



Supersolidaria

ANEXO TÉCNICO

TÍTULO VI

INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN, INSTITUTOS DE SALVAMENTO Y PROCESOS DE TOMA DE POSESIÓN

PARTE IV

INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN E INSTITUTOS DE SALVAMENTO

(...)

CAPÍTULO I

APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE ACREEDORES COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN EN LAS EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA

(...)

1. MARCO JURÍDICO APLICABLE DE LOS ACUERDOS DE ACREEDORES COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN EN LAS EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA

El marco normativo que gobierna la aplicación del acuerdo de acreedores en el proceso de toma de posesión en el sector cooperativo que no ejerce la actividad financiera encuentra su primer componente en el inciso 1º del artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, en el cual se señala que:

“El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria”

El artículo 35 de la Ley 454 de 1998 establece que la Superintendencia de la Economía Solidaria desarrollará su gestión con la finalidad de ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades de economía solidaria, así como proteger los intereses de sus asociados, de los terceros y de la comunidad en general, velar por la preservación de su naturaleza jurídica y vigilar la correcta



Supersolidaria

aplicación de sus recursos, así como la debida utilización de las ventajas normativas que les han sido otorgadas.

El numeral 6° del artículo 2 del Decreto 186 de 2004, en concordancia con el numeral 23 del artículo 35 de la Ley 454 de 1998, faculta a la Superintendencia de la Economía Solidaria, para:

"Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las organizaciones de la economía solidaria distintas a las establecidas en el numeral 23 del artículo 36 de la ley 454 de 1998, en los términos previstos en las normas aplicables, incluyendo dentro de dichas funciones, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar." (Se destaca).

El numeral 14 del artículo 10 del Decreto 186 de 2004, establece lo siguiente en relación con las funciones de la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y de la Forma Asociativa Solidaria:

"Establecer los procedimientos y metodologías para desarrollar las atribuciones relacionadas con los institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar las entidades sujetas a su supervisión, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional" (Se destaca)

Además, en concordancia con el inciso 2 del artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Supersolidaria, debido a que el Superintendente de la Economía Solidaria cuenta con las mismas facultades previstas para el Superintendente Bancario, hoy Superintendente Financiero, en lo que resulte aplicable a las entidades solidarias vigiladas:

"Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional"

Por su parte, los artículos 2.11.3.2. y 2.11.3.2.3¹ del Decreto 1068 de 2015 consagran las normas aplicables a las empresas que se encuentran supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, que no ejercen la actividad

¹ "Regímenes Especiales. A los Fondos de Empleados, las Asociaciones Mutualistas, las Cooperativas de Trabajo Asociado y en general a las entidades que de acuerdo con la ley pueden captar ahorro, diferentes de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, le serán aplicables, además de las previstas en sus disposiciones especiales, las señaladas en el artículo 2.11.3.2 del presente título, así como de las normas que las modifiquen o adicionen."



Supersolidaria

financiera, entre las cuales se encuentran los artículos: 114, 116, 117, 291, 293, 294, 295, excepto el numeral 4 y el literal o) del numeral 9; artículo 296 numeral 1 literales a) y b), y numeral 2; artículos 297, 299 numerales 1, 2 literales a), b), c), d) y j); artículo 300 numerales 3, 4 y 6; y artículos 301 y 302 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero — EOSF (Decreto Ley 663 de 1993). Señala expresamente el artículo 2.11.3.2. en mención:

"Normas aplicables. Serán aplicables a las entidades de que trata el presente Título, en lo pertinente, las siguientes disposiciones:

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: Artículos 114, 116, 117, 291, 293, 294, 295, excepto el numeral 4 y el literal o) del numeral 9; artículo 296 numeral 1 literales a) y b), y numeral 2; artículos 297, 299 numerales 1, 2 literales a), b), c), d) y j); artículo 300 numerales 3, 4 y 6; y artículos 301 y 302."
(Se destaca).

El artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 24 de la Ley 510 de 1999, permitió introducir un conjunto de reglas que deben regir la toma de posesión, dentro de las que se destaca la que autoriza la celebración de los acuerdos de acreedores, tal y como se indica en el numeral 19, que establece:

19. Durante todo el proceso, incluyendo la administración de la entidad o su liquidación, podrán celebrarse acuerdos entre los acreedores y la entidad intervenida, los cuales podrán ser aprobados por el voto favorable del cincuenta y uno por ciento (51%) de las acreencias y como mínimo de la mitad más uno de los acreedores, incluyendo en este cómputo el valor de los depósitos en que el Fondo se haya subrogado. En los demás aspectos dichos acuerdos se sujetarán en lo pertinente a las normas del régimen concordatario."
(Se destaca).

Así, el marco normativo que rige la aplicación de las medidas correctivas de la toma de posesión se encuentra principalmente contenida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: Decreto Ley 663 de 1993, la Ley 454 de 1998, el Decreto 2555 de 2010, Decreto 186 de 2004 y las normas complementarias expedidas por la Superintendencia.

A efectos de la aplicación de instrumentos jurídicos que pueden coadyuvar a la recuperación de las entidades solidarias intervenidas —como lo es el acuerdo de acreedores—, encaminados a la protección de la confianza pública para aquellas ESS que no ejercen la actividad financiera, se tiene que para determinar su procedencia, se deben considerar las características especiales de estas entidades, determinadas por los siguientes aspectos:

- **Naturaleza cooperativa:** las ESS se caracterizan por su naturaleza social, democrática, autogestionaria y emprendedora, lo cual implica que las decisiones deben tomarse de manera participativa y teniendo en cuenta el interés colectivo de los asociados.



Supersolidaria

- **Principios de la economía solidaria:** los principios cooperativos, como la adhesión voluntaria y abierta, la autogestión democrática, la participación económica de los miembros, la autonomía y autodeterminación, el acceso a la formación y a la información, la cooperación entre cooperativas y el compromiso con el servicio a la comunidad, deben ser considerados en la aplicación de los instrumentos de recuperación.
- **Supervisión preventiva especializada y con enfoque diferencial:** la Superintendencia debe evaluar la situación particular de las ESS y ordenar, promover o autorizar, según el caso, las medidas de salvamento y/o instrumentos de recuperación más adecuadas a su contexto, de tal forma que su gestión proteja los intereses de los asociados, de los terceros y de la comunidad en general; y se garantice la preservación de su naturaleza jurídica, la correcta aplicación de sus recursos, así como la debida utilización de las ventajas normativas que les han sido otorgadas por el ordenamiento jurídico.

Con ello, esta clase de medidas tienen como finalidad en el contexto de la economía solidaria, proteger la confianza pública en el sector, asegurar el interés general y proteger las acreencias de los asociados del sector solidario.

2. REGLAS ORIENTADORAS A LOS PROCESOS CONCURSALES Y UNIVERSALES DE TOMA DE POSESIÓN DE EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS - ESS

El artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 24 de la Ley 510 de 1999, autoriza la celebración de los acuerdos de acreedores en el marco de la intervención con fines de administración o liquidación, tal y como se indica en el numeral 19 que establece:

*"19. Durante todo el proceso, incluyendo la administración de la entidad o su liquidación, podrán celebrarse acuerdos entre los acreedores y la entidad intervenida, los cuales podrán ser aprobados por el **voto favorable del cincuenta y uno por ciento (51%) de las acreencias y como mínimo de la mitad más uno de los acreedores**, incluyendo en este cómputo el valor de los depósitos en que el Fondo se haya subrogado. En los demás aspectos dichos acuerdos se sujetarán en lo pertinente a las normas del régimen concordatario"* (Se destaca).

Así mismo, dentro de la enumeración de las reglas listadas en el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero destaca la prevista en el numeral 3º, en el que se señala que las decisiones que se adopten deberán tomar en cuenta las verdaderas posibilidades de subsanar las causas que dieron lugar a la toma de posesión, en vista de la necesidad de evitar situaciones que pongan en riesgo la estabilidad del sector financiero y la economía en general.

