



Supersolidaria



Política Integral de supervisión basada en riesgos



Prólogo

Los cambios estructurales en las instituciones solo tienen sentido si nacen del accionar colectivo y si su propósito último es generar beneficios reales para la gente. No basta con transformar procedimientos o ajustar reglamentos; un cambio es auténtico cuando responde a las necesidades y aspiraciones de quienes son su razón de ser. En este caso, la razón de ser de la Supersolidaria son las más de 3.700 empresas solidarias vigiladas y especialmente los más de 7 millones de colombianos y colombianas, quienes junto a sus familias creen en la fuerza un modelo que privilegia prácticas económicas que favorecen la vida por encima de los rendimientos financieros.

Con este espíritu, la Política Integral de Supervisión Basada en Riesgos (PISBR) fue construida en equipo y concebida para todo el sector de la economía solidaria, un universo diverso, heterogéneo e históricamente invisibilizado por la institucionalidad. El reconocimiento de esa pluralidad han sido la base para diseñar una política que busca no solo proteger a través de la Supervisión, sino también potenciar el papel estratégico de un modelo de cooperación económica y ayuda mutua, que además de ser efectivo, encarna los valores fundamentales para la construcción de una sociedad más justa.

Implementar esta política ha implicado romper con el paradigma de la supervisión tradicional, abriendo paso a metodologías y herramientas innovadoras, pero sobre todo a un cambio profundo de perspectiva, este cambio debe generar una lógica de cambio en clave cultural, para la institución pero también para las empresas que integran el sector. Es decir, ésta política no se limita al plano técnico: supone una transformación cultural orientada a entender la supervisión como un ejercicio integral, preventivo y generador de valor, capaz de acompañar el crecimiento del modelo de la economía solidaria como núcleo del sistema económico.

Por último, expreso mi total agradecimiento a los y las funcionarias y contratistas de la Supersolidaria que han dispuesto su conocimiento para aportar por la transformación de una entidad cuyo sentido y razón de ser es nada más y nada menos que la protección y la construcción de una identidad colectiva alrededor de una economía más humana y sostenible, la protección del más importante de los principios en nuestros tiempos: la cooperación y la solidaridad.

María José Navarro Muñoz
Superintendente de la Economía Solidaria

Autores:

Maria Jose Navarro Muñoz

Superintendente de la Economía Solidaria

Beatriz Leonela Lizcano Castro

Superintendente Delegada - Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo

Jhaniela Jiménez Gutiérrez

Superintendente Delegada - Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria

Diana Patricia Cabrera Erazo

Intendente - Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria

Diana Rocío Osorio Ortiz

Intendente - Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria

Marevi Hortensia Bernal Nempeque

Intendente - Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo

Angélica María Zamora Acosta

Jefa de la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas

Raiza Posada Cotes

Jefa de la Oficina Asesora Jurídica

Laura Sofía Prada Cardoso

Asesora Jurídica del Despacho

Caterine Benitez Cardenas

Profesional Especializada - Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo

Naida Luz Montero Lobato

Coordinadora Grupo Analítica de Datos

Yulieth Martinez Villalba

Contratista Delegatura Financiera

Daniela Quitian Barrera

Contratista analítica de datos

Agosto 2025

Contenido

01

Generalidades

02

Marco Normativo

03

Delimitación y caracterización del sector supervisado

04

Enfoques y perspectivas diferenciales en la Supervisión

05

Tipos de riesgos, indicadores y metodologías para la Supervisión

06

Componentes para el análisis de la estabilidad, capacidades operativas y generación de valor del sector vigilado

07

Conclusiones



Supersolidaria



Capítulo I

Generalidades

Capítulo I. Generalidades

Introducción

La Política Integral de Supervisión Basada en Riesgos (en adelante PISBR) es el marco técnico y estratégico mediante el cual la Superintendencia de la Economía Solidaria orienta el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Empresas Solidarias Supervisadas (ESS), en cumplimiento del mandato constitucional orientado al fortalecimiento de las formas asociativas y la protección del interés público en el ejercicio de actividades económicas desarrolladas bajo principios de la economía solidaria.

La Política establece los principios rectores, los objetivos estratégicos y las líneas de acción que orientan la actuación de la Supersolidaria. No constituye una metodología operativa, sino un documento de política pública que define la posición institucional y sus prioridades en materia de supervisión. De ella se derivan metodologías, procedimientos y herramientas específicas.

En consecuencia, funciona como marco de referencia para la toma de decisiones, la planificación y el desarrollo de instrumentos técnicos, garantizando coherencia y continuidad en el modelo de supervisión basado en riesgos.


La **PISBR** fortalece las capacidades de la Supersolidaria para gestionar los riesgos presentes en las ESS, lo que le permite identificar, evaluar y mitigar aquellos que puedan comprometer la estabilidad del sector solidario. De esta forma, se asegura un cumplimiento normativo sólido y se promueve la sostenibilidad del sistema.

Este documento es el resultado de un proceso de revisión estructural del anterior Marco Integral de Supervisión (MIS), lo que permitió incorporar mejores prácticas adaptadas a la realidad del sector y a los retos que tiene la Supersolidaria en el ejercicio de sus funciones.

La **PISBR** articula una visión integral del riesgo —que incluye dimensiones financieras, operativas, reputacionales, legales y sistémicas— y propone metodologías ajustadas a la naturaleza, tamaño, actividad económica y categoría prudencial de cada organización vigilada. Además, incorpora estrategias preventivas para ESS que asocien sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, la política aborda la supervisión con un enfoque preventivo, proporcional, basado en riesgos y con perspectiva diferencial y territorial.

La política tiene como fundamentos principales:

- 1. Alineación con estándares internacionales**, particularmente los principios del Comité de Basilea (BCBS), las Recomendaciones del GAFI en materia de prevención del LA/FT/FPADM, y los lineamientos




de la ICURN para la supervisión diferenciada de cooperativas financieras. También considera referentes de supervisión prudencial, especialmente en segmentación proporcional, gobernanza y gestión de riesgos.

- 2. Modelo de supervisión basado en riesgos (SBR)** con proporcionalidad, que permite clasificar las ESS en función de su exposición al riesgo, su impacto potencial en el sistema y su capacidad de gestión, con el propósito de asignar parámetros diferenciados de supervisión, priorizar recursos y diseñar estrategias preventivas e institutos de salvamento.
- 3. Incorporación de metodologías de análisis y segmentación** La política incorpora metodologías que clasifican a las ESS no solo por su actividad (subsector de ahorro y crédito o subsector real), sino también por su forma asociativa, nivel de activos, entre otros criterios. Estas variables permiten anticipar riesgos emergentes, definir acciones tempranas y focalizar el acompañamiento técnico.
- 4. Fortalecimiento del ciclo de supervisión** mediante la incorporación de herramientas como alertas tempranas, vigilancia especial, planes de recuperación y otros institutos de salvamento. También contempla medidas no sancionatorias previstas en el marco legal, priorizando la prevención sobre la reacción ante eventos adversos.
- 5. Adopción de una perspectiva transversal de gobierno corporativo y transformación digital**, con el establecimiento de una hoja de ruta que promueve el fortalecimiento institucional mediante la emisión de lineamientos e instrucciones sobre buenas prácticas de gobernanza, participación y control social interno. Asimismo, impulsa acciones de transformación digital y la identificación de riesgos emergentes.
- 6. Transición hacia una supervisión inteligente y analítica** con la incorporación progresiva de tecnologías de la información y la interoperabilidad entre sistemas. Esto permite una supervisión más eficiente, proactiva y adaptada a los desafíos digitales.
- 7. La PISBR** es un documento rector de política pública que orienta la acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria para fortalecer la estabilidad del sector, salvaguardar los recursos de los asociados, consolidar la confianza ciudadana en las organizaciones solidarias y aportar a la democratización de la economía, bajo un enfoque de supervisión inteligente, pedagógica y estratégica.

Alcance y objetivos

Esta política fortalece la implementación del enfoque de Supervisión Basada en Riesgos (SBR) promovido y alineado por el Comité de Basilea y sus principios, así como con las recomendaciones promovidas por la *International Credit Union Regulators' Network* y con la Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que establece la necesidad de aplicar un enfoque basado en riesgos para la prevención del LA/FT/PADM.



Sus objetivos específicos son:

- 1.** Orientar las acciones de supervisión con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, estableciendo prioridades y parámetros diferenciados de supervisión según el riesgo y el impacto sistémico de cada ESS.
- 2.** Identificar oportunamente señales de deterioro o vulnerabilidad, promoviendo acciones tempranas y la adopción de medidas correctivas que prevengan efectos adversos sobre las empresas, sus asociados y el sistema solidario en su conjunto.
- 3.** Fortalecer la cultura de riesgos y el buen gobierno en el sector solidario, promoviendo estructuras de gobierno eficaces, responsables y alineadas con el propósito social de las ESS.
- 4.** Alinear la supervisión con estándares internacionales, adoptando buenas prácticas en materia de supervisión financiera, gestión de riesgos, cumplimiento normativo y prevención del LA/FT/FPADM.

Por tal razón, las herramientas del proceso de supervisión de la Supersolidaria estarán enfocadas a los objetivos citados, con el fin de procurar la estabilidad, seguridad, sostenibilidad y confianza del sector de la Economía solidaria.



Supersolidaria



Capítulo II

Marco Normativo

Capítulo II. Marco Normativo

La PISBR adopta el enfoque de Supervisión Basado en Riesgos (SBR), reconocido tanto a nivel nacional como internacional, como una estrategia de supervisión que prioriza la identificación y evaluación de los riesgos de las entidades sometidas a inspección, control y vigilancia por parte del Estado.

De manera particular, las Empresas de Economía Solidaria son supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, siempre y cuando no ostenten una supervisión especializada, esto incluye aquellas que ejercen actividades de ahorro y crédito, como también las empresas solidarias del subsector real.

Su fundamento parte de mandatos de carácter constitucional, como las contenidas en el artículo 39 -derecho fundamental de asociación-, artículo 58 -que establece la obligación de protección y promoción por parte del Estado de las formas asociativas y solidarias de propiedad-, el artículo 333 -que determina la obligación del Estado de fortalecimiento de las organizaciones solidarias-, así como aquellas que se desprenden de las leyes generales y especiales proferidas por el legislativo en virtud de los numerales 8º y 19º literal D del artículo 150 de la Constitución política que señala:

"(...)

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las **funciones de inspección y vigilancia** que le señala la Constitución.

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

d). Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y **cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;**

(...)"

Cómo será decantado, es el mismo legislativo el que a través de las leyes ha permitido a las entidades del orden nacional de la rama ejecutiva, incluidas las entidades de supervisión traer el enfoque basado en riesgos como un deber que debe ser apropiado por las supervisadas y que se funda también en la norma superior, por cuanto el artículo 189, expresa:


"(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

(...)

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

(...)"



De la misma manera, en el plano constitucional de la supervisión resulta necesario mencionar lo señalado por el artículo 209 de la Constitución Política, que dispone que es en ejercicio de la función administrativa que la Superintendencia de la Economía Solidaria, basada en los principios orientadores del ejercicio de dicha facultad, incorpora nuevos lineamientos referentes a la Supervisión Basada en Riesgos, que concatenadamente se desprende de lo señalado por el artículo 335 constitucional, en donde se especifica que es deber del Estado proteger la actividad financiera, y determinar la forma en que el mismo interviene con ocasión al interés público que les asiste a dichas actividades, a saber:

" Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito"

Este marco constitucional irradia a todas las empresas del sector solidario, puesto que es el interés público el que conlleva a la Superintendencia a implementar el enfoque basado en riesgos para las supervisadas. No solamente las empresas que captan bajo autorización del Estado; sino aquellas que orientan su actividad a la prestación de servicios.

En consecuencia, las circunstancias internacionales de los mercados, los tratados y acuerdos a los que Colombia se ha sujetado en materia de riesgos, conllevan una constante actualización de carácter normativo interno y de adopción de regulaciones que se ajusten a la vanguardia internacional.

Por la naturaleza de las ESS, es que se requiere una supervisión de riesgos orientadora de las facultades de Inspección, Vigilancia y Control, que a su vez se corresponde con una serie de actividades a ejecutar por parte del universo de supervisadas de parte de esta entidad. Dichas labores se componen de elementos basados en su composición, mercado, objeto social, estructura organizacional, entre otros, que conlleven a lo que se conoce como *risk-focused on risk - based supervisión* (Asobancaria, 2023), ajustada a su naturaleza asociativa (empresas solidarias que ejerzan actividades de ahorro y crédito, o empresas solidarias de carácter asociativo).

La supervisión basada en riesgos se rige por disposiciones supranacionales que unifican metodologías, principios y estándares regulatorios para proteger al sector ante los ciclos económicos y los riesgos de la interconexión global.

Estas disposiciones tienen como eje los **Acuerdos de Basilea**, adoptados en Colombia y, en particular, la arquitectura de **Basilea III**, que refuerza la solvencia mediante requisitos más estrictos sobre la **calidad y cantidad del capital**, perfecciona las **metodologías de medición del riesgo** e incorpora estándares de **liquidez** y un **ratio de apalancamiento**. Su aplicación recae principalmente en las entidades que realizan **actividad financiera**, con adaptaciones proporcionales según la regulación local. En síntesis, la evolución de estos estándares se resume así:

a) Basilea I (1988): estableció un **coeficiente mínimo de adecuación** de capital del 8% ("ratio Cooke") calculado sobre los activos ponderados por riesgo (APR/RWA), con enfoque principal en riesgo de crédito mediante ponderaciones estandarizadas. Posteriormente, la enmienda de 1996 incorporó un requerimiento por riesgo de mercado.


b) Basilea II (2004): Consolidó un marco más sensible al riesgo basado en tres pilares:

- Pilar 1 – Requerimientos mínimos de capital: para riesgo de crédito, de mercado y operacional. Introduce enfoques estandarizados e IRB (Foundation/Advanced) para crédito; estandarizado y modelos internos para mercado; y BIA/TSA/AMA para operacional. Se mantiene el 8% sobre APR (RWA)
- Pilar 2 – Revisión supervisora: exige a las entidades procesos internos de evaluación de adecuación de capital (ICAAP) y faculta al supervisor para requerir capital adicional.
- Pilar 3 – Disciplina de mercado: refuerza divulgación y transparencia para alinear incentivos.

c) Basilea III (2010): (Implementación gradual 2013–2019, con reformas complementarias en 2017): respuesta a la crisis financiera global, fortaleció la calidad y cantidad del capital y amplió la cobertura de riesgos. En particular se destaca lo siguiente:

- Capital regulatorio: definiciones más estrictas de CET1, AT1 y T2; mínimos de CET1 = 4,5%, Tier 1 = 6% y Total = 8% de APR (RWA), más el colchón de conservación de capital (2,5%) y un colchón contracíclico (0–2,5%) según condiciones macro prudenciales; recargos para entidades sistémicas.
- Liquidez: creación de los estándares LCR (liquidez a 30 días) y NSFR (financiación estable a 1 año), con exigencia mínima del 100% y aplicación gradual.
- Apalancamiento: introducción de un *ratio* de apalancamiento como "backstop" no ponderado por riesgo (umbral mínimo del 3%).
- Cobertura y medición del riesgo: mejoras en riesgo de contraparte (incluido el cargo por CVA) y ajustes a marcos de mercado y titulización; la "finalización de Basilea III" (2017) revisó enfoques estandarizados y por modelos, el riesgo operacional y fijó un output floor (los APR por modelos no pueden ser < 72,5% de los APR estandarizados)

d) Finalización de Basilea III (2017): El paquete de reformas que finaliza Basilea III (diciembre de 2017) y sus ajustes posteriores, derivaron en los siguientes cambios: (i) revisión del enfoque estandarizado de riesgo de crédito (SA-CR) y acotó los modelos internos IRB; (ii) introducción de un nuevo enfoque estandarizado para riesgo operacional que sustituye todos los enfoques de Basilea II



(incluido AMA); (iii) ajuste del marco de CVA; (iv) reforzamiento del *ratio* de apalancamiento e incorporación de un *buffer* para G-SIBs; y (v) establecimiento de un *output floor* agregado del 72,5% para limitar la variabilidad no explicada de los APR por modelos internos. Además, el componente de riesgo de mercado (FRTB) fue finalizado en enero de 2019. Todo ello se implementa de forma escalonada y hoy está integrado en el *Basel Framework* consolidado.

