciar la gestión de la compañía, más allá de los poderes que, en su caso, se pueden derivar de los covenants pactados con la entidad (que es una posibilidad que, además, sólo está disponible para determinados acreedores cualificados).

En efecto, aunque la compañía se encuentre en una situación fáctica de insolvencia, la sociedad sigue siendo gestionada por los administradores. Y en la medida en que los administradores son nombrados, destituidos y retribuidos por los accionistas, tendrán incentivos para seguir velando por el interés de los accionistas. Por este motivo, existe un conflicto entre accionistas/administradores (que tendrán intereses relativamente alineados) y acreedores”.

emprender proyectos riesgosos en un último intento de salvar a la compañía (*gamble for resurrection*).

Un ejemplo de este fenómeno se observa en *In Re Hechinger Investment Co. of Delaware* (2002), una cadena minorista de productos para la mejora del hogar en Estados Unidos que comenzó a registrar pérdidas significativas debido a la agresiva competencia en el sector en el que operaba. La compañía llegó al punto de encontrarse altamente endeudada e incluso al borde de la insolvencia. En un esfuerzo por mantenerse en el mercado, la empresa decidió fusionarse con otra compañía del mismo sector que también atravesaba dificultades financieras, lo que implicaba llevar a cabo una integración compleja, asumir costos elevados y enfrentar un riesgo operativo considerable. Esta decisión agravó notablemente su situación financiera y condujo, finalmente, a la presentación de una solicitud de inicio de un proceso de insolvencia bajo el Chapter 11 del Código de Quiebras estadounidense.

En segundo lugar, las circunstancias mencionadas también pueden ocurrir cuando los accionistas, al darse cuenta de que la empresa dejó de ser viable, deciden ocultar los activos de la sociedad o desviarlos hacia partes relacionadas (*assets diversion*) (Gurrea Martínez, 2021).

Sobre este escenario, vale la pena traer a colación la situación presentada en Panavias Ingeniería & Construcciones S.A. en reorganización en contra de Agro Repuestos S.A.S. en liquidación y otros (2017). En el caso bajo examen, se evidencia cómo Agro Repuestos S.A.S., al advertir el deterioro progresivo de su situación financiera — reflejado en pérdidas recurrentes y agravado por una sentencia judicial que le ordenó pagar una cuantiosa suma por concepto de indemnización de perjuicios —, optó por efectuar un aporte en especie de dos bienes inmuebles que constituían activos fundamentales para el desarrollo de su objeto

social. Dichos bienes fueron transferidos a otra sociedad que ejercía la misma actividad económica que Agro Repuestos S.A.S. y cuya composición accionaria presentaba una alta similitud con la propia. Posteriormente, la compañía procedió a vender, a sus propios accionistas, las acciones que había recibido como resultado del aporte en especie, sin obtener, en la práctica, contraprestación económica alguna. Lo que a la postre condujo a la desestimación de la personalidad jurídica de la sociedad.

En tercer lugar, las circunstancias aquí estudiadas pueden presentarse cuando los accionistas, a través de los administradores que designan, optan por no llevar a cabo ningún tipo de inversión con rentabilidad positiva para la sociedad, teniendo en cuenta que los potenciales rendimientos que se obtengan sólo serán percibidos por los acreedores de la sociedad y no por los accionistas (*debt overhang*) (Gurrea Martínez, 2021).

Finalmente, el oportunismo de los accionistas también puede presentarse cuando se decide mantener en funcionamiento una sociedad que es evidentemente inviable, deteriorando cada vez más la prenda general de los acreedores y evitando la reasignación eficiente de los activos. Lo mencionado puede generarse por diferentes razones: i) en primera instancia, los accionistas pueden decidir que la sociedad continúe funcionando con normalidad, en la medida en que no son ellos quienes asumen directamente el costo de su fracaso, sin embargo, si eventualmente, la situación de la compañía llegara a mejorar, existiría la posibilidad de recuperar, al menos parcialmente, su inversión (*moral hazard*); ii) en segunda instancia, puede ocurrir que los accionistas o los administradores de la sociedad no reconozcan la inviabilidad de la compañía por desconocimiento, falta de diligencia o ausencia de asesoría; iii) en tercera instancia, la continuidad de una sociedad inviable se

puede deber al exceso de confianza, optimismo o apego al negocio que tienen sus accionistas o administradores (Gurrea Martínez, 2021).

Para ejemplificar lo mencionado, resulta pertinente poner de presente el caso de *Re Produce Marketing Consortium Ltd (No 2)* (1989), una empresa de Reino Unido dedicada a importar limones, pomelos y naranjas desde Chipre que comenzó a enfrentar dificultades financieras, registrando pérdidas entre 1981 y 1983. A pesar de la precaria situación financiera de la sociedad, los administradores confiaron en que podían continuar operando con el fin de cumplir con las obligaciones contraídas. No obstante, su actuación solo produjo el agravamiento de la crisis de la compañía, afectando severamente la situación de los acreedores no garantizados y dando lugar a la declaración de su responsabilidad por no adoptar las medidas adecuadas para minimizar las pérdidas que sufrirían los acreedores (*wrongful trading*).

Ahora bien, como lo manifiesta Gurrea Martínez (2021), los comportamientos oportunistas, descuidados o negligentes, explicados previamente, pueden tener implicaciones importantes en el orden público económico⁵. *Ex ante*, tienen la potencialidad de desincentivar el otorgamiento del crédito, o en su defecto, lo hacen más costoso, en términos de la fijación

⁵ Como lo señala la Corte Constitucional en (*Sentencia C-276 de 2025*), las sociedades tienen impacto en el orden público económico, por cuanto:

“Las sociedades comerciales como agentes económicos interactúan de manera permanente en el mercado, a través de la creación de empleo, de la satisfacción de la demanda de bienes y servicios, del pago de impuestos y el desarrollo de la tecnología, entre otros aspectos. En ese sentido, es posible afirmar que estas entidades inciden en la vida y las expectativas de los individuos pues los consumidores, trabajadores, inversores o ciudadanos se pueden beneficiar o perjudicar por sus actuaciones. Bajo esa perspectiva, la razón de ser de la empresa va más allá de la maximización de los beneficios privados de quienes la integran y se extiende al compromiso social de generar riqueza y bienestar general, con lo cual se garantizan la dignidad humana, el empleo, el mejoramiento de la calidad de vida, la igualdad, la redistribución equitativa, la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y la democracia (...).

Como ya se dijo, una sociedad que atraviesa por una situación crítica, con independencia de su actividad comercial tiene la potencialidad de afectar, no solo a sus asociados sino a sus colaboradores y a terceros, y con ello, impactar negativamente en el orden público económico”.

de tasas de interés o de garantías; y *ex post*, destruyen o desvían la riqueza a expensas de los acreedores e impiden la reasignación eficiente de los activos en la economía.

3. El papel de la Superintendencia de Sociedades en la preservación del orden público económico

Para abordar este asunto, resulta relevante, en primer lugar, entender el papel de los supervisores en la preservación del orden público económico. En lo que se refiere a este asunto, la jurisprudencia constitucional colombiana ha afirmado:

“En el Estado Social de Derecho uno de los deberes de las autoridades públicas consiste en mantener el orden público económico. Este concepto ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como “[el] sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país”, que en Colombia ‘se consolida sobre la base de un equilibrio entre la economía libre y de mercado, en la que participan activamente los sectores público, privado y externo, y la intervención estatal que busca mantener el orden y garantizar la equidad en las relaciones económicas, evitando los abusos y arbitrariedades que se puedan presentar en perjuicio de la comunidad, particularmente, de los sectores más débiles de la población’”. (Sentencia C-276 de 2025).

Justamente a través del ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de las Superintendencias se persigue cumplir el deber antes mencionado, pues mediante las mismas se pretende asegurar el cumplimiento de las normas que regulan determinadas

actividades, proteger sectores económicos y sociales, promover el desarrollo y la estabilidad, y propender por la satisfacción del interés general (Providencia del 29 de octubre de 2019).

En el caso concreto de la Superintendencia de Sociedades, las facultades de inspección, vigilancia y control tienen como objetivo proteger los múltiples intereses que pueden verse impactados por la actividad de una sociedad mercantil, desde los propios intereses de la sociedad, hasta los de sus asociados, acreedores, trabajadores, proveedores y el propio Estado⁶, en la medida que estos repercuten directamente sobre el interés general de la economía nacional.

4. Las actuaciones administrativas desplegadas por la Superintendencia de Sociedades para prevenir el impacto que se produce en el orden público económico con ocasión de los comportamientos descuidados, negligentes u oportunistas en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia

⁶ De acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado:

“Las exigencias previstas tanto en normas de derecho privado como en dispositivos normativos de derecho público para la constitución y para el funcionamiento de las sociedades comerciales, tienen como finalidad la protección de múltiples intereses que en ocasiones resultan coincidentes pero muchas otras veces devienen en divergentes, de un lado, debe darse cuenta de los intereses patrimoniales de las sociedad, los cuales deben ser resguardados de los posibles abusos e irregularidades en los que pudieren incurrir los administradores u otros órganos sociales. De otra parte, se deben tomar en consideración los intereses de los socios, como particulares, los cuales no siempre coinciden con los de la sociedad, con frecuencia divergen y esa divergencia se puede manifestar en la oposición que pueda existir entre los varios grupos de accionistas, por ejemplo, entre los que disponen de la mayoría de votos en las asambleas – y controlan, por tanto la sociedad – y los grupos minoritarios.

