

## **Información clave de la Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito**

### **1. Supervisión basada en riesgos**

La Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo durante el periodo 2024-2025, tuvo como propósito encaminar las acciones de supervisión desarrolladas hacia el avance y la consolidación de un modelo técnico y preventivo, orientado al fortalecimiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito a su cargo (en adelante "las CACs").

Durante este periodo, concentramos nuestros esfuerzos en mejorar la capacidad institucional para identificar, evaluar y mitigar los riesgos inherentes a la actividad financiera de las empresas solidarias supervisadas, aplicando criterios de razonabilidad, proporcionalidad y oportunidad en la toma de decisiones. De igual forma, se priorizó la convergencia hacia estándares prudenciales y de buenas prácticas de supervisión que permiten alinear el ejercicio institucional con los principios de estabilidad, solvencia, transparencia y protección del ahorro.

Las acciones ejecutadas durante la vigencia incluyeron procesos de inspección, vigilancia y control, acompañados de estrategias de supervisión preventiva y análisis financiero sectorial. Dichas actividades permitieron anticipar situaciones de deterioro, focalizar el seguimiento sobre las cooperativas con mayor exposición al riesgo, y adoptar medidas orientadas a preservar la confianza y la sostenibilidad del sistema solidario.

En paralelo, se fortalecieron los mecanismos de monitoreo analítico y control del riesgo, incorporando herramientas de alertamiento temprano, reuniones técnicas con directivos y ejercicios de supervisión diferencial en función del tamaño, naturaleza y complejidad de las entidades vigiladas. Este enfoque ha permitido optimizar la asignación de recursos y avanzar hacia una supervisión más estratégica y basada en evidencia.

El presente capítulo consolida los resultados alcanzados, las tendencias observadas en el desempeño financiero de las CACs, y las acciones correctivas y preventivas implementadas para garantizar la estabilidad y transparencia de las cooperativas de ahorro y crédito. Asimismo, da cuenta de los retos institucionales que orientarán la gestión futura hacia la consolidación de una supervisión integral, técnica y centrada en la gestión del riesgo, en coherencia con los fines misionales de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

#### **1.1. Medidas para identificar el riesgo**

##### **a) Situación Zona del Catatumbo**

Como parte de la implementación de la supervisión basada en riesgos y con enfoque diferencial, en la Delegatura hemos entendido que la identificación, control y monitoreo de los riesgos no puede realizarse de forma homogénea, aún más cuando a nuestras supervisadas las atraviesan condiciones externas e internas que pueden ubicarlas en situación de mayor vulnerabilidad. Por ello, ante el riesgo que originó la situación de conflicto en la zona del Catatumbo, como factor externo para el ejercicio de la actividad financiera de las entidades ubicadas en esa zona, la Delegatura Financiera solicitó en el mes de febrero de 2025 información relacionada con la cartera de créditos de asociados que pudieron verse afectados y, a partir de ello, estimar la posible pérdida que se podía generar en la cartera de créditos, como consecuencia del desplazamiento de los habitantes de esa zona y determinar las actuaciones preventivas que coadyuvaran a enfrentar y aliviar el impacto en estas cooperativas.

De esta manera se analizó la posición neta de los asociados de las cinco (5) Cooperativas de ahorro y crédito (CACs) ubicadas en la zona y se realizó una estimación de la cartera no cubierta con aportes, ahorros, ni garantías, con el ánimo de confrontar estos resultados con la información suministrada por las cooperativas.

Para tal efecto se solicitó la información sobre el monto aproximado de la cartera de créditos a cargo de los asociados afectados por la situación de conflicto y el valor de la provisión registrada sobre dichos créditos; el listado de los asociados probablemente afectados, detallando nombre, número de identificación y número de los créditos a su cargo.

En la respuesta obtenida, la CACs requeridas manifestaron haber realizado los análisis concluyendo que no tendrían afectación por la ubicación de los asociados, y por las actividades económicas que ellos desarrollan, con lo cual no se generaron acciones de supervisión en ese momento.

## **b) Situación financiera – Suficiencia del margen financiero**

En aplicación del marco de supervisión basada en riesgos, en el segundo semestre se realizó un análisis sobre el comportamiento financiero de las cooperativas que ejercen actividad financiera, encontrando que las 172 entidades presentaban en promedio un indicador de suficiencia en su margen financiero del 102% que infiere una adecuada salud financiera, y por lo tanto, una gestión eficiente en la generación de recursos que permite un crecimiento y estabilidad financiera, toda vez el margen financiero de estas entidades cubren en su gran mayoría la estructura de gastos.

Al analizar el sector de las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) por categorías (Según lo establecido en el Decreto 1544 de 2024) se evidenció que las CACs de menor tamaño (122 empresas solidarias básicas) registraron un indicador superior al 100%, presentando un equilibrio entre su utilidad financiera y su estructura de gastos; las entidades intermedias (un total de 42 CACs) registraron niveles del 89% y las clasificadas como plenas o de mayor tamaño (un total de 8 CACs), mostraron un indicador del 95%.

En el análisis detallado del margen financiero, es decir la diferencia entre sus ingresos financieros y costos financieros, se encontró que en promedio se ubicó en el 68%, estable, no obstante reflejaba el impacto del bajo crecimiento evidenciado en la cartera de créditos bruta, de sólo el 4,6% en el último año, inferior a niveles del 8% alcanzando en los últimos años.

Esta situación exigió una evaluación de la cartera de créditos de estas empresas, que generaron ingresos por cerca de \$2,9 billones, que si bien se afectaron por el incremento en el indicador de cartera vencida que cerró en 2024 en el 5,8%, superior al promedio registrado en los últimos cinco (5) años del 4.5%, fue cubierto con un alza en las tasas de interés de colocación que pasaron del 15,7% en 2022 y 18% en 2023, al 19,3% en 2024.

Por otra parte, se analizó el comportamiento de los costos que se ubicaron en diciembre de 2024 en \$1,1 billones, como resultado del pago de intereses a los depósitos del sector que cerraron en \$13 billones, con una participación del 89% del total de los pasivos (\$14,6 billones).

Se pudo concluir que las CACs, habían reaccionado al comportamiento del mercado, incrementando las tasas de captación del 4,8% en 2022 al 8,9% en 2023, manteniendo estos niveles en 2024, periodo en donde esta tasa cerró en 8,4%.

En resumen, se encontró que para 62 cooperativas el incremento en el indicador de cartera vencida afectó el nivel de ingresos e incrementó los gastos por efecto del deterioro de la cartera, impactando en el margen financiero y por lo tanto en la generación de excedentes, lo cual indicaba la necesidad de focalizar la atención en el manejo y gestión del riesgo de crédito en estas entidades.

De otra parte, se observó que en 51 cooperativas el aumento en el costo de la captación, por efecto de la reacción al comportamiento del mercado, afectó el margen financiero, por lo cual debían ser objeto de una revisión en el manejo del riesgo de liquidez.

