



**GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES
DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Código:
GU-SUPE-027
Septiembre - 2025

Revisión: 00

1. OBJETIVO:

Establecer lineamientos y orientaciones para la aplicación de enfoques diferenciales en las actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en adelante "Supersolidaria".

2. ALCANCE:

La presente guía es de obligatorio cumplimiento para los(as) servidores(as) públicos(as) y contratistas que hagan parte de la Supersolidaria y se aplica a todas las actuaciones administrativas sancionatorias que se adelanten.

Con la adopción de la presente guía se busca implementar estrategias que permitan la caracterización de las empresas solidarias supervisadas, en adelante "las ESS", que estén conformadas por sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo, a título enunciativo, las siguientes personas:

- Adolescentes y adultos mayores.
- Personas con discapacidad física, auditiva, visual, sordoceguera, intelectual, psicosocial y múltiple.
- Indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, gitanos (Rom).
- Mujeres.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria



**GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES
DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Código:
GU-SUPE-027
Septiembre - 2025

Revisión: 00

- Madres o padres cabeza de hogar.
- Personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- Víctimas del conflicto armado.
- Campesinas.
- Firmantes de paz.
- Actores de la economía popular.
- Población migrante.
- Desplazadas.
- Personas que se encuentran en extrema pobreza.
- Recicladores.
- Población privada de la libertad preventivamente.

Los lineamientos u orientaciones descritos en esta guía deben ser aplicados de acuerdo a las etapas y principios descritos en el MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

3. GLOSARIO:

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Dignidad humana: De acuerdo con su ubicación en la Constitución Política, se trata de un valor superior y principio fundante que exige el reconocimiento a todas las personas del derecho a recibir un trato acorde a su naturaleza humana¹.

Así mismo ha sido reconocido como derecho fundamental autónomo, la Corte Constitucional ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana.

Enfoque de derechos humanos: Abarca la protección de derechos fundamentales y se basa en los principios de universalidad y no discriminación, se sitúa desde la perspectiva de la dignidad humana y la responsabilidad del Estado no solo en el sentido de no vulnerarlos, sino también en promoverlos, protegerlos y garantizarlos a través de implementación de medidas y acciones que permitan la materialización de los derechos fundamentales de manera inequívoca y efectiva. Proviene del desarrollo del cumplimiento de tratados internacionales en derechos humanos tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre derechos Humanos; en Colombia se establecen por disposición Constitucional directa los estipulados en los artículos 1, 2, 4, 5, 13 y 93, entre otros, el enfoque integral de los derechos humanos tiene aplicación en toda política de Estado.

¹ C 143-2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Constitución Política de Colombia, art. 1; Corte Constitucional, Sentencia SU-747 de 1998.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

En cuanto su materialización, guarda estrecha relación con la aplicación de enfoques diferenciales teniendo en cuenta que es una herramienta para garantizar, de manera real y efectiva, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Política. A partir de esta herramienta se entiende que, si bien todas las personas son iguales ante la Ley, esta les afecta de manera distinta en razón a su edad, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, salud física o mental, discapacidad o cualquier otra incluso la concurrencia de dos o varias de ellas, también conocido como enfoque interseccional.

En esa medida, cada caso requiere especial conocimiento de las particularidades del individuo o grupo poblacional al que se va a atender, asistir o proteger, y en consecuencia no presentar fórmulas o estándares estáticos en su implementación y, muy por el contrario, exige flexibilidad².

Enfoques diferenciales: Son una forma de análisis, actuación social y política que, por una parte, identifica y reconoce las vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos poblacionales e individuos; y por otra, sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo.

A partir del reconocimiento de las diferencias y sus implicaciones, los enfoques diferenciales buscan la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y

² Memorando 20231100028183 de fecha 30 de octubre de 2023, Superintendencia de la Economía Solidaria

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

económica, así mismo la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos³.

Enfoque interseccional: Este enfoque se presenta cuando un mismo sujeto de especial protección ostenta de manera simultánea dos o más características diferenciales, que les afectan de manera distinta en razón a su edad, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, salud física o mental, discapacidad o cualquier otra.

Este enfoque reconoce de manera integral las diferentes circunstancias que rodean al sujeto, las cuales al combinarse inciden en las personas. Este enfoque analiza cómo estas intersecciones crean experiencias de desigualdad.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado la necesidad de implementar acciones afirmativas y políticas públicas para su materialización. Esta Corte ha definido, en la Sentencia C-730 de 2017, la interseccionalidad en los siguientes términos:

"La interseccionalidad en la discriminación hace alusión al cruce de factores de discriminación, que hace que dichos factores se potencien o creen impactos específicos y diferenciados que suponen complejidades y medidas antidiscriminación distintas a las que se podrían pensar para el análisis de un factor específico aisladamente considerado. Se trata de una perspectiva conceptual que plantea que el desconocimiento de diferentes factores de discriminación que operan simultáneamente, puede llevar a fortalecer ciertos tipos de hegemonía."

³ CIDH, 2009; DNP, 2022; Corte Constitucional, Sentencia C-224 de 2017

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Género: Es un constructo social que traduce la diferencia a partir del binarismo hombre – mujer. El género determina lo que se espera, lo que se permite y lo que es valorado del concepto de lo que debería ser un hombre o una mujer en un contexto específico, lo cual se traduce en el rechazo hacia todo lo que se escape o se considere divergente a dichas categorías (no binario)⁴.

Identidad de género: Vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente profundamente. Ésta podría corresponder o no con el sexo (macho, hembra e intersexual) asignado al momento del nacimiento.

Actualmente existen dos categorías, que nos permiten entender esta vivencia, las personas cisgénero y transgénero.

Cisgénero: Persona que se identifica con el sexo – género asignado al nacer.

Transgénero: Persona que se no identifica con el sexo – género asignado al nacer. Actualmente existen las siguientes subcategorías: hombres trans, mujeres trans y personas no binarias⁵.

Caracterización: La caracterización de una población es un ejercicio tanto técnico como analítico que permite identificar y comprender las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que la definen, así como sus niveles de vulnerabilidad y dinámicas de transformación. Esta información resulta clave para adoptar medidas jurídicas

⁴ ONU Mujeres, 2017; Butler, 1990; Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2009

⁵ Principios de Yogyakarta, 2015; DNP, 2018; Corte Constitucional, Sentencia T-918 de 2014

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

y administrativas ajustadas a la realidad del territorio, fortaleciendo así los principios de equidad, inclusión, legalidad y justicia material.

Adolescente: Se entiende como adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1098 de 2006.