Adicionalmente, las disposiciones que regulan las sociedades comerciales tienden también a proteger los intereses de los terceros que traben relaciones de negocio con la sociedad, entre las cuales debe destacarse a los acreedores sociales; ello justifica la existencia de normas dictadas para la salvaguarda de la integridad del capital social, entre otras. Y también deben ser considerados y tutelados los intereses de los posibles – futuros – socios o acreedores, los cuales han adquirido una importancia cada vez mayor con la difusión y el desarrollo de las sociedades por acciones. En fin, el campo de los intereses tutelados se ensancha continuamente hasta comprender, incluso, el interés general de la economía del país, dadas las repercusiones que sobre dicha economía puede tener – y, de hecho, tiene – el funcionamiento de las sociedades de comercio” (Sentencia del 3 de octubre de 2012).

Partiendo del propósito de las atribuciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades y del deber de las autoridades estatales de proteger el orden público económico, resulta razonable sostener que dicha autoridad no solo está facultada, sino obligada, a adoptar medidas orientadas a mitigar, prevenir y sancionar las conductas oportunistas, descuidadas o negligentes de los accionistas y administradores que se presentan en contextos cercanos a la insolvencia o cuando la sociedad se encuentra fácticamente en insolvencia, pero sin tramitar un proceso judicial de insolvencia. Este deber se explica en la medida en que tales conductas tienen un impacto directo sobre el crédito, la reasignación eficiente de los activos y, en general, sobre el orden público económico.

El análisis de las decisiones proferidas por la autoridad de supervisión, en sede administrativa, específicamente por su Dirección de Supervisión Empresarial, durante el periodo comprendido entre el mes de febrero de 2021 y el mes de mayo de 2025, permite identificar una actuación de la Superintendencia de Sociedades orientada a enfrentar y mitigar las consecuencias de la desalineación de intereses existente entre quienes administran las sociedades y aquellos sujetos que se ven afectados por los resultados económicos de la sociedad, en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia, pero sin tramitar un proceso judicial.

En este marco temporal, se observa que la Superintendencia de Sociedades ha asumido un rol activo, en particular, pueden identificarse tres líneas de actuación adoptadas por la autoridad de supervisión con este propósito. La primera se ha materializado en la convocatoria de las sociedades a procesos judiciales de insolvencia, en las modalidades de reorganización o liquidación judicial, cuando los órganos sociales han omitido hacerlo de manera oportuna, usualmente dicha actuación se produce como resultado del análisis de

requerimientos de información o de la realización de diligencias de toma de información que evidencian la inviabilidad, las dificultades financieras, la cesación de pagos, la amenaza de intereses de terceros o el abandono de los negocios por parte de la compañía. La segunda línea, ha consistido en la apertura de investigaciones administrativas, ya sea a solicitud de interesado o de oficio, y en el adelantamiento del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio, con el fin de reprochar y sancionar el incumplimiento de los deberes legales de los administradores y revisores fiscales relacionados con la situación de insolvencia de la sociedad, considerando además el efecto pedagógico de este tipo de procedimientos. Finalmente, la tercera línea ha estado orientada al acompañamiento preventivo de las sociedades, basado en sistemas de alertas tempranas, con el objetivo de que se adopten medidas antes de que se produzca un deterioro irreversible de la situación patrimonial y la afectación generalizada de los intereses involucrados.

A continuación, se abordarán las tres líneas de actuación identificadas:

4.1. La convocatoria a procesos judiciales de insolvencia, en modalidad de reorganización empresarial o liquidación judicial, por parte de la autoridad de supervisión.

La Constitución Política de Colombia de 1991 le asignó al Presidente de la República las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades mercantiles, dichas atribuciones las ejerce por conducto de la Superintendencia de Sociedades, al tenor de lo previsto en el artículo 82 de la Ley 222 de 1995.

Sobre las citadas funciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

“Las funciones de inspección, vigilancia y control (...) constituyen formas de intervención en la economía que se ejercen con sujeción a la Constitución y las leyes. Estas facultades son una expresión del poder de policía administrativa y tienen como finalidad garantizar el orden público económico y la estabilidad del sistema (...).

Las funciones de inspección, vigilancia y control ejercidas por la Superintendencia se ejecutan de manera paulatina pues tienen en cuenta el estado de la sociedad fiscalizada. De esta manera, según el grado de dificultad en que se encuentre en la sociedad se determina la intensidad del escrutinio y, de acuerdo con ello se establece el grado de intervención que se aplicará con el fin de recuperar y conservar la empresa como “unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo” (...).

De esta manera, la labor de supervisión que ejerce la Superintendencia le permite detectar riesgos empresariales, corregir prácticas societarias inadecuadas, prevenir crisis corporativas y garantizar el cumplimiento de los deberes legales y estatutarios de los órganos de administración y fiscalización de las compañías”. (Sentencia C-276, 2025).

Es así como, la inspección comporta una injerencia leve y ocasional en las sociedades mercantiles no vigiladas por otras superintendencias. Dicha atribución habilita a la autoridad de supervisión para requerir, confirmar y analizar, de manera ocasional y conforme a las condiciones, el alcance y los términos que esta determine, la información relacionada con la situación jurídica, contable, económica y administrativa de la sociedad, así como de sus operaciones. Adicionalmente, la mencionada facultad autoriza a adelantar de oficio investigaciones administrativas respecto de dichas sociedades. Como puede observarse, el

grado de supervisión inspección no comprende un gran repertorio de facultades, pues su diseño responde a la necesidad de ejercer una supervisión básica sobre sociedades que operan en condiciones de normalidad y que, en principio, no representan riesgos relevantes para el orden público económico, razón por la cual no se justifica el ejercicio de mecanismos de supervisión más intensos.

La vigilancia implica un seguimiento permanente, cuyo objetivo es velar porque las sociedades, no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social se ajusten a la ley y a sus estatutos. Dicho nivel de supervisión otorga un conjunto de atribuciones de más hondo calado a la autoridad de supervisión, entre otras, permite la práctica de visitas generales - con la finalidad de que se adopten las medidas necesarias para corregir irregularidades -, exige obtener la autorización del supervisor para llevar a cabo determinadas operaciones societarias relevantes —como la emisión de bonos, las fusiones, las escisiones y ciertas modalidades de colocación de acciones—, otorga la facultad de convocar o enviar delegados a reuniones de los órganos sociales, así como de verificar que las actividades se estén realizando dentro del objeto social y de ordenar la adecuación de los estatutos a la ley. Asimismo, comprende atribuciones de especial relevancia, como decretar la disolución y ordenar la liquidación de la sociedad cuando se configuren los supuestos legales correspondientes. El grado de supervisión correspondiente a la vigilancia, así como las facultades que lo integran, responde a la necesidad de ejercer una supervisión más rigurosa sobre aquellas sociedades, no vigiladas por otras superintendencias, cuyas características, dimensión o las irregularidades previas identificadas pueden tener una incidencia significativa en el orden público económico. Por esta razón, el legislador ha considerado necesario dotar a la autoridad de supervisión de

herramientas más amplias que permitan prevenir, corregir y mitigar riesgos que trascienden el ámbito interno de la sociedad.

El control es un grado de supervisión previsto para aquellas sociedades que, además de tener un impacto en el orden público económico, se encuentran en una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo. En ese sentido, las facultades previstas para el supervisor pretenden dotarlo de mecanismos para ayudar a la sociedad a superar la situación excepcional por la que está atravesando y por ello tienen mayor intensidad, es así como incluyen la posibilidad de exigir la adopción de planes de mejoramiento y supervisar su ejecución, autorizar la totalidad de las reformas estatutarias y la colocación de acciones, impartir instrucciones derivadas de visitas especiales y aprobar los avalúos de aportes en especie. Asimismo, la autoridad puede adoptar medidas directas para corregir situaciones críticas, incluyendo la remoción de administradores o revisores fiscales, la suspensión de actuaciones contrarias a la ley o a los intereses de los acreedores y la convocatoria de la sociedad a un proceso concursal cuando las circunstancias lo ameriten, independientemente de encontrarse o no en situación de cesación de pagos, como se reiterará más adelante.

En el marco de las atribuciones explicadas, debe destacarse que, el ordenamiento jurídico colombiano, en particular el numeral 1° del artículo 11 de la Ley 1116 de 2006, el numeral 1° del artículo 15 de la Ley 1116 de 2006 y el numeral 3° del artículo 49 de la Ley

1116 de 2006⁷, así como, el numeral 7° del artículo 85 de la Ley 222 de 1995⁸ le otorgaron a la Superintendencia de Sociedades la facultad de solicitar ante el juez competente el inicio de procesos judiciales de insolvencia respecto de las sociedades comerciales sometidas a su vigilancia o control⁹. Dicha solicitud puede orientarse a la apertura de un proceso de reorganización empresarial o de liquidación judicial, según las circunstancias y necesidades particulares de la sociedad en cuestión.

⁷ Ley 1116 de 2006:

“ARTÍCULO 11. Legitimación. El inicio de un proceso de reorganización podrá ser solicitado únicamente por los siguientes interesados:

1. En la cesación de pagos, por el respectivo deudor, o por uno o varios de sus acreedores titulares de acreencias incumplidas, o solicitada de oficio por la Superintendencia que ejerza supervisión sobre el respectivo deudor o actividad. (...)”.

“ARTÍCULO 15. Inicio de oficio. La Superintendencia de Sociedades podrá decretar de oficio el inicio de un proceso de reorganización en los siguientes eventos:

1. Cuando una sociedad comercial sometida a su vigilancia o control incurra en la cesación de pagos prevista en la presente ley. (...)”.

“ARTÍCULO 49. Apertura del proceso de liquidación judicial inmediata. Procederá de manera inmediata en los siguientes casos:

(...)

3. Por solicitud de la autoridad que vigile o controle a la respectiva empresa. (...)”.

⁸ Ley 222 de 1995:

“ARTÍCULO 85. CONTROL. El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.

En ejercicio del control, la Superintendencia de Sociedades tendrá, además de las facultades indicadas en los artículos anteriores, las siguientes:

(...)