Este diagnóstico, marcó la hoja de ruta de la supervisión de las CACs en 2025, de tal manera que sobre aquellas con mayor dificultad financiera, que además mostraron alertas en riesgos operativos y en la variación de cuentas contables que impactaron el nivel de excedentes, 13 CACs, fueran sometidas al proceso de autorización previa de estados financieros, de forma tal que esta Superintendencia, revisó en primera instancia la veracidad de los estados financieros previo a su presentación en las asambleas generales.

### **c) Resultados de las visitas de inspección 2024**

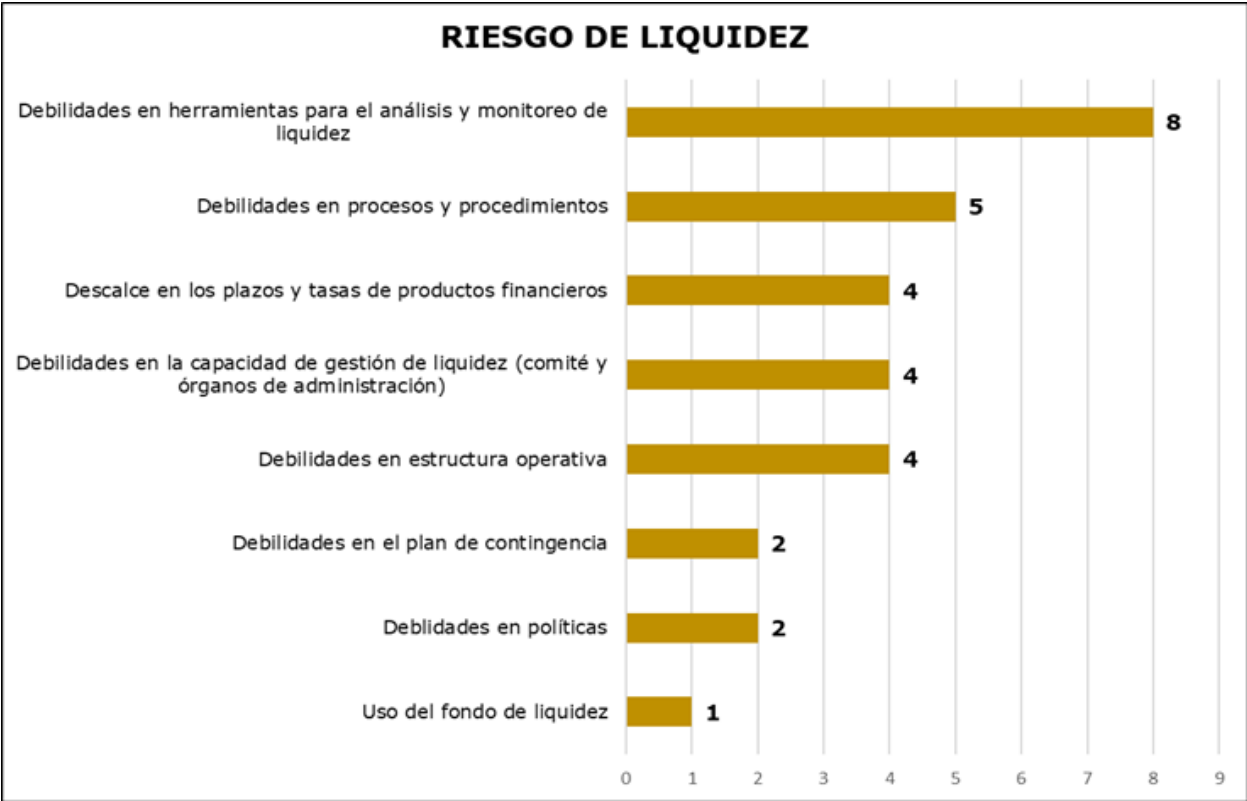
Durante el 2024 se realizaron 36 visitas de inspección, cuyos resultados fueron un elemento clave para la determinación de las acciones de supervisión que se debían

adelantar en 2025, y los riesgos en los que se debe focalizar la labor de vigilancia e inspección. Los hallazgos relevantes fueron los siguientes:

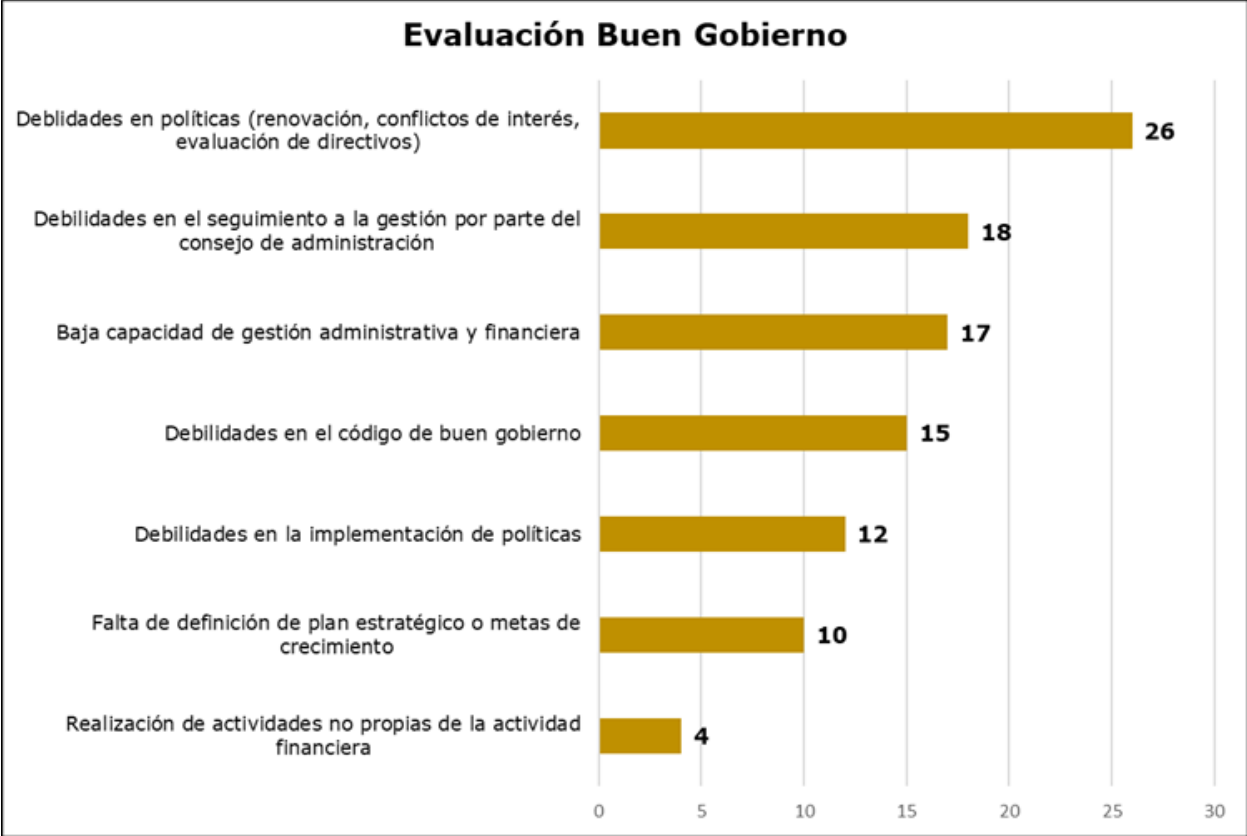
- **Riesgo de Crédito:** De las 36 visitas, 30 incluyeron en su planeación la verificación del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito, encontrando que 23 cooperativas presentaron debilidades en cobranza, entre otros aspectos que se observan en la siguiente gráfica:



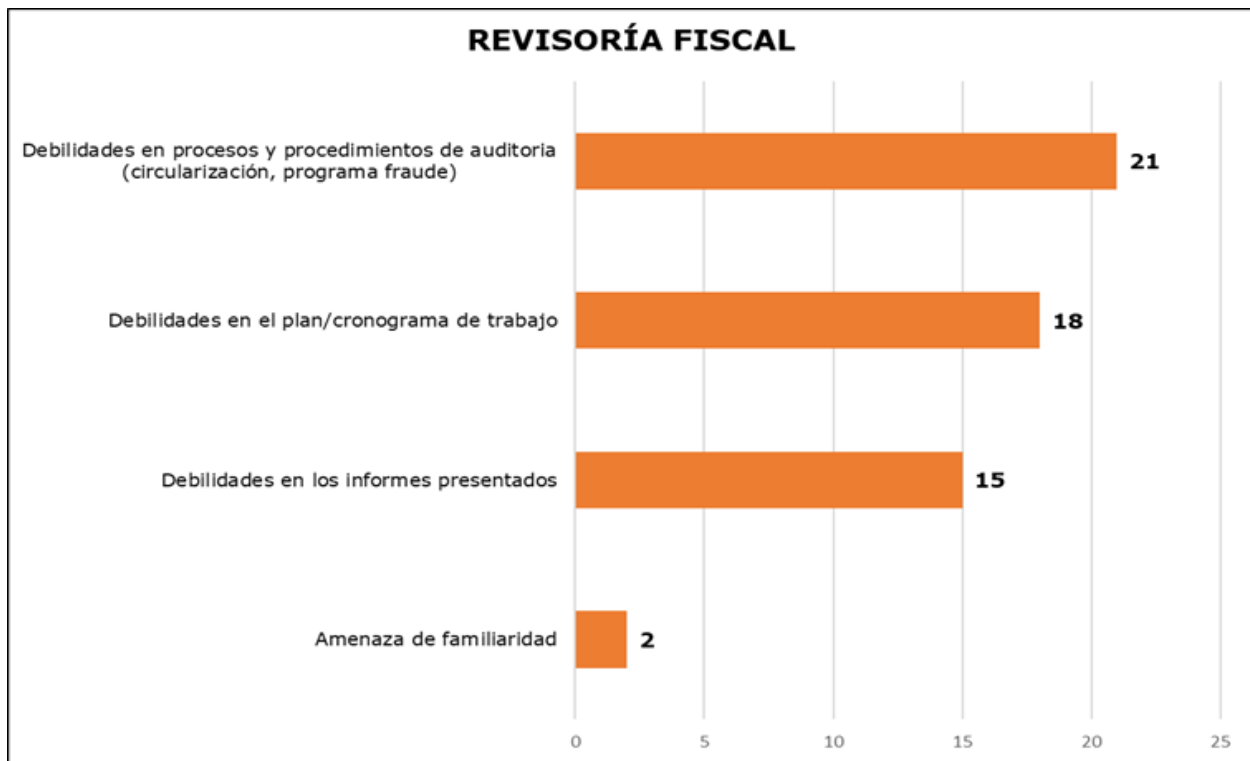
- **Riesgo de liquidez:** De las 36 visitas, 16 incluyeron en su planeación la verificación del Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez, encontrando que 8 cooperativas presentaron debilidades en herramientas para el análisis y monitoreo de liquidez, entre otros aspectos que se observan en la siguiente gráfica:



- **Buen Gobierno:** Las 36 visitas incluyeron en su planeación la verificación de la implementación de prácticas de buen gobierno, encontrando que 26 cooperativas presentaron debilidades en políticas tales como: renovación y evaluación de directivos y reglamentación de conflictos de intereses, entre otros aspectos que se observan en la siguiente gráfica:



- Revisoría Fiscal: De las 36 visitas, 31 incluyeron en su planeación la verificación del trabajo que desarrolla la Revisoría Fiscal, encontrando que las revisorías de 21 cooperativas presentaron debilidades procesos y procedimientos de auditoría, dado que no realizan circularización de saldos y no contemplan programas para la detección de fraudes, entre otros aspectos que se observan en la siguiente gráfica:



## 1.2. Medidas de Control del riesgo

### a) Adopción de medidas preventivas

Como resultado de las visitas de inspección efectuadas en 2024, se identificó que dos CACs presentaban deficiencias en sus estados financieros, en una de ellas, producto de la materialización de un riesgo operativo significativo en el factor de infraestructura tecnológica, al desarrollar su Software ERP (Enterprise Resource Planning), in-house, omitiendo el cumplimiento en la identificación del riesgo, así como la definición de los debidos controles.

En la otra Cooperativa, se pudo establecer la realización de operaciones de crédito sin el cumplimiento de los criterios mínimos de otorgamiento, con la participación y aprobación de diferentes instancias, que fueron parte de una defraudación para la Cooperativa y que le generó la constitución de un deterioro significativo, afectando su situación financiera.

Estas organizaciones fueron sometidas a la medida de Vigilancia Especial, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1, artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

## **b) Ordenes de medidas correctivas: Sistema de Administración de Riesgo de Crédito y Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez**

La focalización en el riesgo de crédito, implicó la solicitud de información cualitativa que exige el capítulo II, Título IV de la Circular Básica Contable y Financiera, de tal manera que una vez fue evaluada por los supervisores en el primer semestre de 2025, se impartieran órdenes de ajustes en los documentos (políticas), los procesos, procedimientos, herramientas y estructura organizacional, concediendo un plazo de dos (2) meses para su cumplimiento. Esto por cuanto somos conscientes en la Superintendencia que, el control de los riesgos recae directamente sobre los funcionarios y directivos de las organizaciones vigiladas, luego les corresponde adoptar las medidas correctivas a que hubiere lugar.

La labor de supervisión consistió en señalar los aspectos y/o debilidades que podrían ser la causa del riesgo crediticio y/o de liquidez identificado.

### **1.3. Acciones de Monitoreo del riesgo**

#### **a) Situación Zona del Catatumbo**

Si bien las CACs ubicadas en la zona del Catatumbo habían manifestado en el mes de febrero la poca o nula afectación producto del desplazamiento generado por el conflicto, esta Delegatura en desarrollo de la supervisión preventiva y ejecutando la etapa de monitoreo del riesgo, en este caso, calificado como un factor externo, realizó seguimiento al comportamiento de las organizaciones, mediante reuniones con directivos para verificar la ejecución de planes de contingencia o el ajuste interno de políticas o acciones de control.

Como resultado de ello, se confirmó el bajo impacto del contexto externo y de conflicto, sobre la situación financiera de las CACs ubicadas en la zona.

#### **b) Jornadas de socialización**

Con el propósito de que hubiese un mayor entendimiento de gerentes, directores de riesgos y consejos de administración, sobre las órdenes impartidas frente al SARC, en el mes de julio, se realizaron tres (3) jornadas de socialización en las ciudades de Bucaramanga, Medellín y Bogotá, en las que se hizo énfasis sobre la importancia de las políticas, los procedimientos de otorgamiento, cobranza, y sobre el papel relevante del comité de riesgos en la etapa de seguimiento, que requiere una segmentación detallada por tipo de cartera, nichos de mercado, instancias de aprobación, productos crediticios, etc.

#### **c) Jornadas de inspección**

A partir del mes de septiembre de 2025, los supervisores iniciaron la etapa de monitoreo sobre la implementación de las órdenes impartidas a las 62 CACs que presentaron una correlación entre el riesgo de crédito y su desempeño financiero.

Mediante jornadas de inspección presencial y virtual, los supervisores realizan la verificación de los controles adoptados por las CACs en los documentos (políticas), los procesos, procedimientos, herramientas y estructura organizacional, cual implicó, el cambio en las guías y procedimientos internos de supervisión y el reentrenamiento al personal encargado de ejecutar dichas inspecciones.

En el mes de septiembre de 2025 se realizaron 15 jornadas de inspección y se tiene previsto adelantar 21 jornadas en octubre y 25 entre noviembre y diciembre.

De igual manera, se ejecutará a partir de enero de 2026, la verificación del ajuste solicitado para el manejo y control del riesgo de liquidez.

#### **d) Alertamientos**

Paralelamente y dado el avance en las herramientas de supervisión diseñadas por el Grupo de Analítica, que proporcionan información a través de tableros y alertamientos, los grupos de supervisión remitieron requerimientos a las vigiladas, sobre los aspectos que requerían explicaciones y/o aclaraciones, de análisis a la información financiera reportada por las CACs, abarcando los trimestres con corte a diciembre de 2024 y marzo y junio de 2025.

#### **e) Reuniones con directivos**

Como herramienta de supervisión, la Delegatura mantuvo la realización de reuniones con Directivos, dado el impacto positivo que se tuvo en el segundo semestre de 2024 con 16 cooperativas que fueron citadas, de manera que entre enero y septiembre de 2025 se realizaron 31 reuniones, para abordar temas como:

- Infraestructura tecnológica
- Quejas de asociados o exfuncionarios
- Problemas de gobernabilidad
- Inversiones de capital
- Proceso de escisión
- Procesos de transformación
- Riesgo SARC
- Seguimiento a procesos de vigilancia especial
- Situación financiera de la cooperativa
- Afectación por ubicación en la zona del Catatumbo

## **2. Logros de la gestión**

### **2.1. Procesos de transformación, incorporación y escisión**

Durante el periodo evaluado y una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, y la viabilidad financiera y jurídica, la Superintendencia aprobó la transformación en Cooperativa Especializada en Ahorro y Crédito a la Cooperativa COMUNA, tal como consta en el acto administrativo No. 2025200001735 del 26 de marzo de 2025.

Actualmente, se encuentran en evaluación dos solicitudes de transformación, sobre las cuales se realizó visita de inspección para determinar el cumplimiento de los requisitos exigidos, y determinar antes del cierre de 2025 su viabilidad.

De la misma forma, se encuentra en trámite un proceso de incorporación y uno de escisión, éste último correspondiente a una cooperativa multiactiva cuya Asamblea General aprobó su especialización en la actividad financiera.

### **2.2. Pacto por la democratización del Crédito**

La Superintendencia de la Economía Solidaria, promovió el 'Pacto por la Democratización del Crédito Solidario', como una estrategia del Gobierno Nacional para la reactivación económica del país, y en beneficio de la economía popular, social y comunitaria, buscando fortalecer el acceso al crédito en las regiones del país en las que la banca tradicional no llega, y en donde la presencia del cooperativismo es la única alternativa.

En este proyecto, la participación de las CACs ha sido un factor determinante, dada su infraestructura institucional, toda vez que son el vehículo mediante el cual se irrigan recursos que permiten la reactivación de economías locales.

Para tal efecto se realizaron mesas de trabajo con las CACs, con el propósito de identificar las barreras que impedían el acceso a recursos de la banca de segundo piso, siendo las más relevantes:

- Difícil acceso a líneas especiales de crédito por tener destinaciones muy específicas.
- La tasa de interés variable e indexada al IBR no solo no es interesante para los asociados, sino que además no se ajusta al Core de las cooperativas, teniendo que realizar desarrollos adicionales y costosos.
- La operatividad en el manejo de ciertos productos era compleja y costosa para las entidades de menor tamaño, no cubierta con la tasa de interés.
- El plazo para acceder a los cupos de algunas líneas era muy corto y limitado,
- El sistema de evaluación de las cooperativas no difiere del que se aplica para entidades financieras siendo entidades diferentes.
- No existen líneas de giro directo para capital de trabajo.

Como consecuencia de ello, se realizaron mesas de trabajo con algunas entidades del Grupo Bicentenario, determinando una hoja de ruta con cronograma y acciones para acelerar la colocación del crédito asociativo a través del modelo económico solidario, para que el crédito llegue a la base de las unidades productivas o esquemas asociativos populares, articulando esfuerzos entre la banca de segundo piso, con la creación de líneas especiales de redescuento, y la asistencia y acompañamiento técnico por parte de los ministerios y demás entidades de fomento.