Dichos estándares internacionales, emanados del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) no son vinculantes de forma directa; sin embargo, en Colombia han sido incorporados y desarrollados. Su adopción configura un marco regulatorio que fortalece la solvencia, la liquidez y la gestión de riesgos de las entidades que ejercen la actividad financiera y/o captan recursos del público, contribuyendo a la estabilidad del sistema financiero y de manera indirecta, al desempeño del sector real.


Por lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria orienta el ejercicio de la facultad de Supervisión de acuerdo con los estándares desarrollados por el *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS). (Basel Committee on Banking Supervision, 2024) puesto que las empresas solidarias que ejercen actividades financieras, de captación o que prestan servicios de diferentes índoles, están expuestas a los riesgos que estos consideran.

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado lineamientos en materia de regulación y supervisión financiera, promoviendo el uso del enfoque basado en riesgos como una herramienta fundamental para mejorar la eficacia regulatoria y prevenir crisis en los sistemas financieros.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han recomendado la adopción de este modelo en sus evaluaciones del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), destacando su importancia en la estabilidad económica y la protección de los consumidores. En este contexto, la supervisión basada en riesgos en Colombia se alinea con los estándares internacionales, asegurando que la intervención estatal en el sector solidario se realice de manera eficiente, preventiva y conforme a las mejores prácticas globales en gestión y mitigación de riesgos.

Aunado a lo anterior, la *International Standards on Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation* (FATF por sus siglas en inglés), ((Financial Action Task Force, 2012/2025), también conocido como Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), emana recomendaciones que establece estándares específicos orientadores de la determinación de los riesgos, para 2025 en materia normativa, dichas recomendaciones pueden determinarse como:

- 1.** Políticas y Coordinación ALD/CFT
- 2.** Lavado de Dinero y confiscación.
- 3.** Financiación de terrorismo y de proliferación.
- 4.** Medidas preventivas.



Estas cuatro recomendaciones establecen de manera individual, estándares de supervisión que se fundan en riesgos reales, perceptibles y que deben ser confrontados por las entidades de Inspección, Vigilancia y Control, que se encaminan a prevenir el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (LA/FT), promoviendo la implementación de sistemas de administración del riesgo como el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT).

En este sentido, la Supersolidaria en el marco de su función supervisora, debe garantizar que las empresas de economía solidaria cuenten con mecanismos efectivos de prevención, detección y control de actividades ilícitas, alineando su regulación con las directrices del GAFI y fortaleciendo la transparencia y seguridad del sistema financiero solidario y del subsector real.

Lo anterior, permite orientar el marco normativo hacia estándares internacionales como las medidas adoptadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que han establecido un marco regulador global para fortalecer la estabilidad de los bancos y sistemas financieros. En particular, el Acuerdo de Basilea III, desarrollado por el *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), introduce requisitos más estrictos en materia de capital, liquidez y gestión de riesgos, elementos esenciales dentro del enfoque de Supervisión Basada en Riesgos (SBR) (Basel Committee on Banking Supervision, 2024)

De igual forma, en el ámbito de la Economía Solidaria, resulta relevante la influencia de las directrices de *Soft Law* emanadas de la Red Internacional de Reguladores de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ICURN) (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito & ICURN, 2013), estas directrices incorporan principios y estándares para la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito, incluyendo prácticas de gestión prudencial de riesgos, transparencia financiera y gobernanza corporativa, que facilitan la supervisión y fortalecen la confianza en el sector.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico colombiano ha incorporado a través de diferente normatividad lo determinado en el ámbito internacional y que soportan los modelos integrados de supervisión, sin dejar de lado que las normas especiales que regulan el sector solidario son por excelencia las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, que establecen los principios y las formas de asociación de las empresas de la economía solidaria; no obstante, no puede desconocerse otros cuerpos normativos que integran la supervisión basada en riesgos.

Así, el Título III de la Ley 454 de 1998 indica que es la Superintendencia de la Economía Solidaria la llamada a supervisar las empresas de economía solidaria, específicamente se resalta lo enunciado en los artículos 33 y 34 incorporados en el Capítulo II, que establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 33. CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA. Créase la Superintendencia de la Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera.

ARTÍCULO 34. ENTIDADES SUJETAS A SU ACCIÓN. 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.

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" (Negrillas fuera del texto original)

Desde el plano normativo interno, la PISBR que adopta el enfoque de supervisión basado en riesgos (SBR) en el sector solidario en Colombia se desarrolla bajo un conjunto de disposiciones legales que regulan la actividad de las empresas de la economía solidaria, tanto las que realizan operaciones de ahorro y crédito, como las que prestan distintas clases de servicios. En este sentido, la Ley 79 de 1988 que establece el Estatuto General de las Cooperativas, sienta las bases para la organización y funcionamiento de estas entidades, definiendo sus principios, formas de asociación y mecanismos de regulación.

Posteriormente, la Ley 454 de 1998 refuerza el marco normativo de la Economía Solidaria al precisar su naturaleza jurídica, los objetivos del sector y el alcance de la supervisión estatal, otorgando a la Superintendencia de la Economía Solidaria la función de inspección, vigilancia y control sobre las organizaciones que lo conforman, acompañada de las remisiones señaladas en los artículos 158 de la Ley 79 de 1988 y 58 de la Ley 454 de 1998.

Ahora bien, frente al artículo 158 de la Ley 79 de 1988, este consagra:

"Los casos no previstos en esta Ley o en sus reglamentos, se resolverán principalmente conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados.

En último término se recurrirá para resolverlos a las disposiciones generales sobre asociaciones, fundaciones y sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las cooperativas"

Sin embargo, las normas que regulan las empresas del sector de la economía solidaria deben ser concordantes con las disposiciones constitucionales. En ese sentido, la doctrina, los principios generales de derecho y la jurisprudencia, se consideran criterios auxiliares para resolver aquellas situaciones que no se encuentran previstas en la Ley o en los reglamentos de acuerdo con lo previsto en el artículo 230 de la Constitución Política el cual establece:

"Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial" (Subrayado fuera del texto original)

Por ende, a efectos de la aplicación del modelo de Supervisión Basada en Riesgos, la interpretación jurídica de las leyes se orienta por el ordenamiento constitucional, por su prevalencia y preferencia. Frente a ello, la Corte Constitucional en sentencia C-415 de 2012, expresó:

"La supremacía de la Constitución Política sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico: el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. Por eso, ha dicho la Corte: "La posición de supremacía de la Constitución - ha dicho esta Corporación - sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado"

De allí que, sea la Constitución y las normas sustanciales las que nutren el modelo de Supervisión Basado en Riesgos (SBR), teniendo como criterios auxiliares de interpretación y complementación, los cuales deben utilizarse de forma supletiva a la doctrina, los principios generales de derecho y la jurisprudencia.

Por último, hay que tener presente que, cuando existan casos no previstos en la ley, que no puedan ser solucionados por la doctrina y los principios, será necesario recurrir a las "disposiciones generales sobre asociaciones, fundaciones y sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las cooperativas" (artículo 158 de la Ley 79 de 1988), razón por la cual el Código de Comercio será el instrumento normativo supletorio por excelencia para definir los vacíos legales que surjan, estatuto normativo que deberá interpretarse en función de la naturaleza y necesidades de las empresas del sector solidario.

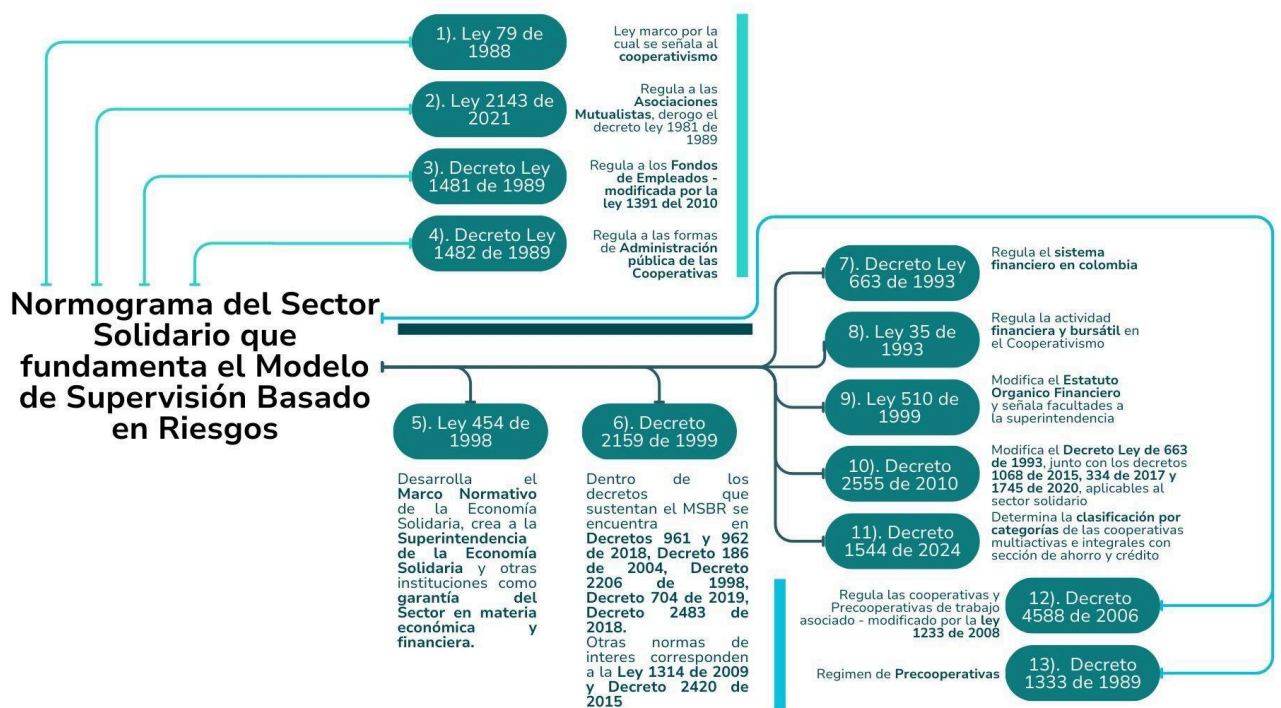
En complemento a estas disposiciones, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto Ley 663 de 1993 introduce principios de supervisión prudencial aplicables a todas las entidades que manejan recursos del público, incluidas las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y ciertas disposiciones aplicables a las empresas del sector real.

Dicho estatuto establece lineamientos fundamentales sobre la gestión del riesgo, la solvencia patrimonial y la liquidez, con el objetivo de garantizar la estabilidad y protección del ahorro de los ciudadanos, la actividad financiera y también de las empresas solidarias.

De manera transversal, el Decreto 2555 de 2010 establece las formas de intervención del Estado en la actividad financiera de las cooperativas de ahorro y crédito, detallando en su Título I del Libro IV los lineamientos esenciales para su funcionamiento. A este marco normativo, se suman disposiciones adicionales como los Decretos 1068 de 2015, Decreto 960 de 2018 y su actualización mediante el Decreto 1745 de 2020.

El Decreto 2555 de 2010, y necesariamente en el Decreto Ley 663 de 1993, contemplan disposiciones que orientan la PISBR de las empresas del sector solidario, y buscan asegurar que la intervención estatal sea preventiva y eficiente, ajustándose a la naturaleza y complejidad de las entidades supervisadas para fortalecer su sostenibilidad y minimizar riesgos sistémicos.

Entre las disposiciones especiales, se cuenta con la siguiente normatividad:



En conclusión, la PISBR en el Sector Solidario colombiano responde a un marco normativo robusto y estructurado que articula normativas nacionales e incorpora principios internacionales para garantizar la estabilidad y transparencia del sistema.

A través de la implementación de este modelo en la Superintendencia de Economía Solidaria, el Estado no sólo vela por la adecuada administración de los recursos captados por las entidades solidarias, sino que también busca prevenir crisis financieras y de estabilidad del sector mediante metodologías de supervisión preventiva y correctiva.

La implementación de este marco regulatorio permite fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sector solidario y consolidar un sistema solidario inclusivo, resiliente y alineado con estándares globales de supervisión prudencial y prevención del riesgo desde los distintos ámbitos de su determinación.



Supersolidaria



Capítulo III

Delimitación y caracterización del sector supervisado

Capítulo III. Delimitación y caracterización del sector supervisado

Dentro del conjunto de entidades formales o informales sin ánimo de lucro o sin fines de lucro (OSFL), cuyo propósito es la realización de fines altruistas o beneficio comunitario, están aquellas que conforman la economía social y solidaria.

De acuerdo con la propuesta hecha por la Unidad Solidaria en 2015, citando al autor Antonio Cruz ¹, la noción de economía social y solidaria se entiende como un paraguas denominado tercer sector como muestra organizada de la sociedad civil, cuyo fin es proteger a las comunidades de las fallas del Estado, de la falta de mercados y de las formas agresivas de sus operaciones comerciales; y se compone del "conjunto de emprendimientos económicos asociativos donde el trabajo, los resultados económicos, la propiedad de los medios (de producción, consumo, entre otros), el poder de decisión y los conocimientos acerca de su funcionamiento son compartidos solidariamente por todos los que de ellos participan".

La economía social y solidaria está integrada por las organizaciones solidarias que pueden ser, de un lado: **(i)** organizaciones solidarias de desarrollo, como las corporaciones, fundaciones, asociaciones y voluntariados, y de otro, **(ii)** organizaciones de economía solidaria, como las cooperativas, fondos de empleados y las asociaciones mutualistas, cuya diferencia radica en que las primeras tienen fines de desarrollo social y/o beneficencia, mientras que las segundas son de interés mutuo.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, las organizaciones sujetas a la supervisión de la Supersolidaria son las organizaciones de la economía solidaria que no cuentan con supervisión especializada por parte del Estado; correspondiendo la supervisión de las organizaciones solidarias de desarrollo, a las Gobernaciones y la Alcaldía Distrital de Bogotá -de conformidad con lo establecido en el Decreto 1318 de 1988-, o de acuerdo con su objeto social o actividad económica, a las demás Superintendencias.

La Economía Solidaria está relacionada con modelos de integración que involucran formas de asociatividad entre empresas y comunidades. Estos modelos permiten la articulación de procesos sociales y económicos en áreas como la producción, el consumo, la distribución y el ahorro. En Colombia, se busca establecer una identidad diversa y plural de la Economía Solidaria, basada en una lógica económica que promueva relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación, ampliando así la visión tradicional empresarial (Barbosa Pérez et al., 2020)²

En Colombia, existen diversas empresas solidarias entre ellas cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales. Su objeto social incluye la prestación de servicios comunes y seguridad social, abarcando previsión, asistencia y solidaridad para sus asociados. Estas empresas se constituyen como personas jurídicas sin ánimo de lucro y se crean con el propósito de llevar a cabo actividades socioeconómicas para satisfacer las necesidades de

¹ (2011, pp.12) Disponible en https://base.socioeco.org/docs/libro_economia_solidaria_definitivo.pdf

² Para más información, consultar: Barbosa Pérez, E. M., Vargas Pacheco, H., & Gómez Rodríguez, D. T. (2020). Breve estudio bibliométrico sobre economía solidaria. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8008596>

sus miembros, desarrollar obras de interés social y promover el bienestar colectivo (Díaz Jiménez et al., 2020)³.

Las empresas solidarias supervisadas por la Supersolidaria se caracterizan por estar constituidas en la forma de empresa, de conformidad con el numeral 1° del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, cuyo objeto es la producción, distribución y consumo de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de sus asociados.

Dicha constitución se materializa a través de su registro en la Cámara de Comercio de su respectivo domicilio principal. En consecuencia, se puede afirmar que se convierten en sujetos de supervisión una vez nacen a la vida jurídica.

Por ello, para los efectos de esta PISBR, denominaremos al sector supervisado como el compuesto por las empresas solidarias supervisadas (ESS por sus siglas).

Las organizaciones o empresas de la economía solidaria están distribuidas en dos subsectores. Cuando el objeto social de una empresa del sector de la economía solidaria o ESS, corresponda a la prestación de servicios de ahorro y crédito, independientemente de su forma asociativa, se entenderá como parte del **subsector de ahorro y crédito de la economía solidaria**; las demás ESS pertenecerán al **subsector real de la economía solidaria** supervisado.



³ Para más información, consultar: DIAZ JIMÉNEZ, Michael Andrés; ORTIZ, Diego Alexander Quintanilla; ALARCÓN, Julián David Sandoval. La economía solidaria en Colombia: una revisión conceptual, económica y normativa. *Revista Facultad De Ciencias Contables Económicas Y Administrativas-FACCEA*, 2020, vol. 10, no 1, p. 62-82. Disponible en: <https://editorial.uniamazonia.edu.co/faccea/article/view/476/479>

Subsector de ahorro y crédito supervisado por la Superintendencia de la Economía Solidaria

En Colombia, el ejercicio de la actividad financiera está definido a partir de la captación de dineros del público y se trata de una actividad regulada que sólo pueden ejercer quienes cuenten con la autorización previa del Estado (artículo 335 de la Constitución Política de Colombia).

No obstante, en el caso de las organizaciones de la economía solidaria, la Ley 454 de 1998 dispuso en su Título IV, que regula la actividad financiera del sector y que, en su Capítulo I señala las condiciones para el ejercicio de la actividad financiera, así, el artículo 39 frente a la actividad financiera y aseguradora, determina lo siguiente:

“El artículo 99 de la Ley 79 de 1988 quedará así: La actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, las cooperativas financieras, y las cooperativas de ahorro y crédito, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control.

Las cooperativas multiactivas o integrales podrán adelantar la actividad financiera, exclusivamente con sus asociados mediante secciones especializadas, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen, previa autorización del organismo encargado de su control.

La actividad aseguradora del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las cooperativas de seguros y los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de seguros.

Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados.

PARÁGRAFO. En concordancia con las previsiones del artículo 335 de la Constitución Política, la Superintendencia encargada de la vigilancia de la entidad infractora, adelantará las medidas cautelares establecidas en el numeral 1o del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero respecto de las entidades que adelanten actividad financiera sin haber recibido la autorización pertinente, sin perjuicio de lo previsto en el numeral 3o del artículo 208 del mismo ordenamiento”

En los artículos posteriores, esta ley aclaró las condiciones de funcionamiento de las cooperativas que ejercen la actividad financiera, el monto mínimo de aportes sociales, las operaciones autorizadas para su funcionamiento, el tipo de inversiones de capital que les están autorizadas y dispuso una Delegatura especializada para su supervisión⁴.

⁴ Ley 454 de 1998, artículo 34.

Así mismo, creó un Fondo de Garantías para el funcionamiento de las cooperativas que ejercen la actividad financiera – FOGACOOOP-, delimitó las normas de intervención y funcionamiento al reconocimiento de la forma asociativa solidaria, y las remitió a toda normatividad que regula los establecimientos financieros siempre que no les sea incompatible.

Sin embargo, dejó por fuera de dicho Título IV que regula la actividad financiera en el sector de la economía solidaria, a los Fondos de Empleados y a las Asociaciones Mutualistas con sección de ahorro y crédito, las cuales corresponden a formas asociativas solidarias que, en virtud de la ley, se encuentran autorizadas para captar ahorros de sus asociados.

Ahora bien, para el caso de los Fondos de Empleados, el Decreto Ley 1481 de 1989 por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones, de las relaciones con las entidades patronales, de las relaciones del Estado; modificado por la Ley 1391 de 2010, consagra que uno de los servicios que estas empresas pueden prestar son los de ahorro. Esto de la siguiente manera:

"Artículo 22º.- Servicios de ahorro y crédito. Los fondos de empleados prestarán los servicios de ahorro y crédito en forma directa y únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos que establezcan los reglamentos y de conformidad con lo que dispongan las normas que reglamenten la materia.

Sin perjuicio de los ahorros permanentes de que trata el capítulo anterior, los asociados podrán hacer en el fondo de empleados otros depósitos de ahorro, bien sean éstos a la vista, a plazo o a término"

Además, en los Fondos de Empleados, el ahorro permanente es una obligación para los trabajadores asociados, y deben efectuarlo sobre la base de su ingreso salarial (artículo 6), estos son independientes a los aportes que también deben realizar, y que quedan afectados desde su origen a favor del Fondo de Empleados como garantía de las obligaciones que el asociado contraiga con el fondo (artículos 16 y 17).

Por su parte, las Asociaciones Mutualistas reguladas por la Ley 2143 de 2021, tienen como prestaciones mutuales, entre otras, la del ahorro y crédito, para las cuales el artículo 42 dispuso:

"PRESTACIONES DE AHORRO Y CRÉDITO. Las asociaciones mutualistas pueden prestar los servicios de ahorro y crédito solamente a sus asociados, en las modalidades que le son permitidas y observando las disposiciones especiales sobre la materia. La supervisión estatal de estos servicios, se hará con base en criterios técnicos y salvaguardando la característica mutua de los mismos"

Actualmente, en materia de regulación prudencial, las Cooperativas que ejercen la actividad financiera y los Fondos de Empleados, según su categorización, cuentan con instrucciones claras frente a la actividad de captación y colocación, el manejo del fondo liquidez, relación de solvencia,

determinación del patrimonio técnico, límites a los cupos individuales de crédito y concentración de operaciones, límite individual de captaciones, de inversiones, e implementación del Sistema Integrado de Administración de Riesgos – SIAR; por su parte, las asociaciones mutualistas sólo cuentan con disposiciones relacionadas con el fondo de liquidez.

De manera que, cuando se hace referencia al ejercicio de la actividad financiera en el sector supervisado por la Supersolidaria, el margen se reduce a las Cooperativas Especializadas de Ahorro y Crédito, o Multiactivas o Integrales con Sección de Ahorro y Crédito (en adelante las CAC's).

Por lo anterior, los **fondos de empleados** y las **asociaciones mutualistas con sección de ahorro y crédito**, hacen parte del subsector de ahorro y crédito, al estar autorizados para captar ahorros de sus asociados, junto con las **CAC's**, aunque solo se entienda que estas últimas son las que ejercen actividad financiera.

De acuerdo con la "Hoja de ruta para el Subsector solidario de Ahorro y Crédito"⁵, las entidades que los componen comparten características generales de la economía solidaria como: **(i)** ser organizaciones sin ánimo de lucro; **(ii)** estar constituidas alrededor de un vínculo de asociación; **(iii)** tener como objetivo satisfacer necesidades de sus afiliados y; **(iv)** que estos simultáneamente son aportantes y gestores de la entidad.


Así mismo, estas tres formas asociativas solidarias cuentan con particularidades que diferencian su modelo de negocio, como, que las **Cooperativas de Ahorro y Crédito** se caracterizan por tener un vínculo de asociación generalmente abierto (salvo en los casos de multiactividad), al cual se pueden asociar personas naturales y jurídicas (sin ánimo de lucro o MIPYMES - en línea con el Decreto 627 de 2023) independientemente de si pertenecen o no a una misma empresa, actividad económica o ubicación geográfica.

Además, la ley les exige aportes sociales mínimos para su constitución (artículo 42, Ley 454 de 1998), lo cual les permite la consolidación de una adecuada estructura operativa, que su base social cuente con una mayor capacidad económica y el compromiso de esa base social de constituir y mantener el capital social exigido.

En cuanto a los **Fondos de Empleados**, estos son empresas asociativas constituidas por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos, así como las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación (artículo 2, Ley 1391 de 2010); a diferencia de las CAC's, se caracterizan por contar con un vínculo de asociación generalmente cerrado que permite que sus actividades de ahorro y crédito se enlacen con descuentos directos de nómina y cuenten con un apoyo de una empresa empleadora.

⁵ Disponible en:

https://www.urf.gov.co/normatividad/estudios/2022/-/document_library/nsiq/view_file/347835?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq_redirect=https%3A%2F%2Fwww.urf.gov.co%3A443%2Fnormatividad%2Festudios%2F2022%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq_fileEntryId=347835



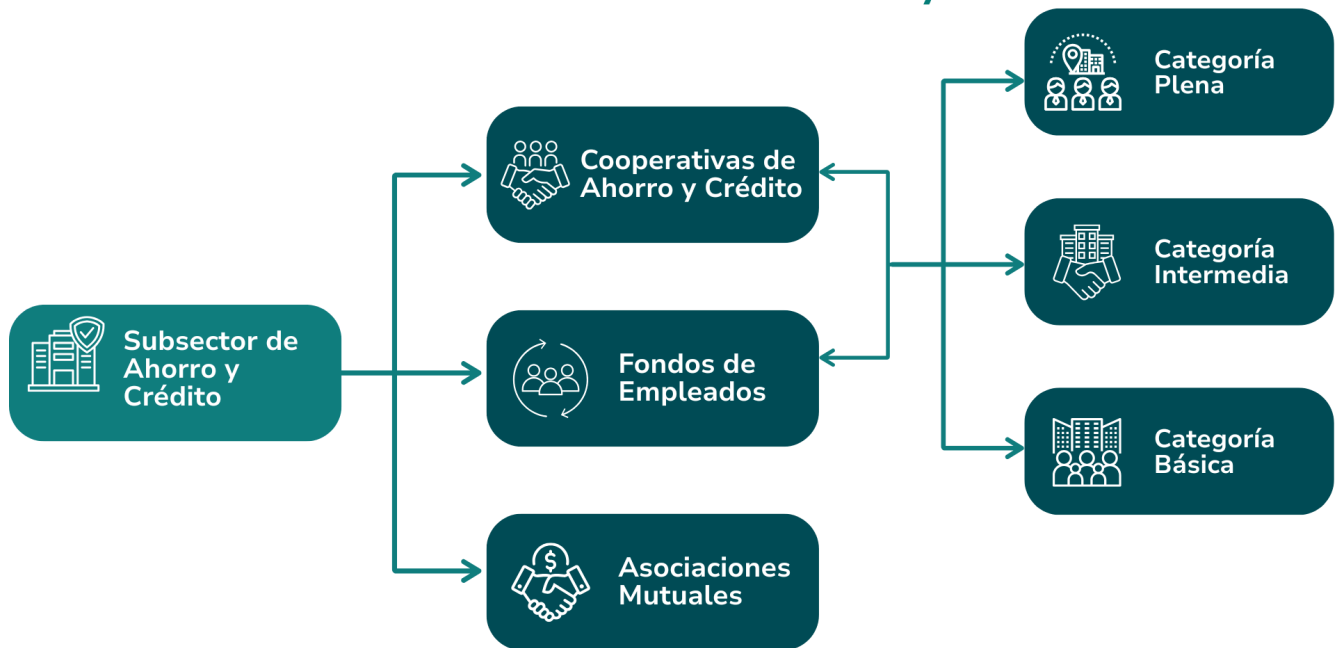
Por su parte, las **Asociaciones Mutualistas** son asociaciones de personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro que se comprometen a realizar contribuciones no reembolsables a un fondo social mutual con el objetivo de ayudarse mutuamente en el desarrollo de actividades relacionadas con la previsión, promoción y protección social (artículo 2 de la Ley 2143 de 2021). Estas pueden ofrecer servicios de ahorro y crédito, como parte de las prestaciones mutuales a cargo, y a diferencia de los Fondos de Empleados, dicha prestación no es una característica intrínseca de esta forma asociativa solidaria.

En conclusión, advertimos que el ejercicio de la actividad financiera requiere de autorización previa por parte de esta Superintendencia, por lo que para la constitución o transformación a una Cooperativa de Ahorro y Crédito primero debe darse cumplimiento a una serie de requisitos legales, reglamentarios e instrucciones impartidas de manera previa al inicio de las captaciones, así como encontrarse inscritas al Fondo de Garantías de las Cooperativas – FOGACOO, con lo cual se aseguran los depósitos de los asociados.

No obstante, no ocurre lo mismo para la actividad de ahorro y crédito ejercida por parte de los Fondos de Empleados y las Asociaciones Mutualistas, pues la ley ya las autorizó sin más condiciones que el cumplimiento de requisitos que tanto el Decreto Ley 1481 de 1989 como la Ley 2143 de 2021, según corresponda, determinaron para su constitución; razón por la cual las captaciones que estas realizan, no se encuentran aseguradas por ningún fondo.

Los Fondos de Empleados y las CAC's actualmente se encuentran categorizadas como plenas, intermedias o básicas mediante lo adicionado al Decreto 1068 de 2015 por los Decretos 344 de 2017 y 1544 de 2024 respectivamente, disposiciones que permiten la adopción de normatividad prudencial enfocada al cuidado de la prestación del servicio de ahorro y crédito, teniendo como criterio general el valor de los activos. En el caso de las Asociaciones Mutualistas aunque no se ha adoptado ningún tipo de categorización, en el marco del ejercicio de supervisión diferenciada, se encuentran divididas entre las que tienen productos de ahorro y las que no.

Estructura Subsector de Ahorro y Crédito




Subsector Real supervisado por la Superintendencia de la Economía Solidaria

Las empresas solidarias que pertenecen al subsector real de la economía, son aquellas que no ejercen actividad financiera o no tienen productos de ahorro. Para efectos de este documento, se define como una agrupación de actividades económicas dentro de las cuales se encuentran las del sector primario, secundario y algunas actividades del sector terciario.

Con el fin de brindar claridad acerca de los sectores económicos dentro de los cuales se encuentran inmersas las empresas solidarias del sector real, se precisa a continuación, la definición de cada uno de ellos:

- **Sector primario o agropecuario.** Es el sector que obtiene el producto de sus actividades directamente de la naturaleza, sin ningún proceso de transformación. Dentro de este sector se encuentran la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca. No se incluyen dentro de este sector a la minería y a la extracción de petróleo, las cuales se consideran parte del sector industrial. Ahora bien, para el caso de las ESS, se cuenta con cooperativas agrícolas dedicadas principalmente a la producción de café, cacao, plantas medicinales, hortalizas y frutas, entre otras.
- **Sector secundario o industrial.** Comprende todas las actividades económicas de un país relacionadas con la transformación industrial de los alimentos y otros tipos de bienes o mercancías, los cuales se utilizan como base para la fabricación de nuevos productos. Se divide en dos sub-sectores: **(i)** industrial extractivo: extracción mineral y de petróleo. **(ii)** industrial de transformación: envasado de legumbres y



frutas, embotellado de refrescos, fabricación de abonos y fertilizantes, vehículos, cementos, aparatos electrodomésticos, etc.

Las entidades supervisadas del sector secundario corresponden a cooperativas transformadoras de productos lácteos, cooperativas ganaderas y de porcicultura, cooperativas de trabajo asociado enfocadas en actividades de construcción, proyectos de ingeniería, en cooperativas relacionadas con obras públicas, en donde se identifica un número importante de Cooperativas de Trabajo Asociado.

- **Sector terciario o de servicios.** Incluye todas aquellas actividades que no producen una mercancía en sí, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía. Como ejemplo de ello tenemos el comercio, los restaurantes, los hoteles, el transporte, las comunicaciones, los servicios de educación, los servicios profesionales, etc.

