

# MARCO INTEGRAL DE SUPERVISIÓN (MIS)

MARZO DE 2022

## Tabla de contenido

<b>CAPÍTULO I GENERALIDADES</b>	<b>3</b>
INTRODUCCIÓN MARCO INTEGRAL DE SUPERVISIÓN - MIS	3
OBJETIVO DEL MIS	4
ALCANCE DEL MIS	4
PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	4
<b>1. MARCO LEGAL</b>	<b>5</b>
<b>2. ELEMENTOS CLAVE DEL MARCO INTEGRAL DE SUPERVISIÓN (MIS)</b>	<b>6</b>
2.1 Perfil de riesgo	6
2.2 Supervisión Basada en Principios	6
2.3 Supervisión consolidada	6
2.4 Evaluación de la Estructura y calidad de la Gestión de los Riesgos	6
2.5 Responsabilidad de la administración y vigilancia	7
2.6 Tolerancia al Riesgo	7
2.7 Apoyo en el trabajo de los Revisores Fiscales	7
2.8 Utilización del trabajo de otras fuentes	8
<b>3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN LA EVALUACIÓN DE RIESGOS</b>	<b>8</b>
3.1 Supervisión prospectiva, participativa y acciones tempranas	8
3.2 Enfocarse en riesgos materiales	8
3.3 Criterio del Supervisor	9
3.4 Comprender el origen del riesgo	9
3.5 Diferenciar entre los riesgos inherentes y la gestión de riesgos	9
3.6 Actualización continua del perfil de riesgo	9
3.7 Evaluación de toda la Organización	10

**“Super-Visión” para la transformación**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

## CAPÍTULO I GENERALIDADES

### INTRODUCCIÓN MARCO INTEGRAL DE SUPERVISIÓN - MIS

Producto de los cambios ocurridos en los últimos años en materia de supervisión, el Marco Legal vigente y atendiendo los lineamientos de los CONPES 3639 de 2010, 4005 de 2020 y 4051 de 2021, la Supersolidaria viene en un proceso de fortalecimiento del modelo de supervisión, pasando de la supervisión tradicional de cumplimiento normativo, hacia un enfoque de supervisión basado en el análisis de la forma en que las organizaciones solidarias identifican y gestionan los riesgos a los cuales se encuentran expuestas en el desarrollo de sus actividades, lo cual permite a la Superintendencia de la Economía Solidaria - Supersolidaria ser oportuna y efectiva en el ejercicio de su mandato.

Por lo anterior, se elabora el Marco Integral de supervisión de la Supersolidaria, el cual es un documento guía que contiene lineamientos para el desarrollo de la supervisión de las organizaciones del sector solidario por parte de los funcionarios de la superintendencia con una ventana de implementación total en el mediano plazo.

Este Marco está diseñado para ser aplicado en la supervisión de las organizaciones del sector solidario vigilado, para establecer lineamientos claros y garantizar uniformidad en la ejecución del trabajo.

En este sentido, el Marco Integral de Supervisión contiene una metodología que permite integrar el cumplimiento normativo con los riesgos que pueden afectar a las Organizaciones Solidarias Supervisadas - OSS y al sector solidario en general. Es así, que el trabajo de supervisión está centrado en la evaluación de los riesgos de las organizaciones, lo cual, permite determinar el impacto que, sobre su perfil de riesgos, puedan tener los eventos contemporáneos y futuros, tanto aquellos que se originan al interior de las organizaciones, como los provenientes del entorno en que estas desarrollan sus actividades.

El propósito de este MIS, es determinar el perfil de riesgo de las OSS, a través del Riesgo Compuesto -RC para las cooperativas de ahorro y crédito, fondos de empleados o asociaciones mutuales, que presten servicios financieros de captación y colocación de recursos y del Riesgo Neto global - RNG para las organizaciones no financieras (Cooperativas Multiactivas, integrales, asociaciones mutuales sin captación y colocación, pre - cooperativas, entre otras).

