



SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES

OFICIO 220- 068409 DEL 16 DE ABRIL DE 2020

ASUNTO: CONSTITUCIÓN DE SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA A TRAVÉS DE UNA SAS.

Acuso recibo del escrito citado en la referencia, por medio del cual presenta una consulta relativa la posibilidad de que un grupo de mypimes interesados en un modelo de negocio, puedan constituir una sociedad de economía mixta a través del tipo societario SAS, así como otras inquietudes relacionadas con el tema, las cuales se resolverán en el orden propuesto por el consultante.

Antes de resolver lo propio debe reiterarse que la competencia de esta Entidad es eminentemente reglada y sus atribuciones se hayan enmarcadas en los términos del numeral 24 del artículo 189, en concordancia con los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 222 de 1995 y el Decreto 1023 de 2012.

Así, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1023 de 2012, es función de la Oficina Jurídica de esta Entidad absolver las consultas formuladas por los organismos públicos y privados, así como por los usuarios y particulares sobre las materias a su cargo y en esa medida, emite un concepto u opinión de carácter general que como tal no es vinculante ni compromete su responsabilidad.

Bajo esa premisa jurídica este Despacho se permite resolver sus inquietudes en el siguiente contexto:

“Hacemos parte de un grupo de mypimes y estamos interesados en constituir una organización bajo estos lineamientos y sello, las inquietudes se relacionan con:

- 1. Se puede constituir como una SAS? Como figura jurídica que permite el desarrollo accionario.***

Se puede constituir como de economía mixta, con la participación de entes territoriales (alcaldía y entes descentralizados, organizaciones de productores, grupo de recicladores, grupos de mujeres cabeza de familia.”.



En la Superintendencia de Sociedades
trabajamos para contar con empresas competitivas, productivas y perdurables
y así generar más empresa más empleo.
Entidad No.1 en el índice de transparencia de las entidades públicas ITEP
www.supersociedades.gov.co/webmaster@supersociedades.gov.co
Línea única de atención al ciudadano (57-1)2201000
Colombia





**SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES**

Esta Oficina Jurídica, ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre este tema en los oficios 220-114569 del 2 de junio de 2007 y 220-085455 del 24 de junio de 2009. Por tanto, a continuación, se transcribirán algunos apartes de los señalados conceptos, con los cuales se responde integralmente a las señaladas inquietudes, sin que se requiera de otras consideraciones al respecto.

El Oficio 220-114569 del 2 de junio de 2007 señala lo siguiente:

“(…) En cuanto a los requisitos para la constitución de las sociedades en cuestión, del orden departamental, el artículo 461 del Código de Comercio prescribe que las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario. Acorde con lo indicado, para la constitución de una sociedad de economía mixta del orden citado, será menester la previa autorización, o la creación a través ordenanza departamental. Además, sin perjuicio de los requisitos que establezca el mencionado acto y los que sean exigibles por razón de la actividad a realizar, para la constitución se tendrán en cuenta en lo pertinente las reglas previstas en el artículo 5º de la Ley 1258 de 2008, esto es, su perfeccionamiento a través de un contrato que deberá inscribirse en el registro mercantil. Para tal efecto debe tenerse en cuenta que no es posible la constitución con un accionista único, puesto que para ser considerada de economía mixta deben concurrir por lo menos dos accionistas, uno que detente el capital privado y el otro que sea el inversionista con capital estatal.”

Por su parte, el Oficio 220-085455 del 24 de junio de 2009 se refiere al tema así:

“Estas empresas necesitan de dos actos para su creación: el primero la autorización, por medio de Ley, Ordenanza Departamental o Acuerdo Municipal, dependiendo del orden del que se trate, y, en segundo lugar, se requiere la celebración de un contrato de sociedad, el cual debe cumplir con todos los requisitos previstos en el ordenamiento mercantil, pero que, al mismo tiempo, deberá sujetarse al contenido del acto de autorización.

De otra parte, al tenor de lo previsto en el artículo 5º de la Ley 1258 de 2008, la sociedad por acciones simplificada se creará mediante un contrato o acto unilateral que conste en documento privado, inscrito en el registro mercantil de la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal, en el cual se expresará cuando menos los requisitos allí señalados. A su turno, el párrafo segundo del mencionado artículo expresa que cuando los activos aportados a la sociedad comprendan bienes



**SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES**

cuya transferencia requiera escritura pública la constitución de la sociedad deberá hacerse de igual manera e inscribirse en el registro correspondiente.

(...)