Es importante aclarar que no todas las actividades del sector terciario se incluyen en el subsector real. Actividades como el comercio están incluidas, sin embargo, los servicios financieros no son parte del subsector real. En este sector se encuentran principalmente cooperativas con prestación de servicios funerarios, educativos, de turismo y servicios de telecomunicaciones.

En este espacio coexisten cooperativas especializadas, multiactivas e integrales sin sección de ahorro; precooperativas, Cooperativas de Trabajo Asociado, instituciones auxiliares del cooperativismo, precooperativas, administraciones públicas cooperativas y empresas solidarias innominadas, así como organismos de integración de segundo y tercer grado.

Cabe destacar que una parte significativa del subsector real de la economía solidaria está conformada por cooperativas agropecuarias y agroindustriales, cooperativas cafeteras y cooperativas integradas por firmantes de paz, que en su diversidad se constituyen en un motor productivo en territorios donde otras formas empresariales tienen menor presencia o compromiso social. Entre sus principales fortalezas se encuentra la diversificación de actividades, que les permite operar en múltiples sectores y regiones del país, así como un arraigo territorial que facilita su conexión con las comunidades locales y su capacidad para generar impacto social directo.

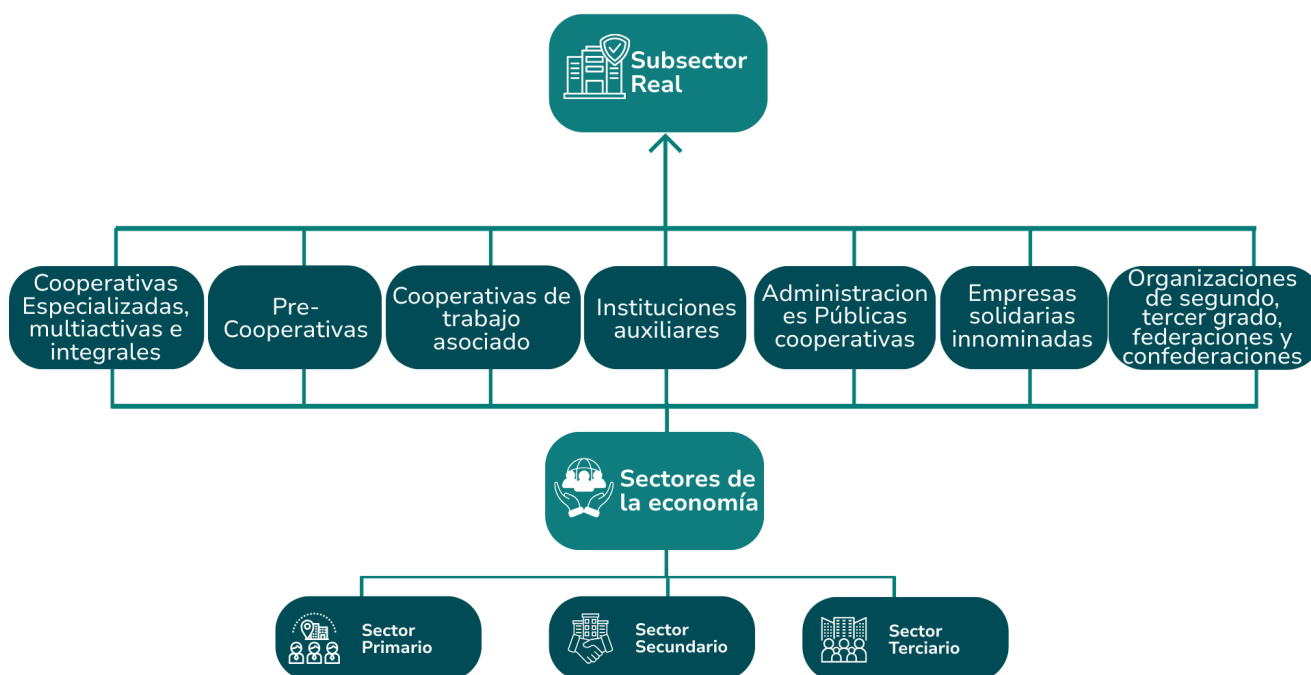
No obstante, la mayoría de las cooperativas de este subsector enfrentan limitaciones para acceder a financiamiento de largo plazo y a tasas de interés competitivas, lo que restringe su capacidad de inversión y crecimiento. A esto se suman riesgos recurrentes como el incumplimiento de obligaciones financieras, que puede derivar en problemas de liquidez; la ausencia de capacidades técnicas en procesos contractuales; la dependencia de un único producto o servicio; y vulnerabilidades derivadas del comportamiento de actores clave en la cadena logística. En muchas regiones del país, estos desafíos se ven agravados por riesgos climáticos que afectan directamente la producción y la estabilidad de las actividades económicas.

El reto estratégico del subsector real radica en consolidar su sostenibilidad económica y social a través del fortalecimiento empresarial, la innovación y la integración sectorial. Esto implica mejorar las prácticas de gobierno corporativo, diversificar fuentes de financiamiento, incorporar la gestión integral del riesgo en sus operaciones y aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados emergentes y las políticas públicas orientadas al fomento de la economía solidaria.

En este contexto, la Superintendencia de la Economía Solidaria incorpora como eje transversal de su accionar de supervisión la aplicación de enfoques diferenciales, orientados a proteger el crecimiento y fortalecer las capacidades de cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales.

Este enfoque cobra especial relevancia en las cooperativas que presentan condiciones particulares que demandan mayor atención del Estado para sostener su operación y generar beneficios en territorios donde la institucionalidad ha sido históricamente débil. Así, el fortalecimiento del subsector real se consolida como una pieza clave para la construcción de un modelo de desarrollo más inclusivo, resiliente y territorialmente sostenible.

Estructura Subsector Real



Caracterización y segmentación

La actual gestión de la Superintendencia orientó su política de supervisión a partir de un análisis riguroso del sector, priorizando diagnósticos empíricos que permitieron ajustar sus acciones a las necesidades reales de las ESS.

Para ello, se consolidaron ejercicios de caracterización con base en información oficial del Sistema Integrado de Captura de la Superintendencia de la Economía Solidaria (SICSES) y fuentes externas, que cubren variables como distribución geográfica, empleo, activos, pasivos e ingresos. De esta

manera, la Superintendencia fortaleció la toma de decisiones, impulsando lineamientos de política diferenciados.

El Grupo de Análisis de Datos (GAD) ha sido fundamental para el propósito de la Superintendencia de crear políticas públicas más eficaces. Fue creado a partir de la Resolución 2024100000305 del 15 de enero de 2024, y actúa principalmente dando soporte en el Análisis de Riesgos y Alertamientos y generando estudios socioeconómicos y financieros que fundamentan la toma de decisiones por parte de la entidad.

Con la creación del GAD se han generado un conjunto de herramientas que facilitan la gestión de la Superintendencia y enriquecen el *know-how* de la entidad y sus funcionarios.

Dentro de las principales herramientas se pueden señalar las siguientes: tableros de control con informaciones actualizadas de las supervisadas, boletines informativos, estudios económicos, informes técnicos sobre sectores supervisados (como el sector cafetero cooperativo), bases de datos consolidadas (las cuales son la materia prima para el resto de instrumentos), documentos de apoyo para la gestión de las ESS, además se ha adelantado el mejoramiento de indicadores, fórmulas, metodologías y modelos; como por ejemplo, el Modelo de Pérdida Esperada.

A partir de estas herramientas, la Superintendencia logró identificar las características principales de sus supervisadas, generando información relevante para el sector. En el caso de las CACS, por ejemplo, se encontró que estas empresas solidarias están presentes en el 41.74% de los municipios, donde reside el 81.30 % de la población del país. Además, estas ESS cuentan con 3.8 millones de asociados/as, colocan créditos por 16.32 billones de pesos colombianos (COP) y manejan activos por 20.2 billones de COP.


No obstante, la distribución de activos no es homogénea entre las CACs: mientras que las 10 CACs más pequeñas tienen, en promedio, activos por 5.000 millones de COP, las 10 CACs más grandes administran un promedio de activos de 787.000 millones de COP.

Una herramienta fundamental para avanzar en la supervisión de las CACs fue el estudio técnico que las segmentó según su capacidad operativa⁶. Este estudio aportó insumos esenciales para la formulación del Decreto 1544 de 2024⁷, que categoriza las Cooperativas de Ahorro y Crédito en tres niveles: Plenas, Intermedias y Básicas.

Esta categorización permite implementar esquemas prudenciales diferenciados; más robustos para las de mayor capacidad, como las plenas, mientras se exploran esquemas apoyos para las de menor tamaño (intermedias y básicas).

⁶ Para más información, consultar Documento de Trabajo No. 2. Capacidad Operativa y Regulación Prudencial: Un estudio de Segmentación en Cooperativas de Ahorro y Crédito. Disponible en: https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/gad_2024/20240612_dts_002.pdf.

⁷ Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=257016>.



Los diferentes análisis generados por el GAD se juntaron a estrategias llevadas a cabo por la Superintendencia, como la *Ruta Solidaria por la paz*.

Tales iniciativas permitieron identificar deficiencias por parte de ciertas supervisadas, en especial aquellas que hacen parte del tercer nivel de supervisión de las CDAC's -Cooperativas diferentes a las Cooperativas de Ahorro y Crédito-, lo anterior, considerando que en este nivel se encuentran las ESS de menor tamaño y capacidad financiera, siendo además el nivel que agrupa la mayor cantidad de ESS (85,1% de las CDAC's)

La heterogeneidad de las empresas solidarias que componen este nivel, llevó a la Superintendencia a aplicar un proceso de segmentación enfocado en las CDAC's, que permitiese facilitar el reporte de información por parte de estas empresas solidarias. El cambio en esta directriz tuvo como objetivo simplificar el reporte de información por parte de las ESS contempladas por la metodología, con miras a mejorar la calidad de la información reportada y la relación de confianza institucional de las supervisadas hacia la entidad⁸.

A partir de una **Metodología de Segmentación Diferencial (MSD)** que incluyó técnicas modernas y robustas, como la clusterización usando el algoritmo de K-medoides, se dividió en dos el grupo de las CDAC's. De esta manera, se buscó priorizar aquellas ESS que además de tener menos capacidades operativas, también tuviesen vulnerabilidades estructurales que impactan en la obligación de cumplir con el reporte periódico de información.

El núcleo de la MSD es la combinación de dos tipos de factores: (i) *las condiciones financieras*, representadas por los ingresos y excedentes de la actividad económica desempeñada por las ESS, y (ii) *las condiciones territoriales*, que remiten a elementos constitutivos de las empresas solidarias que activan la obligación del Estado de aplicar acciones afirmativas (Ver Figura 1). De este modo, la aplicación de la MSD para la segmentación de las CDAC's fue la primera vez que la Superintendencia pone en práctica el **enfoque diferencial de supervisión**, el cual se condensa en estas páginas y es parte central del PISBR.

⁸ Para más información, consultar: Circular Externa No. 85 del 23 de julio de 2025. Adición del Numeral 6.2.3.3 al Capítulo I del Título II de la Circular Básica Contable y Financiera. Reportes y aplicación de enfoques diferenciales en la supervisión de organizaciones solidarias de tercer nivel diferentes a fondos de empleados y asociaciones mutualistas. Disponible en: https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/data/20250724_anexo_tecnico.pdf.

Segmentación diferencial para las empresas solidarias

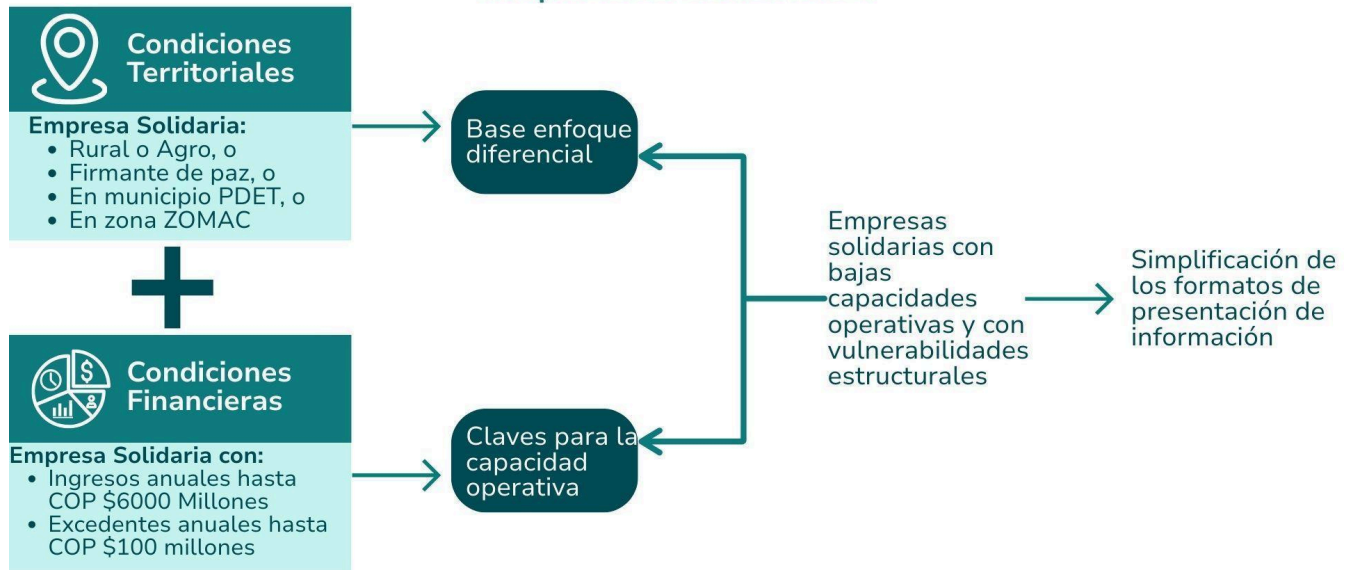


Figura 1. Fuente: Circular Externa No. 85 del 23 de julio de 2025 y Anexo Técnico

En un esfuerzo por mejorar la calidad de los datos y modernizar el Sistema Integrado de Captura de la Superintendencia de la Economía Solidaria (SICES) creado en 1998, esta Política Integral de Supervisión viene acompañada del lanzamiento del **Sistema de Información Misional ADA**.


A través de esta nueva plataforma, la Supersolidaria pretende aproximarse más a sus supervisados, poniendo a su disposición una serie de módulos que facilitarán el reporte y consulta de información reportada a esta entidad. Con el ADA, la Supersolidaria da un paso al futuro, proporcionando una interfaz amigable que minimiza los errores en los reportes y garantizando que las informaciones utilizadas por otras dependencias de la entidad, como el GAD, sean realmente precisas.

El cambio de paradigma en la supervisión promovido por la actual gestión, influencia no solo la forma como se relaciona la entidad con los supervisados; sino también la manera como recolecta y procesa la información con miras a producir herramientas más eficaces para el beneficio de todo el sector.

De este modo, **tanto el ADA como el GAD son piezas clave de la actual Política Integral de Supervisión Basada en Riesgos (PISBR)**. Los insumos generados por el GAD han sido formulados por un grupo de expertos y analistas, con el objetivo de facilitar la gestión de la Supersolidaria, fortaleciendo sus capacidades institucionales de inspección, vigilancia y control⁹.

La formulación de políticas públicas basadas en evidencias científicas es un estándar contemporáneo de la Administración Pública, al que la

⁹ Las herramientas producidas por el GAD están disponibles en el siguiente link: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/grupo-de-analitica-de-datos>.



Supersolidaria adhiere por entender que es a partir del diagnóstico de las necesidades de los sectores supervisados que se crean políticas de más efectivas, bajo principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.