Las medidas que se lleguen a adoptar de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero podrán



incluir, entre otras, la reducción de capital, la cesión de activos o pasivos, las fusiones o escisiones, el pago de créditos por medio de la entrega de derechos fiduciarios en fideicomisos en los cuales se encuentren los activos de la entidad, el pago anticipado de los títulos, la creación de mecanismos temporales de administración, con o sin personería jurídica, con el objeto de procurar la optimización de la gestión de los activos para responder a los pasivos, así como la cancelación de gravámenes sobre bienes de la entidad, sin perjuicio del privilegio del acreedor sobre el valor correspondiente.

En vista de ello, los procesos concursales y universales de toma de posesión de las ESS que no ejercen la actividad financiera se encuentran gobernados por un conjunto de reglas que permite la celebración de acuerdos de acreedores **orientados a superar las causales de toma de posesión, sin importar que se encuentre en toma de posesión con fines de administración o de liquidación.**

3. EL ACUERDO DE ACREEDORES COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN EN LOS PROCESOS CONCURSALES DE TOMA DE POSESIÓN DE EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS — ESS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA

El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria se caracteriza por ser de naturaleza concursal y universal, lo que significa, en palabras de la Corte Constitucional, que los procedimientos tienen que estar orientados a la recuperación de la empresa deudora.²

En este sentido, los acuerdos de acreedores aun en la etapa de liquidación, materializan la recuperación de las ESS que no ejercen la actividad financiera, por lo que se deben identificar las normas que rigen su aplicación, las cuales se encuentran previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), modificado por la Ley 510 de 1999, particularmente en el numeral 19 del artículo 291, en concordancia, con los Decretos reglamentarios que han desarrollado la materia.

Así, para la superación de las causales que dieron origen a la toma de posesión, se tiene que durante la misma, resulta posible plantear soluciones de pago para todas las obligaciones insatisfechas, tanto las reconocidas y graduadas; así como las que integran el pasivo cierto no reclamado, acreedores que también deben ser cobijados por el acuerdo de acreedores pero que no inciden en la consecución del quórum aprobatorio.

En todo caso, esto **debe ser puesto en conocimiento de la Superintendencia de la Economía Solidaria**, teniendo en cuenta lo

² Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C 699 de 2007. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil



Supersolidaria

establecido en el artículo 2.4.2.4.2. del Decreto 2555 de 2010 que indica lo siguiente:

"Acuerdos de acreedores. Durante la posesión, podrán celebrarse acuerdos entre los acreedores y la entidad intervenida, los cuales podrán ser aprobados por el voto favorable del cincuenta y uno por ciento (51 %) de las acreencias y como mínimo de la mitad más uno de los acreedores, incluyendo en este cómputo el valor de los depósitos en que el Fondo se haya subrogado. En los demás aspectos dichos acuerdos se sujetarán en lo pertinente a las normas del régimen de insolvencia empresarial.

En estos casos las decisiones podrán estar encaminadas al restablecimiento de la intervenida u otros procesos que permitan el pago oportuno de la acreencia, propuestas que serán conocidas por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop, en el caso de cooperativas inscritas, antes de ser presentadas a la Superintendencia Financiera de Colombia o a la Superintendencia de la Economía Solidaria, según corresponda" (Se destaca).

4. LEY 1116 DE 2006 APLICABLE COMO NORMA SUPLETORIA EN LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS DE ACREEDORES

El numeral 19 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, al regular los acuerdos de acreedores, señala que: "(...) *En los demás aspectos dichos acuerdos se sujetarán en lo pertinente a las normas del régimen concordatario.*"

Lo anterior, significa que la Ley 1116 de 2006 es la fuente normativa aplicable de forma supletiva, aclarando que su utilización no se da de forma directa sino por remisión, toda vez que el artículo 3° de dicha norma excluyó a "*las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que desarrollen actividades financieras, de ahorro y crédito*" (numeral 4), y también a "*las demás personas jurídicas que estén sujetas a un régimen especial de recuperación de negocios, liquidación o intervención administrativa para administrar o liquidar*" (numeral 9), como por ejemplo, aquellas empresas solidarias supervisadas por la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, toda vez que éstas se encuentran sujetas a un régimen especial de recuperación de negocios y de toma de posesión con fines de administración o liquidación.