En efecto, si bien las sociedades de economía mixta pueden constituirse bajo cualesquiera de las formas de sociedad previstas en el Código de Comercio, tales como colectivas, en comanditas simples o por acciones, de responsabilidad limitada o anónimas, toda vez que la ley colombiana no señala alguna en especial para ello, no es menos cierto que tales sociedades se pueden constituir y funcionar como sociedad SAS al amparo de la Ley 1258 de 2008, siempre y cuando el acto constitutivo se enmarque dentro de las limitaciones propias que establezca la regulación especial para las empresas de economía mixta, esto es, la consagradas en la Ley 489 de 1998. En consecuencia, en el evento de que se pretenda constituir una empresa de economía mixta, adoptando la estructura jurídica de la Sociedad por Acciones Simplificada, es necesario que se observe la jerarquía de las normas imperativas que se deben incluir en el contrato social: en primer lugar, la Ley 489 de 1998, en especial las contenidas en el artículo 97 y siguientes- Régimen jurídico de las Sociedades de Economía Mixta y en lo no previsto en dicha normatividad, deberá aplicarse lo estipulado en la Ley 1258 de 2008, en lo pertinente, y siempre que no sea contrario a la naturaleza de aquellas.

Por último, en cuanto a la inquietud sobre los tipos de control que se ejerce sobre las sociedades de economía mixta del orden departamental, es pertinente anotar que de acuerdo con el artículo 103 de la citada Ley 489, el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, así como los Ministros y los directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la administración pública.

Igualmente, el artículo 106 de la aludida ley ordena que el control administrativo de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta, se cumpla en los términos de los correspondientes convenios, planes y programas que deberán celebrarse periódicamente con la Nación, a través del respectivo Ministerio o Departamento Administrativo. Agrega el artículo 109 que el control administrativo sobre las actividades y programas de las sociedades de economía mixta se ejercerá mediante la intervención de los representantes legales de los organismos y entidades participantes o sus delegados, en los órganos internos de deliberación y dirección de la sociedad.



**SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES**

Por lo demás, el artículo 461 del Código de Comercio, en concordancia con el 97 de la Ley tantas veces citada, establece que las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario. Lo que quiere decir que también serán sujetos de la inspección, vigilancia y control bien de este Despacho, o la entidad de supervisión a que corresponda por razón de la actividad comercial que pretendan desarrollar, v. gr., si pertenecen al sector de la salud, al de los servicios públicos, transporte, etc.”.

Es preciso señalar que las sociedades de economía mixta se constituyen bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, sin distinción o limitación alguna, esto es, que la participación privada puede devenir u obtenerse a través de las organizaciones privadas de productores de campesinos, grupos de recicladores, grupos de mujeres cabeza de familia, entre otros.

Por último, se menciona que las sociedades de economía mixta desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, de acuerdo con lo previsto por el artículo 97¹ de la Ley 489 de 1998.

Si se quiere ahondar sobre este asunto, se sugiere la consulta del Oficio 220-085455 del 24 de junio de 2009 proferido por la Superintendencia de Sociedades disponible en la página web de la Entidad.

2. “Una Asociación de profesionales puede hacer parte de la sociedad.”

Mediante Oficio 220-159869 del 27 de noviembre de 2015, esta Superintendencia se refirió al tema en los siguientes términos:

“Del estudio de la norma antes transcrita, se colige que cualquier persona natural o jurídica, puede ser socio de una sociedad comercial, presupuesto que de suyo incluye las corporaciones y las fundaciones reguladas por el Código Civil, salvo que la capacidad prevista en los estatutos de cualquiera de mencionados entes jurídicos, limite tal posibilidad. Sin embargo, es de advertir que la naturaleza de las personas jurídicas, civiles o mercantiles, está determinada por su objeto según que se propongan perseguir o no fines

¹ “(...) Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.

Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.”.



**SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES**

de lucro, característica que dada la participación de una corporación o fundación en el capital de una sociedad comercial, no cambia su naturaleza a comercial, pues como persona jurídica de carácter mercantil, distinta de los socios individualmente considerados, tiene la posibilidad legal de conformar su capital con cualquier persona natural o jurídica, con finalidades esencialmente distintas a la suya.

*En consecuencia, si una persona jurídica sin ánimo de lucro, ya se trate de una **fundación, asociación o una cooperativa**, puede ser socia de una sociedad comercial, no existe disposición legal que impida que la misma o varias constituyan una sociedad comercial para la ejecución de determinado proyecto.”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

3. “El máximo nivel de paquete de acciones que podría tener un socio no jurídico a cuánto podría ascender.”.

A través de la modalidad de la consulta esta Superintendencia no puede sugerir ni asesorar en cuanto sería el estimativo adecuado para que un bloque accionario, tal y como lo denomina el peticionario, pudiera ser accionista de la sociedad, ello le corresponde definirlo al máximo órgano societario o a los interesados.