Supersolidaria



Capítulo IV

Enfoques y perspectivas diferenciales
en la Supervisión

Capítulo IV. Enfoques y perspectivas diferenciales en la Supervisión

Los enfoques diferenciales en la supervisión de las Empresas Solidarias Supervisadas (ESS) son una herramienta esencial para garantizar la igualdad material en el ejercicio de la inspección, vigilancia y control.

Su propósito es reconocer que no todas las personas, ni todos los grupos poblacionales, parten de las mismas condiciones ni se enfrentan a los mismos riesgos y barreras estructurales. Por ello, el Estado, a través de la Superintendencia de la Economía Solidaria, debe adaptar sus metodologías de supervisión a las realidades sociales, económicas, territoriales y culturales de las empresas que integran el sector solidario.

Siguiendo las reflexiones de la investigadora y jurista Natali Niño Patiño, es importante distinguir entre "enfoque" y "perspectiva". El enfoque es una metodología para identificar y atender situaciones de exclusión o vulnerabilidad, mientras que la perspectiva es una postura política y epistémica frente a las desigualdades estructurales.

Desde esta óptica, la Superintendencia no solo aplicará un enfoque diferencial, dado que partirá de una perspectiva de protección y reconocimiento de las diferencias que permitan superar la idea de una supervisión neutra o uniforme, entendiendo que la igualdad no se logra tratando a todos por igual; sino reconociendo y atendiendo las múltiples vulnerabilidades que afectan de manera distinta a diversos grupos poblacionales.

El pilar normativo de este enfoque es el reconocimiento de las diferencias, heterogeneidad y diversidad del sector supervisado. Así, la Supersolidaria reconoce que existen grupos, poblaciones o colectivos con características particulares que los transforman en sujetos de especial protección, capaces de solicitar a las instituciones del Estado y a la sociedad en general, soluciones diferenciales que restituyan los derechos de estas comunidades (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).¹⁰

Los enfoques diferenciales se sustentan en el principio constitucional de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que ordena al Estado, incluyendo a todas las entidades y autoridades que lo integran, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados y proteger especialmente a quienes por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

La Ley 454 de 1998, en armonía con el artículo 58 constitucional, impone al Estado la obligación de fomentar y fortalecer las formas asociativas solidarias, lo cual implica diseñar estrategias de supervisión que protejan de

¹⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Transversalización Del Enfoque Diferencial: Gestión Para La Inclusión Del Enfoque Diferencial En Las Políticas, Planes, Programas y Proyectos En Salud y Protección Social, Para Personas En Vulnerabilidad, Familias y Colectivos.

<https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/TEDP01.pdf>

manera especial a las organizaciones que cumplen un rol social en territorios excluidos, o que prestan servicios a comunidades tradicionalmente discriminadas.

Así, la incorporación de los enfoques diferenciales en la supervisión no es un accesorio metodológico, sino una exigencia constitucional y legal, coherente con el mandato de protección del interés público y con el principio de función social de la empresa solidaria.

En este marco, la Política Integral de Supervisión Basada en Riesgos (PISBR) reconoce que no basta con incorporar los riesgos financieros, operativos o legales, se hace imprescindible aplicar enfoques diferenciales que permitan entender cómo interactúan dichos riesgos con las condiciones estructurales de exclusión que atraviesan a las empresas solidarias, especialmente aquellas que asocian o están dirigidas a poblaciones históricamente vulneradas.

La Supersolidaria se une a otras instituciones del Estado Colombiano que fomentan la adopción de enfoques diferenciales en la generación de metodologías, planes de acción y políticas gubernamentales basados en principios de no discriminación, inclusión social y dignidad humana (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)¹¹, 2024; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹², 2020; Ministerio de Salud y Protección Social, 2021¹³).


De este modo, la Supersolidaria avanza hacia una supervisión con perspectiva interseccional que reconoce la diversidad de los sujetos que integran las ESS, adaptando su estrategia de supervisión para no reproducir desigualdades estructurales ni omitir situaciones de vulnerabilidad que pueden derivar en riesgos sistémicos o afectar la sostenibilidad de las empresas solidarias en sus contextos específicos.

Este enfoque tiene en cuenta tanto factores relacionados con condicionantes financieros o económicos, como una condición proporcional a la capacidad que puede tener una Cooperativa, Fondo de Empleados, o Asociación Mutua para responder a los diferentes riesgos a los que se enfrenta, y condicionantes sociales, territoriales y poblacionales. Lo que implica análisis cuantitativos, pero además la incorporación del balance social, y la aplicación de metodologías cualitativas como análisis interseccional, grupos

¹¹ Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2024). *Lineamientos de enfoques diferenciales del CNMH*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2025/02/LINEAMIENTOS-ENFOQ-UES-DIFERENCIALES.pdf>

¹² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Guía para la inclusión del Enfoque Diferencial e Interseccional en la producción estadística del Sistema Estadístico Nacional*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-difencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>

¹³ Ministerio de Salud y Protección Social. (2021). *Enfoque Diferencial Origen y Alcances* (2021). <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/enfoque-diferencial-orig-en-alcances.pdf>



focales, matrices de caracterización poblacional, mesas de trabajo de diagnóstico territoriales, entre otros.

4.1. Definiciones clave de los enfoques diferenciales más relevantes en el sector solidario:

Las Empresas Solidarias Supervisadas (ESS) hacen parte de una realidad social diversa y compleja: muchas de ellas han sido constituidas por comunidades y grupos poblacionales históricamente excluidos, en contextos territoriales adversos o con barreras estructurales para su funcionamiento. Por esta razón, en la supervisión del sector solidario resulta imprescindible incorporar enfoques diferenciales que permitan reconocer dichas condiciones y adaptar las actuaciones institucionales a la heterogeneidad del sector y las particularidades de cada empresa.

Los enfoques diferenciales no son categorías fijas, sino herramientas de análisis y acción que permiten identificar cómo operan las desigualdades estructurales en los sujetos individuales y colectivos que integran o lideran las ESS. Su aplicación contribuye a que la supervisión no reproduzca condiciones de exclusión, sino que actúe como un mecanismo de protección del interés público con criterios de justicia material.

A continuación, se describen algunos de los enfoques diferenciales más relevantes en el contexto de supervisión solidaria:

4.1.1. Enfoque de género

Este enfoque permite identificar los efectos diferenciados que tienen las disposiciones normativas y las decisiones administrativas sobre mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. El género, entendido como un constructo social, determina roles, oportunidades y barreras, muchas veces invisibles, que afectan la participación plena de esta población en los espacios económicos y asociativos.

4.1.2. Enfoque territorial y de ruralidad

Este enfoque reconoce las desigualdades asociadas al lugar de residencia de los asociados, domicilio y lugar de operación de las ESS. Las organizaciones ubicadas en zonas rurales o apartadas del centro del país enfrentan dificultades específicas relacionadas con la conectividad digital, la cobertura de servicios institucionales, la baja densidad poblacional o la falta de acceso a procesos de capacitación técnica.

4.1.3. Enfoque étnico

Los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) o gitanas cuentan con formas propias de organización, valores culturales diferenciados, e incluso sistemas normativos propios. La supervisión debe considerar estas características para garantizar que las actuaciones del Estado no se conviertan en escenarios de imposición cultural o desconocimiento de sus derechos colectivos.

4.1.4. Enfoque de paz

Este enfoque aplica a ESS integradas por personas firmantes de paz o por víctimas del conflicto armado. Estas organizaciones suelen ser producto de procesos de reincorporación, reparación colectiva o reconstrucción comunitaria, y enfrentan obstáculos adicionales derivados de su condición jurídica, estigmatización social o afectaciones emocionales, económicas y territoriales.

La Corte Constitucional ha reconocido que los firmantes de paz son sujetos de especial protección constitucional que requieren apoyo estatal para su reincorporación y sostenibilidad económica. Asimismo, la Ley 1448 de 2011 reconoce a las víctimas como titulares de derechos y del principio de reparación integral, que incluye garantías de no repetición, lo que implica una supervisión estatal que no profundice su vulnerabilidad, sino que contribuya a su estabilización.

La aplicación del enfoque de paz en la supervisión implica considerar estos factores en el análisis de riesgos, acompañar con medidas preventivas las falencias detectadas, y evitar decisiones que, por su impacto económico o reputacional, puedan afectar procesos colectivos de construcción de paz territorial.

4.1.5. Enfoque económico y de sostenibilidad


Muchas ESS operan con niveles muy bajos de capitalización, dependencia de subsidios, dificultades para generar excedentes sostenibles o incluso alto riesgo de disolución por no cumplir con exigencias técnicas o financieras. Estas condiciones económicas constituyen vulnerabilidades estructurales que deben ser comprendidas por la supervisión, no para eximir del cumplimiento normativo, sino para aplicar criterios de gradualidad, acompañamiento y fortalecimiento institucional.

Este enfoque exige un análisis de los riesgos financieros diferenciados por tamaño, nivel de ingresos, base social, identidad territorial o condiciones económicas, como el desempleo, la inflación o la pérdida de poder adquisitivo de los asociados.

4.1.6. Enfoque ambiental y climático

Colombia presenta alta exposición a amenazas naturales recurrentes —incluidas precipitaciones extremas, deslizamientos, inundaciones y sequías—, así como a los efectos acumulativos del cambio climático y la degradación ambiental. Estas condiciones generan vulnerabilidades estructurales para múltiples ESS, particularmente aquellas ubicadas en zonas rurales, costeras o con infraestructura limitada, que pueden comprometer su continuidad operativa, su estabilidad financiera y su capacidad de generación de valor social.

La aplicación de este enfoque permitirá a la Superintendencia anticipar y mitigar impactos adversos, evitando interrupciones críticas en la operación y fortaleciendo la capacidad de respuesta de las ESS frente a escenarios de riesgo ambiental y climático. Asimismo, garantizará que las decisiones de



supervisión se alineen con principios de **prevención, adaptación y sostenibilidad**, en coherencia con compromisos internacionales y políticas nacionales de cambio climático y gestión del riesgo.

4.1.7. Enfoque de personas con discapacidad

Aplica cuando las ESS están conformadas, dirigidas o al servicio de personas con discapacidad -entendida como su las distintas diversidades funcionales que tiene las personas pertenecientes a este grupo poblacional frente a su interacción en la sociedad- y sus apoyos o cuidadores.

Este enfoque exige considerar ajustes razonables en la forma de notificar, comunicar, capacitar o exigir el cumplimiento de deberes de las empresas solidarias supervisadas que cuentan con población con diversidades funcionales, asegurando el acceso efectivo y sin discriminación a los procedimientos administrativos que se adelantan en el desarrollo del ciclo de supervisión.

4.1.8. Enfoque interseccional

Este enfoque se activa cuando una misma persona o colectivo reúne varias condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, una cooperativa integrada por mujeres rurales mayores o una ESS liderada por mujeres víctimas del conflicto con discapacidad. En estos casos, la supervisión debe realizar un análisis integral de contexto, evitando la simplificación de las condiciones sociales que afectan a la organización.


Este enfoque parte del reconocimiento de que las formas de exclusión y discriminación no operan de manera aislada. Por el contrario, se entrecruzan y se potencian entre sí, generando condiciones de mayor desventaja.

Por ello, **no existe** una lista cerrada de enfoques diferenciales: existen tantos como realidades diversas y grupos vulnerables haya en la sociedad. Esta apertura exige del Estado una capacidad institucional para escuchar, caracterizar y adaptar sus intervenciones a nuevas formas de exclusión o vulnerabilidad emergente.

4.1.9. Otros enfoques aplicables

Dependiendo del contexto y composición de las ESS, también pueden aplicarse otros enfoques relacionados con condiciones poblacionales: personas mayores, adolescentes, migrantes, desplazados, población carcelaria, recicladores, actores de la economía popular, entre otros. La clave para su incorporación es el **análisis de contexto**, la investigación basada en la observación y el principio de igualdad material.

Una barrera fundamental para muchas ESS, especialmente las conformadas por personas con bajos niveles de escolaridad o en situación de analfabetismo, es la dificultad para comprender el lenguaje jurídico del Estado, las normas que regulan su actividad, o las órdenes impartidas por los entes de supervisión.



Este enfoque obliga a evaluar si las condiciones de comprensión lectora, tecnológica y jurídica están presentes, y a adoptar medidas que faciliten el acceso efectivo a la información y el cumplimiento de las obligaciones. Implica el uso de lenguaje claro, pedagogía normativa, fortalecimiento del acompañamiento institucional, y la no imposición de cargas que resulten ininteligibles para los sujetos destinatarios de la actuación.

4.2. Metodología para su incorporación en la supervisión:

La incorporación efectiva de los enfoques diferenciales en la supervisión requiere más que una declaración de principios. Supone además del cambio de perspectiva, el diseño e implementación de una ruta metodológica que permita de forma sistemática, identificar, analizar y actuar frente a los riesgos derivados de las condiciones estructurales de exclusión o vulnerabilidad que afectan a las Empresas Solidarias Supervisadas (ESS)

Esta metodología parte de una premisa fundamental: el riesgo no es neutro, y su análisis tampoco puede serlo. Por ello, se plantea un modelo integrado en tres momentos claves:

4.2.1. Análisis de contexto de la ESS y su base social:

El análisis de contexto permite reconocer quiénes integran la ESS, en qué territorio operan, cuál es su historia organizativa y qué condiciones pueden representar una desventaja o riesgo estructural frente a otras empresas similares. Esta información no sólo contextualiza la labor supervisora; sino que permite tomar decisiones más justas, eficaces y sostenibles.

Para esta etapa se recomienda:

- a.** Recolectar información de la ESS, incluyendo: ubicación territorial, número de asociados, perfil sociodemográfico, presencia de población vulnerable (mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, firmantes de paz, entre otros), situación económica, acceso a educación, acceso a tecnología y presencia institucional.
- b.** Cruzar datos internos con otras fuentes externas como el Sisbén, reportes del DANE, seguimiento al Sistema de Alertas Tempranas -SAT de la Defensoría del Pueblo, registros administrativos, mapas de riesgo climático o bases del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, entre otros.
- c.** Proceso de análisis de la información, construyendo un documento base que se puede complementar con herramientas de investigación social como la cartografía social, grupos focales u otros.
- d.** Activar alertas por enfoque diferencial, cuando la caracterización evidencie que la empresa está integrada o liderada por sujetos de especial protección constitucional, o enfrenta contextos de riesgo agravado (ambiental, económico, normativo, social, entre otros)

Este análisis debe realizarse en la etapa inicial de la supervisión y se debe mantener actualizado.

4.2.2. Análisis de riesgos con enfoque diferencial

El modelo de Supervisión Basada en Riesgos (SBR) debe complementarse con una matriz que permita identificar cómo interactúan los riesgos tradicionales (financieros, legales, etc.) con las condiciones de exclusión o vulnerabilidad previamente caracterizadas.

Esto implica:

- a.** Evaluar si las condiciones estructurales de la ESS agravan la posibilidad de ocurrencia o impacto de los riesgos supervisados.
- b.** Analizar si las exigencias normativas o técnicas tienen un efecto desproporcionado sobre la ESS por razones relacionadas con su composición poblacional, nivel educativo, situación territorial o condición económica.
- c.** Considerar si las falencias detectadas derivan de acciones u omisiones deliberadas (por ejemplo, de actos de corrupción privada) o de imposibilidades materiales o estructurales, lo que puede modificar la respuesta de la supervisión (por ejemplo, orientación en lugar de sanción)
- d.** Aplicar el enfoque interseccional cuando se identifiquen múltiples factores que interactúan en la generación de riesgo o en la afectación de la ESS.

Este análisis debe ser registrado en cada una de las etapas de la supervisión (vigilancia, inspección y control) como parte del expediente por cada uno de los gestores, y sustentar las decisiones en materia de medidas correctivas, sancionatorias o preventivas.

