

Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Señor

Victor Manuel Salcedo Guerrero

Representante a la Cámara - Departamento del Valle Del Cauca
Partido de la U

Asunto: Respuesta cuestionario - Radicado 20254400070442 del 25 de febrero de 2025

1. Sobre la inspección, vigilancia y control del sector solidario

1.1. ¿Cuáles han sido los principales resultados de la supervisión a las entidades de la economía solidaria en los últimos cinco años?

Con el fin de dar respuesta a este punto, se adjuntan los informes de rendición de cuentas de esta Superintendencia desde el año 2019 al 2024.

Sin embargo, se anticipa que entre los principales resultados de esta Superintendencia se encuentra lograr la estabilidad de las empresas solidarias supervisadas en el periodo de emergencia sanitaria por pandemia y post pandemia, sorteando los desafíos que la misma trajo para el sector y para la economía nacional en general.

Así mismo, comparativamente, para el subsector de ahorro y crédito supervisado (Cooperativas de ahorro y crédito, Fondos de empleados y Asociaciones mutuales con secciones de ahorro y crédito) frente al sector financiero tradicional, un resultado por destacar es que la economía solidaria logra sostenerse con buenos indicadores financieros que demuestran que corresponde a un sector confiable y estable, que mantiene los mejores niveles de solvencia.

Por otro lado, el cambio del enfoque en la supervisión de cumplimiento a uno basado en riesgos, ha permitido anticipar las crisis y concentrar la supervisión en aquellas empresas solidarias que presentan perfiles de riesgos más elevados o de



Supersolidaria

riesgo sistémicos, así como diseñar estrategias de supervisión destinadas a su mitigación.

En concordancia con esto, la identificación de los riesgos a los que se exponen las organizaciones y la adopción de acciones de supervisión oportunas para lograr su mitigación recoge el concepto de Supervisión con Enfoque Preventivo, el cual busca evitar que las empresas sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia incurran en causales de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, corrijan de manera oportuna las situaciones que las alejan del desarrollo adecuado de su operación y adopten acciones para el fortalecimiento institucional y la protección del ahorro sobre aquellas que prestan servicios financieros.

Cabe destacar que en virtud de las grandes diferencias que existen entre las organizaciones objeto de nuestra supervisión y que integran la economía social, solidaria y popular, que van desde el tamaño de sus activos, ingresos, actividades económicas que desarrollan, hasta la composición de su base social integrada por población constitucionalmente protegida, el territorio en el que están ubicados y/o en los que ejercen sus actividades y el impacto que generan a través del desarrollo de su objeto social; esta Superintendencia ha implementado a su supervisión enfoques diferenciales en derechos humanos entorno a la protección de poblaciones históricamente marginadas o discriminadas en cumplimiento de nuestro marco jurídico constitucional y las obligaciones del Estado ante el sistema internacional en derechos humanos.

Visto lo anterior, desde 2023, en la Superintendencia de la Economía Solidaria se ha trabajado conforme la política de inclusión de enfoques diferenciales promoviendo una supervisión acorde con las realidades y necesidades identificadas en el universo de empresas supervisadas, acercándonos con nuevas formas de relacionamiento, interacción e incidencia llegando a los territorios y apalancando el proceso de visibilidad de la labor que ejerce la entidad.

En línea con ello, se destaca que con la creación del Grupo de Analítica de Datos¹, con ello se ha consolidado una herramienta estratégica alineada con el fortalecimiento de las capacidades de la Superintendencia en el manejo de datos y la supervisión del sector solidario, configurando un instrumento fundamental para mejorar la precisión, el acceso y el uso de la información, lo que ha repercutido en una supervisión más efectiva de las empresas vigiladas, basada en un proceso de toma de decisiones más fundamentada y oportuna.

Finalmente, comprender que la supervisión debía adaptarse a la heterogeneidad de las empresas supervisadas de acuerdo con sus sectores productivos, servicios, composición de su base social, ubicación geográfica, etc, y que no sólo debía

¹ Creado mediante la Resolución 202410000305 del 15 de enero de 2024



Supersolidaria

realizarse de acuerdo con el nivel de activos, ha permitido un mayor conocimiento de la economía solidaria y de su impacto, lo cual ha evidenciado la necesidad de adaptar la oferta institucional de esta Superintendencia que vaya en línea con las obligaciones constitucionales de protección y promoción de las formas asociativas solidarias.

1.2. ¿Cómo se ha garantizado la transparencia y el cumplimiento normativo en la actividad financiera del cooperativismo?

Las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por esta Superintendencia tienen la obligación de ejercer su actividad regidas principalmente por lo dispuesto en la Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en lo que le sea aplicable), así como por todos sus decretos reglamentarios y demás normas que les modifiquen o complementen. Así mismo, deben dar cumplimiento a las instrucciones dadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, o que fijen los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas.

Frente al cumplimiento normativo de las cooperativas de ahorro y crédito (en adelante, las CAC's) especializadas, multiactivas e integrales con dicha sección, este se verifica a través de los diferentes ciclos de supervisión, pero en especial, en el de vigilancia representado en dos procesos concretos: vigilancia financiera y controles de legalidad.

En el proceso de vigilancia financiera, la labor de supervisión se concentra en las entidades de mayor riesgo, aplicando los lineamientos del modelo de supervisión basado en riesgos, por lo que, se realizaron *extra situ* a las CAC's que incluyeron:

- Solicitud de información sobre el manejo y control de los riesgos asociados al bajo desempeño de los indicadores de suficiencia del margen financiero y margen neto.
- Solicitud de explicaciones por los alertamientos emitidos por el Grupo de Análisis de Datos de la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- Monitoreo a lo expresado por el Revisor Fiscal en los informes trimestrales.
- Monitoreo a los aspectos relevantes, según las conclusiones de la evaluación a las respuestas presentadas por los administradores de las entidades, a los informes de las visitas efectuadas en el año 2023.

Así mismo, los grupos de supervisión requirieron durante el último trimestre de 2024, información básica para evaluar el funcionamiento de Buen Gobierno sobre las 172 cooperativas de ahorro y crédito, solicitando:

- Estatutos
- Plan estratégico

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

- Código de buen gobierno
- Reglamento del manejo de conflictos de interés
- Organigrama General de la Entidad
- Informe de relación con terceros (Fundaciones, IAC, SAS, etc)
- Informes de seguimiento al plan estratégico correspondientes a 2024
- Informe de balance social que será presentado en asamblea 2025
- Política de renovación del consejo de administración
- Política de renovación del revisor fiscal

En cuanto al proceso de controles de legalidad, este consiste en verificar que las decisiones adoptadas por las asambleas generales en sus reuniones ordinarias o extraordinarias estén conforme a las disposiciones normativas y estatutarias de cada CAC.

Para la vigencia de 2024, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo recibió 172 solicitudes de control de legalidad de reuniones ordinaria de Asambleas Generales, de las cuales se realizaron 187 requerimientos de información con el fin de completar toda la documentación pertinente para el estudio de fondo de estas, derivando a la fecha 162 solicitudes que cuentan con acto administrativo definitivo. Además, se presentaron 12 solicitudes sobre reuniones extraordinarias.

De estos actos administrativos de control de legalidad, se emitieron órdenes correctivas sobre 5 reuniones ordinarias de Asamblea General, toda vez que se advirtió: i) Incumplimiento de los requisitos para la convocatoria y/o la publicación de la misma. ii) Falta de verificación de asociados o delegados hábiles e inhábiles y/o no publicación de la lista resultante de la verificación. iii) Falta de quórum al iniciar la reunión ordinaria de Asamblea General.

Así mismo, en el desarrollo de los estudios de control de legalidad, se detectaron de oficio 4 CAC's que contaban con disposiciones estatutarias previas a la vigencia de 2024 y autorizadas en controles de legalidad anteriores que contrarían el ordenamiento jurídico, por lo cual, se proyectaron instrucciones de inaplicabilidad de las disposiciones y reforma de estatutos para la reunión ordinaria de Asamblea General a celebrarse en el primer trimestre del 2025.

Las disposiciones estatutarias que dieron origen a las instrucciones fueron: i) Apropiación de las cooperativas de los aportes no reclamados por parte de los ex asociados. ii) Violación a los principios de participación democrática sin tener en cuenta el monto de los aportes, utilizando como criterio para ser representado por un número de delegados el monto de aporte realizado por cada asociado. iii) Posibilidad otorgada al revisor fiscal de realizar la verificación de asociados hábiles e inhábiles, facultando a este para cumplir una función que no está establecida en la ley o reglamentación para este cargo, la cual sí fue asignada expresamente a la junta de vigilancia por parte del legislador.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

Finalmente, en este mismo proceso de vigilancia, fueron presentadas solicitudes de autorización de posesión a la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo. Para el 2024 se recibieron 1266, de las cuales se realizaron 1333 requerimientos de información con el fin de completar toda la documentación pertinente para el estudio de fondo de estas.

1.3. ¿Qué mecanismos se han implementado para prevenir el fraude y la captación ilegal de recursos en las organizaciones de la economía solidaria?

Para prevenir el fraude y la captación ilegal de recursos en las organizaciones de la economía solidaria, la Superintendencia de la Economía Solidaria cuenta con lo establecido en la Circular Básica Jurídica, mediante la Circular Externa No. 20 de 2020. En esta normativa, específicamente en el Título V: Instrucciones para la Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (LA/FT), se fijan lineamientos dirigidos a las entidades solidarias vigiladas.

Dichos lineamientos incluyen instrucciones diferenciadas según el tamaño y nivel de supervisión de las organizaciones, abarcando aspectos como:

- Responsabilidades del funcionario encargado del Sistema de Prevención del Riesgo LA/FT u Oficial de Cumplimiento.
- Etapas y elementos del sistema de prevención.
- Procedimientos especiales para garantizar la debida diligencia y una debida diligencia ampliada.
- Identificación de países de mayor riesgo y aplicación de sanciones financieras dirigidas.
- Tratamiento especial para Personas Expuestas Políticamente (PEP).
- Mecanismos para garantizar el debido conocimiento del asociado/cliente e identificación de beneficiarios finales.
- Identificación y análisis de operaciones inusuales y reporte de operaciones sospechosas.

Además, la Superintendencia trabaja en conjunto con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para establecer y actualizar los reportes obligatorios, que actualmente incluyen:

- 1.** Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS).
- 2.** Reporte de Transacciones de Clientes.
- 3.** Reporte de Productos Ofrecidos.
- 4.** Reporte de Transacciones con Tarjetas.