En este sentido, el literal a) del numeral 2° del artículo 9.1.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 dispone lo siguiente:

"Medidas durante la posesión. Durante la posesión, incluyendo la liquidación, se podrán adoptar, además de las medidas previstas en el artículo anterior, las siguientes, sin perjuicio de aquellas dispuestas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y normas complementarias:

(...)

2. Durante todo el proceso, incluyendo la administración de la entidad o su liquidación, podrán celebrarse acuerdos entre los acreedores y la entidad intervenida, los cuales se sujetarán a las siguientes reglas:



Supersolidaria

a) Podrán ser aprobados por el voto favorable del cincuenta y uno por ciento (51%) de las acreencias y como mínimo de la mitad más uno de los acreedores, incluyendo en este cómputo el valor de los depósitos en que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras- FOGAFIN- se haya subrogado. **En los demás aspectos dichos acuerdos se sujetarán en lo pertinente a las normas del régimen de insolvencia empresarial.** (Se destaca).

En virtud de esta remisión normativa, el artículo 33 de la Ley 1116 de 2006 resulta aplicable a los acuerdos de acreedores que se celebren en el marco de los procesos de toma de posesión de las ESS que no ejercen la actividad financiera. Dicho artículo establece:

"Mayoría especial para las rebajas al capital. Sin perjuicio de las mayorías establecidas en el artículo precedente, las prórrogas, plazos de gracia, quitas y condonaciones estipulados en el acuerdo, no podrán implicar que el pago de las acreencias objeto de reorganización sea inferior al valor del capital de las mismas, a menos que tales estipulaciones:

1. Sean aprobadas con el voto favorable de un número plural de acreedores que equivalga a no menos del sesenta por ciento (60%) de votos admisibles de los acreedores externos, de la clase cuyas acreencias serán afectadas y sin participación del voto de los acreedores internos;

o

2. Cuenten con el consentimiento individual y expreso del respectivo acreedor, en el caso de no contar con la mayoría prevista en el numeral anterior. (Se destaca).

Cabe señalar que la Ley 1116 de 2006 no define expresamente qué debe entenderse por "la clase cuyas acreencias serán afectadas" para efectos del numeral 1º del artículo 33.

En este punto, resulta pertinente tener en cuenta lo fijado en el numeral 2.2. del artículo 3³ de la Ley 2437 de 2024⁴, que en lo pertinente es norma aplicable a los acuerdos de acreedores que se celebren en el marco de un proceso de toma de posesión, incluyendo la liquidación de ESS, de conformidad con la remisión normativa prevista en el literal a) del numeral 2 del artículo 9.1.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 que señala que a dichos acuerdos le serán aplicables, en lo no previsto en las normas especiales, las normas del régimen de insolvencia empresarial del cual hace parte la Ley 2437 de 2024.

Por otro lado, dentro de los acuerdos de acreedores uno de los aspectos más importantes gira alrededor de la posibilidad de pagar a ciertos acreedores en un

³"2.2. Ser aprobada por una mayoría de acreedores externos que representen por lo menos el sesenta por ciento (60%) de aquellos con vocación de pago."

⁴"Por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, Decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones."



Supersolidaria

orden diferente al establecido dentro del procedimiento concursal, para lo cual resulta determinante el artículo 41 de la Ley 1116 de 2006, el cual consagra:

"(...)