4. “La compañía podría desarrollar actividades y dentro del modelo de negocio podría adelantar actividades como las siguientes: a) Asistencia técnica agropecuaria integral bajo la Ley 1876 de 2017 y cómo EPSEA?, b) Desarrollar Servicio de Aseo y Recolección, tratamiento y Aprovechamiento de Residuos Sólidos?” c) Montaje de planta para procesamiento de residuos sólidos y la producción de bioabonos con fines comerciales y de beneficio a pequeños productores asociados, d) Adelantar procesos de comercialización y transformación de productos agropecuarios? Igualmente solicito información adicional, cómo minuta tipo de escritura de constitución etc etc.”.

En primer lugar, tenemos que en el documento de constitución de la sociedad por Acciones Simplificada se debe expresar de forma clara y completa las actividades que pretenda desarrollar la SAS, a menos que se exprese que la sociedad podrá realizar cualquier acto comercial o civil lícito.

Si nada se expresó sobre este aspecto en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad podrá realizar cualquier actividad lícita, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 5° de la Ley 1258 de 2008.



**SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES**

En consecuencia, en opinión de esta Oficina, la sociedad por Acciones Simplificada podría desarrollar las actividades previstas por la Ley 1876 de 2017, conforme lo dispuesto por el numeral 15 del artículo 2^o de la citada ley: “**15. Organización**”

² “Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.

Esta ley crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden nacional y territorial que componen el SNIA, y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación.

Todo lo anterior como herramientas fundamentales para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.”

“(…)Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:

1. Sector agropecuario. Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos primarios.

2. Ordenamiento productivo y social del territorio. Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción), el uso eficiente del suelo, y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.

3. Innovación agropecuaria. Introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción, administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario.

4. Innovación abierta o colaborativa. Se refiere al proceso de concepción y desarrollo de una innovación que ocurre en un marco de colaboración entre diversos actores o agentes, de modo que la innovación resulta altamente cohesionada con el entorno en el que se produce, y por ende cuenta con una mayor probabilidad de adopción y éxito. Además, permite reconocer los conocimientos, capacidades y experiencias de los actores y agentes que intervienen en la innovación.

5. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA). Herramienta de planificación que define los objetivos estratégicos, estrategias y líneas de acción en materia de ciencia, tecnología e innovación sectorial para aumentar la competitividad, sostenibilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Se formula para un período de 10 años.

6. Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria (Agenda I+D+i). Instrumento de planificación y gestión para la focalización de recursos y de acciones de I+D+i tendientes al fortalecimiento, dinamización y optimización del SNIA en torno al mejoramiento de la productividad y competitividad sectorial.

7. Plataforma Siembra. Es el aplicativo electrónico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural destinado a la recopilación, gestión, divulgación y seguimiento de la información de los proyectos, resultados, avances y oferta tecnológica sectorial originada en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

8. Comunidad Linkata. Comunidad temática dirigida a gestionar, divulgar y transferir conocimiento y tecnologías agropecuarias, con el fin de dinamizar y potenciar el relacionamiento entre los resultados del sector generador de I+D y los prestadores de servicios de asistencia técnica, asesoramiento, consultoría y extensión agropecuaria.

9. Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria. Los Sistemas Territoriales de Innovación (STI) son entendidos como sistemas complejos que favorecen y consolidan relaciones entre diferentes grupos de actores tanto públicos como privados, que articulados en redes de conocimiento tienen el propósito de incrementar y mejorar las capacidades de aprendizaje, gestión de conocimiento agropecuario e innovación abierta que emergen en un territorio particular establecido a partir del reconocimiento de interacciones específicas entre sus dimensiones biofísicas, culturales, institucionales, socioeconómicas, entre otras.

Los STI son espacios prácticos en los cuales los procesos de investigación, formación de capacidades, de aprendizaje interactivo, así como de transferencia de tecnología y extensión, establecen dinámicas conjuntas de articulación institucional que concretan, impulsan y consolidan los procesos de ciencia, tecnología e innovación en los territorios.

10. Redes de innovación. Conjunto de actores que interactúan a través del intercambio de conocimientos con el fin de compartir información, conceptos, aplicaciones, metodologías, experiencias y prácticas de trabajo.

11. Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA). Instrumento de planificación cuatrienal que define los elementos estratégicos, operativos y financieros para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en el área de influencia de un departamento y sus municipios.

12. Extensión Agropecuaria. Proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de



En la Superintendencia de Sociedades
trabajamos para contar con empresas competitivas, productivas y perdurables
y así generar más empresa más empleo.

