



CIRCULAR EXTERNA No. 94

PARA: REPRESENTANTES LEGALES Y MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LAS EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS

DE: SUPERINTENDENTA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

ASUNTO: DEROGATORIA DE LA CIRCULAR EXTERNA No. 88 DE 2025 Y PRESENTACIÓN DE LA GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA EMPRESAS SOLIDARIAS SUPERVISADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA E INSTRUCCIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

FECHA: Bogotá D.C., 30 de diciembre de 2025

Con base en las facultades otorgadas en el numeral 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, la Superintendencia de la Economía Solidaria –Supersolidaria– puso a disposición de las empresas solidarias supervisadas (ESS) la **Guía para la Implementación de Mejores Prácticas de Buen Gobierno para Empresas Solidarias Vigiladas**, cuyo propósito es promover la incorporación de prácticas que fortalezcan las relaciones entre los asociados, los órganos de administración y control, la gerencia o representante legal, y demás partes interesadas, garantizando confianza, protección y promoción de las empresas del sector solidario.

La Guía busca identificar y difundir elementos de buen gobierno que fortalezcan los procesos internos y los controles, con el fin de generar un efecto positivo en el cumplimiento de los fines, principios y características propias de las ESS. Entre estos se destacan: la participación democrática de los asociados, la gestión equitativa de beneficios, la igualdad en derechos y obligaciones, y la provisión permanente y oportuna de información y formación para los asociados.

Superintendencia de la Economía Solidaria

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

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

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificador : z4s8 OhmP +8Ak GxLD U5JUS RvclB ZCk=

Copia en papel auténtica de documento electrónico

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

En relación con el ámbito de aplicación de la guía, precisamos que la **adopción e implementación de la Guía para la Implementación de Mejores Prácticas de Buen Gobierno para Empresas Solidarias Vigiladas, se realiza bajo el principio de adopte o explique, siendo obligatoria** en primer término para las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados que pertenecen a las categorías **plena e intermedia**, de acuerdo con las categorías definidas en el Decreto 344 de 2017¹.

Lo anterior, en consideración a que son las empresas solidarias supervisadas de mayor tamaño y complejidad, de acuerdo con su nivel de activos, las que concentran más del noventa y cinco por ciento (95%) del ahorro de los asociados del sector, y a que el Decreto 962 de 2018 señaló la necesidad de propender por el fortalecimiento del buen gobierno de las vigiladas que desarrollan actividades de ahorro y crédito.

Esto, además de la aplicación que se imparte para las **empresas solidarias sometidas al primer nivel de supervisión** por la Superintendencia de la Economía Solidaria, independientemente de la actividad que realicen, en virtud de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y el artículo 2.11.1.8 del Decreto 1068 de 2015.

La Guía está estructurada bajo el principio de **"adopte o explique"**, el cual implica que las empresas solidarias incluidas en el ámbito de aplicación deben adoptar sus recomendaciones. Sin embargo, cuando alguna disposición de aplicación voluntaria no pueda implementarse, la empresa solidaria deberá explicar de manera clara, razonada y justificada los motivos que sustentan dicha decisión.

Es importante precisar que este principio **no habilita a las ESS para dejar de cumplir normas de carácter obligatorio**; sino que aplica únicamente frente a recomendaciones que, por la naturaleza o particularidades de la ESS, no puedan ser implementadas.

El propósito central de la Guía es fomentar la transparencia y el fortalecimiento institucional de las empresas solidarias supervisadas - ESS. En relación con la actividad sancionatoria esta Superintendencia, la misma se encuentra regida por los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y los numerales 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004, los cuales establecen que hay lugar al ejercicio de la facultad sancionatoria cuando se presenta la violación de una norma legal o del estatuto o reglamento.

¹ Que adiciona el Título 5 a la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

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



En consideración de lo anterior, solamente habrá lugar a la imposición de sanciones cuando la acción u omisión corresponda a la vulneración de normas legales o estatutarias que son obligatorias.

Esto implica que en el caso en el cual las empresas solidarias supervisadas, en función de sus particularidades y dando aplicación del principio de “adopte o explique”, no adopten una(s) recomendación(es) que no corresponda(n) a una obligación legal, no habrá lugar a la imposición de sanciones.

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

PRIMERA: Ámbito de aplicación. La presente Guía es aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados de categorías plena e intermedia y las demás empresas solidarias supervisadas por la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, que se encuentren en el primer nivel de supervisión, de conformidad con lo establecido en el Título I de la parte 11 del Decreto 1068 de 2015.