4.2.3. Actuación adaptada a los enfoques diferenciales

A partir de la caracterización y el análisis de riesgos con enfoque diferencial, la Supersolidaria debe adoptar una actuación institucional que sea sensible, proporcionada y eficaz frente a las realidades de cada ESS. Esta actuación puede tomar varias formas:

- a.** Ajuste de los canales de comunicación (lenguaje claro, formatos accesibles, asistencia técnica diferenciada)
- b.** Priorización del acompañamiento pedagógico cuando se identifique baja comprensión normativa o barreras de acceso a la institucionalidad.
- c.** Gradualidad en la exigibilidad del cumplimiento normativo, cuando se trate de ESS en proceso de fortalecimiento o con vulnerabilidades económicas estructurales. En el caso del Subsector de ahorro y crédito, de acuerdo a las capacidades de cada una de las categorías plenas, intermedias y básicas.
- d.** Decisiones sancionatorias con enfoque diferencial, que reconozcan la responsabilidad sin invisibilizar las condiciones sociales o estructurales que mediaron la infracción.

- e. Recomendaciones específicas a órganos de administración y control para incorporar enfoques diferenciales en sus prácticas internas (por ejemplo, paridad, ajustes razonables, enfoque territorial)

Estas medidas deben guardar coherencia con los principios de legalidad y proporcionalidad, y deben orientarse siempre a fortalecer la sostenibilidad, la equidad y el cumplimiento normativo progresivo de las ESS.

La matriz de riesgos financieros y riesgos legales de esta política se complementará con una matriz de variables estructurales de vulnerabilidad como factores agravantes o atenuantes del riesgo.

Ejemplo:

Riesgo Supervisado	Condición Diferencial Asociada	Nivel de Impacto	Medida de Supervisión
Omisión de reportes	Bajo nivel educativo y ruralidad	Alto	Acompañamiento técnico previo a sanción

La implementación efectiva de los enfoques diferenciales en la supervisión no puede limitarse a la interpretación individual de cada caso. Se requiere una estrategia institucional articulada, metodológicamente robusta, estandarizada y orientada por principios de equidad, justicia material y eficacia administrativa.



Supersolidaria



Capítulo V

Tipos de riesgos, indicadores y metodologías para la Supervisión

Capítulo V. Tipos de riesgos, indicadores y metodologías para la Supervisión

5.1. SIAR

De acuerdo con los objetivos trazados desde la Superintendencia en la gestión integral de riesgos, cabe indicar que existen riesgos financieros, riesgos no financieros, riesgos legales y otros riesgos, que en el presente documento se han denominado riesgos asociados, entendiendo que es necesario considerar los diferentes tipos de riesgos que intrínsecamente buscan la generación de valor para las ESS y garantizar la sostenibilidad de las mismas.


Esta clasificación permite focalizar los esfuerzos de supervisión en los aspectos de materialidad e impacto que afecten la solvencia, eficiencia, sostenibilidad y estabilidad del sector solidario.



* Riesgos que no son objeto directo de supervisión, pero su análisis puede derivarse de la evaluación integral de los riesgos principales.

El mandato legal establece en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998, que el desarrollo de la gestión de supervisión tiene como objetivos, entre otros: proteger los intereses de los asociados de las empresas de economía solidaria; vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas ESS y supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las empresas vigiladas.

Para tal efecto, será necesario identificar si existen riesgos que puedan afectar el normal desarrollo del objeto social de las ESS y por lo tanto los



intereses de los asociados, y verificar el nivel de solvencia e idoneidad de las vigiladas para afrontar el impacto de estos riesgos.

En el caso de las ESS que conforman el subsector real, se evaluará la capacidad que tiene el patrimonio para afrontar los compromisos adquiridos con terceros en las condiciones pactadas.

En cuanto a la idoneidad de las ESS, entendida como la capacidad de entregar productos, bienes o servicios en las condiciones ofrecidas, se deberá observar en el ejercicio de supervisión, si cumplen el objeto social para el cual se crearon y por lo tanto protegen los aportes que entregan los asociados como capital de trabajo para el funcionamiento de la empresa solidaria.

Para el caso de las ESS del subsector de ahorro y crédito, la idoneidad incluirá la capacidad de proteger los recursos captados de sus asociados, en línea con el Decreto 962 de 2018, relacionado con normas de buen gobierno aplicables a las ESS que prestan servicios de ahorro y crédito, en el que se señala que la protección, promoción y fortalecimiento de las empresas implica la necesidad de identificar y promover estándares robustos de gobernabilidad, eficiencia económica, crecimiento sostenible y estabilidad financiera.


Así mismo, se hace necesario evaluar la **eficiencia económica** de las ESS, examinando si la prestación de servicios se realiza al menor costo posible, dada la tecnología y los recursos con los que cuentan las empresas solidarias, lo que exige un mínimo de rentabilidad, una adecuada operación y óptimos procesos y procedimientos.

Otro aspecto que favorece el fortalecimiento de las ESS es el **crecimiento sostenible**, entendido como la capacidad de crear valor económico y social, tanto a corto como a largo plazo, generando ingresos en forma constante, sin que presente volatilidad en su comportamiento, contribuyendo al bienestar y progreso de sus asociados.

Será necesario monitorear en forma permanente la **estabilidad financiera** de las ESS, referida a la capacidad de generar la suficiente liquidez para cubrir sus deudas y gastos a corto plazo y mantener un flujo de caja positivo. El margen resultante deberá ser suficiente para explorar oportunidades de crecimiento, con soluciones efectivas para afrontar los desafíos y riesgos propios de su operación.

Para garantizar que se mantengan los criterios de gobernabilidad, eficiencia económica, crecimiento sostenible y estabilidad financiera en las ESS, la Supersolidaria adelantará una supervisión basada en riesgos (SBR), en tres grandes grupos:

- **Riesgos financieros**
- **Riesgos no financieros**
- **Riesgos legales**



Esta clasificación permite focalizar los esfuerzos de supervisión en los aspectos críticos que afectan la solvencia, eficiencia, sostenibilidad y estabilidad del sector solidario.

5.2. Riesgos financieros


Corresponden a los riesgos financieros que impactan directamente la estabilidad financiera de las ESS, y sobre los cuales la Superintendencia ejerce una supervisión activa.

- **Riesgo crediticio:** Entendido como la probabilidad de que una organización solidaria incurra en pérdidas y disminuya el valor de sus activos como consecuencia del incumplimiento del pago de las obligaciones contractuales por parte de sus deudores o contrapartes.
- **Riesgo de liquidez:** La contingencia de que una organización solidaria incurra en pérdidas excesivas por la enajenación de activos a descuentos inusuales y significativos, con el fin de disponer rápidamente de los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones contractuales.
- **Riesgo de mercado:** Posibilidad de que una organización solidaria incurra en pérdidas asociadas a la disminución del valor de sus portafolios de tesorería, por efecto de cambios en el precio de los instrumentos financieros en los cuales se mantienen posiciones dentro o fuera del estado de situación financiera. El riesgo de mercado considera: Riesgo de tasa de interés, riesgo de tasa de cambio, riesgo de precio de las acciones, principalmente.

5.3 Riesgos no financieros

Corresponden a los riesgos no financieros que impactan directamente la estabilidad operativa de las ESS, y sobre los cuales la Superintendencia ejerce una supervisión activa.

- **Riesgo Operativo:** Posibilidad de incurrir en pérdidas por deficiencias, fallas, ausencias o inadecuaciones en procesos, recurso humano, tecnología, infraestructura física; o por la ocurrencia de acontecimientos externos, se debe tener en cuenta que generalmente se considera como un riesgo no financiero, sin embargo, la ocurrencia de los eventos antes mencionados efectivamente representa pérdidas económicas para las organizaciones.
- **Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo:** La gestión de riesgos en las organizaciones solidarias de acuerdo con sus características también deberá incorporar un grupo de riesgos que se derivan o materializan como resultado de la actividad propia de cada entidad y particularmente el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo que se encuentra inmerso en cualquier tipo de actividad y que para su gestión y administración, existe como política de gobierno para todos los sectores el desarrollo del Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, conocido como SARLAFT.



Dicho riesgo surge de la posibilidad de que una entidad financiera u otra organización sin ánimo de lucro vigilada por esta Superintendencia sea utilizada de forma intencional o no, para legitimar ganancias provenientes de actividades ilegales, canalizar fondos destinados a actividades terroristas o facilitar la proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas.

Con el fin de fortalecer los procesos de supervisión y facilitar la labor de los funcionarios encargados del seguimiento a las empresas solidarias vigiladas, la Supersolidaria dispone de unas **guías internas para la evaluación del SARLAFT**, las cuales proporcionan lineamientos conceptuales, técnicos y operativos para la identificación, análisis y valoración de los riesgos asociados, en coherencia con el marco normativo vigente y las particularidades del sector solidario.

5.4. Riesgos legales

El riesgo legal se define como la posibilidad de incurrir en pérdidas derivadas de sanciones, indemnizaciones u otras consecuencias resultantes del incumplimiento de normas, regulaciones, obligaciones contractuales, fallas en contratos y transacciones.

Este riesgo puede originarse por acciones malintencionadas, negligencia o actos involuntarios que afecten la formalización o ejecución de contratos o transacciones dentro de una empresa solidaria. Asimismo, el riesgo legal puede extenderse hacia terceros, aun cuando no exista una relación contractual directa con dichos terceros, puede existir la posibilidad de un litigio u otra acción legal derivada de las obligaciones contractuales de estos terceros con sus partes interesadas que pertenecen a las estructuras de las vigiladas.

En este sentido, es importante indicar que las diferentes categorías de riesgos no siempre son mutuamente excluyentes y todos se interrelacionan.

Incorporar el riesgo legal en el Sistema Integrado de Administración de Riesgos (SIAR) es crucial para las ESS en Colombia. Esta integración permite a las empresas identificar, medir, controlar y monitorear eficazmente los riesgos inherentes a sus actividades, asegurando la toma de decisiones oportunas para su mitigación. Además, facilita que la base de asociados, en su triple rol de dueños, gestores y usuarios, interiorice en cada etapa un enfoque que fortalezca la cultura del riesgo legal.

La incorporación de los Riesgos Legales deberá tener en cuenta:

A. Identificación y Evaluación de Riesgos:

- **Identificación Temprana:** Facilita la detección oportuna de riesgos legales que puedan afectar el funcionamiento de la empresa solidaria supervisada.

- Evaluación de Impacto: Facilita la evaluación de la magnitud y el impacto potencial de estos riesgos legales, lo que ayuda a tomar decisiones informadas para su mitigación.

B. Cumplimiento Normativo:

- Garantía de Cumplimiento: Garantiza el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas vigentes, previniendo sanciones administrativas y penales.
- Actualización Legal: Ayuda a las organizaciones solidarias a mantenerse al día con los cambios legales y regulatorios, asegurando que sus operaciones se ajusten a las leyes aplicables.

C. Protección de la Reputación:

- Protección de la imagen: La gestión adecuada del riesgo legal contribuye a proteger la reputación de la organización solidaria, evitando daños a su imagen pública e impacto negativo al sector.
- Buen Gobierno y Transparencia: Promueve prácticas de buen gobierno y transparencia, fortaleciendo la confianza de los asociados y otras partes interesadas.

D. Estabilidad Financiera:

- Prevención de Pérdidas: La inclusión del riesgo legal en el SIAR ayuda a prevenir pérdidas financieras significativas derivadas de litigios, sanciones o indemnizaciones.
- Viabilidad a largo plazo: Contribuye a la estabilidad financiera de la organización, asegurando su viabilidad a largo plazo.


E. Cultura de Administración de Riesgos:

- Conciencia de Riesgos: Fomenta la creación de una cultura de administración de riesgos legales dentro de la organización solidaria, donde todos los empleados y directivos están conscientes de la importancia de gestionarlos.
- Capacitación y Buen Gobierno: Implica la implementación de políticas de capacitación y la adopción de prácticas de buen gobierno.

5.5 Otros riesgos

Estos riesgos no son directamente objeto de supervisión, pero su análisis puede derivarse de la evaluación integral de los riesgos principales. La Superintendencia podrá validarlos cuando estén relacionados con deficiencias en la gestión de riesgos financieros, operativos o de LA/FT, o cuando impacten la gobernabilidad o sostenibilidad de la empresa solidaria supervisada.

- **Riesgo reputacional:** Amenaza potencial a la imagen, confianza y la credibilidad de una empresa, que puede tener un impacto negativo



en su rentabilidad y viabilidad general. Este riesgo puede ser el resultado de una serie de factores, que van desde la mala gestión de una crisis hasta la liberación de un producto defectuoso o la implicación en un escándalo ético.

- **Riesgo estratégico:** Están relacionados con los objetivos estratégicos de la organización, surge de decisiones estratégicas inadecuadas, falta de respuesta y planes de acción frente a cambios en el mercado, sector o entorno país, como también por desventajas competitivas en el desarrollo de la organización.
- **Riesgo sistémico:** Es la probabilidad de que un sistema financiero, una industria o una economía colapsen a partir de uno de sus componentes. La clave para entender su alcance es la interdependencia: a mayor vínculo entre componentes, mayor riesgo de que el fallo en uno de ellos se contagie a los demás, generando una reacción en cadena.
- **Riesgo de modelo:** Posibilidad de que decisiones tomadas basándose en los resultados de un modelo (como un modelo de crédito o un modelo financiero) tengan consecuencias negativas debido a errores en el modelo mismo, su implementación o uso, se puede incorporar en el análisis de riesgo operativo.
- **Riesgo político (riesgo país):** Posible exposición a una pérdida como consecuencia de los resultados políticos y económicos de un país. El riesgo país se compone de riesgo político y riesgo económico.
- **Riesgo climático y ambiental:** Impacto derivado de los cambios climáticos, regulaciones ambientales o eventos relacionados con el medio ambiente en las operaciones de las organizaciones y por ende el resultado y cumplimiento de sus objetivos.
- **Riesgos emergentes:** De acuerdo con la norma ISO 31050:2023 estos corresponden a riesgos que son desconocidos o no han sido considerados dentro de las organizaciones, y pueden afectar principalmente la continuidad de la operación, la seguridad y la resiliencia de las mismas, son riesgos que se caracterizan por su naturaleza impredecible y en constante evolución convirtiéndose en amenazas significativas u oportunidades, dependiendo de la capacidad de las organizaciones para identificarlos y gestionarlos.

Los riesgos emergentes pueden incluir, por ejemplo: riesgos que surgen de cambios no reconocidos en los contextos organizacionales, riesgos creados por la innovación o el desarrollo social y tecnológico, riesgos relacionados con nuevas fuentes o fuentes de riesgo no reconocidas, riesgos derivados de procesos, productos o servicios nuevos o modificados.

- **Riesgos de ciberseguridad:** Aunque se pueden clasificar dentro del Riesgo Operativo, se debe señalar que en la actualidad este tipo de riesgos ha permeado y afectado de forma importante los procesos de las entidades, generando mayor participación en los mecanismos de prevención de los mismos, estos riesgos derivan o surgen por posibles ataques o fallos en el sistema de información digital que pueden ocasionar daños y consecuencias como: Accesos no autorizados a información confidencial o instalaciones. Robo de datos o equipos. Interrupción de actividades y pérdidas económicas.

5.6 Metodología para el análisis y la mitigación de los riesgos

El proceso de supervisión al igual que una metodología de gestión de riesgos y bajo un enfoque preventivo, inicia con **la etapa de identificación y medición del Riesgo**, para focalizar los aspectos que requieren revisión por parte de las empresas solidarias en función de proteger los recursos de los asociados y determinar en una etapa posterior las acciones de supervisión que atienden **la etapa de control de riesgos**, desde la óptica del Supervisor, es decir, lo relacionado con la vigilancia, inspección y control, con el propósito de ser más eficientes en el uso de los recursos, e impartir las instrucciones a que haya lugar, las cuales serán objeto de seguimiento en **la etapa de monitoreo**.


5.6.1. Etapa de Identificación y Medición del Riesgo

Esta etapa considera como insumo la información que se recibe de las empresas solidarias supervisadas a través del sistema de captura y del sistema documental, para ser procesada y organizada en distintos tableros y herramientas, que son utilizadas para la planeación del trabajo y la aplicación de las "Acciones de Supervisión" consideradas en la etapa subsiguiente.

La información se recopila a partir de distintas fuentes:

- a. Información financiera reportada: Corresponde a los datos reportados en los estados financieros, es decir, estado de situación financiera y estado de resultados, junto con los formatos detallados de cuentas, que a su vez sirven de validadores de la información.
- b. Información general remitida: Corresponde a información remitida por las organizaciones, a través del sistema documental, en cumplimiento de instrucciones impartidas en las circulares básicas jurídica y contable y financiera (Horarios, oficinas, castigos de cartera, informes de Sarlaft, informes de gestión, revelaciones, etc.)
- c. Información obligatoria y jurídica: Corresponde a la información de orden jurídico remitida por las organizaciones a través del sistema de gestión documental, necesaria en trámites de constitución, autorizaciones previas, reformas estatutarias, posesiones de directivos, controles de cumplimiento normativo, etc.)
- d. Información de PQRSD (Petición, Queja, Reclamo, Sugerencia, Denuncia, y Acción de Tutela) recibidas a través del sistema de gestión documental y/o de los demás canales de comunicación con los que cuenta la Supersolidaria.

Esta información se incorpora y/o transforma en diferentes herramientas tales como: tableros, mapa de riesgos y fichas técnicas, construidas por el Grupo de Analítica de Datos, en línea con lo contemplado en la **Política de Indicadores** y en la **Política de Alertamientos**, a partir de lo cual se genera información clave para la supervisión, permitiendo la priorización de las actividades de supervisión, en consideración con todos los elementos relacionados en esta PISBR.



El análisis cuantitativo se complementará con elementos cualitativos de las ESS, para identificar con mayor detalle las posibles causas que generan el riesgo y que afectan el desempeño financiero de estas.

5.6.2. Etapa de Control de Riesgos

Con base en los alertamientos, en la información recibida de las ESS y la obtenida a través de las demás herramientas de supervisión, las Delegaturas desarrollan los planes de trabajo a ejecutar, *extra situ* e *in situ*, con el propósito de ahondar en los análisis y determinar si el riesgo detectado en la etapa inicial del proceso de supervisión está debidamente cubierto por medidas de control (acciones adoptadas por la administración de las ESS), bajo el entendido de que el control de los riesgos está bajo la responsabilidad de los administradores, o determinar, si se requieren planes de recuperación, o la aplicación de medidas preventivas a la materialización de dicho riesgo.

Los resultados de la labor *extra situ* e *in situ* desarrollada, será comunicada a las ESS para que adopten los correctivos necesarios en función del cumplimiento del balance social y de la protección de los intereses de los asociados (aportes y el ahorro para el caso de las ESS que prestan servicios financieros)

Cuando sea necesario, se aplicarán acciones jurídicas de carácter preventivo sobre las ESS sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, con el propósito de evitar que incurran en causales de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, buscando el fortalecimiento institucional.

Para este punto, se cuenta con el documento Acciones preventivas de supervisión.

5.6.3. Etapa de Monitoreo

Se realizará un seguimiento permanente al cumplimiento de las acciones desarrolladas por esta Superintendencia, mediante requerimientos, visitas *in situ* o resoluciones, a través de las cuales se adopten las medidas preventivas, entre otras.

Con esta etapa, se tiene como objetivo monitorear el nivel de exposición de riesgo de las ESS, para identificar la efectividad de las acciones de supervisión ejecutadas o la necesidad de adoptar otro tipo de medidas que de manera oportuna favorezcan su gestión.

Aquí, la comunicación interna entre las distintas áreas será un elemento clave para el fortalecimiento de procesos y procedimientos; el diseño de nuevos alertamientos; la elaboración o actualización de guías y formatos necesarios para la supervisión; la generación de nuevas instrucciones para el sector y/o la necesidad de solicitar ajustes en la regulación vigente y/o recomendar acciones de política pública en beneficio de las ESS y por supuesto del bienestar de los asociados vinculados a ellas. **Capítulo VI.**



Supersolidaria



Capítulo VI

Componentes para el análisis de la estabilidad, capacidades operativas y generación de valor del sector vigilado

Capítulo VI. Componentes para el análisis de la estabilidad, capacidades operativas y generación de valor del sector vigilado

La supervisión no se concibe como un ejercicio fragmentado o aislado por áreas, sino como un proceso integral que analiza el conjunto de factores financieros, sociales, territoriales, normativos y de gestión que inciden en la estabilidad y sostenibilidad de las Empresas Solidarias Supervisadas. Este abordaje sistémico permite identificar interdependencias, anticipar riesgos y diseñar medidas proporcionales que respondan a la complejidad real del sector.

El proceso de supervisión en la Superintendencia de la Economía Solidaria, considera dentro de su ejecución componentes clave para el análisis de la estabilidad, las capacidades operativas y la creación de valor en el sector de la economía solidaria.

Este ciclo se centra en cuatro componentes principales: **(i)** gobernanza; **(ii)** participación y transparencia; **(iii)** transformación digital y **(iv)** crecimiento y sostenibilidad, **(v)** Balance social. Estos elementos son considerados en conjunto para garantizar que las empresas solidarias funcionen de manera efectiva, cumplan con la normativa y protejan los intereses de todos sus actores, incluidos los asociados, directivos, proveedores y la comunidad en general.


La supervisión busca asegurar que estas empresas no solo sean financieramente sólidas, sino que también mantengan sus principios fundamentales de transparencia, responsabilidad social, a través del balance social y equidad.

Así, la integración de estos componentes es crucial para el fortalecimiento del sector, promoviendo prácticas que aseguren el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social. Para ello, la Superintendencia utiliza un enfoque que incluye la revisión de procesos, la verificación del cumplimiento de metas y la evaluación del impacto de las estrategias implementadas.

Este modelo de supervisión es adaptativo y busca generar capacidades en las empresas solidarias vigiladas, acompañando en su evolución para que la tecnología y el crecimiento estén al servicio de su modelo solidario.

Gobernanza

La gobernanza en el sector de la economía solidaria se basa en la transparencia, la participación y la responsabilidad social. Se define como el sistema de normas, prácticas y procesos que dirigen y controlan a las empresas solidarias. Su objetivo es equilibrar los intereses de diversas partes, como los asociados, la alta dirección, clientes, proveedores y la comunidad.



Para garantizar una gobernanza efectiva, las empresas solidarias supervisadas deben adoptar principios clave, los cuales deben ser implementados a través de manuales, reglamentos e instructivos.

Así las cosas, como mínimo, las empresas solidarias supervisadas deberán adoptar los siguientes principios de la **Gobernanza**, que deberán ser materializados mediante la adopción de manuales, reglamentos e instructivos:

- *Transparencia*: Garantiza que las acciones y decisiones de la empresa solidaria sean claras y accesibles para todas las partes interesadas.
- *Rendición de cuentas*: Los responsables de la toma de decisiones deben justificar sus acciones y decisiones ante las partes interesadas.
- *Responsabilidad*: Los directivos y empleados deben actuar en el mejor interés de la empresa solidaria y sus partes interesadas.
- *Equidad*: Tratar a todas las partes interesadas de manera justa y equitativa.
- *Sostenibilidad*: Promover prácticas que aseguren el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social.

Como consecuencia de lo anterior, se establece la aplicación de los principios de gobernanza mediante la **Guía para la Implementación de Mejores Prácticas de Buen Gobierno para Empresas Solidarias Vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria**¹⁴, la cual tiene como objetivo orientar y fortalecer a las empresas solidarias supervisadas en la adopción de estándares internacionales en la materia, así como su interiorización y apropiación por parte de los asociados y los órganos de administración y control de cada ESS.


Esta Guía tiene carácter enunciativo y presenta un catálogo de acciones dirigidas al cumplimiento de dichas recomendaciones en materia de buen gobierno. Su adopción deberá realizarse a través de los instrumentos internos pertinentes dispuestos por cada ESS.

Participación y Transparencia

La participación es un eje fundamental en el sector solidario, es el principio donde los asociados determinan el destino de la empresa solidaria a través de la toma de decisiones y su participación en los distintos órganos internos. Todo asociado, ya sea persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la vida institucional, a elegir o ser elegido para la dirección, y a intervenir en los órganos de decisión.

Este derecho a participar en la vida institucional permite a los asociados vincularse activamente en las actividades sociales, culturales, educativas y

¹⁴ Adoptada mediante Circular Externa No. 88 del 13 de agosto de 2025



económicas de la empresa. Esto incluye la posibilidad de ser parte de comités, juntas, consejos o comisiones estatutarias, participar en jornadas institucionales o formativas, y ejercer funciones representativas. Este ejercicio fortalece la autogestión, la democracia interna y el control social, promoviendo la rotación de liderazgos y la toma de decisiones colectivas.

Por lo anterior, se deben tener en cuenta los siguientes puntos:

Derecho a participar en la vida institucional

Este derecho garantiza que todos los asociados puedan vincularse activamente a las actividades sociales, culturales, educativas y económicas de la empresa solidaria, y que además puedan postularse y ser elegidos para integrar los diferentes órganos de administración, control y vigilancia.

Su ejercicio permite fortalecer la autogestión, la democracia interna y el control social desde adentro, promoviendo la rotación de liderazgos y la toma de decisiones colectivas.

Este derecho no se limita al voto en la Asamblea, sino que incluye:

- La posibilidad de hacer parte de comités, juntas, consejos o comisiones estatutarias.
- La participación en jornadas institucionales o formativas.
- El ejercicio de funciones representativas, dentro de los parámetros definidos por los estatutos.

Fundamento normativo: Ley 79 de 1988, art. 23 numeral 2; Ley 454 de 1998, art. 36 numerales 1 y 22; Decreto 962 de 2018, arts. 2.1.2.1.4 y 2.1.2.1.6; Circular Básica Jurídica, Capítulo VIII.2.2

Derecho a elegir y ser elegido

Cada asociado tiene voz y voto en las reuniones de la Asamblea General de asociados y derecho a elegir quién le represente o ser elegido cuando se trate de Asamblea General de Delegados, sin importar el monto de sus aportes.

Así mismo, a presentar iniciativas. Este derecho materializa el principio “un asociado, un voto” y consolida la soberanía de la base social.

Fundamento normativo: Ley 79 de 1988: art. 5 literal c) y artículo 23.4; Decreto 962 de 2018; Circular Básica Jurídica.

Derecho a participar en órganos de decisión

Es el derecho que tienen los asociados a intervenir activamente en la dirección y control democrático de la empresa solidaria, mediante su participación en:

- La Asamblea General (máxima autoridad social de la entidad),
- La elección y postulación de Delegados ante la Asamblea General,

- Y en otros órganos colegiados como consejos de administración, juntas directivas, comités de control social, juntas de vigilancia, comités técnicos consultivos, entre otros.

Este derecho garantiza que la toma de decisiones no esté concentrada en pocos, sino distribuida equitativamente entre los asociados, quienes son los verdaderos dueños de la organización. Así, los asociados pueden presentar iniciativas, mociones y observaciones.

Fundamento normativo: Ley 454 de 1998, art. 36.1 y 36.22; Decreto 962 de 2018, art. 2.1.2.1.6; Circular Básica Jurídica, Cap. VIII.2.2.

Adicionalmente, un aspecto central de la participación y la transparencia es su conexión con la rendición de cuentas, un principio que se articula con el componente de gobernanza. Los responsables de la toma de decisiones deben rendir cuentas de sus acciones ante los asociados y otras partes interesadas, e igualmente garantizar que sus acciones sean claras y accesibles.

Lo anterior, permitirá la mejora de la calidad en los servicios que se prestan, sino también la participación activa de los asociados en la vida institucional y los órganos de decisión con el fin de asegurar que la empresa se enfoque en beneficios colectivos y procure la mejora constante de sus asociados y la comunidad, acciones que se verán reflejadas en su Balance Social.


La Superintendencia de la Economía Solidaria supervisa la efectividad del derecho de participación en las organizaciones solidarias mediante el seguimiento al cumplimiento de las normas estatutarias y legales que garantizan la democracia interna.

Dicha vigilancia se materializa a través de la revisión de actas de asambleas, procesos electorales, estructura de los órganos de administración y control, y mecanismos de participación activa de los asociados. Además, verifica que se respeten principios como "un asociado, un voto", y promueve la rotación de liderazgos, la inclusión y el control social. Lo anterior se realiza con base en lo establecido en la Circular Básica Jurídica, especialmente en el Capítulo VIII, que exige a las entidades reportar información clave sobre su gestión en materia de gobernanza y participación.

Transformación Digital

La transformación digital es un proceso estructural en el que las organizaciones del sector solidario integran tecnologías digitales en sus operaciones, modelos de negocio y relaciones con sus grupos de interés. Este proceso busca aumentar la eficiencia, la agilidad y la capacidad de respuesta, pero en el sector solidario adquiere una dimensión social profunda bajo el principio de "no dejar a nadie atrás".

El avance tecnológico no debe ser excluyente ni profundizar las brechas existentes. Por lo tanto, la transformación digital debe centrarse en fortalecer las capacidades institucionales, gestionar el cambio organizacional



y generar valor social, con el objetivo de aumentar los beneficios para los asociados.

Los pilares estratégicos de la transformación digital incluyen:

- *Gobernanza digital*: Orienta y supervisa la transformación tecnológica a través de estructuras formales que facilitan la toma de decisiones estratégicas, integrando la sostenibilidad, la ética y la inclusión digital.
- *Rediseño de Procesos*: Optimiza las operaciones del sector solidario para mejorar la eficiencia y la calidad, utilizando herramientas tecnológicas y adaptándose a las necesidades territoriales.
- *Capacidades digitales y cultura organizacional*: Fortalece las habilidades digitales del talento humano mediante formación continua y una cultura que fomente la innovación, la participación y la cooperación.
- *Arquitectura tecnológica interoperable y segura*: Permite la integración y protección de soluciones digitales mediante estándares abiertos, automatización y seguridad de la información, lo que fortalece la confianza de los asociados.
- *Enfoque centrado en el usuario*: Diseña soluciones tecnológicas que son accesibles e inclusivas, adaptadas a la diversidad de los asociados. Esto se integra en toda la cadena de valor digital y utiliza mecanismos de retroalimentación para la mejora continua.

La Superintendencia de la Economía Solidaria supervisa la transformación digital de manera estratégica, preventiva y orientada a resultados, promoviendo el uso de las TIC como herramienta de transparencia y cumplimiento normativo.

El análisis se basa en la existencia de un Plan de Transformación Digital (PTD) que sirve como hoja de ruta. De esta forma, la supervisión evalúa el estado de madurez digital de la entidad, la calidad técnica del PTD, el cumplimiento de metas, el uso de recursos y el impacto en la inclusión y la satisfacción del usuario. La Superintendencia asegura que los procesos digitales sirvan al modelo solidario y no lo distorsionen, utilizando la tecnología para ampliar derechos y mejorar la experiencia de los asociados.

En muchos casos, las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales pertenecientes al tercer (3er) nivel de supervisión invierten más recursos en tecnología, lo que representa un gasto significativo que impacta otros aspectos de la ESS. Desde la Supersolidaria, evaluaremos el avance tecnológico de las empresas teniendo en cuenta las capacidades de cada una, y propiciando espacios de servicios compartidos para la implementación de planes ajustados a la realidad de cada empresa.

Crecimiento y sostenibilidad

La Superintendencia supervisa el comportamiento de las empresas solidarias para asegurar que sus planes estratégicos garanticen la generación de ingresos suficientes para mantenerse en el mercado, satisfaciendo las necesidades de sus asociados y clientes. El crecimiento se considera un factor de supervisión permanente, el cual se verifica a través del comportamiento de los activos, los ingresos, la liquidez y la solvencia.

Así, el crecimiento en el sector solidario está intrínsecamente ligado a la responsabilidad social, ya que su propósito es brindar beneficios colectivos a los asociados, sus familias y la comunidad a través del Balance Social.

Es evidente que las empresas del sector solidario compiten con otros tipos de empresas en el mercado, que producen o venden productos y ofrecen servicios similares, lo cual las obliga a adoptar acciones para atraer a los mismos clientes o consumidores dentro de un mercado.

Esos esfuerzos por mantener las ventas o ingresos, o su participación dentro del mercado, demuestran la necesidad de mantener un crecimiento constante a través de nuevos productos, líneas de crédito, sucursales, empleados, equipos; de mejorar la calidad de sus activos, mejorar su rentabilidad o realizar nuevas inversiones.


De esta manera, el crecimiento es un factor de supervisión permanente, que se verifica a través del comportamiento del nivel y **calidad de activos**, de la **capacidad (solvencia)** para generar nuevos recursos para reinvertirlos en la misma empresa en beneficio de sus asociados, de la **liquidez** suficiente para cubrir sus obligaciones de corto plazo y del **nivel de ingresos**.

A continuación, se dará un poco más de detalle sobre estos factores clave en la supervisión:

Calidad de los activos

La principal fuente de fondeo de las organizaciones vigiladas son los aportes y los depósitos (para el caso de las empresas solidarias autorizadas por la Ley o por esta Superintendencia), recursos que se invierten en activos (inversiones, cartera, propiedad, planta y equipo, entre otros) para el desarrollo del objeto social que se han propuesto, razón por la cual la calidad de éstos, definida en función del nivel de riesgo que ostentan, denota la gestión de las entidades y la protección de los recursos entregados por los asociados.

En desarrollo de ello, el esquema de supervisión hace principal énfasis en revisar la calidad de estos activos, entendiendo que corresponden a los recursos que han invertido los asociados como capital de riesgo y deben ser protegidos, tal y como lo ordena el mandato legal, función que ha sido asignada directamente a esta Superintendencia.



y que por lo tanto prestan servicios de ahorro y crédito, fondos de empleados, asociaciones mutuales, que conforman el denominado subsector de ahorro y crédito, y que por lo tanto desarrollan la actividad de crédito, vemos necesario incorporar elementos de supervisión adecuados y adaptados a las características de dichas entidades y que permitan evidenciar posibles riesgos en la operación.

La calidad de los activos constituye por lo tanto, un factor determinante para la rentabilidad y sostenibilidad de una empresa solidaria, con lo cual se pone de manifiesto que el análisis de los riesgos asociados a la actividad que desarrollan, esto es, riesgo de crédito, operativo, de mercado, de liquidez, es necesario dado que se podrían materializar, conllevando pérdidas que ponen en riesgo los recursos de los asociados, por lo cual esta Superintendencia ha dado lineamientos en esta materia al Sector, a través del Sistema Integral de Administración de Riesgos, en la Circular Básica Contable y Financiera.

El proceso de supervisión relacionado con la relevancia del análisis de la calidad de los activos está sujeto a la consideración de varios factores, tanto internos como externos que pueden ser de tipo legal, financiero, operativo y de mercado, es así que en los aspectos relacionados con el factor legal se hace indispensable considerar la regulación normativa existente para las empresas solidarias expedida, no solo por parte de esta Autoridad de Supervisión, sino también por otras entidades.

Los factores financieros deben considerar la capacidad desarrollada por la organización solidaria para atender sus obligaciones, así como el normal funcionamiento de las actividades propias de su objeto social, es decir, para el otorgamiento de créditos, el manejo de inventarios, el control del financiamiento en la venta de productos, el mantenimiento de la propiedad, planta y equipo necesario para la producción o prestación de servicios.

Así mismo deben considerarse los factores operativos asociados a la actividad, relacionados principalmente con la capacidad de estas empresas solidarias para la generación del flujo de caja o liquidez, para garantizar el capital de trabajo y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con asociados y terceros, y en general para cubrir el nivel de riesgo al cual se encuentran expuestas.

Dadas las particularidades en el tipo de entidades vigiladas por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el modelo de supervisión ha incorporado elementos y metodologías para el análisis de la calidad de los activos.

Solvencia

En las empresas solidarias, el patrimonio está constituido entre otros, por los excedentes que se generan en la operación, los aportes sociales individuales que realizan los asociados y las reservas y fondos patrimoniales que se incrementan con excedentes, los cuales deben ser suficientes para pagar los compromisos adquiridos con terceros en las condiciones pactadas.

Esta capacidad de generar recursos para enfrentar las dificultades derivadas del riesgo que asumen las empresas solidarias al desarrollar su objeto social, se denomina "Solvencia" y constituye un factor clave de verificación en la labor de supervisión.

En este sentido, la Superintendencia mediante herramientas¹⁵ creadas para monitorear la solvencia de las entidades, realiza seguimiento sobre **(i)** los resultados del ejercicio, por cuanto al ser negativos (pérdidas del ejercicio) podrán afectar la estabilidad patrimonial y sostenibilidad de las organizaciones; **(ii)** sobre el tipo de inversiones de capital que realizan, para detectar posibles contagios de sector; **(iii)** respecto al cumplimiento o no del pago de aportes, para garantizar la fuente de financiamiento primaria y **(iv)** sobre la calidad de los activos y el nivel de riesgo que ostentan.

Así mismo, la supervisión analizará en forma integral la solvencia con el nivel de gestión de los administradores para planear y ejecutar estrategias que garanticen el crecimiento sostenible y la estabilidad financiera, por cuanto indicará la capacidad de la empresa solidaria para producir o distribuir eficientemente bienes o servicios a través del tiempo, permitiendo con ello, la protección de los recursos de los asociados, y la satisfacción de sus necesidades.

Liquidez

Uno de los factores de permanente seguimiento en la supervisión es el nivel de liquidez de las empresas solidarias, por cuanto, indica la capacidad que tienen de cubrir sus deudas y gastos a corto plazo, de mantener un flujo de caja positivo y de generar ingresos en forma constante.


De esta manera, la liquidez es un factor que determina la estabilidad financiera de una organización, por cuanto les permite explorar oportunidades de crecimiento y ejecutar soluciones efectivas y oportunas para afrontar los desafíos que se presentan en la operación.

Como autoridad de supervisión, el seguimiento se focaliza en evaluar si las empresas solidarias vigiladas han determinado estrategias o planes para el manejo de liquidez, verificando que consideren los aspectos necesarios para evitar el incumplimiento de los compromisos pactados en sus operaciones, entre ellos:

- Gestión de la liquidez en el corto, mediano y largo plazo.
- Análisis de factores estructurales y coyunturales de la empresa solidaria.
- Medición (cálculo) del riesgo de liquidez en diferentes escenarios de tasas y precios, condiciones del mercado y comportamiento de instrumentos financieros que conforman los portafolios de tesorería.

Para tal efecto, la Superintendencia soporta su ejercicio de supervisión en los lineamientos establecidos en la Circular Básica Contable y Financiera, particularmente en lo relacionado con el Sistema de Administración de

¹⁵ Intranet- aplicativos internos- tableros GAD- Tableros de control para la supervisión- Tablero de solvencia y solidez



Riesgo de Liquidez (SARL), que contempla etapas, elementos y responsables de la gestión, destacando el rol del comité interno de liquidez dentro del sistema.

Balance Social

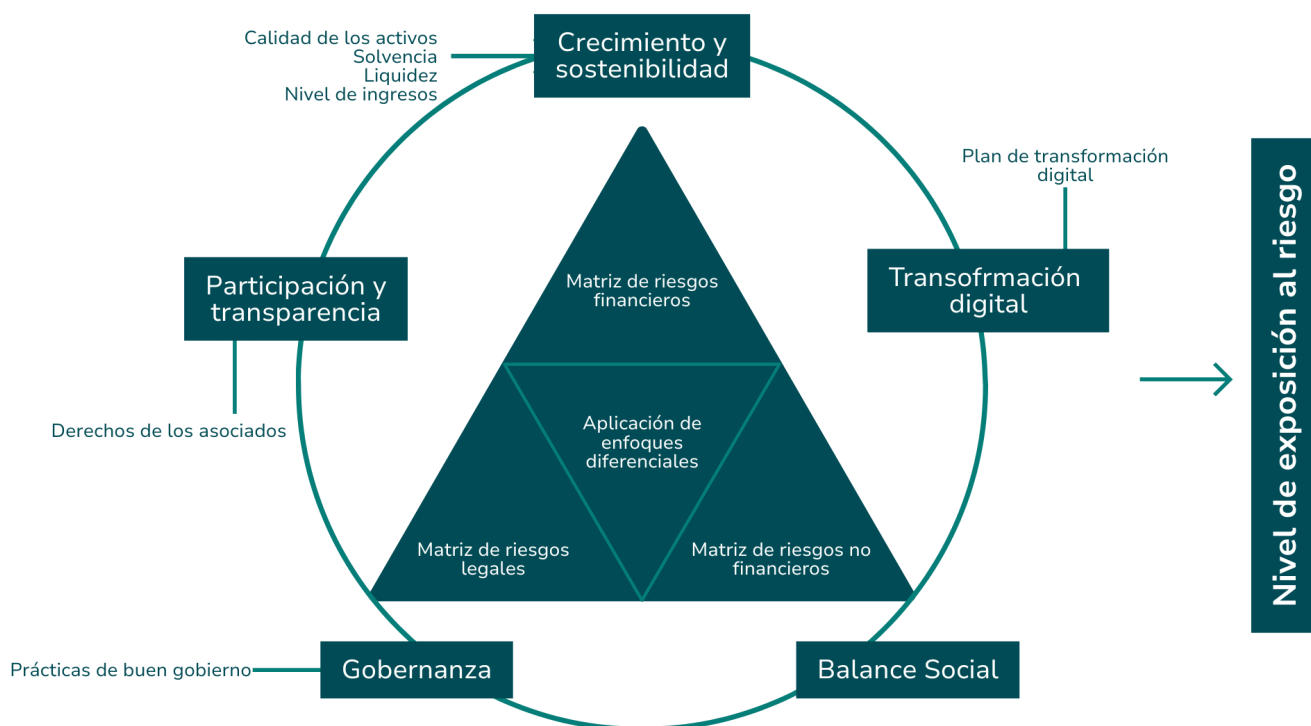
Finalmente, se precisa que este concepto de crecimiento en el sector solidario necesariamente está ligado al balance social, por cuanto es la esencia por la que se crean este tipo de empresas, es decir, la producción y la prestación de bienes y servicios no tienen otro propósito más que el brindar beneficios a los asociados mediante el **"Balance Social"**, entendido como la ganancia "no financiera" que se obtiene por pertenecer a estas empresas, a través de actividades, planes o estrategias que buscan mejorar la calidad de vida de los asociados, sus familias y de la comunidad en general.

De esta manera, el sector solidario no propende por beneficios individuales, por el contrario su alcance es "colectivo" y procura la mejora constante de sus asociados, directivos, empleados, partes relacionadas y la comunidad en donde opera, apoyando iniciativas sociales y generando confianza, lo que permite que sea sostenible.

La Supersolidaria incorporó además de los indicadores de balance social para Cooperativas de Ahorro y Crédito, el balance social para Fondos de Empleados, lo que permite medir el cumplimiento de la misión social y los principios cooperativos de las ESS. Cambiando el paradigma de la supervisión estrictamente financiera, como lo es en sí el propósito de esta política, incorporando indicadores de impacto social, ambiental y comunitario, así como el grado de satisfacción y bienestar de los asociados, trabajadores y comunidades beneficiarias.

Es por esto que se incorpora el Balance Social como un factor clave de supervisión. La política incorporará la medición del balance social para las demás cooperativas y asociaciones mutuales.

ESQUEMA DE SUPERVISIÓN



Herramientas para la aplicación del ciclo de supervisión de la PISBR

Teniendo en cuenta el ciclo orientado a una Supervisión Basada en Riesgos (SBR), desde la Superintendencia de la Economía Solidaria a nivel interno se dispondrá de la utilización de las siguientes herramientas y documentos para materializar las fases y análisis descritos en la presente PISBR:

- Política de Indicadores y Cálculos Financieros para la Supervisión.
- Política de Alertamientos para la Supervisión.
- Guía para la Implementación de mejores prácticas de buen gobierno para Empresas Solidarias Supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- Guía para la Supervisión Basada en Riesgos para empresas solidarias del subsector de Ahorro y Crédito y del Subsector Real.
- Guía de riesgos legales
- Guía interna para la evaluación de la implementación del SARLAFT.
- Matriz de verificación de riesgo SARLAFT.
- Guía para la aplicación de enfoques diferenciales en la supervisión.
- Guía para la aplicación de enfoques diferenciales en los procedimientos administrativos sancionatorios.
- Documento de aplicación de institutos de salvamento.

Lo anterior pone de manifiesto el compromiso a nivel técnico de la Superintendencia para iniciar y finalizar el ciclo de supervisión con base en criterios y lineamientos que se acompañan con la normatividad vigente y con los estándares de seguimiento requeridos, en función de las particularidades de las ESS, a fin de garantizar un acompañamiento integral.



Supersolidaria



Capítulo VII

Conclusiones

Capítulo VII. Conclusiones

La Política Integral de Supervisión Basada en Riesgos (PISBR) representa un cambio estructural y de perspectiva en la manera en que la Superintendencia de la Economía Solidaria ejerce sus funciones de inspección, vigilancia y control. Es una política que impulsa un modelo preventivo, diferencial y adaptativo, que deja atrás la visión meramente correctiva para anticiparse a las amenazas que puedan afectar la estabilidad de las organizaciones solidarias y la confianza de sus asociados.

Nuestra política integra la evaluación técnica de riesgos financieros, no financieros, legales, incluyendo otros riesgos como los relacionados con el gobierno corporativo, articulando estos elementos con enfoques diferenciales que permiten una supervisión centrada en el interés general y el fortalecimiento del sector de la economía solidaria.

Al reconocer la diversidad territorial, económica y social de las Empresas Solidarias Supervisadas, la política asume que la supervisión no es un ejercicio segmentado ni uniforme, sino un análisis integral que combina información cuantitativa y cualitativa, generando acciones proporcionales y contextualizadas. En este sentido, se promueve no solo la estabilidad financiera, sino también la sostenibilidad social y ambiental, garantizando que las empresas solidarias puedan cumplir su función económica con equidad, transparencia y responsabilidad.

Un componente clave de la PISBR es la incorporación de la tecnología y la analítica de datos, que permite fortalecer la capacidad de la Superintendencia para identificar patrones de riesgo, construir mapas sectoriales, implementar sistemas de alerta temprana y generar información útil tanto para la supervisión como para la toma de decisiones estratégicas por parte de las propias organizaciones.

La política también refuerza el énfasis en el buen gobierno cooperativo, la educación financiera y la cultura de la autogestión del riesgo, entendiendo que la supervisión es más efectiva cuando las entidades vigiladas asumen un rol activo en su propio fortalecimiento institucional.

En última instancia, esta política busca consolidar un sistema de supervisión moderno y cercano, que actúe como herramienta para impulsar el desarrollo del sector, elevar sus estándares de gestión, reducir los riesgos sistémicos y proteger los derechos de los asociados y asociadas. Con ello, la Superintendencia reafirma su compromiso de acompañar, orientar y fortalecer a las empresas solidarias, para que estas sigan siendo motores de inclusión, cohesión social y generación de valor para el país.



Supersolidaria