Estos mecanismos buscan fortalecer la supervisión y control de las organizaciones solidarias, previniendo actividades ilícitas y protegiendo la integridad del sector.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

Adicionalmente, es menester destacar la existencia del Pacto de Supervisores, estrategia que inició en el año 2019 liderada por la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF y de la cual hace parte la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Con ello, en junio de 2019, este ente de supervisión suscribió el Memorando de entendimiento denominado "*Pacto de Supervisores Financieros para la cooperación, el intercambio de información y el cumplimiento de los estándares GAFI² en materia de lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva*", compromiso que también fue suscrito por la Superintendencia Financiera de Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC.

En esta línea, a través del Pacto de Supervisores y la articulación derivada del mismo, se busca robustecer los esquemas de prevención y mejorar así la calidad de la información reportada para prevenir el fraude y la captación ilegal de recursos en las organizaciones de la economía solidaria, a través de la reducción de brechas sistémicas en la supervisión con enfoque basado en riesgo, la homogeneización y fortalecimiento del estándar de supervisión basado en riesgo, la optimización de la coordinación interinstitucional del sistema ALA/CFT y el robustecimiento de la Debida Diligencia en los diferentes sectores de la economía nacional.

Así, se tiene que el Pacto de Supervisores mencionado, incluye la identificación de las principales debilidades de los sistemas de administración de riesgos y la ejecución de planes de acción concretos encaminados a reforzar sus estructuras, el Enfoque Basado en Riesgo (EBR) y las buenas prácticas en materia de Debida Diligencia del Cliente (DDC), contando con una primera fase, que correspondió a la caracterización de los sectores, es decir, en la generación de diagnósticos que revelan la situación actual con respecto a los sistemas de administración de riesgos en cada sector y a los sujetos obligados a reportar a la UIAF.

A partir de este estudio se proyectaron los planes de acción que incluyen, entre muchos aspectos, propuestas de actualización normativa y la identificación de nuevas tipologías y señales de alerta en los sectores analizados. Así, una de las actividades más importantes desarrolladas en el marco de los Pactos de Supervisores corresponde a la realización de los ajustes y actualizaciones que sean necesarios para cerrar las brechas normativas.

Esto implica la inclusión en todas las fases (identificación, medición, control y monitoreo) y el fortalecimiento de las medidas correspondientes a la Debida Diligencia y a la identificación del beneficiario final, lo cual se evidencia en la

² Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI por sus siglas en español)



Supersolidaria

expedición de la Circular Básica Jurídica, mediante la Circular Externa No. 20 de 2020, que como bien se mencionó, en su **Título V imparte Instrucciones para la Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (LA/FT)** dirigidos a las entidades solidarias vigiladas; así como en los cronogramas de trabajo, diagnósticos y caracterizaciones de organizaciones solidarias de carácter financiero y no financiero, actualización de los anexos técnicos de reporte de información objetiva de la Superintendencia de la Economía Solidaria y mesas de trabajo de avances derivados del Pacto de supervisores.

2. Sobre la supervisión de las entidades de ahorro y crédito del sector solidario

2.1. ¿Cuántos fondos de empleados, asociaciones mutuales y cooperativas de ahorro y crédito han sido supervisados en el último año?

En primer lugar, se tiene que del total de 1.521 fondos de empleados que al corte de diciembre de 2023 reportaron información financiera, durante el año 2024 se realizó supervisión a un total de 610, alcanzando una cobertura de supervisión por nivel de activos del 91%.

Al respecto, es importante mencionar que los Fondos de Empleados se clasifican por nivel de supervisión, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 2159 de 1999, en primer, segundo y tercer nivel.

Para la vigencia 2024, el nivel de supervisión se determinó de acuerdo con el valor de los activos, en cumplimiento del citado Decreto, de la siguiente manera:

1. Primer nivel: las cooperativas que ejercen actividad financiera en los términos del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, adicionado por el artículo 101 de la Ley 795 de 2003 y las organizaciones solidarias que, mediante acto administrativo emitido por esta Superintendencia, hayan sido elevadas a primer nivel, porque su situación jurídica, financiera o administrativa así lo amerita (artículos 2 y 8 del Decreto 2159 de 1999).

2. Segundo nivel: las entidades de la economía solidaria que no ejercen actividad de ahorro y crédito con sus asociados y que posean activos, al 31 de diciembre de 2023, iguales o superiores a CINCO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL CUARENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$5.634.403.042).

3. Tercer nivel: las entidades de la economía solidaria que no se encuentren dentro de los parámetros establecidos para el primer y segundo nivel y que cumplan, a criterio de la Superintendencia de la Economía Solidaria, con las características señaladas en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 y que posean activos al 31 de diciembre de 2023 desde CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CIENTO CUARENTA Y TRES

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

PESOS M/CTE (\$438.355.143), hasta CINCO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL CUARENTA Y UN PESOS M/CTE (\$5.634.403.041)³

Ahora bien, también es importante señalar que los Fondos de Empleados, además de clasificarse en los mencionados niveles de supervisión, son objeto de categorización, de acuerdo con el Decreto 344 de 2017. En ese sentido, para el año 2024 las categorías, según nivel de activos fueron las siguientes:

Supersolidaria					
DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DEL AHORRO Y LA FORMA ASOCIATIVA SOLIDARIA					
CLASIFICACIÓN FONDOS DE EMPLEADOS POR CATEGORÍAS					
ACTUALIZACIÓN ANUAL CATEGORÍAS FONDOS DE EMPLEADOS					
Parágrafo 3 del Artículo 2.11.5.1.3. del Decreto 1068 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 344 de 2017, en concordancia con lo señalado con el Numeral 2.1 de la Circular Externa No. 11 DE 2017, Compilada en el Numeral 1.1 del Capítulo III, Título III de la Circular Básica Contable y Financiera No 22 de 2020.					
RESPONSABLE: EDUARD FERNANDO MARTINEZ GONZALEZ					
AÑO	IPC	PLENA		INTERMEDIA	
		IGUAL O SUPERIOR A	SUPERIOR A	INFERIOR A	IGUAL O INFERIOR A
2017	4,09	\$ 10.000.000.000	\$ 3.600.000.000	\$ 10.000.000.000	\$ 3.600.000.000
2018	3,18	\$ 10.409.000.000	\$ 3.748.000.000	\$ 10.409.000.000	\$ 3.748.000.000
2019	3,80	\$ 10.741.000.000	\$ 3.868.000.000	\$ 10.741.000.000	\$ 3.868.000.000
2020	1,61	\$ 11.150.000.000	\$ 4.015.000.000	\$ 11.150.000.000	\$ 4.015.000.000
2021	5,62	\$ 11.330.000.000	\$ 4.080.000.000	\$ 11.330.000.000	\$ 4.080.000.000
2022	13,12	\$ 11.967.000.000	\$ 4.310.000.000	\$ 11.967.000.000	\$ 4.310.000.000
2023	9,28	\$ 13.538.000.000	\$ 4.876.000.000	\$ 13.538.000.000	\$ 4.876.000.000
2024		\$ 14.795.000.000	\$ 5.329.000.000	\$ 14.795.000.000	\$ 5.329.000.000

Fuente: www.dane.gov.co

Anotaciones:

Los rangos en cada año se calculan basados en el IPC y los rangos correspondientes del año inmediatamente anterior.

La clasificación anual de cada uno de los Fondos de Empleados se realiza con base en los activos reportados en el año inmediatamente anterior.

Fuente: Superintendencia de Economía Solidaria

Precisado lo anterior, la cobertura de la supervisión desde la óptica financiera, para el año 2024 fue del 100% de los fondos de empleados de primer y segundo nivel de supervisión y del 24% a los fondos de empleados de tercer nivel de supervisión.

Ahora bien, en cuanto a la cantidad, durante el último año se alcanzó una supervisión del 40% del total de fondos de empleados abarcando la supervisión de los activos que se señalan en las siguientes tablas:

³ Circular Externa No. 55 de 2024. Superintendencia de Economía Solidaria. Disponible en: https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/data/20240202_circular_externa_55_0.pdf



Supersolidaria

Nivel de supervisión	Total activos a supervisar	Total activos extrasitus	%Total
1	\$ 9.344.871,22	\$ 9.344.871,22	100%
2	\$ 3.110.147,93	\$ 3.110.147,93	100%
3	\$ 1.679.495,42	\$ 395.973,77	24%
Total general	\$ 14.134.514,57	\$ 12.850.992,92	91%

Nivel de supervisión	Total fondos a supervisar	Total entidades con extrasitus	%Total
1	100	100	100%
2	249	249	100%
3	1172	261	22%
Total general	1521	610	

*Activos expresados en miles de millones

Tal como se puede evidenciar, el total de los 610 fondos de empleados supervisados, representaron más de 12 mil millones de pesos en activos en el sector fondista, lo que además representa el 91% de cubrimiento en supervisión de los activos totales del sector fondista.

En lo que concierne a las asociaciones mutuales supervisadas durante el último año, se tiene que para 2024 se llevaron a cabo un total de 118 evaluaciones financieras sobre asociaciones mutuales.

Para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito sometidas a la supervisión de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, se informa que la totalidad de estas empresas fueron objeto de supervisión, de conformidad con lo establecido en la Circular Básica Jurídica y en la Circular Básica Financiera, lo cual corresponde a 172 cooperativas de ahorro y crédito.

2.2. ¿Cuáles han sido los principales hallazgos en la supervisión de las entidades de ahorro y crédito del sector solidario?

Respecto de los hallazgos en la supervisión de los **fondos de empleados**, se destacan los que a continuación se enuncian:

- No se cumplen algunos de los requisitos mínimos exigidos en el numeral 5.2.2 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera en su cartera de crédito, que se refiere al proceso de evaluación de cartera.



Supersolidaria

- No se evidencia que adopten políticas de seguimiento y cobro de la cartera de crédito, incumpliendo el Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, particularmente la cartera sin libranza.
- La modalidad de cartera que se recauda por caja o sin libranza presenta deterioros importantes de acuerdo con el monto colocado en esta modalidad, evidenciando debilidad en el proceso de cobranza.
- Desde el punto de vista de regulación prudencial, en algunos fondos se presenta concentración depósitos y otros no cumplen con el monto exigido de fondo de liquidez.
- Se identificaron falencias en la forma en que algunos fondos de empleados reportan el formato 159 correspondiente al formato de riesgo de liquidez, lo cual nos permitió solicitar a las organizaciones solidarias realizar los ajustes correspondientes.

En cuanto a los hallazgos relacionados con las **asociaciones mutuales**, podemos enunciar las siguientes:

- Se identifican debilidades en el proceso de cumplimiento y seguimiento al régimen de contribuciones, que pueden afectar la liquidez de la entidad.
- Debilidades en el conocimiento y entendimiento de metodologías de gestión de riesgo de liquidez (cálculo de indicador de riesgo de liquidez, constitución de fondo de liquidez, manejo de inversiones), lo que se identifica en la presentación de reportes de información financiera y formatos específicos relacionados con el riesgo de liquidez.
- Se tiene un subregistro de información sobre el universo total de asociaciones mutuales existentes en Colombia, debido a la falta de centralización de bases de datos de consulta pública.