SEGUNDA: Cronograma de implementación. La implementación de la guía se llevará a cabo de manera progresiva, por tipo de empresa solidaria, teniendo en cuenta su categoría o nivel de supervisión, de acuerdo con el siguiente cronograma:

Tipo de Empresa Solidaria	Categoría o Nivel de Supervisión	Fecha de Implementación
Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC's) y Fondos de Empleados	Categoría Plena	A partir 1 de abril de 2026
CAC's	Categoría Intermedia	A partir del 1 de julio de 2026
Fondos de Empleados	Categoría Intermedia	A partir del 1 de julio de 2026
CAC's	Categoría Básica	A partir del 1 de enero de 2027
Demás empresas vigiladas por la Delegatura Asociativa	Primer Nivel de Supervisión	A partir del 1 de julio de 2027

TERCERA: Alcance. La presente guía está estructurada bajo el principio de “adopte o explique” y, por lo tanto, sus recomendaciones deben ser adoptadas conforme a este

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

principio por las Empresas de la Economía Solidaria (ESS) incluidas en el ámbito de aplicación de la instrucción primera de esta Circular.

El principio de "adopte o explique" se aplicará cuando la empresa solidaria supervisada no pueda o no considere pertinente de acuerdo a sus características o circunstancias propias, adoptar alguna de las recomendaciones establecidas en la Guía, informando de manera clara, razonada y justificada el motivo de su decisión. En todo caso, la empresa solidaria no puede ampararse en el principio de "adopte o explique" para inaplicar aquellas recomendaciones que tienen origen legal, de conformidad con lo fijado en la instrucción octava"

CUARTA: Reporte. Los destinatarios de este acto administrativo deberán informar a esta Superintendencia el nivel de implementación alcanzado. La Superintendencia de la Economía Solidaria podrá requerir dicho reporte a través de los medios y con la periodicidad que se establezcan para tal efecto.

Parágrafo 1º: El primer reporte se realizará por las ESS el día hábil siguiente al cumplirse el año de vencimiento de la fecha de implementación, de acuerdo con el cronograma establecido en la presente Circular, para cada tipo de empresa solidaria.

Parágrafo 2º: El medio que disponga la Superintendencia para el reporte, deberá identificar de forma clara las recomendaciones que tiene origen legal y que, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento y, por otro lado, aquellas cuya aplicación se enmarca bajo el principio de adopte o explique.

Igualmente, el mecanismo de reporte deberá permitir que cada empresa se pronuncie de forma específica respecto de la implementación de cada una de las ciento veinticuatro (124) recomendaciones que contiene la Guía.

QUINTA: Adopción en las empresas solidarias no sujetas al ámbito de aplicación. La Superintendencia invita a todas las empresas solidarias supervisadas, distintas de aquellas indicadas en la primera instrucción sobre el ámbito de aplicación de la presente Circular, a adoptar la "Guía para la implementación de mejores prácticas de buen gobierno para empresas solidarias vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria"

Para tal efecto, es pertinente realizar un análisis integral y documentado, teniendo en cuenta la naturaleza, el tamaño y la complejidad de la empresa solidaria con el fin de determinar la aplicabilidad de todas o algunas de las medidas y recomendaciones contenidas en la Guía.

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



SEXTA: Implementación de la Guía. Cuando una empresa solidaria decida adoptar de manera voluntaria las medidas y recomendaciones establecidas en la Guía deberá efectuar las inclusiones, modificaciones o adiciones pertinentes en sus estatutos o reglamentos internos. Lo anterior, a fin de garantizar la eficacia de la adopción y el cumplimiento de los estándares previstos, de acuerdo con la reglamentación interna de cada empresa solidaria.

SÉPTIMA: Presentación ante la Asamblea General. Las empresas solidarias supervisadas que adopten la aplicación de la Guía, de conformidad con este acto o de manera voluntaria, deberán presentar en las reuniones ordinarias de sus asambleas generales un informe sobre la implementación de las recomendaciones de la misma y de los resultados obtenidos.

OCTAVA: Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones obligatorias contenidas en la presente Circular que correspondan a vulneración de normas legales o estatutarias dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas señaladas en los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, numerales 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004.

