



CIRCULAR EXTERNA No. 92

PARA: EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA
DE: MARÍA JOSÉ NAVARRO MUÑOZ - Superintendente de la Economía Solidaria
ASUNTO: POR LA CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO VI Y SE ADICIONA LA PARTE IV AL TÍTULO VI, DE LA CIRCULAR BÁSICA JURÍDICA
FECHA: Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2025

100 - Circular Externa No. 92

Página 1 de 7

Por mandato constitucional y legal, corresponde al Presidente de la República, ejercer por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria, las funciones de inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las empresas de la economía solidaria, que no se encuentren bajo la supervisión especializada del Estado.

Para ello, el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, dispuso que el (la) Superintendente(a) de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, hoy Superintendente Financiero, 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.

Aunado a lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 de la citada Ley 454 de 1998, son funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entre otras, la consagrada en el numeral 22 que a su tenor reza:

"Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación."

En cumplimiento de dicha función, la Superintendencia de la Economía Solidaria puede instruir a las entidades sujetas a su inspección, vigilancia y control a través

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

de Circulares, las cuales, según los efectos que producen, son consideradas actos administrativos de carácter general.

Así pues, con la finalidad de precisar las reglas aplicables a los acuerdos de acreedores celebrados por empresas solidarias supervisadas — ESS que no ejercen actividad financiera, la presente Circular presenta el marco normativo aplicable aquellos y da cuenta de su utilidad como instrumento de recuperación financiera.

I. MARCO JURÍDICO APLICABLE

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 1° 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”

Asimismo, 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 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***

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificador: .xXz1f6Jl16Q583RgN+vnJlChQL0=
Copia en papel auténtica de documento electrónico

La validez de este documento puede verificarse en: <https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica>

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 2.11.3.2.3 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 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:

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

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).

Dicho instrumento tiene 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.

En tal sentido, el marco normativo que rige la aplicación del acuerdo de acreedores durante la toma de posesión se encuentra principalmente contenido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero — Decreto Ley 663 de 1993, la Ley 454 de 1998, el Decreto 186 de 2004, el Decreto 1068 de 2015, y las normas complementarias expedidas por la Superintendencia.

II. DEL ACUERDO DE ACREEDORES COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN PARA LAS ESS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA

2.1. Naturaleza y finalidad de los acuerdos de acreedores

Los acuerdos de acreedores, como instrumento concursal y universal, tienen una doble utilidad:

- **Preventiva**, al **evitar** que la entidad llegue a una situación de inviabilidad que justifique la liquidación forzosa.

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

- **Correctiva**, al permitir que, incluso **durante la toma administrativa con fines de administración o liquidación**, se pacten soluciones colectivas para reestructurar pasivos y facilitar la continuidad empresarial.

En el contexto solidario, su aplicación fortalece la protección del interés de los asociados, respeta la participación democrática en las decisiones y contribuye a la preservación de la naturaleza jurídica cooperativa (artículos 2 y 3 de la Ley 454 de 1998).

2.2. Régimen aplicable y remisión normativa

El numeral 19 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero — EOSF remite “en lo pertinente” a las normas del régimen concordatario.

Actualmente, dicha remisión opera hacia la Ley 1116 de 2006 y la Ley 2437 de 2024, en lo que se refiere a temas como: *quórum*, mayorías especiales y efectos de los acuerdos.

De esta forma, el artículo 33 de la Ley 1116 de 2006 establece que las rebajas de capital requieren el 60% de aprobación de los acreedores externos afectados, mientras que el artículo 41 *ibidem* permite la modificación de la prelación de créditos bajo las condiciones que allí se imponen.

III. UTILIDAD DE LOS ACUERDOS DE ACREEDORES EN LAS ESS QUE NO EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y CONSIDERACIONES FINALES

La aplicación de los acuerdos de acreedores en las ESS que no ejercen la actividad financiera presenta beneficios concretos tales como la preservación de la empresa como unidad económica y social, coherente con los principios de la economía solidaria; la optimización del patrimonio al permitir fórmulas de pago flexibles; la protección de acreencias mediante soluciones colectivas que aseguren mayor recuperación frente a una liquidación ordinaria; ser un mecanismo de gobernanza que canaliza la voluntad de la mayoría de los acreedores, reduciendo litigios y favoreciendo consensos; y la flexibilidad normativa, ya que los acuerdos pueden celebrarse en cualquier etapa del proceso (administración o liquidación).

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

Así, el acuerdo de acreedores se erige como un instrumento clave, como quiera que dicha alternativa:

- Evita liquidaciones innecesarias, privilegiando la recuperación de la empresa solidaria.
- Armoniza el régimen financiero con los principios de la economía solidaria.
- Protege el interés público y la confianza de los asociados, en línea con los fines de supervisión (artículos 34 y 35 de la Ley 454 de 1998).
- Ofrece a la Superintendencia de la Economía Solidaria un instrumento eficaz para aplicar la supervisión preventiva, proporcional y correctiva, garantizando que los procesos concursales —cuando este sea el caso— cumplan con la finalidad constitucional de preservar empresas, empleos y tejido asociativo.

En definitiva, el acuerdo de acreedores constituye una herramienta esencial para el fortalecimiento del sector solidario no financiero, en tanto permite flexibilizar las soluciones concursales —cuando sea procedente—; conjugan la protección patrimonial de los acreedores con la continuidad de la empresa solidaria; materializan la función estatal de supervisión orientada a la prevención; y propenden por la corrección de riesgos sistémicos en la economía solidaria.

Por lo anterior, esta Superintendencia en ejercicio de las facultades legales conferidas en el numeral 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, imparte las siguientes instrucciones:

PRIMERA: Modificar el nombre del Título VI de la Circular Básica Jurídica del 2020, el cual quedará así: “Instrumentos de Recuperación, Institutos de Salvamento y Procesos de Toma de Posesión”

SEGUNDA: Adicionar la Parte IV “Instrumentos de Recuperación e Institutos de Salvamento” del Título VI de la Circular Básica Jurídica del 2020.

TERCERA: Adicionar el Capítulo I “Aplicación de los acuerdos de acreedores como instrumento de recuperación en las empresas solidarias supervisadas que no ejercen la actividad financiera” a la Parte IV del Título VI de la Circular Básica Jurídica del 2020.

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificador: .xXz1.f6.lj.16.Q5.83.Rg.N+vn.jlCh.Ql.O=
Copia en papel auténtica de documento electrónico

La validez de este documento puede verificarse en: <https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/>SedeElectronica

CUARTA: De acuerdo con lo previsto en el inciso 1° del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, la presente Circular rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Cordialmente,



MARIA JOSÉ NAVARRO MUÑOZ
Superintendente de la Economía Solidaria

Anexo: Anexo técnico 1
Proyectó: ERICKA MARCELA CÁCERES QUEVEDO
LAURA SOFIA PRADA CARDOSO
DIANA MILENA CONTRERAS LEÓN
Revisó: BEATRIZ LEONELA LIZCANO CASTRO
JHANIELA JIMENEZ GUTIERREZ
ANGELICA MARIA ZAMORA ACOSTA
IVAN MAURICIO ALEMAN PEÑARANDA
RAIZA POSADA COTES

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