7. Modificado por el art. 43, Ley 1429 de 2010. Convocar a la sociedad al trámite de un proceso de insolvencia, independientemente a que esté incurso en una situación de cesación de pagos. (...)”.

⁹ No así para aquellas sometidas únicamente al grado de supervisión inspección.

En este punto, vale la pena recordar que, la reorganización empresarial busca, mediante la celebración de un acuerdo, mantener en funcionamiento las empresas viables y restablecer las relaciones comerciales y financieras de la compañía, normalmente promoviendo una reestructuración operativa, administrativa y patrimonial de la sociedad, así como de sus activos y pasivos. En ese sentido, en la reorganización empresarial se pretende mantener tanto a la empresa como al empresario, por lo que, dicho proceso judicial solo encuentra sentido cuando la empresa es viable y los acreedores confían en la eficiencia, eficacia y honestidad de los accionistas y administradores de la sociedad (Gurrea Martínez, 2017).

Por su parte, la liquidación judicial tiene por finalidad la venta de los activos de la sociedad, ya sea como negocio en marcha “*going concern*”, o, en su defecto, separadamente, con la finalidad de pagar cada una de las acreencias de manera ordenada, conforme a la prelación de créditos (Gurrea Martínez, 2017). Este escenario concursal resulta ser más lógico cuando la empresa es inviable, o, a pesar de ser viable, no puede continuar si los administradores y accionistas actuales continúan en el ejercicio de dicha calidad (Gurrea Martínez, 2017).

Ahora bien, respecto de las sociedades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, el ordenamiento jurídico le permite a la autoridad de supervisión solicitar la apertura tanto de un proceso de reorganización empresarial como de liquidación judicial, siempre y cuando la sociedad se encuentre en estado de cesación de pagos o se configure el supuesto de abandono de los negocios.

En contraste, frente a las sociedades sometidas al grado de supervisión de control, la Superintendencia de Sociedades se encuentra facultada para solicitar el inicio de cualquiera

de los trámites de insolvencia previstos en la ley, con independencia de la existencia de un estado de cesación de pagos. Ello obedece a que el legislador otorgó a la entidad de supervisión un amplio margen de actuación para adoptar las medidas necesarias orientadas a superar las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo que atravesase la sociedad, las cuales pueden comprometer diversos intereses jurídicamente protegidos y afectar el orden público económico¹⁰. En ese sentido, la convocatoria al proceso

¹⁰ De acuerdo con la Superintendencia de Sociedades, en Oficio 220-016065 del 5 de febrero de 2020:

“(…) a la luz de lo dispuesto en el numeral 7 mencionado, la Superintendencia de Sociedades puede convocar a una sociedad a un proceso de insolvencia, sin necesidad que cumpla con el presupuesto de cesación de pagos establecido en la Ley 1116 de 2006, de manera que, precisamente el máximo estado de supervisión permite determinar que la sociedad está avocada a un proceso de naturaleza jurisdiccional cuya dirección estará a cargo del Juez de Concurso, quien tiene mayores facultades para velar porque la empresa supere la crisis en aras de la conservación de la empresa como fuente generadora de empleo y de riqueza (reorganización), o bien legitimando la debida extinción de la persona jurídica a través del proceso de liquidación judicial.

Por lo expuesto si, la entidad a través de la Delegatura de Inspección Vigilancia y Control establece que una sociedad controlada, tiene una crisis y esta no puede superarse por virtud de un plan de mejoramiento, se ve llamada a llevar a la sociedad a alguno de los procesos señalados, una vez estudiados todos los elementos fácticos y jurídicos que sustenten su decisión. Cada caso corresponde a un estudio particular y concreto según las características de las situaciones financiera, jurídica, económica, administrativa y contable de cada empresa. (...)

En opinión de esta Oficina jurídica se puede concluir lo siguiente:

-El ordenamiento legal en alusión, no prescribió de manera expresa y taxativa los criterios objetivos específicos con los cuales una sociedad sometida al grado de control puede ser llamada a un proceso concursal por parte de la Superintendencia de Sociedades.

-El grado o nivel de profundización de la crisis de orden administrativo, contable, jurídico, financiero y económico por la que este atravesando la sociedad, determina el criterio que fija la ley para que esta Superintendencia de manera discrecional pueda convocar a una sociedad sometida al grado de control a un proceso concursal. (...)

Los aspectos citados en el numeral anterior, son algunos de elementos que permiten determinar y sopesar si la sociedad sujeta a control por parte de esta Superintendencia de Sociedades, puede ser convocada a:

-Un proceso de reorganización con el objeto de la protección del crédito, la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo. Ello cuando la entidad determine que la Sociedad aún es viable como fuente generadora de empleo y de riqueza.

- A un proceso de liquidación judicial cuando quiera que la crisis sea de tal magnitud que no sea posible superar la situación en el corto tiempo y se imponga proteger la prenda general de los acreedores en aras de una pronta y ordenada liquidación buscando el aprovechamiento del patrimonio del deudor. Por lo expuesto, tal y como quedó arriba precisado, si la Entidad a través de la Delegatura de Inspección Vigilancia y Control establece que una sociedad controlada, tiene una crisis y esta no puede superarse por virtud de un plan de mejoramiento, se ve llamada a llevar a la sociedad a alguno de los procesos señalados, por lo cual, se le deberá llevar a la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia todos los elementos facticos y jurídicos, con los cuales aquélla adoptará, en su calidad de Juez del concurso, la decisión que corresponda. (...).”

judicial de insolvencia puede obedecer a factores o razones diferentes al estado de situación de pagos.

En este contexto, es preciso advertir que, la facultad de convocar a procesos judiciales de insolvencia se constituye como un mecanismo orientado a la protección de intereses de terceros, especialmente de los acreedores de la sociedad, así como, un medio para mitigar y prevenir las consecuencias que se producen en el orden público económico por los comportamientos oportunistas, descuidados o negligentes de los accionistas y los administradores en escenarios de insolvencia, pero sin haber iniciado procesos judiciales tendientes a atenderla, o cercanos a la misma.

Lo anterior se explica en el hecho de que la atribución ha sido concebida como un remedio orientado a intervenir en aquellos supuestos en los que la sociedad se encuentre atravesando una situación de crisis económica, dificultades financieras, cesación de pagos, inviabilidad operativa o incluso abandono de negocios, y, pese a ello, sus órganos de administración y dirección han permanecido inactivos o han omitido adoptar medidas oportunas, adecuadas y eficaces para enfrentar la contingencia. En este contexto, la facultad en estudio busca suplir la inercia de la gestión interna, permitiendo activar herramientas jurídicas que protejan el interés de los acreedores, la continuidad empresarial y la preservación del orden económico.

Habiendo explicado lo anterior, resulta interesante revisar la forma en que la Superintendencia de Sociedades, a través de su Dirección de Supervisión Empresarial, ejerció la facultad de solicitar la apertura de procesos judiciales de insolvencia, a lo largo del periodo comprendido entre febrero de 2021 y mayo de 2025¹¹. En particular, la siguiente

figura permite visualizar comparativamente la distribución anual de dichas convocatorias, la elección del mecanismo concursal - liquidación judicial y reorganización empresarial – por parte de la autoridad de supervisión, el grado supervisión al que se encontraban sometidas las sociedades respecto a las cuales se ha hecho uso de la atribución aquí estudiada:

¹¹ Los actos administrativos consultados para efectos de plantear las conclusiones de este escrito son los siguientes:

- Resolución 301-000530 (radicación 2021-01-054592), 2021.
- Resolución 301-000758 (radicación 2021-01-075794), 2021.
- Resolución 301-003486 (radicación 2021-01-439895), 2021.
- Resolución 301-003744 (radicación 2021-01-454812), 2021.
- Resolución 301-004957 (radicación 2021-01-531111), 2021.
- Resolución 301-006614 (radicación 2021-01-642675), 2021.
- Resolución 301-007125 (radicación 2021-01-676263), 2021.
- Resolución 301-008101 (radicación 2021-01-703920), 2021.
- Resolución 301-008608 (radicación 2021-01-718146), 2021.
- Resolución 301-008710 (radicación 2021-01-777917), 2021.
- Resolución 301-008711 (radicación 2021-01-777950), 2021.
- Resolución 301-002605 (radicación 2022-01-112957), 2022.
- Resolución 301-003759 (radicación 2022-01-122921), 2022.
- Resolución 301-009817 (radicación 2022-01-450543), 2022.
- Resolución 301-009818 (radicación 2022-01-450558), 2022.
- Resolución 301-009819 (radicación 2022-01-450564), 2022.
- Resolución 301-009820 (radicación 2022-01-450637), 2022.
- Resolución 301-009821 (radicación 2022-01-450638), 2022.
- Resolución 301-000243 (radicación 2023-01-032126), 2023.
- Resolución 301-000537 (radicación 2023-01-049153), 2023.
- Resolución 301-000746 (radicación 2023-01-061007), 2023.
- Resolución 301-002036 (radicación 2023-01-131519), 2023.
- Resolución 301-007511 (radicación 2023-01-472689), 2023.
- Resolución 301-010852 (radicación 2023-01-713956), 2023.
- Memorando 301-000042 (radicación 2023-01-848817), 2023.
- Resolución 301-000578 (radicación 2023-09-062239), 2023.
- Resolución 301-000301 (radicación 2024-01-027828), 2024.
- Resolución 301-000302 (radicación 2024-01-027829), 2024.
- Memorando 301-000024 (radicación 2024-01-104566), 2024.
- Memorando 301-002802 (radicación 2024-01-109610), 2024.
- Resolución 301-006635 (radicación 2024-01-172959), 2024.
- Memorando 301-303139 (radicación 2025-01-017022), 2025.



Figura 1 Convocatorias a procesos de insolvencia teniendo en cuenta el año, el mecanismo concursal y el grado de supervisión de la sociedad

Elaboración propia utilizando herramientas de inteligencia artificial, con base en los actos administrativos suministrados por la Dirección de Supervisión Empresarial de la Superintendencia de Sociedades.

Ahora bien, mediante la siguiente gráfica es posible identificar las razones fundamentales que justificaron la convocatoria a procesos judiciales de insolvencia por parte de la Superintendencia de Sociedades. En este punto, es preciso señalar que la adopción de dicha medida partió de un análisis riguroso de la información financiera, contable y administrativa de cada sociedad. Esta información fue obtenida a partir de la respuesta a requerimientos formales o como resultado de la práctica de diligencias de toma de información. Dichos insumos resultaron determinantes para evidenciar las condiciones económicas y operativas de las compañías y, en consecuencia, sustentar la necesidad de promover el respectivo proceso judicial de insolvencia:

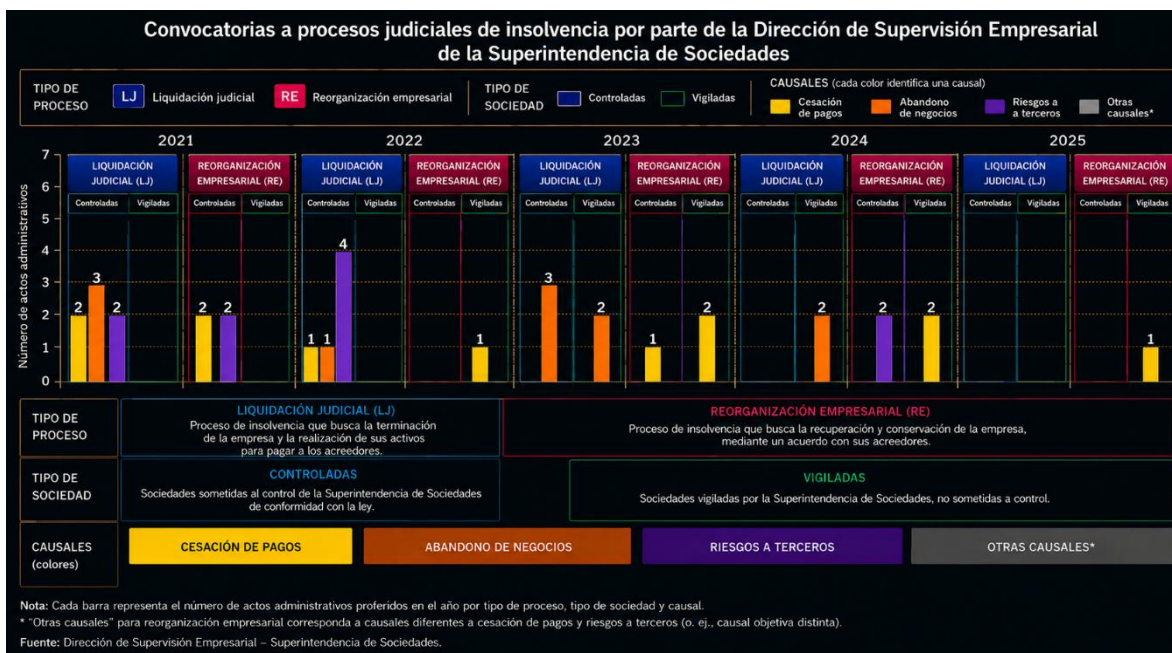


Figura 2 Razones que justificaron la convocatoria a procesos de insolvencia

Elaboración propia utilizando herramientas de inteligencia artificial, con base en los actos administrativos suministrados por la Dirección de Supervisión Empresarial de la Superintendencia de Sociedades

De los resultados presentados, es importante destacar que, en algunos casos, la Superintendencia de Sociedades procedió a convocar a sociedades sometidas al grado de supervisión de control a procesos judiciales de insolvencia, ante la inminente potencialidad de generar perjuicios a intereses de terceros, aun cuando no se hubiera consolidado una situación de cesación de pagos o de abandono de negocios. Lo anterior demuestra que, en múltiples ocasiones, la utilización de este tipo de actuación administrativa tiene una finalidad marcadamente preventiva, orientada a ubicar a la sociedad en un escenario en el que los intereses de los acreedores se encuentren debidamente protegidos.

También resulta llamativo advertir que, en algunos casos, determinadas sociedades fueron sometidas al grado de supervisión de vigilancia o control y convocadas a un proceso judicial de insolvencia en el mismo acto administrativo. Esta circunstancia evidencia que el

sometimiento a un grado de supervisión diferente al de inspección tuvo como principal fundamento la necesidad de proteger los intereses de terceros, en atención a la situación económica por la que atravesaba la sociedad. Ello pone de relieve, una vez más, que la finalidad de la actuación administrativa en estudio es eminentemente preventiva y está orientada a salvaguardar los intereses de los acreedores y la preservación del orden público económico:

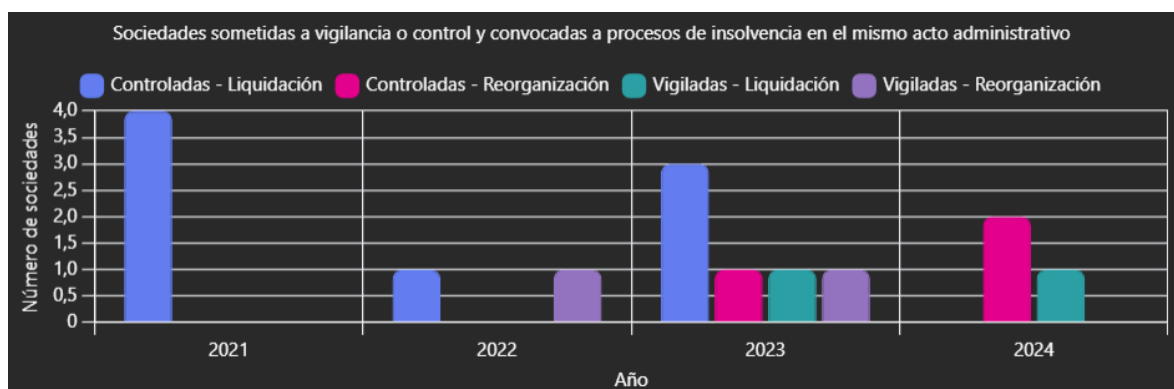


Figura 3 Sometimiento a vigilancia o control y convocatoria a procesos de insolvencia en el mismo acto administrativo

Elaboración propia utilizando herramientas de inteligencia artificial, con base en los actos administrativos suministrados por la Dirección de Supervisión Empresarial de la Superintendencia de Sociedades

Un caso particularmente ilustrativo de la forma en que la Superintendencia de Sociedades utiliza sus facultades de supervisión para proteger los intereses de terceros es el de ICM Ingenieros S.A.S., sociedad que integró la Unión Temporal Centros Poblados, involucrada en uno de los mayores escándalos de contratación pública del país durante 2021. La Unión Temporal fue adjudicataria de un contrato cercano a un billón de pesos para llevar conectividad a zonas rurales de Colombia. Sin embargo, posteriormente se conoció que durante el proceso de contratación se habrían presentado presuntamente pólizas de cumplimiento falsas y que el contratista no contaba ni con la experiencia ni con las capacidades técnicas para ejecutar ese contrato. Estos hechos condujeron a la declaratoria de

caducidad del contrato por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

ICM Ingenieros S.A.S., constituida en 1994 y dedicada al desarrollo de actividades de ingeniería, arquitectura y construcción, participaba en la Unión Temporal con una participación del 35%. Como consecuencia de la declaratoria de caducidad, la sociedad quedó inhabilitada para contratar con el Estado, circunstancia especialmente grave si se consideraba que la principal fuente de sus ingresos provenía precisamente de la ejecución de contratos estatales. Para la Superintendencia, esta situación comprometía seriamente la continuidad del negocio y permitía prever problemas de liquidez que afectarían su capacidad para cumplir oportunamente sus obligaciones.

En atención a estas circunstancias, la Superintendencia sometió a la sociedad al máximo grado de supervisión administrativa, esto es, al control. La decisión se fundamentó no solo en los efectos derivados de la sanción contractual, sino también en la existencia de otros factores que evidenciaban una situación crítica desde el punto de vista financiero, contable y administrativo.

Por una parte, dentro de un proceso adelantado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se habían decretado medidas cautelares que comprometían recursos de la sociedad, circunstancia que afectaba significativamente su capacidad para atender obligaciones laborales, fiscales y financieras. Por otra, la entidad encontró importantes inconsistencias en la información financiera reportada por la compañía. En particular, existían diferencias relevantes entre la información presentada ante la Cámara de Comercio para la renovación del registro mercantil, la reportada para la renovación del Registro Único de Proponentes y la remitida a la propia Superintendencia de Sociedades, lo que generaba

dudas sobre la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros. A ello se sumaban deficiencias en las notas explicativas y la ausencia de información financiera actualizada.

La situación administrativa tampoco era favorable. Los administradores habían renunciado a sus cargos y no existía evidencia de que los órganos sociales estuvieran adoptando decisiones encaminadas a enfrentar la crisis empresarial. La sociedad tampoco acreditó contar con una estructura administrativa adecuada para continuar desarrollando su objeto social y, según se evidenció durante la actuación administrativa, ni siquiera disponía de oficinas desde las cuales pudiera operar normalmente.

Frente a este escenario, la Superintendencia ordenó la presentación de un plan de mejoramiento orientado a superar las dificultades identificadas. No obstante, la sociedad omitió presentar dicho plan y tampoco acreditó la implementación de medidas destinadas a corregir las situaciones advertidas. Por el contrario, continuó inmersa en las mismas circunstancias que habían motivado la intensificación de la supervisión estatal.

La gravedad de la crisis también se reflejaba en el deterioro de su situación patrimonial. Mientras que al cierre de 2020 la sociedad registraba pasivos por aproximadamente \$6.483 millones de pesos, las consecuencias derivadas de la declaratoria de caducidad y de las demás contingencias asociadas al contrato suscrito con el MINTIC incrementaron sus obligaciones en más de un 600%, representando un aumento cercano a los \$39.000 millones pesos. A ello se sumaba la existencia de más de diez procesos judiciales en su contra, así como la incertidumbre generada por la inhabilidad para contratar con el Estado y por los efectos reputacionales derivados de los hechos que dieron origen al escándalo.

Con fundamento en estos elementos, la Superintendencia concluyó que la sociedad se encontraba imposibilitada para desarrollar adecuadamente su actividad empresarial y que

la integridad de la empresa, entendida como fuente generadora de riqueza, se encontraba seriamente comprometida. Más allá de los problemas internos de la compañía, la entidad advirtió que la crisis representaba un riesgo concreto para los intereses de terceros, especialmente de sus acreedores, debido al progresivo deterioro de la prenda general que garantizaba el cumplimiento de sus obligaciones.

Por esta razón, y siguiendo los criterios establecidos por la Corte Constitucional respecto de la función de protección del orden público económico, la Superintendencia decidió convocar a ICM Ingenieros S.A.S. a un proceso de liquidación judicial. La decisión buscaba no solo asegurar un tratamiento ordenado y colectivo de las obligaciones de la sociedad, sino también habilitar un escenario jurisdiccional que permitiera, de ser procedente, promover acciones revocatorias, de simulación o de responsabilidad contra administradores, socios o revisores fiscales, garantizando así la protección del patrimonio social y la igualdad de trato entre los acreedores.

Otro caso interesante sobre la forma en la que la Superintendencia de Sociedades ejerce la atribución objeto de estudio en este apartado es el de Promotora y Administradora de Sociedades y Cía. S.C.A. Esta sociedad, constituida en 1978, evidenciaba una situación de bloqueo que había hecho imposible tanto su funcionamiento regular como la adopción de decisiones indispensables para su continuidad y posterior liquidación.

La administración de la compañía estaba a cargo de Promotora y Administradora de Sociedades & Cía. Ltda.; sin embargo, esta última permanecía sin representantes legales debidamente designados desde el 31 de mayo de 2022. La designación de un nuevo representante legal para esta sociedad era jurídicamente inviable, pues no existía un órgano competente para convocar a la junta de socios y el profundo conflicto societario impedía

reunir el quorum y las mayorías necesarias para adoptar decisiones. A ello se sumaba que la sociedad no cumplía los requisitos legales para que la reunión fuera convocada por la autoridad de supervisión.

La situación era aún más compleja en la sociedad comanditaria. Su máximo órgano social llevaba un largo período de inoperancia debido a la imposibilidad de conformar el quórum deliberatorio, circunstancia agravada porque el socio gestor carecía de una persona que pudiera representarlo válidamente. Además, el 97% de las acciones se encontraba vinculado a un proceso sucesoral que se tramitaba ante un juzgado de familia, en el cual, desde el año 2022 hasta el 9 de abril de 2025, no fue posible designar un representante para dicha participación accionaria. Como consecuencia, el conflicto societario y familiar, que se había prolongado por más de una década, imposibilitó a los accionistas alcanzar acuerdos sobre asuntos esenciales para la vida de la compañía, entre ellos el nombramiento de administradores, la adopción de reformas estatutarias, la continuidad del desarrollo del objeto social e, incluso, la adopción de medidas para evitar la disolución por vencimiento del término de duración.

La gravedad del conflicto había motivado, en diferentes oportunidades, el ejercicio de las atribuciones de la Superintendencia de Sociedades, en ese sentido, con el propósito de lograr el cumplimiento de las normas legales por parte de la sociedad, sus administradores y revisores fiscales, la entidad adelantó diversas actuaciones administrativas sancionatorias contra administradores y revisores fiscales; sin embargo, ninguna de ellas logró superar las causas estructurales del conflicto ni restablecer el funcionamiento de la sociedad. En esas condiciones, la autoridad concluyó que la compañía se encontraba inmersa en una situación

crítica de orden administrativo que justificaba su sometimiento al grado de supervisión denominado control.

No obstante, los efectos de esta crisis trascendían el ámbito interno de la sociedad. La imposibilidad de adoptar decisiones impedía no solo el desarrollo normal de sus actividades, sino también adelantar su liquidación voluntaria una vez vencido el término de duración. Esta circunstancia comprometía los intereses de acreedores, socios y demás personas que mantenían relaciones jurídicas con la compañía, quienes permanecían frente a una sociedad incapaz de administrar adecuadamente su patrimonio y de atender sus obligaciones.

Adicionalmente, la ausencia absoluta de un representante legal evidenciaba un verdadero estado de abandono de los negocios sociales. En la práctica, los bienes, derechos y obligaciones de la sociedad permanecían desatendidos y sin una persona facultada para administrarlos o defenderlos, situación que resultaba insuperable dadas las condiciones del conflicto. En consecuencia, la Superintendencia de Sociedades concluyó que no se trataba únicamente de una controversia entre asociados, sino de una situación que comprometía los intereses de terceros. Por ello, decidió convocar a la sociedad a un proceso de insolvencia en la modalidad de liquidación judicial, garantizando una liquidación ordenada del patrimonio social, la protección de los acreedores y la preservación del orden público económico.

4.2. Procedimientos administrativos sancionatorios por el incumplimiento de los deberes de los administradores relacionados con la situación de insolvencia de una sociedad.

El ordenamiento jurídico colombiano establece una serie de deberes que surgen como consecuencia de la situación fáctica de insolvencia de una sociedad, cuyo cumplimiento recae, principalmente, en los administradores de la misma. Dentro de estos deberes se destacan: i) denunciar ante el juez competente la cesación en el pago corriente de las obligaciones mercantiles de la sociedad; ii) abstenerse de iniciar nuevas operaciones cuando la sociedad se encuentre en estado de cesación de pagos; y iii) convocar de manera inmediata al máximo órgano social, con el fin de informar, de forma completa y documentada, sobre la situación de cesación de pagos.

En lo que se refiere al deber de denunciar ante el juez competente la situación de cesación de pagos, es preciso señalar que se encuentra consagrado en el numeral 5° del artículo 19 del Código de Comercio¹², como una obligación a cargo de todos los comerciantes, que, en el caso de las sociedades, debe ser cumplida a través de sus administradores¹³. Dicho deber consiste en solicitar el inicio de un proceso de insolvencia,

¹² Código de Comercio:

“ARTÍCULO 19. Es obligación de todo comerciante: (...)

5) Denunciar ante el juez competente la cesación en el pago corriente de sus obligaciones mercantiles, y (...).”

¹³ De acuerdo con los pronunciamientos administrativos de la Superintendencia de Sociedades:

“No puede perderse de vista que, la obligación contenida en el numeral 5° del artículo 19 del Código de Comercio es una de las correspondientes al comerciante, cuya observancia y verificación de cumplimiento, tratándose de las personas jurídicas de naturaleza societaria, recae directamente sobre sus administradores, entre quienes se encuentran los representantes legales:

‘5.3.2. Cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias: Los administradores deberán observar y velar por el cumplimiento de los estatutos sociales, así como por las disposiciones legales y reglamentarias de cualquier naturaleza que deban ser tenidas en cuenta para el adecuado funcionamiento de la sociedad y sus relaciones con terceros, tales como aquellas de naturaleza laboral, fiscal, ambiental, comercial, contable, de protección al consumidor, de propiedad intelectual y respeto de las normas sobre competencia, protección de datos personales, entre otras’.

*Ahora bien, dicho deber debe cumplirse de acuerdo con el estándar de conducta impuesto a los administradores por el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, esto es, la diligencia de un buen hombre de negocios, lo cual significa ir más allá de lo que haría una persona común y corriente, **actuar como profesional, de manera que su actividad siempre debe ser oportuna y cuidadosa, verificando que esté ajustada a la ley** y los estatutos, lo que supone un mayor esfuerzo y una exigencia más alta”. (Resolución 301-001469 (radicación 2025-01-206579), 2025).*

en la modalidad que corresponda, tan pronto se conozca o haya debido conocerse la situación de cesación de pagos del comerciante (Aurelio Gurrea Martínez, Sin año).

El mencionado deber reconoce que:

“(...) cuando una empresa afronta dificultades financieras es esencial comenzar a actuar con prontitud. Normalmente, la degradación financiera avanza con más rapidez de lo que muchos podrían suponer y, a medida que empeora la situación financiera de la empresa, las opciones disponibles para lograr una solución viable también disminuyen rápidamente. (...) La justificación de estas disposiciones es crear incentivos adecuados para que se actúe con prontitud negociando la reestructuración o participando en negociaciones de reorganización e impedir que los directores externalicen los costos de las dificultades financieras de la empresa y hagan recaer todos los riesgos de las operaciones ulteriores sobre los acreedores”. (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, 2020).

En ese orden, la obligación mencionada ha sido concebida como una medida de protección de los intereses de los acreedores de una sociedad, que corrige, de manera directa, el desajuste de intereses entre accionistas o administradores y los acreedores, al exigir que los deudores en situación de insolvencia se sometan de inmediato a las normas especiales del derecho concursal, en las cuales se otorga una protección preferente a los acreedores (Aurelio Gurrea Martínez, Sin año).

De otro lado, la obligación de abstenerse de iniciar nuevas operaciones cuando la sociedad se encuentre en estado de cesación de pagos está consagrada en el artículo 224 del Código de Comercio¹⁴. Su propósito es impedir que la compañía continúe contrayendo

¹⁴ Código de Comercio:

deudas y asumiendo obligaciones que posteriormente no estará en capacidad de satisfacer, previniendo así daños a quienes mantienen vínculos comerciales con ella (Reyes Villamizar, 1993).

Así mismo, el deber mencionado previene que ocurran conductas oportunistas por parte de los accionistas y administradores de la sociedad como, por ejemplo, que se emprendan proyectos riesgosos en un último intento de salvar a la compañía o se distraigan activos sociales.

Finalmente, el deber consistente en convocar al máximo órgano social, con el fin de informar, de forma completa y documentada, sobre la situación de cesación de pagos, se encuentra contemplado en el artículo 224 del Código de Comercio¹⁵. Dicho deber es uno de los instrumentos previstos por el ordenamiento jurídico colombiano para que los asociados, especialmente aquellos que están apartados de la administración de la sociedad, conozcan la información relevante relacionada con su inversión y, adicionalmente, tengan la posibilidad de adoptar las medidas que estimen necesarias para corregir la situación en la que se encuentra la misma (Resolución 301-009430 (radicación 2023-01-606515), 2023).

“ARTÍCULO 224. Cuando la sociedad se encuentre en estado de cesación en los pagos, los administradores se abstendrán de iniciar nuevas operaciones y convocarán de inmediato a los asociados para informarlos completa y documentadamente de dicha situación, so pena de responder solidariamente de los perjuicios que se causen a los asociados o a terceros por la infracción de este precepto.

Los asociados podrán tomar las medidas conducentes a impedir la declaratoria de quiebra o a obtener la revocatoria de la misma”. (Negrita y subrayado por fuera del original).

¹⁵ Código de Comercio:

“ARTÍCULO 224. Cuando la sociedad se encuentre en estado de cesación en los pagos, los administradores se abstendrán de iniciar nuevas operaciones y convocarán de inmediato a los asociados para informarlos completa y documentadamente de dicha situación, so pena de responder solidariamente de los perjuicios que se causen a los asociados o a terceros por la infracción de este precepto.

Los asociados podrán tomar las medidas conducentes a impedir la declaratoria de quiebra o a obtener la revocatoria de la misma”. (Negrita y subrayado por fuera del original).

Ahora bien, tanto la jurisprudencia colombiana como los pronunciamientos administrativos de la Superintendencia de Sociedades han planteado que los deberes antedichos deben ser cumplidos por los administradores con un estándar de conducta específico, esto es, la mayor diligencia, destreza y transparencia posible, evitando la expropiación injustificada de los intereses económicos de los acreedores de la sociedad¹⁶, considerando que, en los escenarios de insolvencia o cercanos a la misma, quienes están arriesgando sus recursos son los acreedores y por ello, estos personajes se convierten en un sujeto especial a ser tenido en cuenta a la hora de ejercer la discrecionalidad por parte de los administradores.

Habiéndose explicado los deberes previstos en el ordenamiento jurídico colombiano asociados a los escenarios de insolvencia, que pretenden salvaguardar el orden público económico y mitigar los efectos que se generan con la desalineación de intereses entre

¹⁶ La Superintendencia de Sociedades en sede jurisdiccional afirmó:

“Bajo esta última hipótesis, se ha señalado en la doctrina especializada que, “[c]uando una compañía se encuentra insolvente, o en estado de dudosa solvencia, o al borde de la insolvencia, y es el dinero de los acreedores el que está en riesgo, los administradores, en ejercicio de sus deberes frente a la sociedad, deben considerar los intereses de los acreedores como primordiales y tenerlos en cuenta al ejercer su discreción”. En este mismo orden de ideas, se ha puesto de presente que, “[c]uando la compañía, técnicamente insolvente o no, se encuentra en dificultades financieras al punto de que sus acreedores están en riesgo, los deberes de los administradores respecto de la sociedad se extienden para abarcar los intereses de los acreedores sociales en su conjunto [...]”.

*“En síntesis, pues, a los administradores sociales les corresponde actuar conforme a sus deberes en beneficio de la sociedad y, correlativamente, de sus asociados. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que en el ejercicio de su cargo puedan desconocer los derechos e intereses de los terceros que se relacionan con la compañía. Aunque en el curso de los negocios sociales es deber de estos funcionarios buscar las mejores condiciones para la sociedad cuyos intereses representan, ello no significa que puedan desbordar los límites de lo permisible. En esa medida, si la compañía causa perjuicios a terceros y estos le son imputables directamente a la acción u omisión del administrador, de manera contraria a sus deberes —en especial, de cuidado y buena fe—, este sujeto puede ser declarado responsable. No se trata de que el administrador responda, per sé, por las obligaciones sociales, pues el ente societario cuenta con capacidad para obligarse de manera independiente. Sin embargo, si se advierte ilegalidad, fraude, mala fe o negligencia en la conducta del administrador al representar a la sociedad frente a terceros o gestionar los negocios sociales, esta persona puede responder por los perjuicios que de ello resulten. Ahora bien, **cuando la compañía atraviesa por una situación financiera difícil, de tal forma que el administrador conoce sobre la existencia de un riesgo de incumplimiento considerable, o le es posible prever una incapacidad de pago inminente, le resulta exigible a dicho funcionario un mayor grado de diligencia, destreza y transparencia al obligar a la sociedad con otros sujetos. De lo contrario, podría incurrir en una expropiación injustificada de los intereses económicos de estos últimos (expropriation of creditor value)**”. (Multinversiones Bolívar S.A.S. y otro v. Mauricio Cuervo Ocampo, 2021).*

administradores, accionistas y acreedores en dichos escenarios, es preciso mencionar que el legislador colombiano le otorgó funciones de policía administrativa a la Superintendencia de Sociedades con la finalidad de asegurar que los administradores cumplan estrictamente las obligaciones asignadas a su cargo.

En efecto, el artículo 83 de la Ley 222 de 1995 y el numeral 3° del artículo 87 de la Ley 222 de 1995¹⁷ facultaron a la entidad mencionada para adelantar investigaciones administrativas, de oficio o a solicitud de interesado, a través de las cuales la autoridad puede requerir información o practicar diligencias de toma de información orientadas a verificar la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las sociedades, y precisamente, la forma en la que se ha dado el cumplimiento de las obligaciones de los administradores de la sociedad.

Como resultado del análisis de la información recabada, la autoridad de supervisión podrá adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en los artículos 47 y

¹⁷ Ley 222 de 1995:

*“ARTÍCULO 83. INSPECCIÓN. La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Bancaria o sobre operaciones específicas de la misma. **La Superintendencia de Sociedades, de oficio, podrá practicar investigaciones administrativas a estas sociedades**”.* (Negrita y subrayado por fuera del original).

“ARTÍCULO 87. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. <Artículo modificado por el artículo 152 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso en cualquier sociedad no sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, uno o más asociados representantes de no menos del diez por ciento del capital social o alguno de sus administradores, siempre que se trate de sociedades, empresas unipersonales o sucursales de sociedad extranjeras que a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior registren activos iguales o superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes o ingresos iguales o superiores a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, podrán solicitar a la Superintendencia de Sociedades la adopción de las siguientes medidas: (...)”

3. La práctica de investigaciones administrativas cuando se presenten irregularidades o violaciones legales o estatutarias. Para tal efecto, las personas interesadas deberán hacer una relación de los hechos lesivos de la ley o de los estatutos y de los elementos de juicio que tiendan a comprobarlos. La Superintendencia adelantará la respectiva investigación y de acuerdo con los resultados, decretará las medidas pertinentes según las facultades asignadas en esta ley. (...)”.

siguientes de la Ley 1437 de 2011, el cual culmina, por regla general, con la imposición de sanciones o multas a favor del Estado (Franco Leguízamo, s. f.).

El objetivo de las actuaciones administrativas aquí mencionadas es “*garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo*” (Sentencia C-818 de 2005). En ese sentido, dichas actuaciones tienen una finalidad primordialmente preventiva, correctiva, de supervisión y consecución de la eficacia¹⁸ del ordenamiento jurídico, más allá de una finalidad meramente sancionatoria.

Ahora bien, revisados los actos administrativos proferidos por la Superintendencia de Sociedades, en particular aquellos emitidos por la Dirección de Supervisión Empresarial, se pudo determinar que, en el periodo comprendido entre febrero de 2021 y mayo de 2025, se expidieron actos administrativos sancionatorios contra administradores y revisores fiscales durante los años 2023, 2024 y 2025, por la infracción de deberes asociados la situación de cesación de pagos de las sociedades¹⁹.

¹⁸ Tal y como lo cita (Franco Leguízamo, s. f.):

“La ‘eficacia’ de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de ‘eficacia’ hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de ‘eficacia’ se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas”. (Sentencia C-878, 2003).

¹⁹ Los actos administrativos consultados para efectos de plantear las conclusiones de este escrito son los siguientes:

- Resolución 301-009430 (radicación 2023-01-606515), 2023.
- Resolución 301-013836 (radicación 2023-01-968812), 2023.
- Resolución 301-300227 (radicación 2024-01-877333), 2024.
- Resolución 301-000352 (radicación 2024-01-038327), 2024.
- Resolución 301-001469 (radicación 2025-01-206579), 2025.
- Resolución 301-001782 (radicación 2025-01-242782), 2025.

En particular, se identificó una tendencia sancionatoria reiterada respecto de representantes legales por el incumplimiento de deberes como: i) denunciar ante el juez competente la cesación en el pago corriente de las obligaciones mercantiles de la sociedad; ii) abstenerse de iniciar nuevas operaciones cuando la sociedad se encuentre en estado de cesación de pagos; y iii) convocar de manera inmediata al máximo órgano social, con el fin de informar, de forma completa y documentada, sobre la situación de cesación de pagos.

De igual forma, aunque en menor medida, se evidencian sanciones impuestas a revisores fiscales por no informar oportunamente las irregularidades advertidas en el ejercicio de sus funciones, específicamente el incumplimiento de los deberes de los administradores de las sociedades.

La distribución y evolución de dichas sanciones puede observarse en el siguiente gráfico:

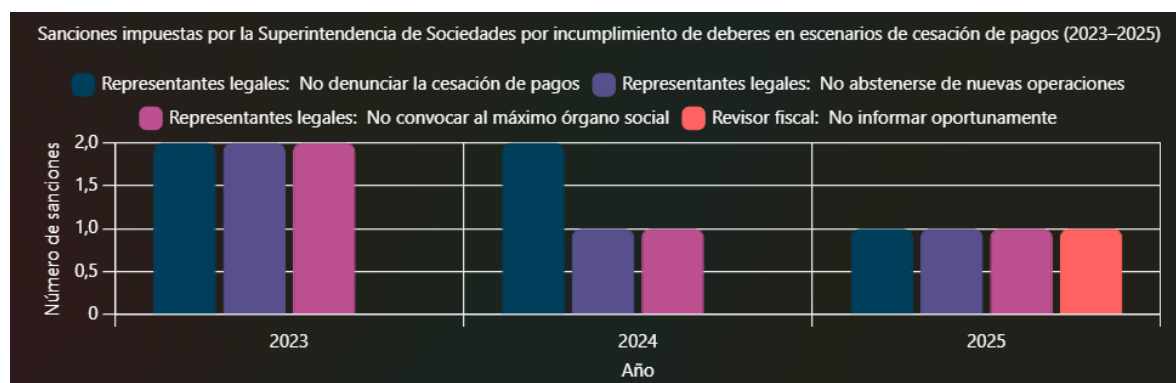


Figura 4 Sanciones impuestas por el incumplimiento de deberes relacionados con el estado de cesación de pagos

Elaboración propia utilizando herramientas de inteligencia artificial, con base en los actos administrativos suministrados por la Dirección de Supervisión Empresarial de la Superintendencia de Sociedades

La actividad sancionatoria desplegada por la Superintendencia de Sociedades, a través de la Dirección de Supervisión Empresarial, aunque no constituye el mecanismo o actuación administrativa más frecuente en los escenarios de insolvencia o cercanos a la insolvencia, evidencia de manera significativa el papel de la autoridad de supervisión en la preservación del orden público económico. En efecto, la práctica de investigaciones administrativas y el consecuente ejercicio de la potestad sancionatoria permiten prevenir, corregir y sancionar conductas oportunistas, negligentes o contrarias a los deberes legales en contextos de insolvencia o de crisis empresarial, las cuales pueden afectar los intereses de acreedores, trabajadores, socios y demás personas vinculadas a la actividad de la sociedad. Asimismo, la imposición de sanciones por parte de la autoridad administrativa cumple una finalidad no solo correctiva, sino también preventiva y pedagógica, en la medida en que busca transmitir a los distintos sujetos del ordenamiento jurídico que este tipo de conductas resultan contrarias a los principios que orientan la actividad empresarial y, por tanto, no deben replicarse.

Para ejemplificar la actuación administrativa aquí descrita, resulta pertinente mencionar el caso de la sociedad ODEKA S.A.S.

La actuación administrativa de la Superintendencia de Sociedades se originó a partir de diversas denuncias divulgadas en medios de comunicación sobre presuntas irregularidades relacionadas con contratos estatales celebrados por esta compañía, dedicada a actividades de construcción, interventoría y consultoría.

En ejercicio de sus facultades de supervisión, la entidad requirió información de la sociedad y revisó la documentación que reposaba en sus expedientes. Como resultado de dicho análisis, encontró diversas irregularidades, entre ellas, que la contabilidad no se llevaba

al día, carecía de soportes suficientes respecto de cuentas de especial relevancia y presentaba inconsistencias que comprometían la confiabilidad, la utilidad y la comparabilidad de los estados financieros y de sus notas. Asimismo, evidenció que el representante legal no rendía cuentas en debida forma.

No obstante, el aspecto de mayor relevancia para el presente estudio estuvo relacionado con el incumplimiento de los deberes que la ley impone a los administradores cuando una sociedad se encuentra en cesación de pagos. En ese orden, luego de recordar el contenido de dichas obligaciones y el estándar de diligencia que les resulta exigible, la Superintendencia probó, a través de diferentes elementos materiales probatorios, que la sociedad tenía obligaciones vencidas por más de noventa días con dos o más acreedores, entre ellos autoridades fiscales y de supervisión, las cuales representaban aproximadamente el 14 % de su pasivo total, configurándose así el supuesto objetivo de cesación de pagos previsto en la legislación concursal.

Pese a ello, el administrador no promovió oportunamente el inicio de un proceso judicial de insolvencia, en la modalidad que correspondiera, ya fuera de reorganización o de liquidación judicial. Tampoco convocó al máximo órgano social para informarle de la situación y permitirle adoptar las decisiones correspondientes, ni le suministró la información necesaria para ello. De hecho, la revisión del libro de actas permitió establecer que este asunto nunca fue sometido a consideración del máximo órgano social. Adicionalmente, del informe de gestión del representante legal se desprendía que la sociedad continuaba desarrollando normalmente su actividad empresarial, celebrando nuevos negocios y adquiriendo obligaciones, como si no existiera una situación de cesación de pagos.

Estas circunstancias llevaron a la Superintendencia de Sociedades a concluir que el administrador había incumplido los deberes que le imponía la ley frente a la cesación de pagos de la sociedad. En consecuencia, le impuso una multa de carácter personal, precisando que esta no podía ser sufragada con recursos del patrimonio social, y dispuso someter a la sociedad al grado de vigilancia.

La decisión resulta especialmente relevante porque pone de relieve que la omisión de acudir oportunamente a los mecanismos previstos en el régimen de insolvencia, así como la continuación de la actividad empresarial y la adquisición de nuevas obligaciones en un escenario de cesación de pagos, incrementan el riesgo para los acreedores, afectan el bien jurídico del crédito y comprometen el orden público económico.

En este sentido, la sanción impuesta no solo constituye una consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de los deberes del administrador, sino que también cumple una función preventiva y disuasoria, orientada a evitar la repetición de este tipo de conductas e incentivar que los administradores actúen con la diligencia exigida por el ordenamiento jurídico cuando la sociedad enfrenta una situación de crisis empresarial.

4.3. Acompañamiento preventivo.

Finalmente, en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de Sociedades realiza acompañamiento preventivo a algunas sociedades con dificultades económicas, identificadas a través de un sistema de alertas tempranas, que puedan tener impacto en el orden público económico²⁰. Es así como, a partir de una

²⁰ De acuerdo con lo señalado por la Superintendencia de Sociedades en sus informes de rendición de cuentas:

“clasificación del interés de supervisión, se definen las acciones y los planes de acompañamiento preventivo, que pueden incluir la programación de acciones pedagógicas personalizadas, el seguimiento a sociedades con alto riesgo de insolvencia para que presenten planes de mejoramiento, la adopción de mejores prácticas y la mediación en negociaciones con acreedores, entre otros”. (Elsa María López Roca et al., s. f.).

Este tipo de actuaciones administrativas además de tener como finalidad prevenir situaciones de crisis empresarial que puedan afectar el orden público económico, mediante una supervisión anticipada y diferenciada de las sociedades en riesgo, tiene por efecto, mitigar los riesgos que se producen por el desalineamiento de los intereses de los accionistas / administradores y los acreedores en los escenarios cercanos a la insolvencia, y que, como se vio en lo extenso del presente artículo, tienen diferentes implicaciones en el otorgamiento del crédito y la reasignación eficiente de los activos en la economía.

“En cumplimiento de la Política de Supervisión, se monitorea el entorno económico a través de la herramienta tecnológica denominada Alertas Tempranas, que se aplica a las sociedades que envían información financiera al cierre de cada periodo utilizando distintos indicadores que detectan posibles situaciones de insolvencia en empresas, adelantando un acompañamiento preventivo, focalizado y oportuno sobre las sociedades que revisten mayor interés de supervisión, actuando rápidamente para mitigar riesgos”. (Superintendencia de Sociedades, 2024)

Por ejemplo, en el periodo comprendido entre el año 2021 y el 2024 se aplicó el sistema de alertas tempranas así:



(Superintendencia de Sociedades, 2024)

5. Conclusiones

A partir de la revisión efectuada, puede concluirse que, al igual que ocurre en otras jurisdicciones, el supervisor de las sociedades mercantiles en Colombia ha mostrado un interés creciente en responder a las consecuencias que generan, sobre el orden público económico, el desalineamiento de intereses existente entre accionistas, administradores y acreedores en escenarios cercanos a la insolvencia o de insolvencia. Particularmente, la actuación de la Superintendencia de Sociedades evidencia una preocupación por los comportamientos oportunistas, negligentes o descuidados de accionistas y administradores que, en contextos de dificultad económica, pueden comprometer los intereses de terceros, el crédito y la adecuada asignación de los activos en la economía. En este contexto, la autoridad ha asumido un rol activo orientado a preservar el orden público económico y a mitigar los riesgos derivados de este tipo de conductas.

Del análisis de los actos administrativos proferidos entre febrero de 2021 y mayo de 2025 se observa que la principal herramienta utilizada por la Superintendencia de Sociedades ha sido la convocatoria de las sociedades a procesos judiciales de insolvencia. Inclusive, en determinados casos, la entidad ha sometido sociedades a los grados de supervisión de vigilancia o control con el propósito específico de habilitar el ejercicio de estas facultades. Lo anterior permite advertir una intención clara de asegurar que los deudores que atraviesan situaciones de insolvencia, que puedan afectar los intereses de terceros, se sometan oportunamente al régimen concursal, escenario en el cual el ordenamiento jurídico otorga una protección preferente a los acreedores y establece mecanismos orientados a preservar el patrimonio del deudor y la igualdad entre los distintos interesados.

No obstante, aunque la convocatoria a procesos judiciales de insolvencia constituye la medida más frecuente empleada por la autoridad de supervisión para enfrentar esta problemática, el estudio también permite evidenciar que la actuación de la Superintendencia de Sociedades no se limita a esta. Por el contrario, la entidad complementa sus funciones mediante actuaciones preventivas y con vocación pedagógica, dentro de las cuales adquieren especial relevancia el seguimiento preventivo de sociedades catalogadas como de alto interés de supervisión y el adelantamiento de procedimientos administrativos sancionatorios. Mientras el primero busca anticipar y prevenir situaciones de crisis empresarial que puedan afectar el orden público económico, los segundos cumplen una finalidad preventiva y disuasoria, encaminada a advertir a los participantes del mercado sobre la necesidad de observar los deberes legales asociados a la situación de insolvencia de las sociedades.

En consecuencia, las actuaciones analizadas permiten concluir que la Superintendencia de Sociedades ha adelantado una estrategia de supervisión que combina mecanismos correctivos, preventivos y sancionatorios con el propósito de preservar el orden público económico frente a los riesgos derivados de las actuaciones oportunistas, negligentes o descuidadas de los administradores y accionistas en los escenarios de insolvencia o cercanos a la misma.

6. Referencias bibliográficas

Aurelio Gurrea Martínez. (Sin año). Los deberes y la responsabilidad de los administradores en situaciones de insolvencia: Una perspectiva económica y comparada. *Instituto Iberoamericano de Derecho y Finanzas*. <https://www.derechoyfinanzas.org/los->

deberes-y-la-responsabilidad-de-los-administradores-en-situaciones-de-insolvencia-una-perspectiva-economica-y-comparada/

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (2020). *Guía Legislativa de la CNUDMI sobre el Régimen de la Insolvencia. Cuarta parte: Obligaciones de los directores en el período cercano a la insolvencia (incluidos los grupos de empresas)* (Segunda Edición). Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Elsa María López Roca, María Zoraida Peña González, & Ana María Cuervo Gasca. (s. f.). Alertas financieras como herramientas para la gestión del riesgo de insolvencia. En *Riesgos empresariales ¿cómo gestionarlos?*

Enriques, L., & Macey, J. (2000). Creditors versus capital formation: The case against the european legal capital rules. *Cornell Law Review*, 86.

Ferdausi Nuron, N. Z. (2017). Conflict between Shareholders and Creditors: A Critical Analysis. *Bangladesh Institute of Legal Development Law Journal*, 2(1).

Franco Leguízamo, C. (s. f.). Investigaciones administrativas contra los administradores societarios. En *Administradores societarios*. Superintendencia de Sociedades, Universidad del Rosario y Colegio de Abogados Comercialistas.

Gurrea Martínez, A. (2017, octubre 5). *La solución de los procedimientos de insolvencia: ¿reorganización, liquidación separada o liquidación con venta de unidad productiva?*

Gurrea Martínez, A. (2021). Towards an optimal model of directors' duties in the zone of insolvency: An economic and comparative approach. *JOURNAL OF CORPORATE LAW STUDIES*, 21(2), 365-395. <https://doi.org/10.1080/14735970.2021.1943934>

In Re Hechinger Investment Co. of Delaware, Nos. 99-2261, 99-2283, 00-840-RRM (U.S.

District Court for the District of Delaware 20 de febrero de 2002).

Memorando 301-000024 (radicación 2024-01-104566) (Superintendencia de Sociedades.

Dirección de Supervisión Empresarial 1 de marzo de 2024).

Memorando 301-000042 (radicación 2023-01-848817) (Superintendencia de Sociedades.

Dirección de Supervisión Empresarial 24 de octubre de 2023).

Memorando 301-002802 (radicación 2024-01-109610) (Superintendencia de Sociedades.

Dirección de Supervisión Empresarial 6 de marzo de 2024).

Memorando 301-303139 (radicación 2025-01-017022) (Superintendencia de Sociedades.

Dirección de Supervisión Empresarial 20 de enero de 2025).

Multinversiones Bolívar S.A.S. y otro v. Mauricio Cuervo Ocampo, No. 2020-800-000059

(Superintendencia de Sociedades, Delegatura de Procedimientos Mercantiles 26 de julio de 2021).

Oficio 220-016065 (Superintendencia de Sociedades. Oficina Asesora Jurídica 5 de febrero de 2020).

Panavias Ingeniería & Construcciones S.A. en reorganización en contra de Agro Repuestos

S.A.S. en liquidación y otros, Sentencia 800-122 (Superintendencia de Sociedades, Delegatura de Procedimientos Mercantiles 11 de diciembre de 2017).

Providencia del 29 de octubre de 2019, Número Único 110010306000201900092 00

(Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil 29 de octubre de 2019).

Re Produce Marketing Consortium Ltd (No 2) (High Court (Chancery Division, Inglaterra)

1989).

Resolución 301-000243 (radicación 2023-01-032126) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 23 de enero de 2023).

Resolución 301-000301 (radicación 2024-01-027828) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 24 de enero de 2024).

Resolución 301-000302 (radicación 2024-01-027829) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 24 de enero de 2024).

Resolución 301-000352 (radicación 2024-01-038327) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 29 de enero de 2024).

Resolución 301-000530 (radicación 2021-01-054592) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 25 de febrero de 2021).

Resolución 301-000537 (radicación 2023-01-049153) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 1 de febrero de 2023).

Resolución 301-000578 (radicación 2023-09-062239) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 29 de diciembre de 2023).

Resolución 301-000746 (radicación 2023-01-061007) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 8 de febrero de 2023).

Resolución 301-000758 (radicación 2021-01-075794) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 13 de marzo de 2021).

Resolución 301-001469 (radicación 2025-01-206579) (Superintendencia de Sociedades,
Dirección de Supervisión Empresarial 16 de abril de 2025).

Resolución 301-001782 (radicación 2025-01-242782) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 24 de abril de 2025).

Resolución 301-002036 (radicación 2023-01-131519) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 13 de marzo de 2023).

Resolución 301-002605 (radicación 2022-01-112957) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 3 de marzo de 2022).

Resolución 301-003486 (radicación 2021-01-439895) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 6 de julio de 2021).

Resolución 301-003744 (radicación 2021-01-454812) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 16 de julio de 2021).

Resolución 301-003759 (radicación 2022-01-122921) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 7 de marzo de 2022).

Resolución 301-004957 (radicación 2021-01-531111) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 31 de agosto de 2021).

Resolución 301-006614 (radicación 2021-01-642675) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 29 de octubre de 2021).

Resolución 301-006635 (radicación 2024-01-172959) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 3 de abril de 2024).

Resolución 301-007125 (radicación 2021-01-676263) (Superintendencia de Sociedades.
Supervisión Empresarial 17 de noviembre de 2021).

Resolución 301-007511 (radicación 2023-01-472689) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 26 de mayo de 2023).

Resolución 301-008101 (radicación 2021-01-703920) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 1 de diciembre de 2021).

Resolución 301-008608 (radicación 2021-01-718146) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 9 de diciembre de 2021).

Resolución 301-008710 (radicación 2021-01-777917) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 17 de diciembre de 2021).

Resolución 301-008711 (radicación 2021-01-777950) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 17 de diciembre de 2021).

Resolución 301-009430 (radicación 2023-01-606515) (Superintendencia de Sociedades,
Dirección de Supervisión Empresarial 27 de julio de 2023).

Resolución 301-009817 (radicación 2022-01-450543) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 20 de mayo de 2022).

Resolución 301-009818 (radicación 2022-01-450558) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 20 de mayo de 2022).

Resolución 301-009819 (radicación 2022-01-450564) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 20 de mayo de 2022).

Resolución 301-009820 (radicación 2022-01-450637) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 20 de mayo de 2022).

Resolución 301-009821 (radicación 2022-01-450638) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 20 de mayo de 2022).

Resolución 301-010852 (radicación 2023-01-713956) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 7 de septiembre de 2023).

Resolución 301-013836 (radicación 2023-01-968812) (Superintendencia de Sociedades.
Dirección de Supervisión Empresarial 29 de noviembre de 2023).

Resolución 301-018148 (radicación 2024-01-788650) (Superintendencia de Sociedades. Dirección de Supervisión Empresarial 2 de septiembre de 2024).

Resolución 301-300227 (radicación 2024-01-877333) (Superintendencia de Sociedades. Dirección de Supervisión Empresarial 22 de octubre de 2024).

Resolución 302-054103 (radicación 2025-01-461494) (Superintendencia de Sociedades. Dirección de Supervisión Empresarial (ad hoc) 20 de junio de 2025).

Reyes, F. (2016). *Derecho Societario: I* (Tercera Edición). Temis.

Reyes Villamizar, F. (1993). La denuncia de cesación de pagos como obligación profesional del comerciante. *Revista de Derecho Privado*, 123-129.
<https://doi.org/10.57784/1992/47277>

Sentencia C-276, Expediente D-16261 (Corte Constitucional 26 de junio de 2025).

Sentencia C-818, D-5521 (Corte Constitucional 9 de agosto de 2005).

Sentencia C-878, D-4668 (Corte Constitucional. Sala Plena 30 de septiembre de 2003).

Sentencia del 3 de octubre de 2012, Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00936-01(22984) (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera 3 de octubre de 2012).

Sentencia del 14 de julio de 2016, Radicación 25000-23-26-000-2006-0172801(38815) (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 14 de julio de 2016).

Superintendencia de Sociedades. (2024, septiembre). *Informe de Rendición de Cuentas 2024* [Informe].