A continuación, se relacionan las recomendaciones cuyo origen es de carácter legal y por ende su cumplimiento es obligatorio, contenidas en la **Guía para la Implementación de Mejores Prácticas de Buen Gobierno para Empresas Solidarias Vigiladas**, las cuales deberán ser adoptadas por las empresas solidarias vigiladas:

Número de recomendación (numeración Guía)	Recomendación	Fuente normativa	Destinatarios
1.1	La empresa solidaria deberá proporcionar un trato igualitario a todos los asociados, personas naturales y jurídicas, lo que supone el acceso a información que permita un conocimiento apropiado por parte de sus grupos de interés sobre la marcha y situación de la empresa solidaria y disponer de elementos de juicio suficientes para la toma de decisiones de manera informada. No deben establecerse mecanismos que den prioridad en el acceso a la información a unos asociados por encima de otros.	Ley 454 de 1998 artículos 4 y 5 Decreto 1068 del 2015, art 2.11.11.2.2.	Para el Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.

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

1.3	La empresa solidaria deberá ofrecer acceso, de modo permanente, a actividades de formación en economía solidaria y cooperativismo a todos sus asociados y trabajadores, así como a los administradores en la gestión empresarial, dando cumplimiento al principio que invita a la formación de sus miembros de manera permanente, oportuna y progresiva.	Ley 454 de 1998 artículos 4 y 5.	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable.
1.5	La empresa solidaria deberá asegurarse que sus asociados conozcan sus deberes, derechos y obligaciones.	Decreto 1068 del 2015, art 2.11.11.2.2. Numeral 1.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
3.1	La aprobación de la política general de remuneración del órgano permanente de administración, órgano de control, será responsabilidad única y exclusivamente, de la Asamblea General, de acuerdo con el tamaño y la capacidad de la empresa solidaria.	Decreto 1068 del 2015, artículo 2.11.11.4.3, 2.11.11.6.4.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
3.6	Examinar los informes anuales de la empresa solidaria en los cuales se recomienda incluir un componente referente a los resultados del balance social de la empresa, y lo establecido en la Circular Básica Contable y Financiera en la materia, para los casos en los que aplique.	Ley 79 de 1988 artículo 34, numeral 4, Circular Básica Contable y Financiera y las Circulares externas No. 23 de 2020 para cooperativas de ahorro y crédito y la No. 87 de 2025 para fondos de empleados.	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable.
5.1 a)	Cuando dentro de una asamblea se realicen elecciones de órganos permanentes de administración, control y vigilancia, con la convocatoria se acompañarán los perfiles que deberán cumplir los candidatos que se postulen y las reglas de votación con las que se realizará la elección. Adicionalmente, las empresas solidarias establecerán políticas de información, para divulgar el perfil de los candidatos con anterioridad a la elección del respectivo órgano, utilizando los canales de comunicación con los que cuente la empresa solidaria para tal fin.	Numeral 2, artículo 2.11.11.2.3. del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.

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



5.1 c)	Las empresas solidarias deberán cumplir con las formalidades de los actos de notificación de la convocatoria, toda vez que un error en este acto de comunicación puede propiciar ineficacia de las decisiones que se adopten en la asamblea. En efecto, se deberá optar por el medio de convocatoria señalado en el Estatuto, o a falta de estipulación, se deberá seguir lo consagrado en las normas supletorias a que haya lugar.	Numeral 7, artículo 19, Ley 79 de 1988.	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable
5.1 e)	Previo a la celebración de la reunión de Asamblea General, se informará a los asociados inhábiles, si los hubiere, sobre esta condición, las razones por las que adquirieron la inhabilidad, los efectos que le representan y los mecanismos con que cuentan para superar dicha situación.	Artículo 30 de la Ley 79 de 1988 y el numeral 3, artículo 2.11.11.2.3. del Decreto 1068 del 2015.	Para el Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
5.3 a)	El acto de convocatoria deberá contener como mínimo, el nombre de la empresa solidaria, el órgano que convoca, la fecha, hora, lugar, orden del día de la reunión, la indicación de si la reunión es presencial, no presencial o mixta y el medio de comunicación simultáneo o sucesivo empleado para la reunión.	Numeral 3, Artículo 2.11.11.2.3. del Decreto 1068 del 2015 y el numeral 2 del Capítulo XI, del Título IV, de la Circular Básica Jurídica.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
5.5 a)	Las empresas solidarias adoptarán políticas de comunicación e información dirigidas a los asociados sobre las decisiones tomadas en la reunión de la Asamblea General. Entre estas políticas se establecerán canales de comunicación para todos los asociados, incluyendo aquellos que no hayan participado en la reunión.	Artículo 2.11.11.2.4. del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
7.1 a)	Políticas que aseguren que los asociados estén plenamente representados por al menos un delegado por segmento, entiéndase por segmento de asociados aquél conformado por asociados que comparten características en razón de su ubicación geográfica, actividad económica, vinculación a una empresa, entre otros, distintas al vínculo de asociación previsto en los Estatutos de las empresas solidarias.	Numeral 2, del artículo 2.11.11.3.2 del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
7.1 b)	Políticas que garanticen la comunicación a los asociados de las decisiones tomadas en asamblea por parte de los delegados.	Artículo 2.11.11.2.4. del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.

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

8.1	Número de miembros: El órgano permanente de administración deberá contar con un número impar de miembros principales. Así mismo, dicho órgano colegiado deberá estar integrado con no menos de tres miembros y cada uno de ellos tendrá un suplente, en función del tamaño de la empresa solidaria.	Artículo 2.11.11.4.3. del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
8.6	Participación de los miembros suplentes: La empresa solidaria definirá las políticas, criterios y herramientas de participación de los miembros suplentes, que en todo caso estarán apropiadamente delimitados para garantizar que esta participación no afecte la toma de decisiones de parte de los miembros principales, lo cual deberá estar debidamente documentado en el acta de la reunión.	Numeral 5 del artículo 2.11.11.4.3 del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
8.7	Cada empresa solidaria deberá establecer y documentar las políticas de atención de gastos y destinación de presupuesto para la inducción, capacitación y evaluación de las operaciones del órgano permanente de administración.	Numeral 4 del artículo 2.11.11.4.3 del Decreto 1068 del 2015.	Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
17.1 c)	Responsabilidades y Sanciones. El reglamento interno definirá las responsabilidades de los miembros, así como las faltas y sanciones aplicables, en concordancia con lo fijado en los estatutos, de conformidad con lo previsto en los numerales 4 y 6 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988. También deberá establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones y los mecanismos de apelación o defensa	Artículo 29 de la Constitución política de Colombia Numerales 4 y 6 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable
18.3	El órgano de control social deberá canalizar la información de los asociados interesados en participar en los procesos democráticos de elección, requerida en el reglamento, para realizar los análisis sobre los documentos recibidos y determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos reglamentariamente.	Numeral 1 del Artículo 40 de la Ley 79 de 1988 y el parágrafo primero del artículo 2.11.11.4.2. del Decreto 1068 del 2015.	Para el Decreto 1068 de 2015, art. 2.11.11.2.2 aplica solo para las Cooperativas de ahorro y crédito y los fondos de empleados de categoría plena.
19.4	Las quejas o reclamos de los asociados recibidos por los canales dispuestos por la empresa solidaria deberán ser conocidas por el órgano de control social, a efectos de realizar seguimiento al tratamiento y solución oportuna por parte de la administración de cada situación individual.	Numeral 3 del artículo 40 de la Ley 79 de 1988.	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable

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

19.6	El órgano de control social conocerá los resultados obtenidos de los procesos sancionatorios o de exclusión realizados por la Administración para valorar el debido proceso aplicado, de acuerdo con lo establecido estatutaria o reglamentariamente.	Numeral 5 del artículo 40 de la Ley 79 de 1988.	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable
30.3	El Informe Anual de Gobierno Corporativo de la empresa solidaria, contiene información al cierre del ejercicio que describe la manera en la que durante el año se dio cumplimiento a las recomendaciones de Gobierno Corporativo adoptadas por la empresa solidaria y los principales cambios producidos, de acuerdo con lo establecido en la Circular Básica Contable y Financiera en el Título II Capítulo I - Presentación de Estados Financieros.	Numeral 4.1.3.4 del Título II Capítulo I presentación de Estados Financieros de la Circular Básica Contable y Financiera - CBCF.	Aplica para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo establecido en la Ley aplicable

NOVENA: Derogar la Circular Externa No. 88 del 13 de agosto de 2025.

DÉCIMA: Vigencia. Conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, la presente Circular Externa rige a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial.

Cordialmente,


MARÍA JOSÉ NAVARRO MUÑOZ
Superintendente de la Economía Solidaria

Proyectó: Catherine Benítez Cárdenas
Ericka Marcela Cáceres Quevedo
Guillermo Alberto Duarte Quevedo
Revisó: Beatriz Leonela Lizcano Castro
Jhaniel Jiménez Gutiérrez
Iván Mauricio Alemán Peñaranda
Angelica María Zamora Acosta
Raiza Posada Cotes
Laura Sofia Prada Cardoso

Anexo: Guía para la implementación de mejores prácticas de buen gobierno para empresas solidarias supervisadas por la superintendencia de 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