Finalmente, para las **cooperativas de ahorro y crédito**, se tiene que desde la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, dando aplicación al concepto de supervisión con Enfoque Preventivo, se evaluó el nivel de riesgo de las 172 CAC's a partir de los indicadores financieros, especialmente del indicador de suficiencia del margen financiero, que compara el resultado neto entre ingresos obtenidos en la colocación de crédito y el costo que asumen en las captaciones y obligaciones financieras, contras los gastos en que incurren en su operación, lo cual da cuenta de la capacidad que tiene el margen generado en la actividad financiera para cubrir sus gastos de administración. Un indicador de suficiencia del margen financiero inferior al 100% indica una baja capacidad de las cooperativas para cubrir los gastos propios de sus estructuras organizativas.

Al corte de mayo de 2024, se evidenció que 102 CAC's presentaban bajo desempeño en la suficiencia del margen financiero, esto en razón a que 69 entidades registraban un indicador inferior al 100% y 33 cooperativas estaban en

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

niveles muy cercanos al 100%, con probabilidad de llegar a incumplir en el corto plazo.

Al realizar un análisis del riesgo asociado al incumplimiento o bajo desempeño del indicador de suficiencia del margen financiero, se encontró que:

- 51 cooperativas presentaban mayor probabilidad de incurrir en pérdidas por el riesgo crediticio ante el crecimiento en el deterioro de la cartera de créditos y,
- 47 cooperativas estaban mayormente expuestas al riesgo de liquidez dado la concentración de depósitos, el descalce de plazos y tasas de interés entre los productos de captación y colocación, y el bajo margen de intermediación.

De otra parte, se verificó el indicador de margen neto, es decir el resultado final de comparar los ingresos totales de las CAC's frente a los costos y gastos totales, lo que genera el nivel de excedentes, evidenciando que efectivamente las entidades con mayor exposición al riesgo de crédito y riesgo de liquidez presentaban un bajo nivel de este indicador. Pero, lo más impactante, fue encontrar que 25 cooperativas que no presentaban tal nivel de exposición, registraban un bajo margen neto como consecuencia de variaciones significativas en rubros de gastos no asociados a la colocación.

Esta evaluación conllevó a focalizar la labor de supervisión en las entidades de mayor riesgo, aplicando los lineamientos del modelo de supervisión basado en riesgos, por lo que, en el proceso de vigilancia, se realizaron extra situ a las CAC's que incluyeron:

- Solicitud de información sobre el manejo y control de los riesgos asociados al bajo desempeño de los indicadores de suficiencia del margen financiero y margen neto.
- Solicitud de explicaciones por los alertamientos emitidos por el Grupo de Analítica.
- Monitoreo a lo expresado por el Revisor Fiscal en los informes trimestrales.
- Monitoreo a los aspectos relevantes, según las conclusiones de la evaluación a las respuestas presentadas por los administradores de las entidades, a los informes de las visitas efectuadas en el año 2023.

Teniendo en cuenta la categorización de las CAC's, encontramos que las 51 cooperativas con mayor exposición al riesgo de crédito se encontraban clasificadas así:



Supersolidaria



Sobre estas cooperativas, los grupos de supervisión realizaron 161 análisis extra situ durante el año 2024.

En cuanto a las cooperativas con mayor exposición al riesgo de liquidez, por segmentos se evidenciaron:

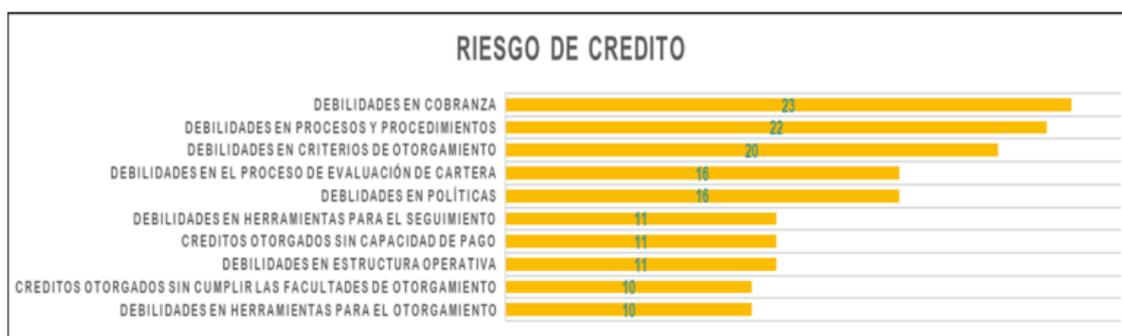


Sobre estas cooperativas los grupos de supervisión realizaron 143 análisis extra situ durante el año 2024.

Respecto a las cooperativas que registraron bajo margen neto por efecto de gastos elevados, por segmentos se encuentran:



Principales hallazgos de inspección



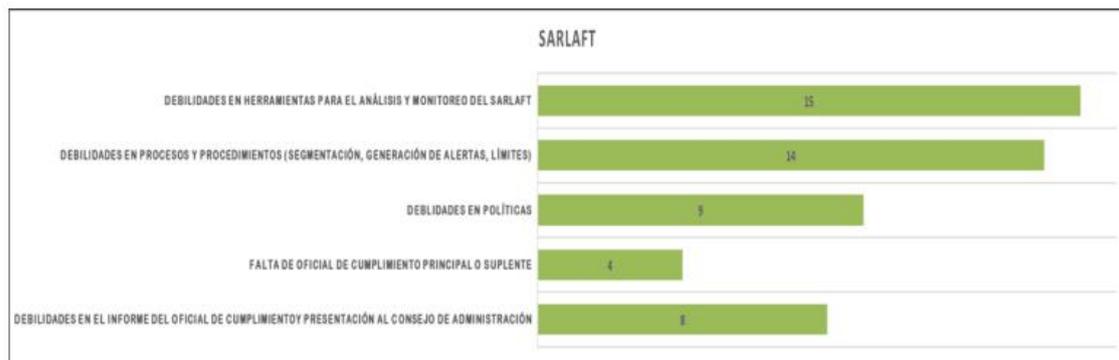
Como se puede observar en la gráfica, en la revisión del riesgo de crédito las mayores debilidades están en cobranza, definición de procesos y procedimiento e incumplimiento a los criterios mínimos de otorgamiento.



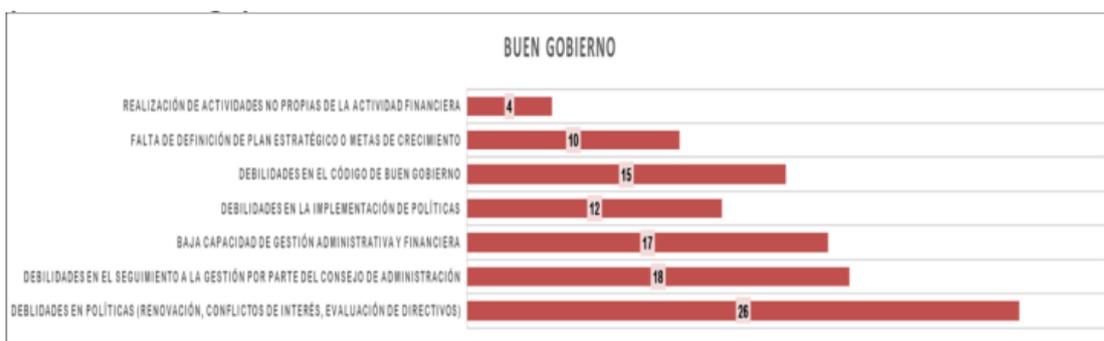
Supersolidaria



En el caso del riesgo de liquidez la falta de herramientas para el análisis y monitoreo del SARLAFT, así como la omisión de la definición de procesos y procedimientos fueron los principales hallazgos encontrados.



En el caso del SARLAFT los principales hallazgos se concentran en la falta de herramientas para el análisis y monitoreo de este sistema de riesgos, así como en la falta de procesos y procedimientos, segmentación y generación de alertas (límites de riesgo)



En cuanto a buen gobierno, la mayoría de aspectos revisados presentan incumplimiento, es decir, no existen políticas de renovación y evaluación de directivos, de procedimientos de conflictos de interés, baja capacidad para la gestión administrativa y financiera (estructura e idoneidad), baja implementación de políticas y códigos de buen gobierno desactualizados y/o sin implementar:

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



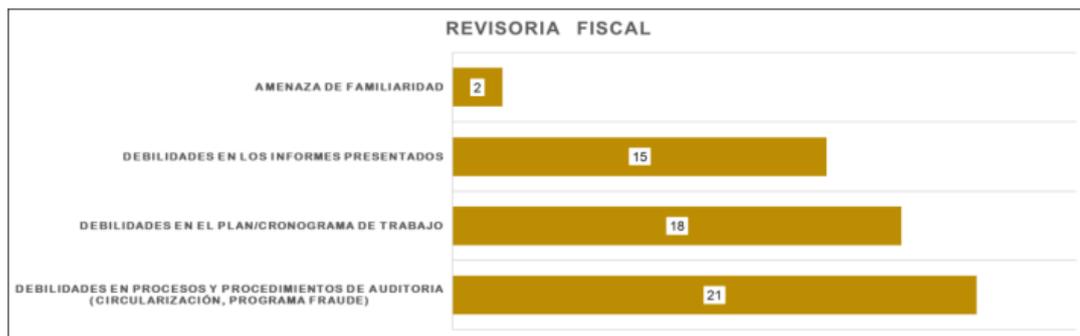
Supersolidaria



Respecto al riesgo operativo se identificaron riesgos tecnológicos y debilidades en la estructura operativa, falta de capacitación a funcionarios y directivos, concentración de funciones y debilidades en la definición de procesos, manuales y documentación:



En la revisión del riesgo financiero los hallazgos se enmarcan en las debilidades de procesos y procedimientos contables y financieros.



En la evaluación a las revisorías fiscales, se evidenció que incumplen los aspectos revisados en cuanto a procesos y procedimientos estructurados para ejercer una adecuada auditoría, encontrando que no se circularizan saldos, ni se ejecutan programas de detección de fraudes, por mencionar algunos. De igual manera, los revisores fiscales no cuentan con planes de trabajo, ni cronogramas definidos y tampoco se tiene la cultura de presentar informes a los consejos de administración.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

Para concluir, se tiene que durante el año 2025, se continúa en la labor de finalizar el diagnóstico sobre el tipo y nivel de riesgo al que se encuentran expuestas las CACs, con el fin de aprobar y ejecutar acciones de supervisión de acuerdo con su nivel de riesgo, como un aporte de esta Superintendencia a la administración de las CAC's, señalando de manera focalizada las causas que merecen mayor atención y acciones correctivas inmediatas, desarrollando una supervisión efectiva que impacte y permita que se minimicen el nivel de exposición al riesgo en el sector de cooperativas que ejercen la actividad financiera.

2.3. ¿Qué acciones correctivas se han tomado ante incumplimientos normativos detectados en estas entidades? 2024

Para el año 2024, se destaca que desde la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo se dio inicio a un total de cuatro (4) procesos sancionatorios para el caso de las CAC's.

Por su parte, desde la Delegatura Para la Supervisión Del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, se aperturaron un total de ocho (8) procesos sancionatorios, correspondiendo cinco (5) a cooperativas y tres (3) a fondos de empleados. Así mismo, para la vigencia 2024 desde esta Delegatura se iniciaron cuatro (4) medidas de toma de posesión, como bien se evidencia a continuación⁴:

ENTIDAD	RESOLUCIÓN	FECHA DE RESOLUCIÓN	FECHA DE NOTIFICACIÓN
COOPERATIVA DE IMPRESORES Y PAPELEROS DE COLOMBIA - COIMPRESORES DE COLOMBIA	2023331010065	21/12/2023	11/01/2024
COOPERATIVA MULTIACTIVA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE APOORTE Y CRÉDITO - COOMISOL	2023331010185	26/12/2023	15/01/2024
COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS SOLIDARIOS - COPSERVIR	2024100002535	16/04/2024	17/04/2024
COOPERATIVA MULTIACTIVA DE DESARROLLO INTEGRAL - COOSALUD	2024100008375	17/12/2024	17/12/2024

2.4. ¿Se ha identificado un crecimiento sostenible y seguro en el sector de ahorro y crédito del cooperativismo?

Conforme al monitoreo permanente que realiza la Delegatura para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo sobre las cooperativas de ahorro y

⁴ Dicha información y los actos administrativos mencionados, se encuentran disponibles en: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/resoluciones-de-intervencion-2024>



Supersolidaria

crédito, dado que ejercen actividad financiera, entendida como la captación de depósitos a la vista o a término de sus asociados para colocarlos nuevamente a través de préstamos o en instrumentos de inversión, se observa el siguiente comportamiento, conforme a los estados financieros reportados con corte a 31 de diciembre de 2024:

En primera instancia, se evidencia que el sector de cooperativas de ahorro y crédito muestra un indicador de suficiencia en su margen financiero del 102% que infiere una adecuada "salud financiera", reflejando una gestión eficiente en la generación de recursos que permite un crecimiento y estabilidad financiera, toda vez el margen financiero o utilidad financiera de estas entidades cubren en su gran mayoría la estructura de gastos.

Al analizar el sector de las cooperativas de ahorro y crédito por categorías (Según lo establecido en el Decreto 1544 de 2024) se evidencia que las empresas solidarias supervisadas (ESS) de menor tamaño (122 empresas solidarias básicas) registran un indicador superior al 100%, presentando un equilibrio entre su utilidad financiera y su estructura de gastos; por su parte las entidades intermedias (un total de 42 ESS) registran niveles del 89% y las clasificadas como plenas o de mayor tamaño (un total de 8 ESS), muestran un indicador del 95%.

Particularmente el sector de cooperativas de ahorro y crédito, refleja un margen financiero, proveniente de la diferencia entre sus ingresos financieros y costos financieros del orden del 68%, que se ha mantenido estable, en razón al crecimiento evidenciado en la cartera de créditos bruta en el 4,6% en el último año alcanzando los \$18 billones, que corresponden al 81% del total de los activos de este sector que a diciembre de 2024 se ubicó en \$22 billones, con un crecimiento anual del 8,9%.

La cartera de créditos de estas empresas, generó ingresos por cerca de \$2,9 billones al año, no obstante haber presentado incrementos en el indicador de calidad de cartera que asciende al 8% y un indicador de cartera vencida del 5,8%, inferior al registrado en el sector financiero tradicional.

Al analizar el indicador de calidad de cartera por categorías se observa que las de mayor tamaño (plenas) se ubicaron en niveles del 7,4%, las básicas (de menor tamaño) en el 7,9% y las intermedias registraron mayor deterioro por el orden del 8,3%, lo que presionó su estructura de gastos, registrando una mayor provisión, siendo ésta la explicación al comportamiento del indicador de suficiencia del margen financiero, que como se señaló fue el más bajo frente a las otras dos categorías.

Los ingresos generados permitieron cubrir de forma suficiente los costos financieros que se ubicaron en diciembre de 2024 en \$1,1 billones, como resultado

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

del pago de intereses a los depósitos del sector, que corresponden a \$13 billones y que participan en un 89% del total de los pasivos (\$14,6 billones).

El comportamiento de los depósitos muestra un crecimiento del 11,7% en el último año, confirmando la confianza de los asociados ahorradores en estas empresas solidarias, siendo la principal fuente de fondeo (73,6%) para el desarrollo de su objeto social.

De otra parte, la utilidad en valoración de inversiones y los ingresos recibidos por comisiones, éstas últimas resultado de los convenios suscritos con establecimientos de comercio que buscan proporcionar beneficios a los asociados, a través de mejores precios de bienes o servicios, generó otros ingresos que permitieron obtener un margen operacional del 139% favoreciendo la generación de excedentes, para ser distribuidos entre los asociados una vez se sometían a consideración de las asambleas ordinarias.

Al calcular el nivel de rentabilidad sobre el patrimonio ROE se observa un resultado del 3,6%, que en principio no sería vería favorable si se tiene en cuenta los niveles de inflación del País en el orden del 5,2%; sin embargo, dada la particularidad de estas organizaciones, que revierten sus excedentes en beneficios sociales y económicos de los asociados, con mejores tasas de captación y colocación de las que ofrece el mercado tradicional, con la entrega de recursos a través de auxilios, educación, salud, apoyo para emprendimientos y capacitación, hemos calculado indicadores de rentabilidad social superiores al 30%, que se traducen en un mejor nivel de calidad de vida de quienes pertenecen como asociados al sector solidario de ahorro y crédito.

Finalmente, se adjunta el documento "FINANZAS SOLIDARIAS Y SUS DINÁMICAS DE CRÉDITO" en donde se evidencia el estado de los créditos solidarios otorgados al cierre de la vigencia 2024, del cual se destaca que la economía solidaria ha otorgado un volumen significativo de créditos, generando un impacto destacado en el sector; quedando en evidencia el compromiso y la confianza en los principios de la Economía Solidaria, fomentando el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades.

3. Sobre la regulación y supervisión de la economía solidaria

3.1. ¿Qué criterios se han utilizado para determinar qué organizaciones de economía solidaria están sujetas a supervisión?

Los criterios están expresamente definidos en el Decreto 2159 de 1999 "*Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, sobre niveles de supervisión a que están sometidas las entidades bajo la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria*" aplicable a todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.



Supersolidaria



En cuanto a los fondos de empleados del tercer nivel de supervisión, ante la falta de metodología selectiva, para el año 2024 se establecieron los siguientes criterios:

- I. Que el fondo de empleados registre pérdidas acumuladas y del ejercicio;
- II. Que el fondo de empleados registre una relación de quebranto patrimonial inferior al 100% o 1 y
- III. Que el indicador de calidad de cartera del fondo de empleados sea superior a tres veces el promedio registrado por el sector fondista.

3.2. ¿Cómo ha sido la articulación entre Supersolidaria y otras entidades del Estado encargadas de la supervisión financiera?

La articulación que se ha adelantado desde la Superintendencia de la Economía Solidaria con otras entidades encargadas de la supervisión financiera, se puede evidenciar en la articulación periódica que se mantiene con las mismas, bien sea a través de instrumentos jurídico/contractuales, así como con la realización de mesas de trabajo y proyectos conjuntos que impactan la supervisión de la actividad financiera -para nuestro caso en el sector solidario-.

Ante este panorama, como bien se indica en el punto 1.3. de este documento, en 2019 esta Superintendencia suscribió el Memorando de entendimiento denominado "*Pacto de Supervisores Financieros para la cooperación, el intercambio de información y el cumplimiento de los estándares GAFI en materia de lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva*", compromiso que también fue suscrito por la Superintendencia Financiera de Colombia, por medio del cual se pretende robustecer los esquemas de prevención y mejorar así la calidad de la información reportada para prevenir el fraude y la captación ilegal de recursos en las organizaciones de la economía solidaria, a través de la reducción de brechas sistémicas en la supervisión con enfoque basado en riesgos, la homogeneización y fortalecimiento del estándar de supervisión basado en riesgo, entre otros.

Por otra parte, durante la vigencia 2024 la Superintendencia de la Economía Solidaria trabajó con la Superintendencia Financiera de Colombia y con Fogacoop, en la elaboración de un Código o Guía para la implementación de buenas prácticas de buen gobierno, la cual tendrá como antecedentes la importancia de promover buenas prácticas de Gobierno Corporativo en las empresas solidarias -en especial en el subsector de ahorro y crédito-, la revisión que adelantó la Superintendencia de la Economía Solidaria durante el año 2020 de la Guía de Buen Gobierno expedida en el año 2013, para actualizar su contenido con base en el Decreto 962 de 2018.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

Adicionalmente, se cuenta con un instrumento jurídico suscrito en 2024 con la Unidad de Información y Análisis Financiero, a través del cual se busca adelantar acciones relacionadas con la lucha contra el lavado de activos, focalizado en el sector de la economía solidaria.

Para finalizar, la Superintendencia de la Economía Solidaria mantiene una articulación armónica con la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF, en el marco de la cual se generan los espacios y necesidades correspondientes a la normatividad y regulación financiera que se debe expedir para efectos de las labores de supervisión que ejerce esta Superintendencia sobre el sector de ahorro y crédito, generando sinergias necesarias para contar con un marco normativo que guíe la ejecución de estas labores desde el ente de supervisión.

3.3. ¿Existen brechas regulatorias que dificulten el control y supervisión efectiva de las entidades encargadas de la supervisión financiera?

Si, en la actualidad las brechas regulatorias que dificultan el control y supervisión efectiva de las entidades encargadas de la supervisión financiera, se relacionan de manera especial con la dispersión normativa de la regulación aplicable al sector de ahorro y crédito; situación que genera complicaciones tanto al momento de aplicar la normatividad de parte de las entidades supervisadas, al no contar con un universo normativo claro y conciso que les aplique a las actividades que adelantan tanto dentro de su misionalidad, como para su organización interno, así como también genera problemáticas desde el ente de supervisión en la ejecución de las actividades de control y supervisión sobre las mismas.

Adicional a lo señalado previamente, cabe resaltar que una otra brecha de carácter regulatorio que genera dificultades en los procesos de control y supervisión tiene que ver con la ausencia de un régimen financiero especial aplicable solamente al sector de ahorro y crédito, comoquiera que actualmente se usa la remisión normativa al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -Decreto 663 de 1993-, circunstancia que implica una falta de especialización para este subsector de la economía solidaria y que se enlaza justamente con la primera brecha mencionada, la dispersión normativa.

3.4. ¿De qué manera se ha garantizado que las organizaciones de economía solidaria mantengan niveles adecuados de solvencia y liquidez?

Para garantizar que las organizaciones de economía solidaria mantengan niveles adecuados de solvencia y liquidez, se han implementado diversas medidas y mecanismos de control, principalmente a través de la supervisión y regulación definidos a través de la Circular Básica Contable y Financiera y Circular Básica Jurídica.



Supersolidaria

Para el caso de la Circular Básica Contable y Financiera se incorporan requerimientos mínimos para el manejo de Fondo de Liquidez, Brecha de Liquidez, Relación de Solvencia, Indicador de Solidez, Indicador de Riesgo de Liquidez, que son de obligatorio cumplimiento para entidades tales como: Cooperativas de ahorro y crédito, Fondos de Liquidez, Asociaciones Mutuales, siguiendo guías y referencia de acuerdo con la normatividad existente para Entidades Financieras.

De igual manera, mensualmente las entidades de primer nivel de supervisión deben reportar la información financiera que refiere reportes específicos en materia de solvencia y liquidez, con el fin de evaluar la correcta gestión de los recursos de las organizaciones vigiladas y de los asociados.

Adicionalmente, con la implementación del marco normativo del Sistema Integral de Administración de Riesgos - SIAR se insta a las entidades para la implementación de sistemas de gestión de riesgos, que apalancan la evaluación de la calidad de los activos, el control y manejo de las inversiones, los depósitos, los aportes, la gestión de los fondos sociales, entre otros. A la par el desarrollo de políticas de buen gobierno, en pro de garantizar buenas prácticas para la toma de decisiones.

Para concluir, resulta clave mencionar que a través del Grupo de Analítica de Datos, en su constante interacción con ambas Delegaturas de esta Superintendencia, se han incorporado en los procesos de inspección, vigilancia y control indicadores de alertamiento y fichas de supervisión, a partir de las cuales se generan evaluaciones para identificar de forma preventiva situaciones que pueden representar señales de alerta con las entidades y procurar ejecutar acciones encaminadas a que se mantengan unos niveles adecuados de solvencia y liquidez de las entidades.

4. Sobre el fortalecimiento y sostenibilidad del sector solidario

4.1. ¿Qué estrategias ha implementado Supersolidaria para fortalecer la transparencia y la sostenibilidad financiera del sector solidario?

La Superintendencia de la Economía Solidaria a partir de la expedición de la Circular Básica Contable y Financiera de 2020 incorporó la implementación del Sistema Integral de Administración de Riesgos para las entidades vigiladas, procurando de esta forma generar mecanismos de fortalecimiento convirtiéndose en una herramienta fundamental para procurar la estabilidad financiera y sostenibilidad de las organizaciones.

Asimismo, se busca generar dinámicas para la mejor toma de decisiones a partir de la gestión de la información, aumentar la confianza de los asociados y partes interesadas, a la vez el cumplimiento de requisitos normativos a partir de la incorporación de metodologías de gestión de los diferentes riesgos y los



Supersolidaria

principales: crédito, liquidez, operativo, mercado, lavado de activos y financiación del terrorismo.

También se han incorporado elementos de apoyo con la definición de buenas prácticas de gobierno corporativo, en el día a día se aplican con la realización de mesas de trabajo con las organizaciones, capacitaciones relacionadas en la materia y acercamiento con agremiaciones, ministerios y demás organismos que ayuden a fortalecer la supervisión. A esto se suma, la realización de diferentes jornadas de sensibilización hacia las organizaciones solidarias, con el fin de generar no solo confianza legítima en el sector, si no una confianza frente a las labores de supervisión emanadas de la Superintendencia.

De otra parte, es importante señalar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), "Colombia Potencia Mundial de la vida" estableció como una de las estrategias para la superación de brechas estructurales la asociatividad solidaria, que tiene como objetivo:

"(...) fomentar la articulación con todos los sectores del Estado, posicionando e impulsando la economía social, solidaria, popular y comunitaria para la inclusión social y productiva de las mujeres, la población en proceso de reincorporación, las víctimas del conflicto armado, las comunidades étnicas, los jóvenes, la población con discapacidad, la población que autónomamente genera sus propias iniciativas laborales, los campesinos y campesinas; entre otras poblaciones prioritarias; fortaleciendo el desarrollo de las capacidades asociativas, solidarias y productivas; contribuyendo al fortalecimiento del tejido social, la sostenibilidad económica y ambiental de las organizaciones, logrando la generación de ingresos, mejoramiento de condiciones de vida, la dinamización de la economía local y alcanzando la asociatividad territorial para el cambio hacia la paz total".

Es así como en el marco del citado objetivo, la Superintendencia de Economía Solidaria ha implementado estrategias de supervisión preventiva que contribuyan al fortalecimiento de las empresas solidarias supervisadas, dentro de las cuales se encuentra la "**Ruta Solidaria por la Paz**", cuyo objetivo es promover el cierre de brechas socioeconómicas mediante el fortalecimiento de la economía solidaria.

Este enfoque busca integrar a diversas poblaciones, incluyendo firmantes de paz, comunidades de acogida, mujeres, jóvenes, y personas en situación de vulnerabilidad. La Ruta se enmarca en el compromiso del Estado colombiano para mejorar las condiciones de vida de estas comunidades, con énfasis en fomentar el cumplimiento de la normatividad establecida y la implementación de prácticas de buen gobierno para las formas asociativas populares y comunitarias.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

El diseño metodológico de la Ruta Solidaria por la Paz contempla recorridos por territorios priorizados donde se llevan a cabo talleres de capacitación y acompañamiento técnico para cooperativas y entidades solidarias de poblaciones de especial protección constitucional, con prioridad en las cooperativas conformadas por firmantes de paz y comunidades de acogida.

En estos talleres se abordan temáticas relacionadas con la misionalidad de la Supersolidaria, la normatividad vigente para el cumplimiento por parte de las Cooperativas y la rendición de cuentas financiera, estadística y operativa de las organizaciones solidarias con especial enfoque en tercer nivel de supervisión, a través del Sistema Integral de Captura de la Superintendencia de Economía Solidaria- SICSES.

Durante los talleres, especialistas en finanzas, sistemas y contratistas de la Supersolidaria brindan apoyo in situ a las organizaciones en el reporte de su información financiera en el SICSES. Además, se habilita que las organizaciones solidarias puedan hacer reportes extemporáneos sin trámites adicionales, con el fin de prevenir sanciones por incumplimiento y facilitar la labor de reportar la información.

La Ruta Solidaria por la Paz tiene como meta final contribuir al desarrollo sostenible y la paz total en Colombia, fortaleciendo el tejido social y económico de las regiones más afectadas por el conflicto. Mediante la capacitación y el apoyo a las cooperativas y formas asociativas, se busca promover una economía más justa y equitativa que favorezca la inclusión y la sostenibilidad, con prácticas de buen gobierno que permita el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones.

Por otra parte, el pasado 18 de octubre de 2024 se suscribió el "*Pacto por la democratización del crédito solidario*" Como una apuesta del gobierno nacional para continuar impulsando la reactivación económica, el Departamento Nacional Planeación (DNP), junto con los representantes del Grupo Bicentenario (Bancoldex, Findeter, Finagro, Fondo Nacional de Garantías (FNG), Fondo Nacional del Ahorro (FNA), los ministerios de Hacienda, Comercio, Agricultura, Vivienda y la Cámara de Comercio de Bogotá.

Con esto, el objeto del Pacto corresponde a trazar un plan de acción para superar las barreras de acceso a líneas de crédito asociativo, fortaleciendo al sector de ahorro y crédito y de aporte y crédito, con la implementación de estrategias de supervisión más efectivas, dirigidas a las necesidades que se presenten y generando confianza en las empresas vigiladas, para así facilitar el impulso de la reactivación económica y productiva del país.

En línea con el interrogante relacionado con la sostenibilidad financiera del sector solidario, con el Pacto se busca promover el acceso al crédito asociativo y

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

productivo en segmentos de la población desatendidos y en regiones del país donde los fondos, microfinancieras y cooperativas tienen presencia, de modo que este contribuya más activamente a la reactivación económica con un fuerte impulso a las unidades productivas de la economía popular; sin embargo, se busca no solo facilitar y acelerar la colocación del crédito asociativo para que llegue a la base de las unidades productivas o esquemas asociativos populares, sino también fomentar la articulación con la banca de segundo piso, para hacer un seguimiento continuo de la demanda y una orientación pertinente de la oferta, mediante la creación de líneas especiales de redescuento, asistencia y acompañamiento para el fondeo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y de los Fondos de Empleados.

4.2. ¿Cómo se ha incentivado el cumplimiento de buenas prácticas de gobierno corporativo en las cooperativas y demás organizaciones supervisadas?

En primer lugar, se destaca que todo el proceso de vigilancia que se adelanta desde la Superintendencia de la Economía Solidaria frente a sus organizaciones supervisadas, cuenta con un enfoque especial en cumplimiento del Decreto 962 de 2018, relacionado con normas de buen gobierno aplicables a organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, más aún cuando se trata de Cooperativas de ahorro y crédito, respecto de las cuales en todas las visitas de inspección, se realiza una verificación y análisis de cumplimiento de normas de buen gobierno.

La Superintendencia de la Economía Solidaria en el año 2020 desarrolló la GUÍA DE BUEN GOBIERNO PARA LAS ORGANIZACIONES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, con la cual se promueve la incorporación de buenas prácticas de gobierno en las organizaciones supervisadas, como un proceso interno que debe evolucionar y adecuarse a las circunstancias particulares, al perfil operativo y financiero y al entorno en que desarrollan sus actividades.

Este documento se actualiza teniendo en cuenta los preceptos consagrados en el Decreto 962 de 2018 Por el cual se adiciona el Título 11 a la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con normas de buen gobierno aplicables a organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito.

Una intervención muchísimo más estricta frente a las organizaciones solidarias, que presentan alerta en sus indicadores, con el fin de prevenir posibles situaciones de afectación hacia los asociados, y evitar la liquidación de organizaciones del sector solidario.

Teniendo en cuenta lo anterior, se expidió de la Carta Circular No. 21, del año 2022, en la que, con base en las facultades consagradas en el numeral 22 del

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

artículo 36 de la Ley 454 de 1998, la Superintendencia de la Economía Solidaria puso a disposición de las organizaciones vigiladas, la "GUÍA DE BUEN GOBIERNO", con el propósito de promover la incorporación de buenas prácticas en las relaciones entre los asociados, el consejo de administración o quien haga sus veces, la gerencia y/o el representante legal, y otras partes interesadas, buscando la protección, promoción y confianza en estas organizaciones.

Adicional a las guías mencionadas previamente, durante el 2024 la Superintendencia de la Economía Solidaria trabajó de la mano con la Superintendencia Financiera de Colombia y con Fogacoop, en la elaboración de un Código o Guía para la implementación de buenas prácticas de buen gobierno, la cual tendrá como antecedentes la importancia de promover buenas prácticas de Gobierno Corporativo en las empresas solidarias -en especial en el subsector de ahorro y crédito-, la revisión que adelantó la Superintendencia de la Economía Solidaria durante el año 2020 de la Guía de Buen Gobierno expedida en el año 2013, para actualizar su contenido teniendo en cuenta los preceptos consagrados en el Decreto 962 de 2018.

Visto lo anterior, durante la vigencia 2025, este ente de supervisión en el ámbito de su competencia, continuará promoviendo la incorporación de buenas prácticas de gobierno en las organizaciones supervisadas, como un proceso interno que debe evolucionar y adecuarse a las circunstancias particulares, al perfil operativo y financiero y al entorno dinámico en que desarrollan sus actividades.

Así, siendo la gobernabilidad un componente esencial para el logro de organizaciones sólidas y confiables a mediano y largo plazo, esta guía pretende desarrollar más y mejores prácticas de buen gobierno corporativo, con el fin de mitigar y/o controlar los riesgos, derivados de la inadecuada toma de decisiones de las organizaciones bajo la supervisión de esta Superintendencia.

De igual manera, se cuenta con la herramienta de Autoevaluación **ATI – NIU**⁵, a través de la cual se incentiva al cumplimiento de buenas prácticas de gobierno corporativo facilitando el acceso a su autodiagnóstico que le permite evaluar internamente a las organizaciones en cuatro ejes principales:

- Buen Gobierno
- Planeación Estratégica
- Operación
- Balance Social.

Esta herramienta, habilitada para las entidades vigiladas desde el 2023, brinda un diagnóstico estructurado para cada una de ellas dependiendo de su porcentaje de

⁵ Disponible en: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/herramienta-ati-niu>



Supersolidaria

cumplimiento, incentivando a la mejora continua y a la adopción de buenas prácticas en cada uno de los ejes antes indicados. Frente al eje de Gobierno Corporativo contemplado en la herramienta promueve la adopción de buenas prácticas, y por lo tanto contemplan lineamientos que aseguran la protección y ejercicio de los derechos de los asociados, establecen una estructura eficiente y promueven el adecuado funcionamiento de los órganos de administración, control y vigilancia. Además, fomentan la transparencia en la información, lo que facilita una comunicación fluida y confiable entre la organización, sus asociados, directivos y otras partes involucradas. En conjunto, estas medidas garantizan una interrelación sólida y confiable, cimentando las bases para el crecimiento y la sostenibilidad de la organización.

Es importante destacar que la implementación de buenas prácticas de Buen Gobierno es esencial para el éxito y la sostenibilidad de cualquier organización. De acuerdo con las respuestas de las organizaciones solidarias, puede ser modelo para otras organizaciones solidarias que buscan mejorar su gobernanza y aumentar la confianza de sus asociados.

4.3. ¿Qué acciones se han desarrollado para prevenir crisis financieras dentro del sector solidario y garantizar su estabilidad?

Todo el ejercicio de las acciones de supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria está volcado a la prevención de posibles crisis financieras del sector, y procura permanentemente la implementación de estrategias que garanticen su estabilidad.

Por ello, el Modelo de Supervisión de esta entidad es uno basado en riesgos, de acuerdo con lo recomendado por autoridades internacionales y cuyo enfoque es principalmente preventivo, de tal manera que sea posible anticiparse a las posibles contingencias y tomar medidas a tiempo que permitan la no materialización de dichos riesgos.

5. Sobre prevención de riesgos y protección a los asociados

5.1. ¿Cómo se ha fortalecido el sistema de alertas tempranas para prevenir riesgos financieros en las cooperativas de ahorro y crédito?

Desde la construcción del nuevo modelo y la estructuración del Marco Integral de Supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, se busca fortalecer los procesos y procedimientos que permitan a la Supersolidaria implementar un enfoque basado en riesgos. Este modelo será preventivo, prospectivo, participativo y con enfoques diferenciales.

Como parte del modelo, se incluirá un capítulo dedicado a las herramientas de alertamiento (alertas tempranas por riesgo), diseñadas para permitir a las



Supersolidaria

empresas solidarias vigiladas, a los supervisores y a los directivos de la Superintendencia anticiparse a posibles riesgos y promover acciones de supervisión preventiva.

Estas herramientas, denominadas internamente como fichas de alertamiento, estarán disponibles para gerentes y miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva de las empresas solidarias vigiladas. Asimismo, serán accesibles para supervisores y directivos ésta Superintendencia, incluyendo Intendentes, Delegados y el Superintendente. Cada ficha estará diseñada según el rol y las necesidades de quienes utilizan la información, asegurando un monitoreo más efectivo y oportuno.

Para el año 2024, se diseñó la "Ficha de Supervisor", la cual corresponde a un sistema para identificar, generar y monitorear la ocurrencia de eventos adversos o riesgos inevitables con el objetivo de minimizar su impacto en materia financiera, jurídica y de buen gobierno.

El objetivo fundamental de la "Ficha de Supervisor" es proporcionar información suficiente y con el tiempo adecuado para los supervisores de ésta Entidad, en el cual, se adoptan las medidas preventivas o correctivas. Estos alertamientos suelen basarse en la recopilación de diversas fuentes, como son, los datos de la información reportada por las Organizaciones Solidarias, así como información generada por otras Entidades de Gobierno, y compartidas a través de memorandos de entendimiento.

5.2. ¿Qué mecanismos de protección se han implementado para salvaguardar los ahorros de los asociados en entidades supervisadas?

Además de todos los procesos que se señalan en este documento, encaminados a la efectiva protección del ahorro de los asociados en las entidades supervisadas por este ente, la Superintendencia ha incorporado en la normatividad la aplicación de metodologías de gestión de riesgo y control de los procesos de captación de las organizaciones vigiladas, evaluando aspectos de concentración de depósitos, análisis de riesgo de liquidez, fondo de liquidez, brecha de liquidez, entre otros.

Frente al fondo de liquidez, resulta clave mencionar que las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales que captan depósitos de sus asociados, deben constituir un fondo de liquidez, siguiendo los montos exigidos por la Circular Básica Contable y Financiera.

Asimismo, en los procesos de inspección, vigilancia y control con los indicadores de alertamiento, fichas de supervisión, se generan evaluaciones para identificar de forma preventiva situaciones que pueden representar señales de alerta con las



Supersolidaria

entidades y generar acciones antes de que se materialicen posibles riesgos asociados con la protección de los ahorros de los asociados.

5.3. ¿Cuál ha sido la respuesta de Supersolidaria ante casos de intervención o liquidación de cooperativas en crisis?

En los procesos de intervención se involucra la realización de evaluaciones de la situación financiera, jurídica, administrativa de las entidades, identificar las causas y posibles alternativas para la recuperación de las mismas, haciendo seguimiento a los planes de recuperación que subsanen los hallazgos que dieron paso a las causales de intervención. El objetivo de las intervenciones administrativas es que sea viable financiera y operativamente la empresa intervenida.

La Superintendencia de la Economía Solidaria ha fortalecido el seguimiento a las intervenciones con un equipo de Asuntos Especiales mucho más robusto. Como entidad de inspección vigilancia y control, la Supersolidaria cuenta con herramientas que le permiten evaluar alternativas para lograr la mejoría de las organizaciones que se encuentran en latente crisis, que pueda afectar el giro ordinario de su operación y consecuentemente, a los asociados, dichas alternativas corresponden a medidas como la toma de posesión genérica, con el fin de realizar un diagnóstico de la organización y plantear planes de mejoramiento o de recuperación, además de instruir e impulsar espacios de articulación con entidades de fomento, con el fin de acompañar los procesos de recuperación.

En las tomas de posesión para liquidar, cuando por la situación financiera y/o jurídica de la organización, ésta es inviable, la Supersolidaria realiza el seguimiento a los procesos liquidatorios con el objetivo de darle cierre oportuno y efectivo a dichos procesos y que los asociados y asociadas obtengan información y transparencia.

Con ello, es preciso mencionar que durante la vigencia 2024 se adelantó un análisis integral de las empresas intervenidas, del estado de las mismas y de las actividades que se podrían adelantar durante las intervenciones con el fin de enervar las causales que llevaron a la intervención, así mismo se hizo una evaluación respecto del desempeño que habían tenido cada uno de los entonces agentes especiales y revisores fiscales, dentro del ejercicio de su gestión en cada una de las organizaciones intervenidas. Así mismo, se evidencian algunos casos con pocos avances en búsqueda de la recuperación de las empresas se procedieron a realizar los respectivos cambios de interventores.

Sumado a ello, se han generado mesas de trabajo y reuniones junto a los asociados de la mayoría de las empresas intervenidas, quienes son los más interesados en la recuperación de las mismas, con el objetivo de conocer de primera mano cuáles son las expectativas, inquietudes y necesidades que se

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria



puedan presentar durante la ejecución de cada una de las medidas de intervención adelantadas, esto también con el objetivo de que cada una de las comunidades que tiene una relación directa con las organizaciones solidarias sientan a una Superintendencia mucho más cercana al ciudadano.

Además, durante 2024 se adelantaron análisis detallados de cada uno de los planes de recuperación existentes en las empresas intervenidas, con el objeto de realizar los ajustes necesarios dependiendo de las variables económicas y de mercado, que se presentan en cada uno de los sectores de las organizaciones, solicitando si era el caso a las agencias especiales la creación de un nuevo plan de recuperación contemplando la información entregada por los asociados y otras entidades estatales que también buscan el fortalecimiento de las mismas.

Además, es importante resaltar respecto a las medidas que iniciaron su ejecución durante lo corrido del 2024, que, para la construcción de cada uno de los planes de recuperación, y como se mencionó anteriormente, fueron tenidas en cuenta las observaciones y posturas manifestadas por grupos de asociados de cada una de las empresas intervenidas, dado que ellos son los directamente interesados en las recuperaciones de estas.

6. Sobre la supervisión de nuevas formas de economía solidaria

6.1. ¿Cómo ha abordado Supersolidaria la supervisión de nuevas formas de economía solidaria? y 6.3 ¿Se han identificado desafíos específicos en la supervisión de plataformas digitales cooperativas y mutuales?

En la actualidad no se han identificado nuevas entidades innominadas o entidades que en la operación de sus actividades, se asemejan a nuevas formas de economía solidaria, no obstante, la Superintendencia de la Economía Solidaria, se ha involucrado en diferentes iniciativas del sector enfocadas en el fortalecimiento de procesos de transformación digital,

Frente al contexto de la digitalización y el proceso de transformación tecnológica en el que se han visto inmersas nuestras vigiladas, especialmente desde la pandemia, la Superintendencia de la Economía Solidaria expidió la Circular Básica Contable y Financiera, junto con sus anexos del Capítulo IV sobre el Sistema de Administración del Riesgo Operativo (SARO), perteneciente al Título IV, "Sistemas de Administración de Riesgos", de la misma Circular, expedida mediante la Circular Externa No. 22 de 2020.

En esta normativa, la Superintendencia establece lineamientos para las empresas solidarias vigiladas, proporcionando instrucciones sobre procesos tecnológicos, fallas tecnológicas y los riesgos asociados. Asimismo, abarca aspectos relacionados con la seguridad y calidad de la información para la prestación de servicios financieros, los planes de continuidad del negocio y los planes de

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

contingencia para mitigar fallas e interrupciones específicas en sistemas o procesos, entre otros.

La Superintendencia de la Economía Solidaria ha hecho importantes esfuerzos para la consolidación del **Grupo de Analítica de Datos - GAD** con el cual se busca apoyar los procesos de supervisión, consolidando la información de las organizaciones para un ejercicio de conocimiento y entendimiento de la realidad de las mismas, tanto por su estructura como por su ubicación geográfica, sus principales actividades.

El GAD ha permitido cambiar esta dinámica al ofrecer un acceso más estructurado y sistemático a datos relevantes, promoviendo la transparencia y la toma de decisiones basada en evidencia. Gracias al uso de tecnologías y metodologías organizadas de recolección y análisis de datos, la información disponible hoy es más clara, detallada y accesible. Este nuevo enfoque ha permitido que tanto la Superintendencia como las organizaciones vigiladas tengan una visión más completa y actualizada de la situación del sector, lo que facilita la supervisión y el cumplimiento de las normativas vigentes.

Ahora bien, desde la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa se ha trabajado conforme la política de inclusión de enfoques diferenciales promoviendo una supervisión acorde con las realidades y necesidades identificadas en el universo de empresas que hacen parte de la delegatura, acercándonos con nuevas formas de relacionamiento, interacción e incidencia llegando a los territorios y apalancando el proceso de visibilidad de la labor que ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Bajo el enfoque preventivo en la supervisión en abril de 2024, se diseñó e implementó el proceso de inspección de visitas instructivas, para atender un porcentaje de empresas supervisadas de nivel 3, con el fin de fortalecer los procesos administrativos y financieros que, desde un inicio, les generarían estabilidad a los emprendimientos sociales, proceso que no existía en la Superintendencia. Este proceso de inspección está dirigido a organizaciones de economía solidaria supervisadas, con él que se pretende desarrollar acciones que faciliten a las vigiladas el conocimiento y aplicación de su régimen jurídico, a través de la instrucción de la manera en cómo deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

Para el plan de acción a desarrollar en 2024, se dio un nuevo direccionamiento al enfoque de supervisión con un alcance diferencial y de riesgos buscando atender y priorizar actividades con organizaciones solidarias como asociaciones mutuales, empresas del sector cafetero, empresas de nivel de supervisión 1 y 2, y para el

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

caso de empresas de 3 nivel con la definición de criterios específicos que determinan la atención prioritaria de las mismas, de esta forma se atiende los objetivos definidos por la Superintendencia respecto de una gestión prospectiva, participativa y efectiva que redunde en el fortalecimiento de las empresas de economía solidaria.

6.2. ¿Existen planes para adaptar la regulación del sector solidario ante la evolución de los mercados financieros y tecnológicos?

Conforme lo expuesto dentro de la respuesta a los interrogantes 6.1. y 6.3., actualmente no se han identificado nuevas entidades innominadas o entidades que en la operación de sus actividades, se asemejan a nuevas formas de economía solidaria, no obstante, la Superintendencia se ha involucrado en diferentes iniciativas del sector enfocadas en el fortalecimiento de procesos de transformación digital, aportando a las entidades con el suministro de información a través del Grupo de Analítica de Datos.

De esta manera, resulta importante mencionar que en el marco de los procesos de supervisión se han incorporado tableros de control que faciliten la labor de inspección, vigilancia y control y una interacción con las organizaciones solidarias con la información reportada de manera permanente.

No obstante lo anterior, la Superintendencia trabaja permanentemente en la adopción de normatividad que se ajuste a los nuevos esquemas de negocio y los retos de la transformación digital, mejorando las herramientas de reporte para las entidades vigiladas y generando herramientas de apoyo como por ejemplo el simulador del modelo de pérdida esperada.

En línea con ello, informamos que en este momento se encuentran en diferentes estados de evolución un importante número de iniciativas de tipo legal y regulatorio, orientadas a la actualización de las normas propias de los diferentes tipos de organizaciones de carácter empresarial que conforman el sector de la economía solidaria, en cuyo trámite se ha involucrado de forma activa, esta Superintendencia, de acuerdo con sus competencias.

a) Proyectos de Ley

1. Proyecto de Ley No. 088 de 2024 Senado *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 79 DE 1988 Y 454 DE 1998, SE REGULAN ALGUNOS ASPECTOS RELATIVOS A LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

La Superintendencia de la Economía Solidaria ha trabajado en mesas técnicas con la Confederación de Cooperativas de Colombia - Confecoop y con los equipos de



Supersolidaria

asesores de los Senadores Ponentes, espacios en los que ha manifestado que comparte la visión general del proyecto respecto de la necesidad de revisar la regulación aplicable a las empresas del sector solidario, particularmente de las cooperativas, en el sentido de buscar su flexibilización y mejorar la competitividad del sector de acuerdo con su naturaleza, de manera que se atiendan las particularidades referentes al número de asociados; tamaño de sus activos, ingresos y patrimonio; actividades que desarrollan y ubicación en el territorio; así como las poblaciones a las que atienden, la protección de las minorías y demás grupos de especial protección constitucional.

Además, esta Superintendencia con el ánimo de contribuir a la consolidación del sector de la economía solidaria ha formulado una serie de propuestas encaminadas a fortalecer la supervisión de manera que contribuya a avanzar en la adecuada protección del sector y de sus asociados.

Este proyecto fue aprobado en Primer Debate en la Comisión Séptima del Senado en sesión celebrada el 19 de noviembre de 2024, el proyecto aprobado recoge el resultado de las mesas técnicas en temas como: (i) características y constitución de las cooperativas; (ii) la posibilidad de que las empresas del sector solidario tengan asociadas MIPYMES, sin consideración a su naturaleza jurídica; (iii) tratamiento contable y financiero de los excedentes provenientes de la prestación de servicios a terceros; (iv) la posibilidad de que los aportes sociales mínimos sean variables y reducibles; (v) que se prevean expresamente mecanismos adicionales para la transformación, específicamente para los casos de la escisión.

2. Proyecto de Ley No. 209 de 2024 Cámara de Representantes - NP. 204 de 2023 Senado *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 1481 DE 1989 MODIFICADO POR LA LEY 1391 DE 2010 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Este Proyecto fue aprobado el 4 de diciembre de 2024, en tercer debate en la Comisión VII Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Se han adelantado mesas técnicas de trabajo con la participación de los asesores de los Representantes a la Cámara, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF y el equipo de la Asociación Nacional de Fondos de Empleados - ANALFE, en las cuales se llegó a consolidar un texto que sería el que llevaría como propuesta de la ponencia para su consideración y aprobación en cuarto y último debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

b) Proyectos de Decreto de iniciativa de la Superintendencia de la Economía Solidaria:

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

1. Propuesta de Estudio Técnico y Proyecto de Decreto para reglamentar el artículo 42 de la Ley 2143 de 2021 relativo a la actividad de ahorro y crédito de las Asociaciones Mutualistas para ser puesto a consideración de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF. Este proyecto que ha incluido la Supersolidaria dentro de la agenda regulatoria para el año 2025 tiene por objeto fijar las reglas de carácter prudencial aplicables al desarrollo de la actividad de ahorro y crédito por parte de las Asociaciones Mutualistas de forma que se proteja adecuadamente el ahorro de los asociados.
2. Proyecto de Decreto orientado a la actualización del marco regulatorio prudencial para fondos de empleados.
3. Proyecto de Decreto encaminado a la definición normativa de los centros de servicios compartidos.

c) Proyectos de Decreto incluidos en la Agenda Regulatoria 2025 de la URF relativos o aplicables a las empresas pertenecientes al sector de la Economía Solidaria:

En este momento se encuentran en diferentes estados de evolución un importante número de iniciativas de tipo legal y regulatorio, en los cuales se ha involucrado de forma activa de acuerdo con sus competencias la Superintendencia de la Economía Solidaria, trámite

4. Proyecto de Decreto referente a la actualización del marco regulatorio prudencial para cooperativas de ahorro y crédito, particularmente en consideración de las categorías de las cooperativas de ahorro y crédito definidas en función de los activos, por medio del Decreto 1544 del 20 de diciembre de 2024.

d) Proyectos de Circulares Externas de la Supersolidaria

La agenda regulatoria de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el año 2025 consta de 24 iniciativas, dentro de las cuales destacaremos las que se describirán a continuación que tienen como objeto adecuar la regulación a cambios del mercado financiero y a cambios tecnológicos.

1. Propuesta de Circular Externa que instrumentaliza los lineamientos sobre el Vínculo Común de Asociación en Fondos de Empleados.
2. Propuesta de Circular Externa sobre la Metodología del cálculo de reservas técnicas en Fondos Mutuales.
3. Proyecto de revisión y actualización de la Circular Básica Contable y Financiera en lo relacionado con las instrucciones aplicables a las cooperativas que ejercen la actividad financiera del cooperativismo, en cual

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

se consideran entre otros temas los referentes a los sistemas de administración de riesgos, en función de los cambios del mercado y de la tecnología, entre otros aspectos.

4. Los proyectos de la Circular Externa referentes a la implementación de las categorías de las cooperativas de ahorro y crédito definidas en función de los activos, por medio del Decreto 1544 de 2024.

7. Sobre el cumplimiento de la normatividad vigente

7.1. ¿Cómo se ha garantizado que las entidades supervisadas cumplan con la normatividad vigente en materia de gobierno corporativo y gestión de riesgos?

Para garantizar que las entidades supervisadas cumplan con la normatividad vigente en materia de gobierno corporativo y gestión de riesgos, la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) ha implementado una serie de mecanismos y estrategias, tales como:

Emisión de normatividad que define requisitos en materia de gobierno corporativo y gestión de riesgos, estas normas abarcan aspectos relacionados con políticas, procedimientos, metodologías, estructura organizacional, gestión de control interno, divulgación de la información, entre otros aspectos enmarcados en buenas prácticas. Esta normatividad se revisa periódicamente buscando adaptarse al entorno del país y el mundo.

De igual forma en el proceso de inspección, vigilancia y control a través de análisis *extra situs*, visitas, requerimientos se verifica con las entidades la adopción de esta normatividad, los reportes de información financiera también suministración elementos de apoyo para la identificación de situaciones relacionadas con la gestión de riesgos, y se han implementado herramientas de apoyo para la generación de alertas tempranas que permitan identificar posibles riesgos o fallas en los procesos de las entidades.

En caso de identificar falencias en la adopción de prácticas de gobierno corporativo y gestión de riesgos puede imponer medidas correctivas, como la exigencia de planes de mejoramiento o la imposición de sanciones de acuerdo con el análisis de las situaciones.

La Supersolidaria promueve la adopción de las mejores prácticas en gobierno corporativo y gestión de riesgos, a través de la divulgación de información y la organización de eventos, se fomenta el cumplimiento de los lineamientos normativos con el fin de promover la confianza de los asociados y partes interesadas.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria

7.2. ¿Qué medidas ha implementado Supersolidaria para asegurar que las cooperativas de ahorro y crédito cumplan con las regulaciones de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT)?

Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC's) están en la obligación de implementar lo dispuesto en el Capítulo XVI, parte tercera, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en adelante (EOSF), que establece normas para la prevención de actividades delictivas como el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Dichas disposiciones legales aplican de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 365 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 1121 de 2006 y el artículo 2.14.2 del Decreto 1068 de 2015.

El artículo 2359 de la Ley 365 de 1997 establece que todas las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito deberán acatar lo dispuesto en los artículos 102 a 107 del EOSF.

Así mismo, las disposiciones legales consagradas en el EOSF deben armonizarse con las instrucciones impartidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI por sus siglas en español). Esta armonización se ha instruido a través de los lineamientos establecidos en el Título V de la Circular Básica Jurídica, que trata sobre la administración del riesgo en lavado de activos y financiación del terrorismo, haciendo obligatoria la implementación del SARLAFT para las CAC's.

Además, las CAC's están obligadas a aplicar lo pertinente al régimen de reportes establecido por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para lo cual deben emplear los documentos técnicos e instructivos correspondientes de acuerdo con lo contenido en el Título V de la Circular Básica Jurídica. El incumplimiento a este régimen de reportes es reportado mensualmente por la UIAF y acarrea sanciones para las vigiladas por parte de esta superintendencia.

Otro punto importante es que en el proceso de vigilancia para las CAC's, corresponde a esta Superintendencia a través de la Delegatura para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo, verificar los requisitos de las personas elegidas por cada una de estas empresas solidarias supervisadas para los cargos de Oficial de Cumplimiento principal y suplente, así como posesionarlos cuando se evidencia el cumplimiento de los mismos y negar su trámite cuando se incumplan.

Finalmente, la verificación de riesgos en la implementación del SARLAFT y el cumplimiento de lineamientos en esta materia es objeto de revisión en sede de inspección.



Supersolidaria

7.3. ¿Cuáles han sido los principales desafíos en la supervisión de organizaciones de economía solidaria que no están bajo una supervisión financiera especializada?

Heterogeneidad de las entidades vigiladas

El universo de entidades vigiladas desde la Delegatura para la Supervisión del ahorro y la forma asociativa, incluye desde grandes cooperativas y reconocidas como pequeñas cooperativas ubicadas geográficamente en lugares de difícil acceso, que marcan la necesidad de desarrollar un enfoque de supervisión diferencial y eficiente, a partir de los recursos económicos, físicos, tecnológicos que dispone la Superintendencia.

Cada entidad puede requerir un enfoque de supervisión particular con unos riesgos específicos de acuerdo con las diferentes entidades que se puede encontrar, por ejemplo: fondos de empleados, asociaciones mutuales, cooperativas de trabajo asociado, cooperativas de aporte y créditos, administraciones públicas cooperativas, entre otras.

Limitaciones en el acceso a Información Financiera y bases de datos consolidadas del sector solidario

Esta situación va en doble vía por una parte muchas de las organizaciones vigiladas carecen de una infraestructura robusta para la gestión financiera y de riesgos requerida en el proceso de supervisión, adicionalmente la Superintendencia puede llegar a desconocer el universo total de entidades a supervisar toda vez que las entidades no cumplen con su proceso de reporte y a la vez no se cuenta con bases de datos consolidadas con toda la información de las entidades vigentes, con lo cual se dificulta la obtención de información precisa y oportuna para evaluar el estado de las entidades y los posibles riesgos.

Capacidades de Supervisión Limitadas

Al ser un sector tan amplio, diverso y disperso requiere de mayor número de recursos físicos, tecnológicos, humanos y especializados para el entendimiento de las particularidades del sector, lo que limita la capacidad para atender a todas las entidades bajo un modelo de supervisión efectiva y eficiente.

La Supersolidaria requiere un rediseño institucional que permita aumentar sus capacidades de IVC, así como el aumento de los recursos asignados para el funcionamiento. Este año, la entidad cuenta con una disminución del 60% del presupuesto de inversión, que financia 3 proyectos de inversión que garantizan un buen ejercicio de supervisión. Por lo anterior, se realizó el aumento de la tasa de contribución, que aumentará el recaudo para el año 2026, garantizando así que la entidad pueda aumentar sus capacidades operativas y subsanar el déficit actual.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria



Regulación normativa desde diferentes entes de control

Se identifica que el marco normativo para las entidades vigiladas se encuentra dispersa en diferentes entes de control que involucran unos requerimientos y exigencias que no todas las entidades tienen la capacidad de cumplirlo, lo que dificulta la aplicación de la supervisión y lograr una consolidación del modelo de la economía solidaria.

Gestión de riesgos

Las organizaciones de economía solidaria pueden enfrentar riesgos específicos, como la falta de diversificación de sus actividades o la dependencia de un pequeño número de asociados, con lo cual se requiere el desarrollo de esquemas de supervisión mucho más ajustados a estas particularidades, y poder evaluar la capacidad y alcance que se puede lograr desde los procesos de supervisión. Se debe tener en cuenta que existe un grupo grande de organizaciones ubicadas en el sector rural, con difícil acceso a muchos recursos y situaciones de vulnerabilidad que impactan la labor de supervisión.

8. Sobre la articulación con el Gobierno Nacional y otras entidades

8.1. ¿Cómo ha trabajado Supersolidaria con el Gobierno Nacional para fortalecer la regulación y supervisión del sector solidario?

La Superintendencia de la Economía Solidaria ha trabajado de forma articulada con el Gobierno Nacional, con el objetivo de buscar la profundización, modernización y crecimiento del sector de la economía solidaria, dentro de este trabajo se han adelantado diferentes actividades e iniciativas, dentro de las cuales por su impacto en la regulación y supervisión del sector destacaremos las siguientes:

- Trabajo articulado permanente con la URF para impulsar el desarrollo de las iniciativas regulatorias en general incluidas en la hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria que fue adoptada en septiembre 2022, dentro de las que se encuentran, entre otros, los 3 proyectos de decreto incluidos en la Agenda Regulatoria 2025.
- Trabajo colaborativo para el análisis y definición de la propuesta de las categorías de las cooperativas de ahorro y crédito definidas en función de los activos, por medio del Decreto 1544 del 20 de diciembre de 2024.
- Trabajo colaborativo para determinar el estado del arte y los esquemas existentes hoy respecto de los centros de servicios compartidos que se viene adelantando desde octubre de 2024 y cuyo Documento Técnico y Proyecto de Decreto debe presentarse en el mes de marzo de esta vigencia.
- Se realizaron desde octubre de 2023 mesas técnicas con la participación de la URF, la Unidad Solidaria y otras entidades del Gobierno Nacional para analizar la forma de canalizar las necesidades de modificar y actualizar el marco legal de los diferentes tipos de organizaciones pertenecientes al sector de la economía solidaria.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Supersolidaria



En general, las más importantes preocupaciones y temas se han venido incluyendo en los proyectos de ley sobre cooperativas y fondos de empleados que se vienen tramitando en Congreso, a través de los aportes e impulso que le ha dado esta Superintendencia a los mencionados proyectos mediante las mesas de trabajo con los ponentes y demás interesados que ha adelantado particularmente sede julio de 2024.

En ese sentido vale decir que estos temas, particularmente los que tienen impacto en el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, por corresponder al interés y competencia de la URF, se han venido articulando con esa Unidad.

8.2. ¿Qué mecanismos de cooperación se han implementado entre Supersolidaria y la Superintendencia Financiera para evitar vacíos de supervisión en el sistema financiero?

Actualmente, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) a través de los supervisores de cada una de las entidades del Convenio "Pacto de Supervisores", sostienen reuniones con el fin de articular el ejercicio de sus funciones y realizar acciones conjuntas cuando se requiera.

Así mismo, en virtud de la obligación que tiene la SFC con la Supersolidaria de brindarle asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano, por mandato del artículo 34 de la Ley 454 de 1998, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo y los asesores del Despacho del Superintendente Financiero mantienen una comunicación directa para cualquier asunto que se requiera.

8.3. ¿Cómo ha influido la regulación expedida por el Presidente de la República en la ampliación o modificación de las entidades supervisadas por Supersolidaria?

A la fecha, el catálogo de las empresas solidarias objeto de supervisión de la supersolidaria no ha sido ampliado o modificado por ninguno de los Presidentes de la República desde la creación de esta Superintendencia. En consecuencia, el universo de formas asociativas solidarias supervisadas es el mismo que se enuncia en la Ley 454 de 1998.

Cordialmente,

MARÍA JOSÉ NAVARRO MUÑOZ

Superintendente de la Economía Solidaria



Supersolidaria



Proyectó: Laura Sofía Prada Cardoso - Asesora Despacho

Revisó: Beatriz Leonela Lizcano Castro

Jhaniela Gutiérrez Jimenez

Raiza Posada Cotes