Este perfil de riesgo se logra determinar a través de una evaluación integral, que incorpore la exposición a los riesgos inherentes derivados del desarrollo de sus actividades, la efectividad de las funciones de supervisión y control en la realización de su trabajo, y en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos de empleados, y las asociaciones mutuales que presten servicios financieros de captación y colocación de recursos, en la calidad del capital, los excedentes y la liquidez, para así, determinar las prioridades e intensidad del trabajo de supervisión de la Supersolidaria sobre las organizaciones del sector.

**“Super-Visión” para la transformación**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

En consecuencia, la metodología de Supervisión de cumplimiento con enfoque Basado en Riesgos, fundamento del presente MIS, tiene un alcance amplio, dinámico, prospectivo y participativo, para abarcar a las OSS de acuerdo con la segmentación interna definida y con la disposición de los recursos frente a la cantidad de organizaciones vigiladas.

Para la elaboración de este MIS la Supersolidaria, llevó a cabo una revisión del Manual vigente y adicionalmente tomó como referencia estándares internacionales en materia de supervisión, como son: La Red internacional de reguladores de Cooperativas de Ahorro y Crédito ICURN, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS), junto con esquemas y mejores prácticas de supervisión de organismos reguladores y supervisores de otros países como OSFI, APRA, entre otros.

Dentro del MIS y dada la naturaleza de las organizaciones vigiladas, se desarrolla un capítulo independiente para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, los Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales que presten servicios financieros de captación y colocación de recursos y otro capítulo para las organizaciones no financieras (Cooperativas Multiactivas, Integrales, Asociaciones Mutuales sin captación y colocación, Pre - Cooperativas, entre otras).

## **OBJETIVO DEL MIS**

Este Manual establece e integra la metodología de supervisión por cumplimiento y lo complementa con un enfoque de supervisión basado en riesgos, así como lo que demanda el Mandato y la normatividad vigente que regula a la Supersolidaria.

## **ALCANCE DEL MIS**

Las disposiciones contenidas en este manual aplican a las Organizaciones solidarias que operan en Colombia y que están sujetas a la vigilancia de la Supersolidaria, el enfoque de Supervisión Basado en riesgos, aplicará en principio y de forma gradual (comenzando con las organizaciones de mayor impacto) a las organizaciones hoy clasificadas como de primer y segundo nivel de supervisión.

## **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

La evaluación de cada organización supervisada y las medidas de actuación por parte de la Supersolidaria, debe tener en consideración los atributos particulares del supervisado en aspectos tales como: naturaleza, tamaño, estructura, alcance y complejidad, al igual que su plan estratégico, el perfil de riesgo y el potencial impacto de sus operaciones sobre sus asociados y terceros en general. Asimismo, debe adecuarse a medida que varíen las circunstancias internas o externas y las actividades de la organización.

**“Super-Visión” para la transformación**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

## 1. MARCO LEGAL

Este Marco Integral de Supervisión está diseñado para asistir a la Supersolidaria en el cumplimiento de su mandato y objetivos, establecidos en la Constitución Política de Colombia, la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, el Decreto 186 de 2004, y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), entre otros.

Igualmente, existen otras disposiciones que regulan la forma asociativa y la actividad que desarrollan las vigiladas, según el tipo de organización, a saber:

- Ley 79 de 1988- Ley marco del cooperativismo
- Decreto 1333 de 1989 – Pre cooperativas
- Decreto 1482 de 1989 - Administradoras públicas cooperativas
- Decreto 1481 de 1989 – Fondos de empleados
- Ley 2143 de 2021– Asociaciones mutuales
- Ley 1391 de 2010- Fondos de empleados
- Decreto 2555 de 2010 – Normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones que es aplicable en varios apartes a las CAC´s.
- Decreto 1068 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Con este MIS, la Supersolidaria busca alcanzar los objetivos misionales, como lo son, el ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las organizaciones que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.