Dentro de las acciones y compromisos del Pacto, se encuentran:

- Impulsar procesos para agrupar la demanda de las organizaciones del sector que faciliten acceso a créditos para el programa de mejoramiento de vivienda.
- Ajustes operativos para la facilitación del acceso y la colocación de las líneas de redescuento del crédito agropecuario para las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Vinculación del sector solidario en la propuesta de incentivo Integral para la gestión de Riesgos Agropecuarios.
- Articular las empresas solidarias que tengan la posibilidad de prestar servicios turísticos con el fin de incluirlas en los proyectos desarrollados por el Ministerio de Industria Comercio y Turismo.
- Realizar propuestas de ajustes normativos para el seguimiento de las líneas especiales de redescuento dirigidas a las empresas supervisadas por la Supersolidaria.
- Caracterizar las empresas solidarias habilitadas para ser destinatarias de las líneas de crédito estratégicas colocadas a través de las operaciones de redescuento. Especialmente, las líneas para el mejoramiento de vivienda.
- Construcción y difusión de fichas de seguimiento que contengan el comportamiento del otorgamiento de crédito y la calidad de la cartera de las líneas creadas.
- Priorización, organización y seguimiento de la demanda de las empresas del sector solidario en el marco de los proyectos estratégicos para la reactivación económica.
- Establecer un espacio colaborativo para aprovechar la información y conocimiento especializado que tiene la Supersolidaria y que se genera de la implementación del modelo de supervisión basado en riesgos, con el propósito de generar valor agregado en el conocimiento y seguimiento de las cooperativas por parte de Bancóldex.
- Iniciar ciclo de promoción de las líneas ofertadas por Bancóldex a las cuales puedan acceder las cooperativas, donde se aclaren requisitos de acceso y programas de acompañamiento.
- Identificar esquemas innovadores para impulsar modelos de crédito para mejoramiento y construcción de vivienda de interés social, que fortalezcan la autogestión de las comunidades.
- Estrategia de comunicación y educación financiera para difundir con las comunidades las líneas de financiamiento disponibles para vivienda de interés social.
- Colocar a disposición del sector solidario productos de garantía diseñados para respaldar sus operaciones de crédito y cartera, cubriendo todos los sectores

de la economía, incluido el sector agropecuario. Así mismo, el Fondo Nacional de Garantías colocará a disposición las garantías que respaldan la consecución de recursos de fondeo.

- Impulsar la Línea de crédito de Agroindustria. Se encuentra en proceso de suscripción de un convenio con Bancóldex para publicar una línea de crédito para empresas del sector agroindustrial. De un monto de 30.000 millones de pesos, 20.000 millones de pesos serán para el financiamiento de capital de trabajo, sustitución de pasivos y modernización. Los 10.000 millones de pesos restantes serán para el fortalecimiento de las exportaciones otorgando recursos por hasta 100.000 dólares por empresa.
- Score diferencial para las cooperativas y asociados que quieran realizar proyectos de mejoramiento de vivienda.
- Estrategia de difusión e implementación de un código de buen gobierno para las cooperativas de ahorro y crédito, lo que permitirá mejorar la calificación de riesgos de las organizaciones solidarias para acceder a las operaciones de redescuento.
- Actualizar los valores de máxima exposición atendiendo a las particularidades de las empresas solidarias.
- La Cámara de Comercio de Bogotá acompañará durante el 2025 a 460 asociaciones para fortalecer sus capacidades y apoyarlas en sus procesos de educación financiera, que les permita acceder con mejores condiciones a las líneas de crédito.

### **2.3. Guía de Buen Gobierno**

Dada la problemática evidenciada en los procesos de inspección frente a los temas de Buen Gobierno, la Delegatura hizo parte de las mesas de trabajo, en las que hubo interacción con otras entidades (URF, Superintendencia Financiera, Fogacoop), e internamente se realizaron los análisis y propuestas de los aspectos que debía considerar una nueva Guía en la materia, por lo cual se expidió la Circular Externa No. 88 mediante la cual se puso a disposición de las empresas solidarias supervisadas, la GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA EMPRESAS SOLIDARIAS VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA, definiendo la aplicación obligatoria para las CACs a partir del 1 de abril de 2026 para las CACs plenas, del 1 de julio de 2026 para las intermedias y las básicas deberán aplicarlo a partir del 1º de enero de 2027.

### **3. Control de cumplimiento normativo**

Durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, la Superintendencia, a través de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, adelantó las actividades correspondientes al proceso de control de cumplimiento normativo, orientadas a verificar que las cooperativas de ahorro y crédito realicen sus asambleas generales, reformas estatutarias y nombramientos de administradores en debida forma.

En el marco de las acciones preventivas y de acompañamiento al sector solidario, el 7 de marzo de 2025 se llevó a cabo la capacitación virtual denominada "Guía para una Asamblea General Efectiva", dirigida a todas las empresas solidarias vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Durante esta jornada se socializaron los lineamientos normativos de obligatorio cumplimiento relacionados con la realización de las asambleas generales, así como los elementos, documentos y fundamentos jurídicos que deben tenerse en cuenta para garantizar que dichos espacios se desarrollen conforme a los requisitos legales y estatutarios.

Esta capacitación tuvo una amplia participación por parte de las entidades del sector, lo que evidencia el interés y compromiso de las empresas solidarias en fortalecer sus procesos de gobierno y asegurar el cumplimiento normativo de sus actuaciones.

Cabe resaltar que, a lo largo de la vigencia, la Entidad enfrentó dificultades operativas y presupuestales derivadas de una reducción del 60% en el presupuesto institucional, así como dos ciberataques que comprometieron el sistema de gestión documental, impidiendo durante cerca de dos meses el acceso a la información cargada y ocasionando la pérdida de algunos documentos radicados por las entidades vigiladas.

No obstante, gracias al compromiso y la gestión articulada del Grupo Jurídico, se garantizó la continuidad de los trámites y el cumplimiento de las metas establecidas para el proceso, evidenciando la capacidad institucional de adaptación y respuesta ante situaciones críticas.

En ese contexto, la Superintendencia recibió 188 solicitudes de control de cumplimiento normativo de asambleas generales, 97 solicitudes con reforma estatutaria y 1.004 solicitudes de autorización de posesión. Conforme a dichas solicitudes, se han proferido 335 actos administrativos definitivos, dentro de los cuales se negaron 14 posesiones, se advirtió una ineficacia de asamblea general y se emitieron 7 glosas.

Para la adecuada gestión de estos trámites, ha sido necesario emitir 240 requerimientos, dado que en la mayoría de los casos las solicitudes se remitieron sin el lleno de los requisitos exigidos.

Teniendo en cuenta el número significativo de requerimientos efectuados, se advirtió la necesidad de adoptar estrategias de comunicación directa y pedagógica con las entidades vigiladas. Por ello, desde la tercera semana de septiembre de 2025 se vienen realizando reuniones por parte de la Coordinadora del Grupo Jurídico y los puntos de control con los directivos de las cooperativas, con el fin de atender de manera directa las dudas y realizar las aclaraciones respectivas en el marco de los trámites de control de cumplimiento normativo y de autorización de posesiones.

Durante el mes de septiembre y hasta la fecha, se han atendido 26 cooperativas mediante reuniones virtuales y 20 cooperativas a través de encuentros presenciales, con la participación de los enlaces designados por las empresas solidarias, con el propósito de aclarar las inquietudes surgidas en el desarrollo de los trámites mencionados.

Las reuniones presenciales se llevaron a cabo con la participación de la Coordinadora del Grupo Jurídico y un punto de control, en el marco de dos eventos regionales:

VIII Encuentro de Juntas de Vigilancia, realizado en la ciudad de Bucaramanga, en el cual participaron miembros de las juntas de vigilancia de entidades vigiladas. En este espacio se brindó una capacitación sobre los trámites de control de cumplimiento normativo y de autorización de posesiones, orientada a aclarar inquietudes sobre los procesos en curso y fortalecer el conocimiento sobre los lineamientos aplicables a futuros trámites. Adicionalmente, se atendieron de manera individual las consultas particulares de cuatro cooperativas.

XII Convención Financiera Cooperativa 2025, llevada a cabo en la ciudad de Pereira, donde se atendió a 16 representantes legales de empresas solidarias, con el propósito de brindar orientación y claridad respecto de sus casos particulares en los trámites en curso ante la Delegatura Financiera.

En atención a la efectividad de los mecanismos implementados y al recibimiento positivo por parte de las empresas solidarias, la Delegatura dispuso una estrategia de acompañamiento continuo, que contempla la atención de diez cooperativas por semana mediante reuniones virtuales, con el fin de mantener un diálogo permanente y fortalecer la calidad y oportunidad en la gestión de los trámites.

Esta estrategia se mantendrá hasta finalizar el año 2025, y dada la excelente acogida por parte de las entidades vigiladas, así como el respaldo de los gremios sectoriales FECOLFIN y las CONFECOOP regionales, se proyecta su continuidad durante los dos primeros meses del año 2026. En esta nueva fase, la estrategia evolucionará hacia la realización de capacitaciones presenciales regionales, con el objetivo de que las cooperativas de ahorro y crédito fortalezcan sus conocimientos previos a la realización de las asambleas generales, garanticen el cumplimiento de los actos preparatorios y remitan oportunamente la documentación requerida para el trámite ante la Superintendencia.

De esta manera, el Grupo Jurídico consolida un modelo preventivo y pedagógico de supervisión, que promueve el cumplimiento normativo anticipado, mejora la calidad de la información remitida por las vigiladas y refuerza la relación institucional con el sector cooperativo.

De forma paralela, se avanzó en la revisión y actualización de los procesos y procedimientos aplicables a estos controles. Como resultado, el 13 de marzo de 2025 se expidió la Circular Externa No. 73, mediante la cual se modificaron el Capítulo XI, Título II y el Capítulo II, Título III de la Circular Básica Jurídica, precisando la obligación de remitir los documentos requeridos para el control de cumplimiento normativo cuando se realicen reformas estatutarias.

Finalmente, se creó la base de datos "Historial Posesiones – Grupo Jurídico, Delegatura Financiera", que permite consultar de manera ágil la información sobre consejeros de administración, gerentes, revisores fiscales y oficiales de cumplimiento, junto con los respectivos actos administrativos de posesión.

Estos avances demuestran que, a pesar de las limitaciones presupuestales y tecnológicas, el Grupo Jurídico ha cumplido con sus metas misionales, fortaleciendo

la eficiencia, transparencia y trazabilidad de los procesos de control de cumplimiento normativo, y contribuyendo de manera efectiva al fortalecimiento del buen gobierno cooperativo.

## **DERECHOS DE LOS ASOCIADOS Y LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS SOLIDARIOS**

Durante la presente vigencia, y como continuidad de las acciones adelantadas en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo fortaleció su estrategia de educación y sensibilización al asociado y consumidor financiero solidario, con el propósito de garantizar una comprensión clara de sus derechos y deberes dentro del marco del sector solidario.

En desarrollo de esta estrategia, se implementaron diversas acciones afirmativas orientadas a consolidar el concepto de consumidor financiero solidario y a promover el conocimiento de las diferencias entre los derechos de los asociados y los derechos de los consumidores financieros solidarios, mediante contenidos pedagógicos en medios digitales. Durante el año 2025 se elaboraron y difundieron seis cápsulas audiovisuales publicadas en Instagram, un pódcast en Spotify y un video formativo en YouTube, los cuales explican de manera clara y accesible los derechos de los asociados en temas como la libre adhesión y retiro voluntario, la participación democrática, la educación solidaria y la protección del consumidor.

Como parte de esta línea pedagógica, el 9 de junio de 2025 se publicó la guía “Derechos de los asociados y protección del consumidor en el sector solidario”, documento orientador que reúne los principales derechos de los asociados junto con su fundamento normativo y que explica las diferencias entre la condición de asociado y la de consumidor financiero solidario. Dirigida especialmente a los asociados de cooperativas de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales con sección de ahorro y crédito, esta guía desarrolla once derechos fundamentales — como la libre adhesión y retiro voluntario, la participación democrática, la igualdad de trato, la educación solidaria, la información oportuna, la rendición de cuentas y la protección institucional por parte de la Supersolidaria—.

De manera complementaria, la Delegatura Financiera celebró reuniones de articulación con la Superintendencia de Industria y Comercio, con el objetivo de fortalecer las acciones de cooperación interinstitucional y consolidar un trabajo armónico entre ambas entidades en materia de educación, supervisión y protección de los consumidores financieros solidarios. Estas sesiones de trabajo han permitido avanzar en la construcción de herramientas conjuntas de atención, orientación y vigilancia, reafirmando el compromiso institucional con la protección integral de los derechos de los asociados del sector.

La publicación y difusión de la guía, junto con los contenidos digitales y las acciones de cooperación interinstitucional, fortalecen la educación cooperativa y solidaria, consolidan el rol de la Supersolidaria como autoridad promotora del conocimiento, la transparencia y la participación informada, y constituyen un avance significativo

hacia la formación de ciudadanos conscientes de su doble condición como asociados y consumidores financieros solidarios. Finalmente, se resalta la necesidad de que, durante el año 2026, la Superintendencia de la Economía Solidaria participe activamente en la mesa de trabajo para la construcción del Estatuto de Protección del Consumidor Financiero Solidario, garantizando que la visión y particularidades del sector cooperativo y solidario sean adecuadamente representadas en dicho instrumento normativo.

#### **4. Proceso Administrativo Sancionatorio**

La Delegatura durante esta vigencia trabajó en la aplicación de metodologías de supervisión preventiva y correctiva de las empresas solidarias, lo cual constituye uno de los fundamentos principales de la Política Integral de Supervisión Basada en Riesgos. En este marco, reconoce que no todo incumplimiento debe derivar en un proceso sancionatorio.

En consecuencia, la apertura de procesos administrativos sancionatorios se ha concentrado en los casos con impacto antijurídico para las entidades vigiladas, como aplicación de políticas de buen gobierno o realización de operaciones diferentes a las enunciadas en su objeto social, entre otras.