Entidad No.1 en el índice de transparencia de las entidades públicas ITEP

www.supersociedades.gov.co/webmaster@supersociedades.gov.co

Línea única de atención al ciudadano (57-1)2201000

Colombia





**SUPERINTENDENCIA
DE SOCIEDADES**

Comunitaria. Todos aquellos productores agropecuarios organizados de forma asociativa, cooperativa, solidaria u otras formas de organización. (Subraya y negrilla fuera de texto). A su vez, su actividad podría incluir la prestación de servicios públicos domiciliarios conforme a lo expuesto por el Oficio 220-057310 del 25 de marzo de 2009³ de la Superintendencia de Sociedades.

Finalmente, en cuanto a modelos de minutas para constituir sociedades de economía mixta, le recomendamos que busque la asesoría profesional pertinente.

En los anteriores términos su solicitud ha sido atendida en el plazo y con los efectos descritos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el Título II Derecho de Petición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no sin antes señalar que puede consultarse en la Página Web de la entidad, la normatividad, los conceptos jurídicos alusivos al tema u otro de su interés

apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y la solución de problemas, en los niveles de la producción primaria, la pos cosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad, certificación en BPA, entre otros.

13. Ruralidad. Es el conjunto de interacciones sociales, económicas y culturales que se surten en espacios de baja e intermedia densidad poblacional y cuyas actividades económicas preponderantes están estrechamente relacionadas con el medio natural y sus encadenamientos productivos.

14. Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación Agropecuarios (PCTIA). Zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación agropecuaria basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la competitividad regional.

15. **Organización Comunitaria.** Todos aquellos productores agropecuarios organizados de forma asociativa, cooperativa, solidaria u otras formas de organización. (Subraya y negrilla fuera de texto).

³ Oficio 220-057310 del 25 de marzo de 2009:

"(...) Es decir que en principio una empresa de servicios públicos domiciliarios puede funcionar bajo el ropaje de Sociedad por Acciones Simplificada. No obstante, lo anterior, debe enmarcarse dentro de las limitaciones propias que establece la regulación especial para las empresas de servicios públicos domiciliarios, éste es, la Ley 142 de 1994, la cual prevalece sobre la normatividad general, entre la cual se incluye la Ley 1258 de 2008.

Por lo anterior, en los eventos que se pretenda constituir una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios, adoptando la estructura jurídica de la Sociedad por Acciones Simplificada, es necesario que se observe la siguiente jerarquía de normas para incluir las disposiciones de contenido imperativo en el contrato social, a saber: En primera instancia están las normas previstas en la Ley 142 de 1994, en especial las contenidas en el Artículo 19 - Régimen Jurídico de Las Empresas de Servicios Públicos. En lo no previsto en dicha normatividad, deberá aplicarse lo estipulado en la Ley 1258 de 2008, siempre que no sea contrario a la naturaleza de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios.

Y, finalmente de conformidad con lo ordenado en el numeral 19.15 de la Ley 142 mencionada, en concordancia con lo estipulado en el artículo 45 de la Ley 1258 de 2008, en lo no regulado por las disposiciones prenombradas, deberá estarse a lo reglado en el Código de Comercio para las sociedades anónimas y en cuanto no resulten contradictorias, por las disposiciones generales que rigen las sociedades previstas en el Código de Comercio. Con fundamento en los párrafos precedentes, en opinión de este Despacho, en razón de la normatividad especial que regula las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, esto es, la Ley 142 de 1994 y sus Decretos reglamentarios, es necesario que en el evento que se decida adoptar la forma de Sociedad por Acciones Simplificada, esta deba ser constituida por más de un socio, en razón que de conformidad con lo previsto en el artículo 19.12 ídem "en el evento de que todas las acciones suscritas lleguen a pertenecer a un accionista", la compañía estaría incurso en causal de disolución. En consecuencia, las E. S. P. no pueden ser unipersonales, esto es, pertenecer a un solo asociado.

En conclusión, si bien las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden adoptar la forma o estructura de Sociedad por Acciones Simplificada, no deben ser constituidas por acto unilateral, pues el capital no puede pertenecer a un solo socio, toda vez que esto generaría que la sociedad surja a la vida jurídica en causal de disolución."



En la Superintendencia de Sociedades
trabajamos para contar con empresas competitivas, productivas y perdurables
y así generar más empresa más empleo.

Entidad No.1 en el índice de transparencia de las entidades públicas ITEP
www.supersociedades.gov.co/webmaster@supersociedades.gov.co
Línea única de atención al ciudadano (57-1)2201000

Colombia