Así mismo y como lo establece su mandato, la Supersolidaria desarrollará su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales:

1. Ejercer el control, inspección y vigilancia, sobre las organizaciones solidarias que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.
2. Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de economía solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.
3. Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las organizaciones solidarias sometidas a su supervisión, hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.
4. Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas organizaciones solidarias, así como, la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.
5. Supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las organizaciones solidarias vigiladas.
6. Las funciones para el logro de estos objetivos se establecen en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

**“Super-Visión” para la transformación**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

## 2. ELEMENTOS CLAVE DEL MARCO INTEGRAL DE SUPERVISIÓN (MIS)

### 2.1 Perfil de riesgo

Se define como el resultado consolidado de la medición permanente de los riesgos a los que se ve expuesta la organización, el cual, permitirá a la Supersolidaria definir las acciones e intensidad en la supervisión.

### 2.2 Supervisión Basada en Principios

La supervisión de las organizaciones está basada en principios, sin dejar de lado las reglas frente a cumplimientos regulatorios establecidos en la normatividad. Esto requiere la aplicación del juicio informado y debidamente sustentado, por parte de los supervisores para la identificación y evaluación de los riesgos y para determinar, de las distintas opciones legales (regulatorias y sancionatorias) y de supervisión a su disposición, que los riesgos que enfrentan las organizaciones están siendo administrados de la mejor forma.

### 2.3 Supervisión consolidada

La supervisión de las organizaciones por parte de la Supersolidaria se realiza en forma consolidada, cuando aplique, lo cual involucra la evaluación de todas las OSS que hacen parte de grupos económicos solidarios, con instituciones vinculadas o subsidiarias, como las IAC, pre cooperativas, cooperativas con escisión dadas las diferentes actividades, fundaciones, entre otros.

Para esto, las Delegaturas deberán establecer ejercicios de supervisión conjunta, dadas las organizaciones, su tamaño, su naturaleza; la importancia y relevancia de realizar esa supervisión consolidada.

Primero, se identificará en las organizaciones de mayor impacto, si son sujetas o no a la supervisión consolidada y de ser así se establecerán ejercicios de supervisión conjunta.

Finalmente, y de acuerdo a la implementación gradual, se irán identificando las necesidades de supervisión conjunta para las organizaciones de los rangos 2 y 3.

### 2.4 Evaluación de la Estructura y calidad de la Gestión de los Riesgos

Uno de los objetivos principales de la supervisión basada en riesgos, es evaluar la efectividad de la Estructura y calidad de la gestión de los Riesgos. Ésta, como parte esencial de las normas de buen gobierno de una OSS, es la estructura a través de la cual, la Junta Directiva o el Consejo de Administración y la Alta Gerencia, establecen y toman decisiones sobre la estrategia y aproximación al riesgo de la organización; articulan y monitorean la adherencia al apetito de riesgo y a los límites de riesgo; e identifican, miden, controlan y gestionan los riesgos.

**“Super-Visión” para la transformaci**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

Una estructura de Gestión de Riesgos efectiva, incluye una cultura de riesgos apropiada, un Apetito de Riesgo desarrollado y definido y, responsabilidades claras para las funciones de supervisión y control de Gestión de Riesgos.

Esta estructura de gestión de riesgos podrá variar de acuerdo a la naturaleza, tamaño, complejidad y perfil de riesgos de cada OSS o grupo de organizaciones y así deberá ser evaluada.

## **2.5 Responsabilidad de la administración y vigilancia**

La Junta Directiva o Consejo de Administración y la Alta gerencia de una OSS, son los encargados de su administración, los responsables de su solidez económica y del cumplimiento de la normatividad, tanto interna como externa, que gobiernan el funcionamiento de la misma.

Dentro de las facultades de control y vigilancia que le han sido otorgadas a la Supersolidaria, está la de comunicar a las OSS acerca de situaciones que conlleven riesgos materiales identificados durante su trabajo de supervisión y recomendar o requerir las acciones correctivas apropiadas.