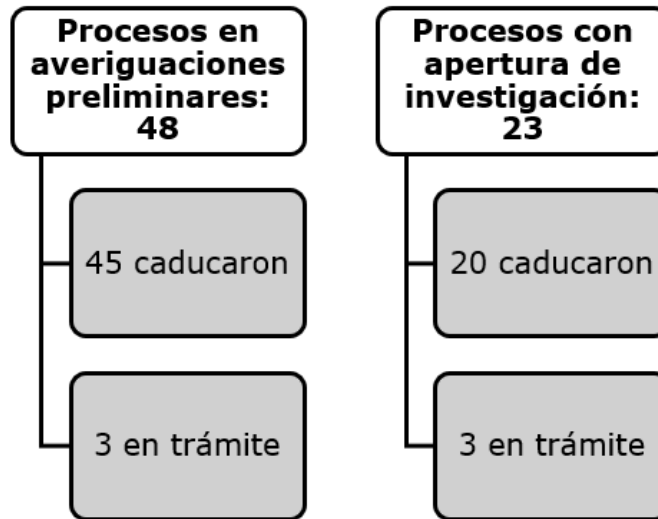
En consecuencia, considerando las actuaciones administrativas de vigencias anteriores y los iniciados en la actual, se cuenta con un total de ochenta y seis (86) procesos.

Esto refleja un uso eficiente de la potestad sancionadora, en cumplimiento del artículo 35 de la Ley 454 de 1998 y con fundamento en los principios del debido proceso y de proporcionalidad.

En este contexto se diseñó e implementó un plan de trabajo que consistía en: i) Priorización en la sustanciación de procesos activos; y ii) Declaratorias de caducidad mediante la expedición de autos de cierre de averiguaciones preliminares y resoluciones.

Es pertinente indicar que, de los ochenta y seis (86) procesos, quince (15) ya cuentan con un acto administrativo definitivo que resuelve la actuación sancionatoria, dejando como resultado setenta y un (71) procesos por gestionar.

En el diseño del plan de trabajo se identificó que existían veintitrés (23) procesos aperturados y cuarenta y ocho (48) averiguaciones preliminares. De los cuales, solo en seis procesos esta Delegatura cuenta con la facultad para adelantar la investigación sancionatoria, como se observa a continuación:



Es decir, en sesenta y cinco (65) procesos (de los 71 pendientes por tramitar) no se tiene competencia para investigar.

En este escenario, se adelantaron las siguientes acciones:

1. Articulación del Grupo Jurídico y Grupos Internos de Trabajo (GIT), lo que derivó en la disminución de procesos sancionatorios, priorizando la adopción de medidas preventivas.
2. Ejecución de la fase I y II del plan de trabajo, lo que implica que a la fecha se tenga sesenta y cinco (65) actos administrativos en fase de revisión de los puntos de control y seis (6) se encuentren en fase de gestión de los gestores.
3. Supervisión individualizada a cada una de las gestiones de sustanciación.
4. Apoyo en la construcción de bases de datos y tableros de control, que permiten un seguimiento más eficiente y transparente de las actuaciones administrativas.
5. Apoyo en la conformación de expedientes en el Drive de la Delegatura Financiera.

A continuación, se realizará la comparación del estado de los procesos de las vigencias 2024-2025 en la siguiente tabla:

Estado	No. de Procesos 2024	No. de Procesos 2025
Averiguaciones Preliminares	53	48
Auto cierre de Averiguación Preliminar	3	2
Apertura	10	8
Pliego de Cargos	1	2
Descargos	6	2
Alegatos de Conclusión	16	11
Archivo por caducidad	43	11
Archivo	10	2
Finalizados con sanción	0	0
Reposición	1	0
Remisión a la OAJ	0	0
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>86</b>

Además, ha ejercido su facultad sancionatoria mediante la apertura de procesos administrativos de carácter personal, con el propósito de promover la sostenibilidad, proteger la naturaleza jurídica de dichas organizaciones y salvaguardar los intereses de sus asociados, del Estado y de la sociedad en general.

## 5. Modernización de herramientas de supervisión y estrategia digital

En el marco de la estrategia de fortalecimiento institucional, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo continúa avanzando significativamente en el desarrollo y consolidación de herramientas de **seguimiento, control y análisis**, que se constituyen en un activo estratégico para el ejercicio de una **supervisión más técnica, eficiente y preventiva**.

Estas herramientas, han sido diseñadas bajo principios de trazabilidad, evaluación por criticidad y priorización de riesgos, lo que permite no solo una supervisión diferencial más efectiva, sino también una mejora sustancial en la toma de decisiones estratégicas y en la interacción con las organizaciones vigiladas:

- Bases de datos estructuradas.
- Tableros de control dinámicos.
- Sistemas de alertamiento.

Las bases de datos, al consolidarse como fuentes únicas de información, y mediante la integración de mecanismos de validación y herramientas de análisis visual (dashboards), han permitido elevar la calidad de los diagnósticos sectoriales y por empresa solidaria. Esto se traduce en una mayor capacidad para anticipar riesgos, identificar alertas tempranas, orientar al sector solidario y diseñar intervenciones más focalizadas, promoviendo así una cultura de transparencia, ética y responsabilidad,

pilares fundamentales para la estabilidad y confianza en el sector de la economía solidaria.

En particular, los sistemas de alertamiento se han consolidado como instrumentos clave para mejorar la eficiencia operativa de la Delegatura, al permitir enfocar los esfuerzos de supervisión sobre empresas solidarias con señales de riesgo relevantes, optimizando recursos y generando valor para los grupos de interés.

Adicionalmente, estas herramientas han facilitado:

La realización de evaluaciones técnicas integrales, respaldadas por información centralizada y documentada.

La identificación de debilidades estructurales y tendencias sectoriales, a nivel de subsectores o grupos de organizaciones.

El seguimiento riguroso a los planes de acción y medidas correctivas ordenadas, garantizando mayor efectividad en su implementación.

La consolidación de resultados e indicadores clave, que sirven de insumo para los informes de gestión de la Delegatura Financiera y de la Superintendencia.

Con este enfoque, la Supersolidaria, a través de la Delegatura Financiera, reafirma su compromiso con una supervisión proactiva, basada en datos y orientada a fortalecer las capacidades del sector solidario, en línea con las mejores prácticas, y con el objetivo de salvaguardar el interés de los asociados y la estabilidad financiera del sector de la economía solidaria.

Como parte de la estrategia institucional para consolidar un **enfoque de supervisión preventiva, pedagógica y técnica, que promueva la transparencia, el conocimiento financiero y una cultura de datos entre los diferentes grupos de interés**, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, en articulación con el Grupo de Análisis de Datos, avanzó en el diseño e implementación de una **sección web especializada**, orientada a visibilizar los productos analíticos de la Delegatura y a fortalecer el acceso público a información técnica del sector solidario.