Adulto(a) mayor: Son todas las personas mayores a 60 años de edad quienes son sujetos de derecho y de especial protección constitucional, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 1850 de 2017, al respecto, se prefiere el término persona mayor.

Personas con discapacidad: De conformidad al artículo 2º de la Ley 1618 de 2013, en Colombia el término “personas con discapacidad” se refiere a individuos que presentan algún tipo de discapacidad o diferencia funcional en comparación con la mayoría de la población. Este término busca reconocer que las personas no son “incapacitadas”, sino que tienen habilidades o capacidades diferentes. La noción subraya la importancia de la inclusión, la igualdad de derechos y la eliminación de barreras sociales, físicas y actitudinales que puedan limitar su plena participación en la sociedad.

En el marco legal colombiano, especialmente con la Ley 1618 de 2013, el país garantiza los derechos de las personas con discapacidad, enfocándose en asegurar su inclusión, acceso a servicios y la eliminación de cualquier forma de discriminación. Se fomenta el respeto a la diversidad, buscando que las personas puedan desarrollarse en igualdad de condiciones y oportunidades en ámbitos como la educación, el empleo, la salud y el acceso a infraestructura.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniel Jimémez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Comunidades Indígenas: Son aquellos grupos de ascendencia americana que mantienen vivas sus tradiciones lingüísticas y culturales, una fuerte relación con el territorio ancestral y la naturaleza, así como una organización social y política propia.⁶

Grupos étnicos: Son aquellas comunidades que comparten un origen, una historia, una lengua, y unas características culturales y/o rasgos físicos comunes, que han mantenido su identidad a lo largo de la historia como sujetos colectivos. En Colombia se reconocen legalmente cuatro grupos étnicos: Indígenas, Afrocolombianos (incluye afrodescendientes, negros, mulatos, palenqueros de San Basilio), Raizales del archipiélago de San Andrés y providencia y Rom o gitano.

Autorreconocimiento: Criterio para captar la pertenencia étnica, el cual implica que cada persona por sí misma se reconoce como perteneciente a uno de los grupos étnicos o a ninguno.⁷

Pertenencia étnica: Se refiere a la identificación de las personas como integrantes de uno de los grupos étnicos, legalmente reconocidos. Los criterios de identificación son: el autorreconocimiento (identidad étnica), la lengua, usos y costumbres, la territorialidad, fuera de dicha circunscripción y los rasgos físicos⁸.

⁶ OIT, Convenio 169, 1989; Constitución Política de Colombia, art. 330; Corte Constitucional, Sentencia SU-510 de 1998

⁷ DANE, 2019

⁸ Ibidem

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Indígena: Persona descendiente de los pueblos originarios de América (amerindia) que tiene conciencia de su identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres de su cultura, que la diferencian de otros grupos⁹.

Pueblos indígenas: Conjunto de familias de ascendencia amerindia que se diferencian de otras del mismo grupo étnico, por características culturales específicas como la lengua, la cosmovisión, las relaciones de parentesco, la organización política y social, entre otras¹⁰.

Comunidades Afrodescendientes, Afrocolombianos: Se encuentran conformadas por personas que presentan una ascendencia africana reconocida y que pueden poseer rasgos culturales que les dan singularidad como grupo humano. Se incluyen en este grupo los Palenqueros de San Basilio, los Negros y Mulatos.¹¹

Comunidades negras: Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos¹².

Comunidades palenqueras: Están conformadas por los descendientes de los esclavizados que mediante actos de resistencia y de libertad, se refugiaron en los territorios de la Costa Norte de Colombia desde el Siglo XV denominados

⁹ OIT, Convenio 169, 1989; Constitución Política de Colombia, art. 330

¹⁰ Decreto 4633 de 2011; Corte Constitucional, Sentencia SU-510 de 1998

¹¹ Ley 70 de 1993

¹² Ibidem

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniel Jimémez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

palenques, a manera de ejemplo las siguientes: San Basilio de Palenque (Mahates – Bolívar), San José de Uré (Córdoba), Jacobo Pérez Escobar (Magdalena) y La Libertad (Sucre)¹³.

Raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia: Es la población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina descendientes de la unión entre europeos (principalmente ingleses, españoles y holandeses) y esclavos africanos. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (iglesia bautista) y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití. Dada su especificidad cultural ha sido sujeto de políticas, planes y programas socio-culturales diferenciados de otras comunidades negras del continente colombiano.¹⁴

Comunidades Gitanas (ROM): Son personas descendientes de pueblos gitanos originarios de Asia, con normas organizativas y rasgos culturales propios como el idioma romanés. Se es Rom o Gitano por descendencia patrilineal, la cual permite la ubicación de una persona en un determinado grupo de parentesco, todos comparten, entre otros aspectos, la idea de un origen común, una tradición nómada, sin perjuicio de los que se han arraigado en un territorio determinado, un idioma, un sistema jurídico la kriss Romaní, unas autoridades, una organización social, el respeto a un complejo sistema de valores y creencias, un especial sentido de la estética que conlleva a un fuerte apego a la

¹³ Ibidem
¹⁴ Ministerio del Interior. (2013). Política pública para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera. Bogotá D.C.: MinInterior. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/>
 UNESCO. (2005). *La lengua creole del Archipiélago de San Andrés y Providencia*. Patrimonio Cultural Inmaterial. Recuperado de <https://ich.unesco.org/>

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

libertad individual y colectiva, los cuales definen fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos étnicos de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 4 del decreto 2957 de 2010.

Madres o padres cabeza de hogar: La calidad de padre o madre cabeza de familia se otorga para aquel que asume la responsabilidad del hogar. Aunado a ello la ausencia en asumir la responsabilidad del otro padre debe obedecer a factores de fuerza mayor que no son predicables a la mera ausencia de éste, como tampoco a un reducido aporte o cumplimiento en los demás deberes que le atañen en su condición.

Adicionalmente es pertinente mencionar que conforme al parágrafo del Artículo 2 de la Ley 82 de 1993, la condición de Mujer Cabeza de Familia o padre Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario por cada una de ellas, expresando las circunstancias básicas del respectivo caso.

Personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas: Se refiere a las personas que a través de construcciones sociales y culturales se reconocen y establecen maneras de "ser hombre" o "ser mujer", a partir de las diferencias biológicas de los sexos. Esta mirada determinista deja por fuera formas singulares de subjetivar el género pues las identidades, incluyen un componente subjetivo vinculado al sentir y al ser. Por esto, el género con que las personas se identifican puede o no corresponder con el sexo-género jurídicamente asignado al nacer.¹⁵

¹⁵ Principios de Yogyakarta. (2007). *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Naciones Unidas. Recuperado de <https://yogyakartaprinciples.org/>

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Población LGBTI: Esta población se encuentra conformada por un grupo poblacional que se identifican como: lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como por aquellas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas. Esta población ha sido históricamente objeto de múltiples formas de discriminación, violencia y exclusión estructural, tanto en el ámbito social, institucional, público y privado, lo cual ha generado múltiples barreras para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales¹⁶.