En el acuerdo podrá modificarse la prelación de créditos, siempre que sean cumplidas las siguientes condiciones:

- 1. La decisión sea adoptada con una mayoría superior al sesenta por ciento (60%) de los votos admisibles.*
- 2. Tenga como propósito facilitar la finalidad del acuerdo de reorganización.*
- 3. No degrade la clase de ningún acreedor, sino que mejore la categoría de aquellos que entreguen recursos frescos o que en general adopten conductas que contribuyan a mejorar el capital de trabajo y la recuperación del deudor.*
- 4. No afecte la prelación de créditos pensionales, laborales, de la seguridad social, adquirentes de vivienda, sin perjuicio que un pensionado o trabajador, o cualquier otro acreedor, acepte expresamente los efectos de una cláusula del acuerdo referente a un derecho renunciante, siempre que ello conduzca a la recuperación de su crédito (...)."*

Teniendo presente que en los acuerdos de acreedores concurren personas con diferente orden de prelación, resulta importante dejar claro que, de conformidad con el régimen general de insolvencia, es posible realizar dicha modificación, para lo cual es necesario: tener una aprobación superior al 60% de los votos admisibles; que dicha modificación facilite la mejoría de la empresa; que no se debe degradar la clase de ningún acreedor, sino que se genere una mejoría de la categoría de ciertos acreedores que entreguen recursos frescos o realicen conductas orientadas a la recuperación del deudor; y que la misma no afecte la prelación de créditos personales, laborales, de la seguridad social y demás categorías enunciadas, sin perjuicio de que se presente una aceptación expresa de alguno de los titulares de los créditos susceptibles de renuncia.

Frente a las conductas orientadas a la recuperación del deudor, se precisa que la norma otorga lineamientos de orden general, lo que significa que la disposición normativa no limita el tipo de conductas para aquellos acreedores que se vean beneficiados por el acuerdo, dando lugar a diversas acciones, como por ejemplo —pero sin limitarse a ello—, los acuerdos con todos los acreedores, o incluso, la condonación de ciertos montos que permitan el acuerdo de voluntades entre todos los llamados a ser acreedores del deudor, dado que los procesos de toma de posesión de las ESS que no ejercen actividad financiera son de naturaleza concursal y universal.

5. LOS ACREEDORES EXTEMPORÁNEOS EN LOS PROCESOS CONCURSALES DE EMPRESAS SOLIDARIAS — ESS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA

El numeral 1º del artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, establece que la finalidad esencial del proceso de liquidación forzosa administrativa es la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo hasta concurrencia de sus activos.



Supersolidaria

De conformidad con el derecho aplicable para la toma de posesión de las ESS que no ejercen la actividad la financiera, el artículo 9.1.3.2.7 del Decreto 2555 de 2010 que hace referencia al pasivo cierto no reclamado, establece:

"Si atendidas las obligaciones excluidas de la masa y aquellas a cargo de ella, de acuerdo con las reglas previstas en el presente Libro, subsisten recursos, el liquidador mediante acto administrativo, determinará el pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera intervenida señalando su naturaleza, prelación de acuerdo con la ley y cuantía. Para el efecto, se tendrán en cuenta los pasivos que no fueron reclamados oportunamente pero que aparezcan debidamente registrados en los libros oficiales de contabilidad de la intervenida, así como las reclamaciones presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.

Para efectos de la notificación de la resolución que determine el pago del pasivo cierto no reclamado, así como de los recursos interpuestos contra la misma se atenderá el procedimiento previsto en los artículos 9.1.3.2.5 y 9.1.3.2.6 de este decreto.

Parágrafo. *Dentro del pasivo cierto no reclamado a cargo de la institución financiera no se incluirán las obligaciones respecto de las cuales se hayan cumplido los términos de prescripción o caducidad."*

Las anteriores disposiciones normativas indican que una vez satisfechas las obligaciones de los acreedores reconocidos y graduados en el procedimiento concursal, será posible extinguir las obligaciones que conforman la masa del pasivo cierto no reclamado, siempre y cuando subsistan recursos. En el marco de un acuerdo de acreedores la premisa normativa arriba reseñada no debe entenderse como limitante al momento de la celebración del acuerdo de acreedores, el cual puede establecer con el voto y *quórum* aprobatorios establecidos en la Ley, que los acreedores que integran el pasivo cierto no reclamado sean pagados de forma prioritaria.