El objetivo principal de este desarrollo fue diseñar e implementar una sección digital moderna, segmentada y funcional dentro de la página institucional de la Supersolidaria, con el propósito de:

- Visibilizar la gestión técnica de la Delegatura Financiera.
- Facilitar el acceso a boletines públicos, cifras destacadas y contenido explicativo.
- Fortalecer la cultura de datos en el sector solidario, desde la dimensión financiera.

Como resultado de esta estrategia, se logró publicación de los **boletines de las Cooperativas de ahorro y crédito – CACs**, los cuales entregan información robusta y segmentada sobre base social e inclusión financiera, apoyando la toma de decisiones estratégicas en el sector solidario. A través de una **estrategia digital de promoción**, mediante banners y elementos visuales en el portal, se fortaleció la

visibilidad y accesibilidad de estos productos, fomentando la interacción de la ciudadanía con el portal institucional.

Estas acciones consolidan el compromiso de la Delegatura Financiera con la **transparencia, el acceso a la información** y el fortalecimiento del sistema financiero solidario. La nueva sección y los boletines publicados se posicionan como herramientas clave para la gestión técnica, la educación financiera y la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los diferentes actores del sector solidario.

## **6. Planes de recuperación asuntos especiales.**

### **6.1. Organizaciones en toma de posesión para administrar.**

**Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito:** PROGRESSA se encuentra bajo régimen de intervención desde el 15 de agosto de 2023, a través de una medida de toma de posesión con fines de administración, que no implica liquidación ni cesación de operaciones; sino el sometimiento temporal de la empresa a un esquema de control intensificado, con el fin de estabilizar su operación, restablecer la confianza del público y garantizar la continuidad de su objeto social. Durante este período, la Agencia Especial ha implementado un Plan de Recuperación de mediano plazo, estructurado en torno a cinco pilares estratégicos: (i) recuperación del equilibrio financiero; (ii) fortalecimiento del gobierno corporativo; (iii) restitución de la confianza institucional; (iv) reconfiguración de los pasivos y activos improductivos; y (v) búsqueda de una solución estructural mediante incorporación. Desde el grupo de asuntos especiales se ha realizado seguimiento trimestral al plan de recuperación presentado por el Agente Especial, evidenciándose mejoras verificables en indicadores clave, la materialización parcial de estrategias financieras, comerciales y operativas previstas en dicho Plan, y el avance en el proceso de incorporación por fusión con otra entidad solidaria (JURISCOOP), el cual se encuentra en etapa de trámite formal ante esta Superintendencia.

### **6.2. Procesos de toma de posesión finalizados:**

Se finalizó de manera ordenada el proceso de toma de posesión para liquidar de Cooperativa de Ahorro y Crédito el Progreso Social LTDA, PROGRESEMOS, terminando su existencia legal con la Resolución No. 44 de 2024. Y el 23 de diciembre de 2024, con el No. 554 del Libro III, se formalizó la cancelación del registro mercantil de PROGRESEMOS en la Cámara de Comercio de Cali, lo cual representa la finalización oficial de la existencia jurídica de la Cooperativa.

Se realizó la entrega formal a la Mandataria designada de todos los documentos físicos y digitales relativos al proceso de liquidación. Esto incluyó informes financieros, actas de reuniones y otros soportes requeridos para la administración de los activos remanentes, según los términos establecidos en el contrato de mandato

firmado el 5 de noviembre de 2024, protocolizado mediante Escritura pública No. 2.616 del 14 de noviembre de 2024.

### **6.3. Medidas de vigilancia especial**

Durante este periodo se impuso el instituto de salvamento de vigilancia especial, dispuesto en el literal c del numeral 5 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), a la Cooperativa Especializada de Ahorro y Crédito - COOPANTEX, la Cooperativa Belen, Ahorro y Crédito - COBELEN y la Cooperativa Especializada de Ahorro y Crédito AFROAMERICANA.

Lo anterior, como una medida cautelar para evitar que estas empresas solidarias supervisadas incurrieran en alguna causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. Implementado algunas acciones de mejora por parte de Grupo de Asuntos Especiales para su adopción, como son:

- La aplicación de un test de proporcionalidad para la adopción de las medidas.
- El establecimiento de un periodo de tiempo de vigencia para el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento impuesto en el marco de la vigilancia especial.
- Seguimiento mensual y supervisión reforzada del cumplimiento de los requisitos de funcionamiento.

### **6.4. Creación de procedimiento:**

Se creó el procedimiento PR-SUPE-040, TOMA DE POSESIÓN A ORGANIZACIONES SOLIDARIAS QUE EJERCEN ACTIVIDAD FINANCIERA, con el objetivo de establecer el procedimiento para realizar el seguimiento de las organizaciones solidarias en toma de posesión de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, en sus diferentes clases, a saber, toma de posesión general, toma de posesión, para administrar y toma de posesión para liquidar, estableciendo un flujo claro y secuencial de las diferentes fases del proceso, precisando las funciones, roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados, de tal forma que los derechos de los asociados sean resguardados mediante la aplicación de pautas procedimentales que aseguren la transparencia y eficiencia en el desarrollo del proceso de toma de posesión.

El anterior proceso fue socializado con el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACCOOP, con el fin de poder determinar y coordinar las acciones a adelantar por cada una de las Entidades en los casos de toma de posesión. Igualmente, se instaló una mesa de trabajo para definir un protocolo de comunicación, que permita que los procesos de toma de posesión se adelanten de manera articulada y transparente.

## INFORME GESTIÓN PQRSDF

Durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo recibió un total de 6.218 PQRSDF, las cuales se encuentran clasificadas en trece (13) grandes temas, tal como se evidencia en el gráfico que se presenta a continuación:

RADICADOS 1 OCT 2024 AL 30 SEP 2025				
TEMAS	EN GESTIÓN	PENDIENTE	TRAMITADO	TOTAL
ANÓNIMO	2	3	33	38
CERTIFICADOS	5	6	17	28
CONTROL DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO	24	48	130	202
GOBERNABILIDAD	30	11	158	199
HABEAS DATA	3	2	440	445
INFORMACIÓN ASOCIADOS	11	9	672	692
INFORMACIÓN COOP	6	5	358	369
INFORMACIÓN SES	1	3	253	257
INTERVENIDAS Y/O LIQUIDADAS			75	75
JUDICIAL			26	26
MEMORANDO			2	2
PRODUCTOS FINANCIEROS	18	26	3838	3736
TRASLADOS ENTIDADES PÚBLICAS			3	3
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100</b>	<b>113</b>	<b>6005</b>	<b>6218</b>

Conforme a las solicitudes recibidas, a la fecha se han atendido 6.005 PQRSDF, dentro de las cuales, según el objeto de cada comunicación, se procedió con la proyección de traslados por competencia, la emisión de requerimientos a las juntas de vigilancia de las empresas solidarias, así como con el acuse correspondiente a los petitionarios. En este sentido, se evidencia un nivel de cumplimiento aproximado del 96% en la gestión adelantada frente a las comunicaciones radicadas dentro del periodo señalado.