La Supersolidaria espera de los órganos de dirección y control de las organizaciones, una actitud proactiva y colaborativa para proveer al Supervisor notificación oportuna de asuntos importantes que las puedan afectar.

## **2.6 Tolerancia al Riesgo**

Los principios constitucionales de libertad económica y libertad de asociación, suponen que las OSS pueden asumir riesgos en el desarrollo de su actividad y, por lo tanto, los principales responsables de que las actividades que realizan las OSS se efectúen en términos de seguridad para sus asociados, son los administradores que conforman la Alta Gerencia y la Junta Directiva o Consejo de Administración y los asociados que los nombran.

## **2.7 Apoyo en el trabajo de los Revisores Fiscales**

La Supersolidaria se apoya en el trabajo y en los informes emitidos por los Revisores Fiscales de las OSS, sobre la razonabilidad de los estados financieros de éstas. La evaluación que hace la Supersolidaria acerca del desempeño financiero de las organizaciones, depende, entre otras cosas, de los estados financieros auditados de éstas, por lo cual, los Revisores Fiscales deben aplicar su más alto criterio e independencia profesional en la realización de sus funciones.

La Supersolidaria espera de los Revisores Fiscales, una actitud proactiva y colaborativa para proveer al Supervisor notificación oportuna de asuntos importantes que puedan afectar a las organizaciones.

**“Super-Visión” para la transformaci**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

## 2.8 Utilización del trabajo de otras fuentes

La Supersolidaria utilizará, cuando lo considere apropiado, el trabajo realizado por terceros para reducir el alcance de su trabajo de supervisión y minimizar la duplicación de esfuerzos. Esto mejora tanto la eficiencia como la efectividad de la supervisión.

Las fuentes externas que pueden ser utilizadas por la Supersolidaria, en las actividades de supervisión incluyen el trabajo de, el auditor externo, si lo hay, la Revisoría Fiscal y las funciones de supervisión de las OSS, entre las que se incluye la auditoría interna, la gestión de riesgos, la gestión financiera, el cumplimiento, la alta gerencia y la Junta Directiva o Consejo de Administración. Otras fuentes externas útiles incluyen agencias de calificación y otras organizaciones nacionales.

## 3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

***La evaluación y calificación de riesgos - está fundamentada por los siguientes principios:***

### 3.1 Supervisión prospectiva, participativa y acciones tempranas

La Supersolidaria realiza una evaluación prospectiva y participativa de los riesgos. Esta aproximación de supervisión, facilita la identificación temprana de riesgos y la adopción oportuna de medidas correctivas para su mitigación, resaltando la importancia del autocontrol por parte de las organizaciones y del trabajo conjunto entre el supervisor y las vigiladas en pro del fortalecimiento del sector.

La evaluación de riesgos requiere entender las causas y los impulsores de los riesgos materiales que pueden afectar a una organización, haciendo necesario que el supervisor tenga un conocimiento amplio y suficiente del modelo de negocio (productos, actividades, procesos, plan estratégico, apetito de riesgo, entre otros) y del entorno en el cual, una OSS desarrolla sus actividades. Para ello, el supervisor se podrá apoyar en diferentes herramientas de análisis e identificación de riesgos emergentes, que contribuyan y complementen el conocimiento de las organizaciones supervisadas.

El entendimiento amplio y oportuno de cómo pueden evolucionar los riesgos y sus posibles impactos sobre la organización, es el principal factor para una supervisión prospectiva y una acción temprana para el manejo de los riesgos.

### 3.2 Enfocarse en riesgos materiales

La evaluación de riesgos que lleva a cabo la Supersolidaria en sus labores de supervisión, se concentra en la identificación de los riesgos materiales de una organización, entendidos como aquellos que en caso de materializarse tengan la potencialidad de generar pérdidas a sus

**“Super-Visión” para la transformaci**o**n**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

asociados, así mismo, entender los determinantes de los riesgos materiales que pueden afectar la OSS.