Enfoque de género: Es un enfoque diferencial que está orientado a observar, estudiar y transformar las diferencias culturales, económicas y políticas, en la construcción del reconocimiento, posicionamiento y visibilización de mujeres y personas LGTBI en agendas sociales, políticas estatales entre otras.

Víctimas del conflicto armado: Su calidad es definida en el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011 el cual indica que, son aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2012). *Violencia contra personas LGBTI en América Latina y el Caribe: una agenda regional de derechos humanos y salud pública*. Washington, D.C.: OPS.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 2011

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Campesinos: Puede definirse como un "sujeto" intercultural, que se identifica como tal; involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. El acto legislativo No. 001 de 2023 lo define como:

"sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales."

Firmantes de paz: Son las personas que de manera voluntaria ingresaron a la reincorporación, visto como un proceso de estabilización socioeconómica de los firmantes de paz que entregaron sus armas, en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Farc-Ep), que se acogieron ó fueron aceptados en la JEP y demás procesos de paz realizados en Colombia.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia T-023 2016, ha definido a los firmantes de paz, como aquellos individuos que de manera voluntaria, individual o colectivamente, decide abandonar las filas de un grupo armado al margen de la ley al que pertenece, para entregarse a las autoridades estatales y reincorporarse a la vida civil dejando de lado la violencia y asumiendo el compromiso de vivir en paz, siendo obligación del Estado brindarle un especial apoyo y protección. La Corte ha destacado que pueden hallarse en situación de debilidad manifiesta cuando, en virtud del proceso de desmovilización, enfrentan dificultades superiores al resto de la población para garantizar su seguridad personal o para el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Actores de la economía popular: El término economía popular no cuenta con una única definición y se encuentra en constante reinterpretación de acuerdo con las diferentes realidades que involucra. Tradicionalmente, se encuentra vinculado a los términos de economía social o economía solidaria según el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Los actores de la Economía Popular y Solidaria (EPyS), agrupan los oficios desarrollados por las unidades económicas de baja escala, es decir, las personas, las familias, los micro negocios y las microempresas de los diferentes sectores de la economía. Asimismo, las formas asociativas como cooperativas, asociaciones, organizaciones civiles, etc.

Vendedores informales: Son sujetos revestidos de protección especial del Estado, teniendo en cuenta que son personas que se dedican a las ventas ambulantes debido a su situación de vulnerabilidad¹⁷.

Población migrante: Los y las migrantes son personas que se han desplazado por diversos motivos desde su lugar habitual de residencia a otro país. En ocasiones esta movilización ha sido en condiciones que han sido contrarias a la protección y garantía de sus derechos, generando que el ingreso, tránsito y permanencia en el país de destino sea en condiciones de vulnerabilidad, por lo que requieren de una protección especial por parte del Estado.

Desplazados: Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su

¹⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-090-20.htm>

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público, lo anterior de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

Personas que se encuentran en extrema pobreza: El término extrema pobreza refiere una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social.

La pobreza extrema es un término que se utiliza cuando una o varias personas no pueden satisfacer su necesidad más básica, la de alimentarse. Por lo tanto, el concepto de pobreza extrema hace referencia a una de las situaciones más graves que puede afrontar un ser humano. la pobreza se convierte en una barrera física, social, económica y cultural para que las personas ejerzan sus derechos¹⁸.

Recicladores: Son personas dedicadas a la separación y clasificación de los desechos, para darles un nuevo uso. Esto es esencial para su posterior reciclaje, pues tal proceso difiere según el tipo de material.

¹⁸ Concepto del Consejo de Estado mediante el cual indica que la condición de DESPLAZADO debe aplicarse en buena fe, ésta es una situación de facto que se configura por el cumplimiento de las circunstancias previstas en la Ley. De ello se deduce que el Registro Único de Población Desplazada no es el instrumento que determina la condición de desplazada de las personas.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/107/76001-23-31-000-2012-00306-01\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/107/76001-23-31-000-2012-00306-01(AC).pdf)

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Personas privadas de la libertad preventivamente: La Ley 906 de 2004 dispone en el artículo 295, la autorización preventivamente de la privación o restricción de la libertad del imputado con carácter excepcional; en atención a la garantía de la comparecencia al proceso o por representar riesgo para la sociedad o las víctimas entre otras, a pesar de que su aplicación sea necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales, en ocasión de la trasgresión de la Ley penal, éstas personas se encuentran bajo la vigilancia y protección del Estado y aún gozan de sus derechos civiles, toda vez que no cuentan con una sentencia condenatoria que restrinja sus derechos civiles, de conformidad a la SU 122-22 de la Corte Constitucional.

Procedimiento administrativo sancionatorio: Es aquel que utiliza la administración pública para ejercer su potestad sancionadora, para tal efecto, el procedimiento reglado que para estos efectos adelanta la Superintendencia de la Economía Solidaria como autoridad administrativa se fundamenta en su norma especial que es la Ley 454 de 1998 la cual define las facultades y competencias de control, inspección y vigilancia en el capítulo II artículo 36 y se complementa en lo no previsto con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La finalidad del procedimiento es la verificación de la comisión o no de infracciones a las normas del sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía, y que se adopte una decisión con fundamento en la Ley y en la preservación de los fines del Estado.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria



GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Código:
GU-SUPE-027
Septiembre - 2025

Revisión: 00

4. DESCRIPCIÓN - FUENTES JURÍDICAS APLICABLES:

La presente guía para identificación y aplicación de enfoques diferenciales se fundamenta en las siguientes normas nacionales e internacionales que orientan y respaldan la implementación de acciones afirmativas dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios:

4.1. Normatividad Constitucional

- Preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991
- Artículo 1
- Artículo 2
- Artículo 13
- Artículo 93

4.2. Normas Internacionales de Derechos Humanos

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas - Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista - Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico - Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista - Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, 2006)
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979)
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)
- Principios de Yogyakarta (2006 y 2017)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y Protocolo de 1967
- Principios Rectores de Deng sobre el Desplazamiento Interno (1998)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969)

4.3. Normatividad Legal y Administrativa Nacional

- Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Acto Legislativo 001 de 2024.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
<p>Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica</p>	<p>Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.</p>	<p>Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria</p>

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

- Ley 2272 de 2022.
- Memorando No. 20231100028183 del 30 de octubre de 2023 – Lineamientos para el control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad en procedimientos administrativos sancionatorios.
- Memorando 20231000026693 del 10 de octubre de 2023 emitido por la Superintendente de la Economía Solidaria, mediante el cual se dan lineamientos para la implementación de enfoques diferenciales en un acto administrativo de naturaleza sancionatoria.
- Las demás normas concordantes, que resulten aplicables al enfoque diferencial en actuaciones administrativas.

5. JUSTIFICACIÓN:

El enfoque en derechos humanos, también conocido como enfoques diferenciales, está encaminado a propiciar que personas históricamente discriminadas y marginalizadas, puedan en términos de igualdad acceder, ejercer y gozar de sus derechos sin ningún tipo de limitación injustificada.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Toma como referente la dignidad, la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de donde se derivan acciones preferenciales y diferenciales hacia los grupos excluidos e históricamente segregados de la sociedad, de una manera respetuosa, digna e integral, donde se reconozcan las condiciones particulares de cada grupo poblacional y los hechos de vulnerabilidad a los que se han visto expuestos y que requieren de respuestas institucionales que propicien el reconocimiento y garantía de derechos.

Incorporar e implementar los enfoques diferenciales a través de acciones afirmativas, permite avanzar en la garantía de derechos de las empresas solidarias conformadas por personas que afrontan diversas condiciones de vulnerabilidad; su aplicabilidad debe evaluarse durante toda la actuación administrativa, en todas sus etapas, lo anterior en concordancia de lo establecido en su artículo 13 de la Constitución Política, el cual dispone la obligación a cargo del Estado de promover acciones para que la igualdad sea real y efectiva, y de conformidad a lo dispuesto en los artículos 58 inciso 3, en virtud del cual el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad, así como lo establecido en el inciso 3 del artículo 333, el cual indica que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias.

Atendiendo la obligatoriedad de adoptar medidas en favor de grupos que ostentan contextos y particularidades de vulnerabilidad, y luego de realizado un análisis al interior de la Supersolidaria, se logró identificar que un porcentaje superior al noventa por ciento (90%) de las sanciones que históricamente se han impuesto, recaen en entidades conformadas por asociados que pertenecen a grupos poblacionales de especial protección constitucional o cuyos

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

activos son inferiores a las sanciones impuestas¹⁹, por lo que en Comité de Dirección celebrado el día 26 de septiembre de 2023 se puso en conocimiento la contingencia en relación con los procesos administrativos sancionatorios con ocasión al no reporte de información por parte de algunas entidades vigiladas del III Nivel de Supervisión.

Visto lo anterior, a través de memorando No. 20231000026693 del 10 de octubre 2023, el despacho de la Superintendente de la Economía Solidaria profirió los lineamientos para la atención de la contingencia en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, mediante el cual, estadísticamente respecto de las sanciones proferidas en los años 2022 y 2023, concierne a situaciones derivadas del no reporte de información, para el 2022 el total de organizaciones solidarias investigadas por la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria corresponde a 380 entidades, el 100% de ellas por No Reporte, de lo cual del total de las 349 entidades vigiladas, 257 son Cooperativas, y en estos casos, se pudieron identificar factores diferenciales en los cuales se debió considerar las situaciones de vulnerabilidad que verosímelmente les pudieron conllevar a incumplir con las obligaciones de reporte de información.

Frente al 2023, el estudio arrojó que el total de entidades investigadas por la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria son 185 entidades, el 96,7% (179 entidades) de ellas por No reporte, de las 134 de las 172 investigadas, son Cooperativas y en estos casos, se pudieron identificar que son empresas solidarias con situaciones de vulnerabilidad a las cuales les asiste la aplicación de enfoques diferenciales.

¹⁹ Memorando 20231000026693 del 10 de octubre de 2023.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Visto lo anterior, se tiene que la aplicación de sanciones desproporcionadas puede llevar a la liquidación de las empresas solidarias con circunstancias diferenciales, habida cuenta los distintos factores que les sitúan en los contextos propios de vulnerabilidad tales como la socioeconómica y geográfica, sin perjuicio de las demás aplicables, las cuales en conjunto o de manera desagregada, podrían generar un impacto negativo en la economía local y en la vida de las personas que dependen y desarrollan las finalidades de la economía solidaria, así como ir en contra de los mandatos de protección y fortalecimiento que tiene el Estado frente a las formas asociativas y solidarias de la propiedad.

Por tanto, la Superintendencia de la Economía Solidaria ha visto la necesidad de encaminar acciones afirmativas dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados en uso de las competencias de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo y la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la forma Asociativa.

A continuación, se describirán los elementos principales a tener en cuenta en procura de la protección de las actividades que desarrollan las empresas solidarias supervisadas, desde una perspectiva de fortalecimiento a las comunidades que visionan superar condiciones de vulnerabilidad a través de la misionalidad que se han propuesto con su objeto social, propendiendo así por el desarrollo social, económico y humano, incentivando a su vez a la protección de la naturaleza y la integración de las regiones.

6. GENERALIDADES:

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

El procedimiento que se debe adelantar dentro de la actuación administrativa se desarrollará siguiendo las siguientes directrices, teniendo en cuenta la etapa procesal en que se encuentre:

6.1. Averiguaciones Preliminares

Objetivo: Determinar si existen méritos para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio.

Medida afirmativa: Caracterizar la empresa solidaria objeto del eventual procedimiento administrativo sancionatorio por parte de la Entidad, identificando datos relacionados con:

- La composición de su base social, en lo correspondiente a: Edad, género, nivel de escolaridad, estrato socioeconómico, actividad económica principal, nivel de ingresos, ubicación geográfica, discapacidad, pertenencia étnica, núcleo familiar o personas a cargo, verificación si pertenece a población migrante, y cualquier otro que permita identificar la pertenencia a un grupo poblacional de especial protección constitucional.

Responsable: En la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la forma Asociativa, el Grupo de Investigaciones Administrativas Sancionatorias y en la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, el Grupo Jurídico; por conducto del servidor público o contratista a quien se la haya asignado el reparto de la actuación administrativa sancionatoria.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Definición: Es la etapa en la cual la Delegatura competente da apertura a la averiguación preliminar mediante acto administrativo de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 47 del C.P.A.C.A., (auto de apertura de averiguaciones preliminares) y en uso de sus facultades emprende actividades de comprobación de los presuntos hechos contentivos en la recepción de la presunta infracción, los cuales en el evento de identificar la existencia de mérito, los resultados de dichas indagaciones constituirán los antecedentes del procedimiento administrativo sancionatorio a adelantar por parte de la Entidad, sin perjuicio de los hechos sobrevinientes dentro de la actuación.

En razón de la identificación y viabilidad de aplicación de enfoques diferenciales a las empresas solidarias conformados por grupos poblacionales de especial protección que ostentan condiciones y contextos de vulnerabilidad, se realizará el decreto e incorporación de pruebas de oficio en el auto de apertura de la averiguación preliminar. A modo de ejemplo sin que se entienda como tarifa probatoria, las siguientes diligencias:

6.1.1. Sobre la caracterización socioeconómica de los asociados

- Oficiar al Grupo de Analítica de Datos o a la Intendencia respectiva o al grupo interno de trabajo, funcionario o contratista que tenga la capacidad de determinar la información correspondiente, para que se sirva rendir un informe sobre la caracterización de la base social de la empresa solidaria.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

- Oficiar a la oficina asesora de Planeación y Sistemas, la información contenida en el reporte del formato 9999, titulado asociados, empleados y terceros, e incorporar al expediente.
- Oficiar a la oficina asesora de Planeación y Sistemas, la información contenida en el Anexo 5, titulado Formulario de vinculación del asociado e incorporar al expediente.
- Oficiar a la empresa solidaria, se sirva suministrar la información contentiva en el formato de vinculación del asociado e incorporar al expediente.
- Oficiar a la empresa solidaria para que se sirva remitir la caracterización de la composición de su base social identificando, edad, género, nivel de escolaridad, estrato socioeconómico, actividad económica principal, nivel de ingresos, ubicación geográfica, si tiene discapacidad describir cuál, pertenencia étnica, núcleo familiar o personas a cargo, verificación si pertenece a población migrante, y cualquier otro que permita identificar la pertenencia a un grupo poblacional de especial protección constitucional.
- Decretar de oficio una visita in situ a la empresa solidaria con el fin de acceder a la documentación o información requerida.
- Oficiar a la entidad territorial donde se encuentra domiciliada la empresa solidaria para que por su conducto se obtenga la información y documentación requerida para su localización.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
<p>Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas - Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista - Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico - Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista - Oficina Asesora Jurídica</p>	<p>Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.</p>	<p>Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria</p>

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

- Las demás que a juicio del gestor resulten pertinentes, conducentes y necesarias, para la identificación y determinación del enfoque diferencial aplicable al caso en concreto.

6.1.2. Sobre las condiciones de localización geográfica de la organización

Para el análisis de las condiciones de localización geográfica de la empresa solidaria que nos permita inferir que las mismas ameritan la aplicación de un enfoque diferencial teniendo en cuenta las particularidades de cada caso en concreto, a modo de ejemplo se podrán tener en cuenta las siguientes:

- Consulta en la página web del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, como entidad proveedora de información geográfica, catastral y agrológica en Colombia, respecto a la ubicación geográfica de la empresa solidaria en territorio nacional.
- Verificar si en el territorio donde se ubica la empresa solidaria se encuentra catalogada como zona dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET²⁰ o en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado ZOMAC²¹.

²⁰<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/#:~:text=%C2%BF%20Que%20son%20los%20pdet%20?rural%20que%20requieren%20170%20municipios>.

²¹ Definido en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, así: *son las zonas más afectadas por el conflicto armado. Las ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).*

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniel Jiméneez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

- Consultar al Ministerio de Medio Ambiente si la empresa solidaria hace parte de proyectos que promuevan actividades relacionadas con el fomento, desarrollo y demás concernientes a la preservación del medio ambiente.

6.1.3. Sobre las condiciones de conectividad y accesibilidad del territorio en el que se encuentra localizada la organización

Adicionalmente, deberá oficiar a la autoridad que corresponda, emita certificación respecto de las condiciones de conectividad y accesibilidad existente en la georreferenciación donde se ubica la empresa solidaria de conformidad a la dirección que se registra en el certificado de existencia y representación legal y social de la empresa solidaria objeto de cargos.

Cuando la información se encuentre disponible para consulta en la página web de la entidad competente, se deberá ordenar que se incorpore al expediente la consulta sobre las condiciones de conectividad y accesibilidad existente en la georreferenciación donde se ubica la empresa solidaria.

6.1.4. Sobre las condiciones de constitución de la Empresa solidaria

Oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS. El gestor responsable de instruir el proceso administrativo sancionatorio, deberá elaborar para la firma de la autoridad sobre la cual recae la facultad

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

sancionatoria, oficio dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS- hoy Unidad Solidaria, la cual deberá acreditar si la vigilada ha recibido formación respecto al cumplimiento de las obligaciones que le corresponden de acuerdo con su régimen jurídico.

6.1.5. Requerimiento previo a la Empresa Solidaria

El gestor responsable de adelantar las averiguaciones preliminares deberá requerir a la empresa solidaria informando el incumplimiento de las obligaciones de reporte de la información, el cual deberá indicar a su vez la forma, el término y los mecanismos idóneos para la subsanación de estos. La empresa tendrá una única oportunidad de subsanación.

Aunado lo anterior, se deberá así mismo solicitar a la empresa solidaria aporte información correspondiente a la caracterización socioeconómica de los asociados identificando, edad, género, nivel de escolaridad, estrato socioeconómico, actividad económica principal, nivel de ingresos, ubicación geográfica, si tiene discapacidad describir cuál, pertenencia étnica, núcleo familiar o personas a cargo, verificación si pertenece a población migrante, y cualquier otro que permita identificar la pertenencia a un grupo poblacional de especial protección constitucional.

En caso de obtener respuesta por parte de la empresa solidaria se deberá analizar la completitud de la información reportada y evaluar si con la respuesta obtenida se cumplen las observaciones solicitadas. En el evento de no ser satisfechas quien tenga a cargo el expediente deberá continuar con el impulso procesal correspondiente.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Este requerimiento de subsanación previa sólo aplicará para organizaciones del tercer nivel de supervisión y a las conductas que puedan ser subsanables, dependiendo de su grado de ilicitud sustancial y afectación a los intereses protegidos por la administración, conforme al análisis que debe realizar cada operador jurídico de acuerdo con criterios objetivos, análisis que debe constar en el expediente.

6.1.6. Análisis de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad del inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio

Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, agotada la etapa de averiguaciones preliminares, el gestor deberá realizar un análisis con la finalidad de dar inicio formal del procedimiento administrativo sancionatorio. Este análisis se enmarca en el cumplimiento de los principios constitucionales que orientan el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, en armonía con el debido proceso administrativo y los criterios de justicia material²², aguardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en el MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

²² Desde sus primeros pronunciamientos la Corte se ha referido al principio de la justicia material señalando que el mismo "se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Por el contrario, exige una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales". Sentencia T-339/15

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Para ello, el gestor deberá aplicar el test de proporcionalidad desarrollado por la Corte Constitucional en las sentencias C-144 de 15, C-093 de 2001, T-406 de 1992 y C-673 de 2001, entre otras, cuyo objetivo es evitar que el ejercicio de la facultad sancionatoria estatal se traduzca en una carga excesiva, arbitraria o innecesaria para los administrados, en especial cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional o empresas solidarias en contexto de vulnerabilidad.

Para dicho análisis, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han aplicado el enfoque basado en tres elementos²³:

- a) Juicio de idoneidad: Verifica si la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio es adecuada para alcanzar el fin legítimo perseguido por la administración, esto es, la garantía del cumplimiento normativo y la protección del interés general.
- b) Juicio de necesidad: Evalúa si existen medios alternativos, menos gravosos para la entidad vigilada, que permitan obtener el mismo resultado, tales como requerimientos preventivos, acciones pedagógicas, programas institucionales de fomento o subsanación voluntaria.
- c) Juicio de proporcionalidad en sentido estricto: Este subprincipio exige ponderar los beneficios que se derivarían del inicio del proceso frente a los perjuicios que pudiera generar, en atención a la naturaleza y

²³ Sentencia C-144/15.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

nivel de lesividad de la conducta, el impacto sobre la empresa solidaria, su capacidad operativa, su nivel de activos y su pertenencia a poblaciones vulnerables.

El análisis de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio debe realizarse en cada una de las etapas procesales, con el propósito de garantizar la aplicación efectiva de acciones afirmativas orientadas a la protección de las empresas solidarias sujetas a especial vigilancia. Este análisis busca, en primer lugar, evitar el desgaste institucional derivado de la activación innecesaria del aparato sancionador, y prevenir la imposición de medidas que puedan resultar lesivas o desproporcionadas frente a la capacidad operativa o financiera de las organizaciones, especialmente aquellas clasificadas en el nivel III de supervisión.

Asimismo, pretende asegurar la materialización de los mecanismos preventivos diseñados por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en particular los implementados en el marco de la estrategia "Ruta Solidaria por la Paz", mediante los cuales se fomenta la cultura del cumplimiento a través de acciones pedagógicas, campañas informativas y acompañamiento institucional.

El gestor del proceso deberá valorar, además, el grado de lesividad de la conducta investigada, considerando el contexto económico, social y territorial de la entidad, así como la capacidad real de sus representantes para comprender el impacto del incumplimiento.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Finalmente, es indispensable aplicar criterios analíticos que, sin constituir eximentes de responsabilidad, fortalezcan la eficacia del procedimiento sancionatorio desde una perspectiva correctiva y no exclusivamente punitiva, reconociendo si la empresa solidaria ha accedido previamente a actividades institucionales de formación o fomento, lo cual puede incidir en la valoración de su conducta. Este enfoque integral permite garantizar una actuación administrativa ajustada al principio de justicia material, protegiendo la función social de las empresas solidarias y asegurando la racionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora.

La importancia del análisis de razonabilidad radica en la estrecha relación que tiene con la materialización del debido proceso, el cual al ser un principio que es inherente al Estado de Derecho, busca esencialmente que el ejercicio de determinadas funciones se lleve a cabo bajo parámetros normativos previamente establecidos, que erradiquen la arbitrariedad en la adopción de decisiones. En materia administrativa, este principio, ha tenido un desarrollo jurisprudencial.²⁴

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad y autonomía e independencia de los jueces, entre otras.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa; 29 de enero de 2014.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa²⁵.

Respecto al debido proceso administrativo en contextos sancionatorios, la Corte Constitucional en Sentencia C -162 de 2021 ha reconocido que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia de los procedimientos administrativos. Este margen, que incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos está sometido a unos límites.

"...esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria"²⁶

Una vez agotadas las averiguaciones preliminares necesarias para la identificación del(los) posible(s) trasgresor(es) de la(s) presunta(s) conducta (s) infractora(s), el gestor deberá hacer un análisis integral sobre la necesidad de dar inicio al Procedimiento Administrativo Sancionatorio, con el fin de determinar, si éste resulta razonable y proporcional

²⁵ Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio Superintendencia de la Economía Solidaria. Pág. 9

²⁶ Sentencia C-204 de 2003, reiterada en las Sentencias C-331 de 2012, C-400 de 2013 y C-361 de 2016.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

o, si existen otros mecanismos idóneos para que cumplan con la finalidad de disuadir la no ocurrencia de la conducta y no resulte confiscatorio por parte de la administración.

Así mismo, el análisis de los elementos anteriormente señalados, deberá realizarse en cada uno de las etapas procesales en procura de agotar adecuadamente las acciones afirmativas aplicables en cada caso particular, lo anterior no sólo permite la materialización de los postulados constitucionales y la normativa internacional que al respecto ha sido ratificada en Colombia, en salvaguarda de personas que revisten características de especial protección también que las cargas operativas institucionales no sean desproporcionadas en el sentido que, poner en operación la facultad sancionatoria implica la destinación de recursos físicos, tecnológicos y administrativos, de lo cual para el caso de las infracciones por no reporte de información que deben realizar las empresas solidarias catalogadas dentro del III nivel de supervisión, atendiendo que presentan capacidad operativa reducida, las sanciones derivadas del Procedimiento Administrativo Sancionatorio adelantado podrían lesionar de manera considerable el patrimonio de la vigilada situándola en riesgo en su operatividad y en consecuencia continuar desarrollando la actividad económica que se propusieron en el acuerdo cooperativo.

Visto lo anterior, el análisis de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad reviste gran importancia, por lo tanto, debe fundamentarse de manera integral y en consideración al nivel de activos de la empresa solidaria objeto de investigación.

6.2. Auto De Formulación De Pliego De Cargos:

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

6.2.1. Auto de inicio del proceso administrativo sancionatorio con formulación de cargos

Es la actuación a través del cual se da inicio del proceso administrativo sancionatorio el cual debe incluir la formulación de los cargos. El inicio del proceso administrativo sancionatorio a través de la formulación de cargos es un acto motivado, contra el cual no procede recurso alguno.

Deberá contener una síntesis de los hechos constitutivos de las posibles infracciones, de las pruebas allegadas hasta ese momento y de las normas que se estiman infringidas, exponiendo en el concepto de la violación y/o las razones del posible incumplimiento, se deberá consignar las actuaciones adelantadas en la etapa preliminar que hayan conducido a la identificación y determinación que la vigilada ostenta particularidades de aplicación de enfoque diferencial toda vez que dicho auto es fuente de información e insumo principal para proferir la Resolución por la cual se implementa el enfoque diferencial y establece la graduación de la sanción correspondiente, aguardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en el numeral 2.1. del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria

6.2.2. Notificación del auto que da inicio al proceso administrativo sancionatorio que formula cargos

Luego de surtido el trámite de notificación personal y por aviso, a través del equipo de publicidad de actos administrativos y en caso de no contar con certificación de entrega efectiva al destinatario, aguardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en el numeral 2.2. del Manual de Procedimiento Administrativo

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Sancionatorio de la Supersolidaria, se procederá de la siguiente manera, con la finalidad que la empresa solidaria se vincule efectivamente al Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

Se deberán adelantar gestiones complementarias en virtud del principio Constitucional de colaboración armónica entre entidades, de conformidad a la obligación de coordinar las actuaciones de acuerdo con el cumplimiento de los fines del Estado, con el fin de solicitar un apoyo administrativo para lograr la ubicación y notificación del destinatario a través de exhorto o despacho comisorio (Art. 37 C.G.P.). Lo anterior con el fin de solicitar un apoyo administrativo para surtir la notificación, por medio de la cual se le encomienda a otra autoridad distinta, para que la efectúe y que deben realizarse en pro de la garantía del debido proceso y el derecho a la defensa en atención a la existencia de lugares que sean de difícil acceso o a falta de cobertura por parte del operador logístico de correspondencia certificada; subsidiariamente en orden de prelación las siguientes:

- A través de la entidad territorial donde se ubica la empresa solidaria.
- Defensoría del Pueblo, a través de la regional donde se ubica la empresa solidaria.
- Personería municipal donde se ubica la empresa solidaria.
- Inspector de policía, donde se ubica la empresa solidaria.
- Jefe del resguardo indígena donde se ubica la empresa solidaria.

Lo anterior, además de la parte motiva deberá contener:

- Adjunto los documentos pertinentes y anexos al auto para realizar el trámite a completitud.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

- Debe expresar los términos para el trámite oportuno (mínimo 15 días).
- Datos conocidos de ubicación de manera clara y completa de la dirección que permitan ubicar al citado.
- Los demás que estime pertinentes.

6.3. Presentación de descargos:

Si presenta: El gestor a cargo deberá verificar la oportunidad de radicación de los mismos posteriormente y atendiendo a las necesidades del Proceso Administrativo Sancionatorio evaluará la necesidad de realizar decreto probatorio dentro del mismo, aguardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en el numeral 2.3. del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria.

No presenta: Se deberá dar continuidad al impulso procesal, aguardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en numeral 2.3. PRESENTACIÓN DE DESCARGOS del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria, de conformidad con las disposiciones normativas señaladas por la Ley 1437 de 2011.

En todo caso, el gestor a cargo deberá hacer un análisis de contexto frente al hecho procesal de la no presentación de descargos al momento de proyectar la resolución que pone fin al proceso administrativo sancionatorio, tomando en consideración si las condiciones o situaciones de la empresa solidaria que los identifican y/o reconocen como grupos poblacionales e individuos de protección constitucional con ocasión a sus inequidades pueden haber impedido su correcta participación en el proceso administrativo sancionatorio.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

6.4. Decreto o rechazo de pruebas:

El gestor deberá proyectar el decreto de pruebas que conduzcan tanto a la declaratoria de responsabilidad administrativa sancionatoria o la exoneración de responsabilidad del investigado, los cuales deberán sustentarse en las averiguaciones e informes obrantes en el expediente.

La prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener la suficiente fuerza demostrativa, guardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en numeral 2.4. DECRETO O RECHAZO DE PRUEBAS del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria, de conformidad con las disposiciones normativas señaladas por la Ley 1437 de 2011.

El efectivo ejercicio por parte del gestor respecto la identificación y caracterización de la composición de la base social de la empresa solidaria, como sujeto de especial protección de conformidad a los criterios de enfoque diferencial descritos, permite entre otras cosas, establecer la necesidad de realizar un correcto ejercicio probatorio dentro del proceso.

En virtud de la aplicación de los enfoques diferenciales, la Supersolidaria podrá flexibilizar las cargas probatorias del proceso para su decreto (inversión de la carga de la prueba) o evaluación de manera diferencial, cuando la parte pasiva corresponde a una persona en estado de vulnerabilidad manifiesta o de especial protección constitucional²⁷, garantizando una interpretación sistemática con los mandatos constitucionales.

²⁷Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-330 de 2016.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Por lo tanto, el gestor a cargo podrá hacer uso de todos los medios de prueba contemplados en la ley²⁸, salvo el interrogatorio de parte, por expresa disposición del artículo 40 del C.P.A.C.A., en todo caso su práctica se ajustará a las reglas del Código General del Proceso, para que, los grupos de especial protección constitucional tengan un trato diferencial que les permita el acceso a una igualdad real y material, se reconozcan sus calidades y las mismas sean tenidas en cuenta en el ejercicio propio de la Supersolidaria.

En el caso de requerirse una versión libre por parte del investigado, el gestor a cargo deberá procurar su recepción, teniendo en cuenta para su valoración, que la misma no exige juramento, y por lo tanto, su ejercicio es facultativo y atiende a los intereses y estrategia de defensa del investigado como una garantía para ser escuchado.

6.5. Período probatorio:

El gestor deberá proceder la práctica de pruebas dentro de los términos fijados en el auto que ordena su práctica, guardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en numeral 2.5. PERIODO PROBATORIO del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria, de conformidad con las disposiciones normativas señaladas por la Ley 1437 de 2011.

²⁸ Artículo 165 del Código General del Proceso

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

6.6. Traslado de pruebas:

Una vez practicadas, las pruebas deberán ser trasladadas al (los) investigados, para el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción. En dicho trámite, corresponderá al gestor adoptar todas las medidas necesarias para que el traslado se surta de manera efectiva, guardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en numeral 2.5. PERIODO PROBATORIO del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria

6.7. Traslado para presentación de alegatos:

Una vez vencido el período probatorio, se dará traslado al (los) investigados para la presentación de sus alegatos de conclusión, lo anterior de conformidad a lo establecido en El artículo 48 del C.P.A.C.A. el cual indica que, vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos, guardando los términos procedimentales que se encuentran definidos en numeral 2.6. TRASLADO Y PRESENTACIÓN DE ALEGATOS del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria.

6.8. Saneamiento del proceso:

Agotada cada etapa procesal, el gestor a cargo deberá evaluar la necesidad de realizar el saneamiento de la misma, retrotrayendo la etapa procesal correspondiente, con el propósito de realizar las correcciones de las irregularidades encontradas, garantizando siempre el debido proceso de los intervinientes.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

6.9. Resolución que pone fin al proceso administrativo sancionatorio (enfoques diferenciales):

El acto administrativo que pone fin al proceso administrativo sancionatorio deberá ser emitido en los términos del artículo 49 del C.P.A.C.A. y lo establecido en el numeral 2.7 RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria.

Con el propósito de motivar el mencionado acto administrativo, el gestor deberá realizar un análisis de contexto, en el cual pretenda determinar si las condiciones o situaciones de la empresa solidaria que los identifican y/o reconocen como grupos poblacionales e individuos de protección constitucional guardan relación directa o indirecta con la presunta transgresión a la normativa (cargo formulado), por el cual se adelanta el proceso o actuación administrativa.

El análisis a realizar debe estar enfocado en la identificación de inequidades frente al grupo poblacional e individuos de protección constitucional en el que pueda estar identificado la empresa solidaria, con el propósito de evaluar la exigibilidad del comportamiento esperado frente a las obligaciones objeto de control y vigilancia por parte de la Supersolidaria, reconociendo las diferencias en sus condiciones de vida y de formas de ver el mundo para así determinar las implicaciones que estas pueden tener frente a la capacidad de cumplimiento o imputación de los hechos, y diagnosticar si es necesario disponer medidas de reivindicación desde la perspectiva de los derechos humanos.

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

El gestor, deberá analizar las pruebas a través del análisis integral y de las reglas de la sana crítica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176 del C.G.P., toda vez que el C.P.AC.A. guarda silencio sobre la regla aplicable a la valoración probatoria.

La aplicación de los criterios de enfoque diferencial descritos, permite entre otras cosas, realizar un análisis detallado del nexo de causalidad e imputabilidad como elementos de la responsabilidad, frente a los sujetos de especial protección, en atención a que la decisión sancionatoria exige una adecuada fundamentación referida a las circunstancias fácticas y jurídicas para reducir las inequidades de la empresa solidaria en congruencia con la formulación de cargos y la sanción a imponer.

Así las cosas, el gestor deberá hacer un realizar un análisis del vínculo fáctico - jurídico necesario entre la conducta atribuida a la empresa solidaria y la presunta transgresión (nexo de causalidad), con el propósito de demostrar la ausencia de causales eximentes de responsabilidad (caso fortuito o fuerza mayor entre otros).

De igual forma, deberá proceder con el análisis de la imputabilidad como elemento de atribución jurídica a la empresa solidaria, detallando con detenimiento en la exigibilidad de la conducta vigilada a los sujetos de especial protección y las implicación que las diferencias en sus condiciones de vida y de formas de ver el mundo puedan tener sobre su capacidad de obrar o deber de actuar (ausencia de culpa, entre otras).

Dado lo anterior, si luego de realizado un estudio cuidadoso de los elementos de responsabilidad (daño, nexo de causalidad e imputación), bajo el enfoque diferencial y no haberse encontrado un rompimiento o falta a uno de estos

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

que impida la atribución de responsabilidad a la empresa solidaria deberá proceder la imposición de la sanción con la observancia del principio de proporcionalidad y los criterios de graduación respectivos.

6.10. Notificación de la resolución que pone fin al proceso administrativo sancionatorio:

Deberá garantizarse la debida notificación del acto administrativo de acuerdo a los preceptos legales y lo referido en el numeral 2.8 NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria, observando que los grupos de especial protección constitucional tengan un trato diferencial que les permita el acceso a una igualdad real y material.

6.11. Recursos:

Contra el acto administrativo que pone fin al Proceso Administrativo Sancionatorio proceden los recursos de reposición, apelación y queja, como garantía del debido proceso, de acuerdo a los requisitos establecidos en la Ley y en observancia de lo establecido en el numeral 2.9 RECURSOS del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria.

6.11.1. Interposición y sustentación:

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

La interposición y sustentación de los recursos contra el acto administrativo definitivo deben guiarse por los requisitos establecidos en la ley y guiados en los términos del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria, observando que los grupos de especial protección constitucional tengan un trato diferencial que les permita el acceso a una igualdad real y material.

6.11.2. Rechazo:

Si bien el rechazo de los recursos presentados en contra del acto administrativo definitivo están determinados en la ley, debe procurarse las medidas tendientes a garantizar la igualdad real y material de empresas sociales que tengan condiciones de especial protección.

6.11.3. Pruebas:

Remitirse en lo pertinente a los numerales 6.3 y 6.5 de la presente guía.

6.11.4. Notificación:

Deberá garantizarse la debida notificación del acto administrativo de acuerdo a los preceptos legales y lo referido en el numeral 2.8 NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO del

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria

 Supersolidaria	GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	Código: GU-SUPE-027
		Septiembre - 2025
		Revisión: 00

Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria, observando que los grupos de especial protección constitucional tengan un trato diferencial que les permita el acceso a una igualdad real y material.

6.12. Firmeza, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo que decide el acto:

La firmeza del acto administrativo que pone fin al proceso, por lo que se debe acudir a lo establecido en el artículo 87 del CPACA y numeral 2.10 del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Supersolidaria.

5. HISTORIAL DE CAMBIOS

VERSIÓN	FECHA	RAZÓN DE LA ACTUALIZACIÓN
00	Septiembre – 2025	Primera versión del documento

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica	Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.	Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria



**GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUES
DIFERENCIALES EN LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Código:
GU-SUPE-027
Septiembre - 2025

Revisión: 00

ELABORADO POR	REVISADO POR	APROBADO POR
<p>Nombre: Rosa Elena Molina Zambrano - Laura Catalina Santander Pineda - Leisy Jhoana Becerra Mogollón Cargo: Contratistas – Delegatura Asociativa. Nombre: Diana Alejandra Sánchez Méndez Cargo: Contratista – Delegatura Financiera Nombre: Heidy Vanessa López Rondón Cargo: Coordinadora Grupo Jurídico – Delegatura Financiera Nombre: Katherine Luna Patiño Cargo: Contratista – Oficina Asesora Jurídica</p>	<p>Nombre: Jhaniela Jiménez Gutiérrez Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa. Nombre: Beatriz Leonela Lizcano Castro Cargo: Superintendente Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo.</p>	<p>Nombre: María José Navarro Muñoz Cargo: Superintendente de la Economía Solidaria</p>