### **3.3 Criterio del Supervisor**

La evaluación prospectiva de riesgos se fundamenta en el criterio sustentado de los supervisores para el levantamiento de la Matriz, de los documentos soporte y de la definición del perfil de riesgo de las organizaciones. Para estos efectos, la Supersolidaria requiere que sus opiniones sean claras, basadas en razonamientos coherentes, sustentados y soportados, que sean consecuentes con las calificaciones otorgadas, apoyadas en el desarrollo metodológico de la supervisión, que incluyen las guías y formatos de evaluación, junto con los debates y las concertaciones en las mesas de trabajo al interior del eje de supervisión.

### **3.4 Comprender el origen del riesgo**

La evaluación de riesgos requiere comprender el origen del riesgo material para una organización. Esto se facilita al Supervisor, por el conocimiento suficiente del modelo de negocio de la organización (es decir, los productos y su diseño, las actividades, las estrategias y el apetito de riesgo, entre otros), así como su entorno. La comprensión de cómo se pueden desarrollar los riesgos y cuán severos pueden llegar a ser es importante para la identificación temprana de problemas en una organización solidaria.

### **3.5 Diferenciar entre los riesgos inherentes y la gestión de riesgos**

El trabajo de supervisión requiere diferenciar entre el riesgo inherente de las actividades desarrolladas y la gestión de los mismos por parte de la organización. Esta diferencia es fundamental para establecer las expectativas respecto de la gestión de los riesgos y para determinar las acciones correctivas necesarias.

Entendiéndose el Riesgo Inherente, como el riesgo intrínseco a la actividad realizada y la gestión de los riesgos como el proceso de identificación, medición, control y monitoreo, realizado al interior para disminuirlos o controlarlos, y para reducir el efecto que podrían tener en la organización.

### **3.6 Actualización continua del perfil de riesgo**

La evaluación de riesgos es continua y dinámica con el fin de actualizar, de forma oportuna, el perfil de riesgos de las organizaciones, teniendo en cuenta aspectos claves como: cambios en la organización, cambios en su entorno, identificación de riesgos emergentes o como parte del ejercicio normal de la supervisión.

El proceso de supervisión de la Supersolidaria es flexible, permitiendo que cambios en el perfil de riesgos de las organizaciones, se traduzcan en un ajuste de las prioridades en el trabajo de supervisión.

**“Super-Visión” para la transformación**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.

Línea Gratuita 018000 180 430

[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

### 3.7 Evaluación de toda la Organización

La aplicación del Marco de supervisión culmina en una evaluación consolidada permitiendo determinar el perfil de riesgo de una organización o grupo de organizaciones solidarias.

Dependiendo de la naturaleza de la OSS, este análisis integral combina una evaluación de excedentes y capital en relación con el riesgo neto global de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales (organizaciones que prestan servicios financieros de captación y colocación de recursos), así como una evaluación de la liquidez, para llegar a una visión o determinación del riesgo compuesto.

Para las organizaciones no financieras (Cooperativas Multiactivas, Integrales, Asociaciones Mutuales, Pre - Cooperativas, entre otras), dicho análisis integral combina una evaluación de los riesgos inherentes y de sus controles de acuerdo al objeto social de la organización, para llegar a una visión o determinación del riesgo neto global.

En este sentido y como parte de este MIS, se encuentran diferentes guías y formatos que apoyan al supervisor en la evaluación correspondiente. En el desarrollo de cada guía, se establecen los aspectos clave de evaluación y se definen las escalas de calificación.

Documento elaborado por Grupo Piloto conformado por: Caterine Benítez Cárdenas  
Nancy Esperanza Rincón Aldana  
Diana Marcela Forero Forero  
Janeth Marcela Molina Vanegas  
Jhon Amable González González  
César Camilo Velasco Pulido  
Edgar Fabián Chinchilla Alarcón

**“Super-Visión” para la transformaci**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557.  
Línea Gratuita 018000 180 430  
[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia