

EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

**Eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión dictadas por la  
Superintendencia Financiera de Colombia entre los años 2012 y 2020**

Daniela Fernanda Sierra Jaimes

Trabajo de Grado para Optar el Título de Abogada

**Director**

Piedad Uribe Lizarazo

Magister en Derecho con énfasis en Derecho comercial

Universidad Industrial De Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho

Bucaramanga

2022

---

**Dedicatoria**

*Primeramente, a Dios, luego a mis padres quienes con su ejemplo de disciplina, responsabilidad y valores crearon pilares en mi vida.*

---

**Agradecimientos**

*A mi alma mater que me ha aportado no solo a mi crecimiento como profesional sino como persona. A mis padres quienes siempre me han apoyado, mi familia, mentores, amigas y compañeros.*

---

**Tabla de contenido**

<b>Introducción</b>	<b>16</b>
<b>1. Objetivos</b>	<b>23</b>
1.1 Objetivo General.	23
1.2. Objetivos específicos.	23
<b>2. Aspectos generales y controles por parte de la SFC</b>	<b>24</b>
2.1. Sobre la Superintendencia Financiera de Colombia	24
2.2. Sobre las entidades sujetas a control y vigilancia de la SFC	25
2.3. Sobre el nuevo modelo de regulación y supervisión en Colombia	26
2.4. Medios de Control	28
2.4.1 Valoración de inversiones	29
2.4.2. Riesgos	29
2.4.2.1. Riesgo de mercado.	30
2.4.2.2. Riesgo de crédito.	30
2.4.2.3. Riesgo operacional.	30
2.4.2.4. Riesgo de liquidez.	31
2.4.2.5. Riesgo de contraparte.	31
2.4.3. Revisoría Fiscal	31
2.4.4. Comités de auditorías	32

---

EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)	5
2.4.5. Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (SIMEV)	33
2.4.6. Reformas estatutarias y reuniones del órgano social	33
2.4.7. Estados financieros	34
<b>3. Medidas preventivas de la toma de posesión</b>	<b>37</b>
3.1. Medidas preventivas generales	39
3.1.1. Vigilancia especial	39
3.1.2. Recapitalización	40
3.1.3. Cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos de comercio a otra institución	44
3.1.4. Exclusión de activos, pasivos y contratos	46
3.1.5. Administración fiduciaria	49
3.1.6. Fusión	50
3.1.7. Programa de recuperación	53
3.1.8. Programa de desmonte progresivo	54
3.1.9. Provisión para el pago de pasivos laborales	56
3.2. Entidades del sector solidario sujetas a la inspección, control y vigilancia de la SFC	56
3.3. Medidas preventivas de la toma de posesión del sector solidario	58
3.3.1. Conversión a sociedad anónima de una cooperativa financiera, y de una persona jurídica sin ánimo de lucro, distinta de la anterior	58

---

	6
EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)	
3.3.2. Suspensión de la compensación de saldos de los créditos	60
<b>4. Estudio de las Resoluciones que dictaron medidas preventivas y análisis de las mismas</b>	<b>61</b>
4.1. Medidas ajenas a las del artículo 113 EOSF	62
4.2. Medidas preventivas de la toma de posesión consagradas en el artículo 113 EOSF	64
4.2.1. Cesión de pasivos, activos y/o contratos	68
4.2.2. Vigilancia especial	68
4.2.3. Recapitalización	69
4.2.4. Desmonte progresivo	70
4.2.4.1. Medidas propuestas para culminar el programa.	70
4.2.4.2. Excepciones.	70
4.2.4.3. Razones para no cumplir a mediano plazo.	71
4.2.4.4. Plazos para ejecutar el programa de desmonte progresivo.	71
4.3. Medida administrativa de Toma de posesión sin dictar medida preventiva previa	72
4.3.1. Vigilancia especial	73
4.3.2. Recapitalización	74
4.3.3. Fusión	74
4.3.4. Cesión de activos, pasivos y/o contratos	74
4.3.5. Exclusión de activos pasivos y contratos	75
4.3.6. Programa de recuperación	75

---

EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)	7
4.3.7. Administración fiduciaria	75
<b>5. Conclusiones</b>	<b>75</b>
<b>6. Propositiones</b>	<b>77</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>78</b>
<b>Apéndices</b>	<b>83</b>

---

**Índice de tablas**

<b>Tabla 1.</b> Resoluciones y entidades que refieren motivos de la expedición de las medidas ajenas a las preventivas de toma de posesión durante los años 2012 a 2020.	61
<b>Tabla 2.</b> Resoluciones y entidades que dictaron medidas preventivas de la toma de posesión durante los años 2012 a 2020	63
<b>Tabla 3.</b> Entidades a las que se les dictó el desmonte progresivo y no fueron tomadas en posesión	64
<b>Tabla 4.</b> Entidades a las que se les dictó medidas distintas al desmonte progresivo y fueron tomadas en posesión.	65
<b>Tabla 5.</b> Plazo concedido para ejecutar el programa de desmonte progresivo.	71
<b>Tabla 6.</b> Entidades sobre las cuales el ente de control tomó posesión sin medidas preventivas previa, del artículo 114 E.O.S.F.	71

---

**Índice de figuras**

<b>Figura 1.</b> Estructura del Sistema Financiero Colombiano.	24
<b>Figura 2.</b> Tipo de entidades financieras que a corte del 31 de diciembre de 2021 y 25 de junio de 2022 existían mayormente en Colombia.	25
<b>Figura 3.</b> La recapitalización de la crisis de los ochenta.	41

---

**Índice de apéndice**

<b>Apéndice A.</b> Anexo 1 y 2 de la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) sobre Remisión de información e información no remitida, respectivamente, encontrado en: <a href="https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/15466">https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/15466</a> .....	83
<b>Apéndice B.</b> Apéndice Resoluciones estudiadas entre 2012 y 2020. Las resoluciones subrayadas corresponden a las medidas preventivas ajenas a la toma de posesión que en sus considerandos ofrecen razones de su expedición. ....	83

---

### Glosario

**Circular externa No. 100 de 1995:** Circular Básica Contable y Financiera.

**Circular externa No. 29 de 2014:** Circular Básica Jurídica.

**Control:** Referido a ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de los entes vigilados (Consejo de Estado, 1999).

**Decreto 663 de 1993:** Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en sus siglas E.O.S.F.

**Decreto 1730 de 1991:** Antiguo Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**Fogafín:** Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

**Indicadores:** Son herramientas que se diseñan utilizando la información financiera de la empresa, necesarias para medir la estabilidad, la capacidad de endeudamiento, y de generación de liquidez, así como de los rendimientos y utilidades, a través de la interpretación de cifras, resultados e información general, que permiten un análisis financiero individual, facilitando la comparación de la empresa con respecto a la competencia y de la entidad u organización que lidera el mercado” (Actualícese , 2015).

**Indicador de liquidez:** Mide la cualidad que tienen los activos financieros para convertirse en dinero, y, por tanto, hacer frente a los compromisos de pago más inmediatos en un momento oportuno (Burguillo, 2016).

**Indicador de solvencia:** Relacionado con la solvencia, cual es “la capacidad que tiene una empresa para realizar sus pagos y cumplir con sus deudas financieras (...)” (Burguillo, 2016).

**Indicador de gestión:** Relacionado con las prácticas de gestión y administración que la entidad financiera lleva de sus procesos, en ultimas lo que intenta es evitar el deterioro de los indicadores anteriores.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

**Inspección:** Consiste en la atribución para solicitar, confirmar y analizar la información requerida sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de los entes vigilados, así como la práctica de investigaciones administrativas a dichos entes. (Consejo de Estado, 1999)

**Principio de revelación dirigida:** Según el cual la Superintendencia Bancaria, hoy SFC, podrá determinar el momento en que se divulgará la información en los casos en los cuales la revelación de la sanción puede poner en riesgo la solvencia o seguridad de las entidades vigiladas consideradas individualmente o en su conjunto. (Decreto 663, 1993)

**PIB:** Producto Interno Bruto es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos usando los factores de producción disponibles dentro de un país en un periodo determinado. (Banco de la República, S.F.)

**SARES:** Sistemas De Administración De Riesgos

**SARM:** Riesgo de mercado.

**SARC:** Riesgo crediticio.

**SARO:** Riesgo operacional.

**SARL:** Riesgo de liquidez.

**SARiC:** Riesgo de contraparte.

**S.F.C.:** Superintendencia Financiera de Colombia.

**SIMEV:** Sistema Integral de Información del Mercado de Valores.

**Toma de posesión:** Procedimiento administrativo especial contemplado de los artículos 114 al 116 y 291 del Decreto 663 de 1993; cuya finalidad es:

Tomar la posesión de los bienes, haberes y negocios de una entidad financiera por parte de la SFC, con el objeto de establecer si la entidad debe ser o no objeto de liquidación, o si

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

puede recuperarse y operar con normalidad. (Luna, régimen financiero colombiano, 2006, pág. 28).

Adicionalmente, este procedimiento solamente puede ordenarse conforme a las causales contempladas en la ley, e implica que la administración de la entidad pase a una tercera persona<sup>1</sup>, nombrado por el Estado, específicamente el Fogafín, y cuya designación desplaza en gran medida la autonomía propia de las empresas, pues a partir de su orden todas las actuaciones serán minuciosamente examinadas; finalmente, conforme al Decreto número 2555 de 2010, artículo 9.1.1.1.1 existen tres tipos, la toma de posesión general, que es del corte diagnóstico, es decir, para mirar la situación de la entidad; la toma de posesión para administrar y la toma de posesión para liquidar.

**Vigilancia:** Se ejerce permanentemente, se concreta en velar que los vigilados, en su formación, funcionamiento y en desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. (Consejo de Estado, 1999)

---

<sup>1</sup> Agente especial

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

**Resumen**

**Título:** Eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia entre los años 2012 y 2020.

**Autor:** Daniela Fernanda Sierra Jaimes \*\*

**Palabras Clave:** Medidas preventivas, Toma de posesión, Medios de control, Superintendencia Financiera de Colombia, Vigilancia, Supervisión, Entidades financieras.

**Descripción:** El presente trabajo hace un estudio de la eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión consagradas en el artículo 113 y 326 numeral 5 literal C del EOSF; se debe entender por toma de posesión lo indicado en el glosario de este trabajo, y, por eficacia de las medidas preventivas, el cumplir con sus objetivos, cual es evitar y/o enervar la decisión administrativa de tomar en posesión las entidades financieras. Lo anterior es importante, pues la toma de posesión al ser una medida administrativa especial y altamente invasiva, frente al manejo y control de las instituciones financieras, generan gran impacto no solo para la entidad sobre la que recayó su orden, sino para los usuarios de la misma entidad, e inclusive, para otros usuarios que pudiesen verse afectados, y comunidad en general, dependiendo de la influencia que en el sector financiero tenga la compañía cuya orden de toma de posesión se vaya a ordenar. Para realizar lo anterior, en primera medida, se estudiarán los controles y medios de supervisión con los que cuenta la SFC para llegado el caso tomar y/o avalar algunas de la (s) medida (s) preventivas, también, a parte de los controles citados, se estudian las medidas preventivas consagradas en los artículos 113 y 326 del EOSF, para lo cual, se caracterizará cada una de las medidas, buscando detallar los aspectos generales, las características fundamentales, la delimitación y desarrollo jurídico que las mismas han tenido a lo largo del tiempo; finalmente, se cuantificarán y clasificarán las medidas preventivas tomadas entre los años 2012 al 2020, analizando el comportamiento posterior que las entidades presentaron una vez las medidas se ordenaron, para con ello concluir que tan eficaces son las medidas preventivas de la toma de posesión.

---

\*\*Este trabajo fue realizado para optar por el título de abogado.

\*\*Estudiante de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander. Correo electrónico: [sierrajaimesdanielafernanda@gmail.com](mailto:sierrajaimesdanielafernanda@gmail.com)

---

**Abstract**

**Title:** Effectiveness of the preventive measures to the taking of possession dictated by the Financial Superintendence of Colombia between the years 2012 and 2020.

**Author:** Daniela Fernanda Sierra Jaimes<sup>3\*\*</sup>

**Key Words:** Preventive measures, handover, control means, financial superintendence of Colombia, surveillance, and supervision, financial entities.

**Description:** The present work studies the effectiveness of the preventive measures dictated in articles 113 and 326 numeral 5 literal C of the EOSF before the handover. It is important to acknowledge handover as indicated in the glossary of this work, as well as understand that a preventive measure is effective as long as it unnerves and/or prevents the handover of financial entities. The handover is a special administrative action considered to be invasive, because it takes over handling and control of the financial entities, bringing major impact, not only on the entity itself but on the customers and third parties involved. The first step to achieving this is to study the surveillance and means of control the SFC has available to establish if a preventive measure is applicable or not. The second step is to study and characterize generalities, fundamental characteristics, boundaries, and law overcome that the preventive measures indicated in articles 113 and 326 of EOSF have had throughout time. Finally, study the efficacy of the preventive measures between 2012 and 2022 through the enumeration, classification, and analysis of the financial entities' behavior before and after the preventive measure was dictated.

---

\*\*This work was done to opt for the title of lawyer.

\*\*Student of Law and Political Science at the Industrial University of Santander. Email: sierrajaimsdanielafernanda@gmail.com

---

### **Introducción**

El sistema financiero es de gran importancia para nuestro país por las grandes implicaciones que tiene para la economía Nacional, así, por ejemplo, y solo para fines enunciativos, se tiene, conforme al boletín técnico emitido por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), que para el año 2016 los establecimientos financieros, de seguros, inmuebles y servicios contribuyeron con 0,9% y un crecimiento del 4,4% del PIB. (Departamento Administrativo Nacional de estadística, 2018, pág. 3).

Para el año 2019, las actividades financieras y de seguros generaron trescientos diecisiete mil empleos a nivel nacional, y diez mil en el área metropolitana de Bucaramanga (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019), sumado a ello, en julio del 2021 el valor total de los activos propiedad de las entidades financieras ascendía a \$2.299.792.175 millones de pesos colombianos; (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021, pág. 24) También, conforme a lo plasmado en la Revista Portafolio (2021) el “87,1% de la población colombiana está bancarizada (...) registrando 31,6 millones de adultos con al menos un producto de depósito o crédito financiero” (Revista Portafolio, 2021), anteriores personas, que hacen uso de estas instituciones, ya sea para resguardar sus ahorros y patrimonio, o bien sea para invertir en los diferentes portafolios de inversión, o hasta el mismo sector real, quien impulsa y desarrolla sus negocios a través de préstamos y/o figuras jurídicas que tienen las instituciones financieras.

Los anteriores ejemplos, son solo algunas situaciones que permiten ver la trascendencia que tiene el sector financiero en la economía Nacional, y, por ende, las consecuencias nefastas que podría causar un choque financiero; y es que, como afirma Oscar Galván Martínez, citando a Franco Santiago (2003)

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

La historia económica nos muestra que la banca comercial es y ha sido base del sistema financiero, por desarrollar una actividad fundamental para el funcionamiento y evolución de los sectores productivos, especialmente por cumplir la labor esencial para el ahorro, inversión y financiación a favor del crecimiento individual, familiar, empresarial y de toda la sociedad. (Santiago, 2003, como se citó en Lozano, 2017, pág. 6).

A propósito de las consecuencias nefastas, en la historia colombiana ya se han vivido algunas crisis que evidencian la importancia de cuidar y velar por el correcto funcionamiento financiero, pues las mismas, al tenor de lo hasta aquí expuesto, recaerá sobre todas las personas independientemente de estar vinculada directa o indirectamente con las entidades financieras, además, el Estado en calidad de garante, en última instancia tendrá que reparar, indemnizar e inclusive auxiliar a dichas instituciones, decisiones que van a depender del impacto de la crisis, trascendencia de la entidad y momento histórico en que se presentan.

Sobre las crisis, la primera por la que se atravesó fue la del ochenta y dos, que por el acelerado crecimiento de los años setenta, la concentración del crédito sin ser medido, el nulo control que había sobre los riesgos, las tasas activas de interés que a nivel internacional se fueron al alza, la devaluación del peso colombiano, las practicas ortodoxas no transparentes, terminaron por ocasionar una crisis financiera en donde “ (...) la deuda externa, tanto en el sector público como en el privado, para el periodo 1978 -1982 se incrementaron, el primero con el 50% y el segundo doblándose con una financiación del 43%” (Urrutia, 2019, pág. 137).

Otra de las crisis, fue la de los años noventa que se caracterizó por dos aspectos principalmente: I. Las reformas financieras que trajo la liberalización del sistema, y, II. La apertura de capitales. Dentro de sus características, Carlos Caballero Argáez (2019) citando a Caballero y Urrutia enumera las siguientes: “la reducción de las tarifas impositivas, apertura del comercio

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

exterior para estimular la expansión de las exportaciones; atracción de la inversión extranjera; privatización de las empresas estatales; desregulación para promover la competencia y; el respeto de los derechos de propiedad” (Urrutia, como se citó en Argáez, 2019) por su parte, Miguel Arango (2016) recoge las causas en:

Liberalización financiera, el boom crediticio, el deterioro de los términos de intercambio, la revaluación constante durante la década, la reducción de los precios de los activos, el incremento de la tasa de interés, la deficiente regulación del sector hipotecario y cooperativo y, principalmente y en forma fundamental, la repentina y abrupta suspensión de los flujos de capital externos, ocurridos en la mitad de los años noventa. (pág. 5)

Finalmente está el caso de Interbolsa, la comisionista más grande del país, quien a través de instituciones propiedad del mismo Grupo gestó una serie de actuaciones ilegales, tales como financiar, adquirir e inflar las acciones de la compañía Textilera Fabricato, de tal suerte que se hizo al control de la empresa, con la intención de venderla posteriormente a la compañía brasileña Vicunha, generando ganancias netas. No obstante, lo que no contaba Interbolsa es que dicha venta nunca se perfeccionaría, y en cambio, los préstamos con que se financió a la Textilera, superó el respaldo patrimonial con el que contaba para cumplir con sus obligaciones, y más crítico se tornó el asunto, pues los dineros usados para capitalizar a Fabricato provenían de inversiones del fondo extranjero Premium Capital, ofrecido como inversiones de bajo riesgo, ocultándose la verdadera destinación de los negocios, y sin que para ese momento, por parte de la normatividad Colombiana hubiesen controles para vigilar dichos fondos extranjeros (Rodriguez & Naranjo, Desempeño de la revisoría fiscal en Interbolsa S.A. Sociedad comisionista de bolsa en los años 2010 y 2011, 2016, pág. 12).

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

De lo anterior precisamente, y por los nuevos retos de la globalización, la dinámica social, económica, y hasta la misma pandemia COVID 19 que obligan a los intervinientes del sistema financiero, a adaptarse a nuevas tecnologías, métodos y figuras jurídicas, surge esa imperiosa necesidad de proteger, regular y mantener el equilibrio de esta área económica; labor última, que conforme a la Constitución Política de Colombia (1991) artículos 335, 150, 189 numeral 25 le corresponde al Estado, especialmente al presidente de la República y al Congreso, quienes por un lado, vigilan, controlan y supervisan el sistema a través de la SFC, y por el otro, emiten las leyes que deberán observar tanto el gobierno como las entidades financieras.

En ese orden de ideas, Colombia ha creado diferentes mecanismos de protección, y prevención, siendo uno de ellos el que se pretende estudiar a lo largo de este trabajo, cual es la eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión ordenadas por la SFC, consagradas en el Decreto 663 de 1993, y demás normas concordantes, y que como su nombre indica, son aquellos mecanismos normativos que buscan proteger el sistema financiero, evitando llegar a tomar una decisión más drástica como lo es la toma de posesión.

La primera vez que se consagraron las medidas preventivas fue por el Decreto 1939 de 1986, norma que surgió como respuesta a la crisis de los ochenta. Este decreto, en su artículo tercero literal P, consagra, a modo de acciones, seis medidas con la que contaba la entonces Superintendencia Bancaria, las mismas que a la fecha aún subsisten, a saber: la vigilancia especial, la administración fiduciaria de los bienes y negocios de la entidad por otra institución financiera autorizada, la orden de recapitalización, la fusión y la promoción de la cesión de parte de sus activos, pasivos, o la enajenación de sus establecimientos de comercio a otra institución de su misma especie.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Posteriormente, el Gobierno facultado por el artículo 25 de la ley 45 de 1990, expide el primer Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 1730 de 1991, que, a diferencia de la primera norma, consagra las medidas preventivas ya no en una, sino en dos secciones de la norma. De esa forma, se consagraban en el título III parte VIII, sobre los institutos de salvamento y protección de la confianza pública, y, en el libro IV parte I, título I referente a las funciones que tenía la Superintendencia Bancaria para cumplir los objetivos que en ella se radicaban. Para 1993, habida cuenta de la cantidad de normas que hasta el momento se habían expedido, y que no gozaban de una secuencia y orden que brindara suficiente claridad al sector regulado, el Gobierno Nacional expide el Decreto 663, nuevo Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aún vigente, que vino a compilar e integrar toda la legislación aplicable al sector, y que a propósito del tema objeto de estudio, incluye las medidas preventivas de la toma de posesión, también en dos secciones de la norma, cuales son el artículo 113 y 326 numeral 5 literal C.

Atravesada la crisis de los noventa, se vio la necesidad de adecuar y reforzar la normatividad financiera a los nuevos desafíos que surgieron, y fue así, como se expidieron dos leyes importantes en la materia, como lo fueron la ley 510 de 1999 y la 795 del 2003, que vinieron a adicionar nuevas medidas y flexibilizar las ya existentes.

El tema se escogió, al considerar que las medidas preventivas tienen menos impacto negativo en la economía, pues tal como expresa la Corte Constitucional (2001): “son medidas más del corte económico que de intervención del Estado, por lo que resultan ser más eficientes y menos traumáticas” (Corte Constitucional, C-948, 2001), adicionalmente, se cree que son las más próximas a la raíz del problema, pues de seguir el deber ser, su dictamen debe darse cuando apenas se comience a exteriorizar una irregularidad en el funcionamiento de la entidad; De igual modo, el tema es de gran impacto pues como se ha podido apreciar, no han sido muchos los cambios

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

normativos que a las medidas preventivas de la toma de posesión se les han hecho en treinta y siete años, y tampoco han sido muchas las investigaciones que se han encontrado respecto al tema, por lo que surge la inquietud de qué tan eficaces resultan ser a la hora de lograr su cometido, recordando que ante las crisis, las medidas preventivas ordenadas en un periodo temprano, funcionan como alertas que evitan desencadenar las crisis, o cuanto menos atenúan sus consecuencias.

Ahora bien, para cumplir con el objetivo propuesto en esta investigación, se seleccionó un periodo de tiempo que va desde el 2012 hasta el 2020, pues debido al carácter potestativo, la poca frecuencia en la que ocurren las crisis, y el trámite paulatino que necesitan para desarrollarse y exteriorizarse, requiere abarcar un periodo de tiempo largo para recopilar, analizar y estudiar datos que permitan una sólida y objetiva investigación. Por otra parte, el periodo comienza en el 2012 pues fue el año en el que se atravesó por la caída de la comisionista de bolsa más importante del país, por lo que se creyó necesario siquiera abarcar una de esas crisis, finalmente, el año de terminación fue producto de la metodología seleccionada, que entre otras cosas, implica extraer las resoluciones que dictaron alguna medida preventiva, contabilizarlas, y teniendo ya las entidades y resoluciones claras, observar el comportamiento posterior que las entidades presentaron, teniendo como umbral mínimo el año próximo de la orden de la medida.

Sobre la organización del trabajo, en primera medida se hizo un barrido normativo de la regulación financiera, para identificar las medidas preventivas de la toma de posesión, y los medios de control con los que cuenta la SFC, para que en un momento dado pueda tomar alguna medida preventiva; en este apartado, se conceptualizará cada medida, se explicará la razón de ser de su consagración, así como también sus elementos sustanciales. Como segundo aspecto, se identificaron y leyeron las resoluciones que dictaron medidas preventivas de la toma de posesión

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

dictadas durante el periodo de estudio, y, por último, en el tercer apartado se evaluó la eficacia de las medidas, tras seguimiento realizado a las entidades sobre las cuales recayó alguna de ellas.

---

## **1. Objetivos**

### **1.1 Objetivo General.**

Analizar la eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión consagradas en el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), aplicadas en Colombia durante los años 2012 al 2020.

### **1.2. Objetivos específicos.**

**1.2.1.** Examinar los medios de control con los que cuenta la Superintendencia Financiera para vigilar, controlar y supervisar las entidades financieras que tiene a su cargo.

**1.2.2.** Examinar las medidas preventivas de la toma de posesión consagradas en el artículo 113 del E.O.S.F.

**1.2.3.** Identificar las medidas dictadas por la SFC durante los años 2012 al 2020, así como las entidades sobre las que recayeron y las razones por las cuales se dictaron.

**1.2.4.** Estudiar la eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión a través del comportamiento posterior que presentaron las entidades, una vez las medidas fueron ordenadas.

---

## **2. Aspectos generales y controles por parte de la SFC**

### **2.1. Sobre la Superintendencia Financiera de Colombia**

La Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a las facultades a ella delegadas por el Presidente de la República, y otorgadas por el Decreto 4327 de 2005 y demás normas relacionadas, es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que surge a la vida jurídica tras la fusión que por este último decreto se hizo de las, hasta ese momento, Superintendencia Bancaria y Superintendencia de valores, y cuya visión es promover la estabilidad del Sistema Financiero Colombiano, la integridad y transparencia del mercado de valores, y velar por la protección de los derechos de los consumidores financieros, entre otros (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021).

Justo en este momento es importante aclarar que el sistema financiero colombiano “está conformado por un conjunto de organismos e instituciones, tanto públicas como privadas, por medio de las cuales se captan, administran, regulan y dirigen los recursos financieros que se negocian entre los diversos agentes económicos, llámense personas; empresas; Estado; y/o sector público. (Escuela Nacional Sindical, 2015, Pág. 10).

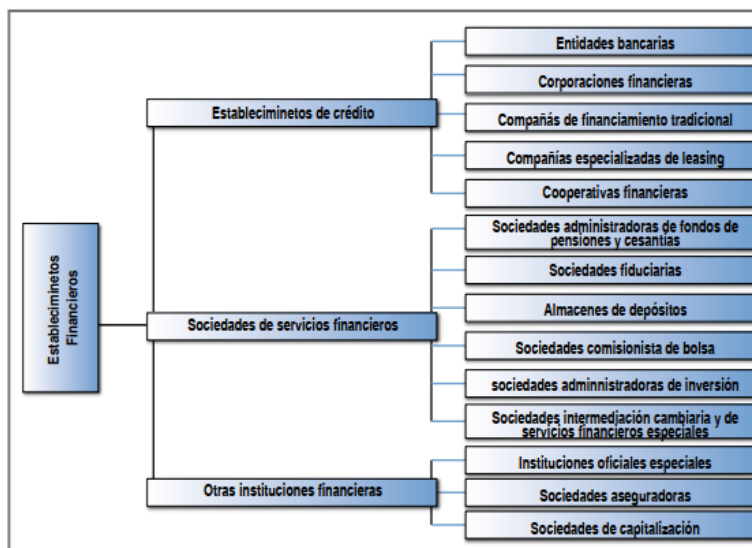
Ejemplo de los anteriores, vendrían siendo los establecimientos de crédito, los participantes del mercado de valores, del mercado asegurador, sociedades de servicios financieros, y demás entidades que se desprendan de estos últimos, quienes en el marco de sus competencias actúan y desarrollan su objeto social, procurando mantener la estabilidad financiera.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

**Figura 1.**

*Estructura del Sistema Financiero Colombiano.*



**Nota:** El gráfico representa los establecimientos financieros y las ramificaciones de este, en establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros y otras instituciones financieras. Tomado de: *El sistema financiero colombiano: estructura y evolución reciente* (pág. 10), por J.D. Uribe Escobar, 2013, Revista Del Banco De La República, 86(1023), 5-18.

Ahora bien, cuando dicho equilibrio se interrumpe, o aun sin haberlo hecho, la SFC tiene la obligación de controlar, vigilar, supervisar, y llegado el caso, intervenir en el sistema financiero, siendo las medidas preventivas de la toma de posesión contenidas en los artículos 113 y 326 numeral 5 literal C del EOSF, una de las tantas respuestas que en ese marco puede tomar.

## 2.2. Sobre las entidades sujetas a control y vigilancia de la SFC

Las referidas entidades están contempladas en el numeral 2 del artículo 325 del EOSF y en el párrafo 3º del artículo 75 de la Ley 964 de 2005. La primera norma, se refiere básicamente a los establecimientos de crédito, bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras y demás entidades relacionadas, y en la

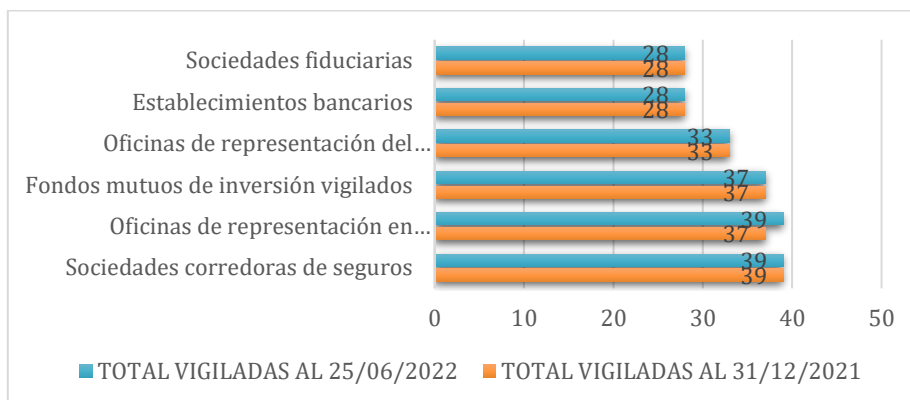
## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

segunda norma, se encuentran todas las entidades financieras vinculadas al mercado bursátil, entendiendo por este a “aquellas instituciones y personas físicas o morales que compran y venden activos financieros que se pueden cotizar en bolsa”. (BBVA, 2022)

Por último, del reporte extraído de la página de la SFC, con corte del 25 de junio de 2022, se tiene un total de cuatrocientas quince entidades vigiladas, de las cuales la mayoría se concentran en sociedades corredoras de seguros, oficinas de representación en Colombia de organismos financieros del exterior, fondos mutuos de inversión, oficinas de representación del mercado de valores del exterior, establecimientos bancarios y sociedades fiduciarias.

### Figura 2.

*Tipo de entidades financieras que a corte del 31 de diciembre de 2021 y 25 de junio de 2022 existían mayormente en Colombia.*



*Nota:* Adaptado del reporte de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre “Entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2022)

### 2.3. Sobre el nuevo modelo de regulación y supervisión en Colombia

Por otro lado, debido al número de instituciones que existen, además de la cantidad de actividades (diversas de por sí) que las mismas entidades desarrollan dentro de su objeto social, el modelo de supervisión del sistema financiero ha cambiado en Colombia y en el mundo, pues el

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

desarrollo de la economía y del mercado pasó a ser descentralizado, se vincularon nuevos actores, hay una mayor dependencia entre los países económicamente hablando, de ahí del porqué la cantidad de tratados internacionales en materia comercial, además, se presenta una globalización en los mercados (entre otros aspectos) que indudablemente impulsaron esa transformación.

De esa manera, diferentes actores han propuesto diversas herramientas para adaptarse a esa nueva realidad. Uno de esos, por ejemplo, es el conocido Comité de Basilea, que a lo largo de su existencia ha expedido los acuerdos de Basilea I, II y III, que, a modo de recomendación, consagra diferentes criterios listos para ser acogidos internamente en las regulaciones de los países.

Colombia, al respecto, paulatinamente ha venido introduciendo en sus normas dichas recomendaciones, pues como dice Rada (2008) “Es un mecanismo importante para que las autoridades regulatorias y de supervisión puedan hacer frente adecuadamente a los rápidos cambios en la estructura del sector financiero y del ambiente en que se desempeñan” (Pág. 13)

Por su parte, Pulgarín, citado por Nicolás Medina y Daniel Ávila (2021) describen que Basilea I reglamentó los requerimientos de capital del primero y segundo nivel; se definieron los activos ponderados por nivel de riesgo; se estableció un mínimo de solvencia, se introdujo el concepto de solvencia individual y consolidada, se comienza a prestar atención en la medición del riesgo de mercado, así como también los sistemas de administración de riesgos; posteriormente de Basilea II, se introdujo el Indicador de riesgo de liquidez (IRL); y de Basilea III se ajustó el anterior índice a los estándares internacionales, de tal forma que se estableció un límite de 30 días, y se introdujo el concepto de activos líquidos de alta calidad. (Carvajal & Gómez, 2021, pág. 31)

Ahora bien, el acuerdo de Basilea no ha sido la única herramienta que ha contribuido a ajustar la reglamentación en el país, pues por su lado, las normas contables también se adaptaron a los mercados internacionales, es así, como desde el Decreto 2784 de 2012 hasta el Decreto 2024

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

de 2015 se comienza a introducir la obligatoriedad de cambiar las anteriores normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia (COLGAAP) por las Normas Internacionales de información financiera (NIIF).

Finalmente, la SFC, como ente de control, cambió el modelo de supervisión especializada que tenía, por uno basado en riesgos, que además de tener un enfoque integrado es prudencial. En ese sentido, en conjunto con toda la normatividad, expide el *Marco Integral de Supervisión (MIS)*, que no solo integra los riesgos que pueden afectar a las entidades supervisadas y al sistema financiero, en el marco de las actividades realizadas, sino que también, desde una perspectiva sistemática, coherente y conjunta obliga a que el ente de control y las entidades vigiladas trabajen de la mano para coadyuvar a mantener la estabilidad del sistema, y es por ello, que en ambas se radican funciones complementarias encaminadas a la supervisión.

### **2.4. Medios de Control**

Entrando en materia, es importante hablar sobre los medios de control, pues para estudiar el objetivo propuesto, eficacia de las medidas preventivas de la toma de posesión, el ente llamado a dictarlas y/o avalarlas debe contar con un conocimiento vasto y suficiente de la situación económica, administrativa, operacional y demás aspectos, en el que las instituciones se encuentran, para lo cual, la normatividad ofrece las directrices bases que las entidades deben cumplir regularmente para suministrarle a la autoridad administrativa dicha información, y sobre la cual, la autoridad puede dar respuesta ante el eventual incumplimiento que los agentes presenten.

Este capítulo de la investigación se abordará de forma general, valorando temas importantes a la hora de analizar la situación financiera de las entidades, pues considerando la extensa regulación que hay al respecto no se alcanzarían a estudiar todos los controles, y de hacerlo, se saldría del objeto de estudio del presente trabajo.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

### **2.4.1 Valoración de inversiones**

Continuando con lo propuesto, el primer control a analizar tiene que ver con la valoración de las inversiones que hagan las entidades financieras, este punto es importante puesto que, los rubros usados para hacerlas se derivan en gran parte de los recursos captados y de propiedad del público, por lo tanto, su mal manejo puede derivar en terribles pérdidas. Sobre las inversiones, es válido resaltar, que pueden ser disponibles para la venta, para el vencimiento y/o inversiones negociables, y a su vez, las anteriores son de deuda, participativos, en bienes inmuebles, en valores y demás derechos económicos, certificados de mercancías y/o títulos emitidos en el exterior. (Super Intendencia Financiera de Colombia, 1995)

Al respecto, conforme a la Circular Externa No.100 de 1995 de la SFC, todas las entidades financieras, por regla general, deben valorar, clasificar y contabilizar diariamente las inversiones; Adicionalmente, los fondos mutuos de inversión y los fideicomisos administrados por sociedades fiduciarias, deben hacerlo con una periodicidad mensual; en todo caso, esta valoración deberá colocarse a disposición del ente de control, quien puede intervenir en seguridad del mercado cuando lo considere necesario.

### **2.4.2. Riesgos**

El segundo medio de control tiene que ver con los riesgos a los que se exponen las entidades al desarrollar su objeto social, para lo cual, deberán adoptar los conocidos sistemas de administración de riesgos, en sus siglas SARES. Dichos sistemas deberán estar de conformidad con las normas establecidas en la circular Básica contable y financiera, pues en ella y sus anexos se encuentran las reglas mínimas que deben contener los modelos internos de las instituciones; al respecto, es interesante indicarles que el ente de control, en el marco de esa ayuda mutua, les ofrece

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

a las instituciones financieras unos modelos estándar, que, si lo consideran, podrán implementar internamente.

Aquí, es importante resaltar que independientemente del modelo interno acogido por cada institución financiera, antes de implementarse, las instituciones deberán contar con la aprobación del ente de control, así como también, cuando siendo aprobados y puestos en funcionamiento se les introduzcan cambios.

En cuanto a los riesgos más comunes que deben administrarse encontramos el de mercado (SARM), crediticio (SARC), operacional (SARO), de liquidez (SARL), y de contraparte (SARiC), y sin el ánimo de ser exhaustivos, y con base en la Circular No. 100 del 1995 de la SFC se definirá cada uno.

### **2.4.2.1. Riesgo de mercado.**

Por riesgo de mercado se entiende la posibilidad de incurrir en pérdidas asociadas a la disminución del valor de los portafolios de las entidades o de terceros administrados por defecto de valoraciones en el precio de las inversiones.

### **2.4.2.2. Riesgo de crédito.**

Es aquella posibilidad de incurrir en pérdidas o disminuir el precio de los activos como consecuencia de que un deudor o contraparte incumpla con las obligaciones.

### **2.4.2.3. Riesgo operacional.**

El operacional, por su parte, es la posibilidad de incurrir en pérdidas por deficiencias, fallas o inadecuado funcionamiento de los procesos, tecnologías, infraestructura, recursos humanos, acontecimientos externos asociados a los anteriores, sanciones o indemnizaciones como resultado del incumplimiento de las normas, contratos o regulaciones.

---

**2.4.2.4. Riesgo de liquidez.**

Este riesgo es aquella posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas asociadas a la contingencia de no poder cumplir plenamente, de manera oportuna y eficiente con los flujos de caja esperados e inesperados, vigentes y futuros, sin afectar el curso de las operaciones diarias o la condición financiera de la entidad.

**2.4.2.5. Riesgo de contraparte.**

Este riesgo es la posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y disminuya el valor de sus activos como consecuencia del incumplimiento de una o varias operaciones por parte de los vinculados con la empresa, evento en el cual la entidad financiera deberá cubrir el incumplimiento con sus propios recursos o materializar una pérdida en su balance.

Explicados los riesgos, en tratándose de la aplicación de los sistemas que los regulan, el representante legal de las instituciones financieras debe rendir a la SFC conforme las normas jurídicas que regulan el sector, la información sobre los incumplimientos y/o anomalías que puedan afectar sus indicadores, y, por ende, los intereses públicos, informando junto con ello, las causas que las originaron, y las medidas que se pondrán en marcha para corregir o enfrentar dichas situaciones.

**2.4.3. Revisoría Fiscal**

Otro de los controles a estudiar, tiene que ver con la figura de la revisoría fiscal, que como bien expresan Diana Rodríguez y Brigit Naranjo (2016):

(...) tiene como objeto ejercer el control de fiscalización en los entes que por ley se encuentran sometidos a ella, de manera que se compruebe la transparencia y suficiencia en las operaciones desarrolladas de forma que sea posible garantizar su correcto ejercicio.

(Pág.19)

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

De esa manera, el revisor fiscal aparte del control interno que deben llevar las entidades vigiladas deberá, entre otras cosas, evaluar y presentar oportunamente los informes y reportes a la administración, asamblea de las entidades y al ente de control acerca de los incumplimientos normativos externos e internos, además de las deficiencias e irregularidades que encuentre como resultado del examen que sobre los sistemas de administración de riesgos y otros asuntos de su competencia se deban hacer.

Vale decir, que el papel de la revisoría fiscal no se limita a informar los incumplimientos, sino que dentro del desarrollo de su objeto deberá evaluar constantemente a las entidades, sea en situaciones de anormalidad o no, y remitir los informes que le competen, dentro de las fechas estipuladas por la norma, así, por ejemplo, los informes de la administración de los SARC se presentan dos veces al año, el 31 de julio y 31 de enero de cada anualidad, además, este ente fiscal también tiene la capacidad de incluir dentro de los reportes que debe hacer, los resultados y las acciones que a su criterio sugiere. (Super Intendencia Financiera de Colombia, 1995).

### ***2.4.4. Comités de auditorías***

El cuarto mecanismo de control, son los comités de auditorías que todas las entidades vigiladas, controladas o supervisadas por el ente de control, deben tener en su sistema de control interno. El referido, conforme al numeral 6.1.2. capítulo VI título I de la circular jurídica, estará integrado por lo menos con 3 miembros de la junta directiva, quienes deben tener experiencia en temas relacionados con las funciones como órgano de control que son, y cuyos oficios se relacionan con el Sistema de Control Interno; Este comité es el encargado del correcto desempeño de la entidad, evitando la materialización de riesgos y verificando las acciones y medidas que mejor contribuyan a cumplir con los objetivos empresariales.

---

#### ***2.4.5. Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (SIMEV)***

Por otro lado, tenemos el Sistema Integral de información del mercado de valores, mejor conocido en sus siglas SIMEV, conformado por el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE), el Registro Nacional de Agentes del Mercado de Valores (RNAMV), y el Registro Nacional de Profesionales del Mercado de Valores (RNPMV), que de acuerdo con el artículo 5.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, “es el conjunto de recursos humanos, técnicos y de gestión que utilizará la SFC para permitir y facilitar el suministro de información al mercado”, (Decreto 2555, 2010) y que, a propósito del principio de revelación dirigida<sup>4</sup>, permite que los usuarios del mercado de valores tengan conocimiento de los sujetos, acciones, y agentes vinculados, de tal forma que intervengan en el mercado con mayor confianza y transparencia.

#### ***2.4.6. Reformas estatutarias y reuniones del órgano social***

Otro aspecto importante, es el relacionado con las reformas estatutarias y las reuniones del máximo órgano social de las entidades financieras, estos temas tienen un lugar preponderante en este apartado, pues al ser estos las personas y los medios en que en mayor medida influyen en las decisiones internas de la entidad, debe tenerse mayor control. Así, las reformas estatutarias si bien no requiere autorizarse por el ente de control, pues esto pertenece al fuero interno de las entidades, si deben ser informadas a la superintendencia financiera, tan pronto sean aprobadas y dentro de un término que no supere los 15 días hábiles a la aprobación en la respectiva asamblea. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2014)

Por su parte, las entidades vigiladas también deberán comunicar al ente de control, las asambleas ordinarias y extraordinarias que se hagan, para lo cual suministrarán la fecha, hora y

---

<sup>4</sup> Ver glosario

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

lugar de realización de la reunión, con una antelación no menor de treinta (30) días comunes de la fecha de celebración de la Asamblea o Junta de Socios. (Super Intendencia Financiera de Colombia, 1995).

### ***2.4.7. Estados financieros***

El último medio de control al que se hará referencia, son los estados financieros que deben llevar, hacer y allegar las entidades financieras al ente de control. De conformidad con la definición que nos arroja la página de la función pública, los estados financieros “presenta en forma clasificada, resumida y consistente, la situación financiera de la entidad a una fecha determinada, y revela la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones, y la situación del patrimonio, así como también, presenta las partidas de ingresos, gastos y costos de la entidad, con base en el flujo de ingresos generados y consumidos durante el periodo”. (Función Pública, 2022) De lo anterior se colige entonces, que por medio de ellos se conoce la contabilidad de una empresa, su estructura económica y situación financiera, y es precisamente por lo cual será el último tema que se estudiará en este capítulo.

Al respecto, debe decirse que los estados financieros deben estar debidamente certificados en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 37 de la Ley 222 de 1995, que establece, que el representante legal y revisor fiscal deben declarar que la información contenida en esos documentos ha sido verificada previamente, lo que asegura que la información se haya tomado fielmente de los libros de las entidades, adicionalmente, en tratándose de emisores de valores, deberá cumplirse lo establecido en el artículo 46 de la Ley 964 de 2005, con respecto a la obligación que tienen los representantes de, además de certificar los estados financieros, hacerlo con otros informes relevantes, de tal suerte que no se encuentren vicios, imprecisiones o errores que vicien el conocimiento real de la situación patrimonial y operacional de la entidad.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

La circular Externa No.100 de 1995 de la SFC, consagra como obligaciones integrales de los estados financieros las de remitir las notas correspondientes a los estados, remitir un estudio de las cuentas que hayan sufrido modificaciones relevantes, enviar los indicadores financieros debidamente comentados y comparados con los dos (2) ejercicios económicos precedentes, adjuntar el cálculo de la relación de solvencia y otros indicadores, enviar los activos ponderados por nivel de riesgo, el patrimonio técnico, el proyecto de distribución de utilidades cuando haya lugar, los informes de la junta directiva y representante legal, los informes del comité de auditorías, el dictamen del revisor fiscal, los procesos judiciales en contra, el listado de multas, sanciones u otras contingencias de pérdidas, liquidación de impuestos, y demás aspectos importantes.

En cuanto a la información financiera contenida en los Estados financieros, vale la pena referir la obligación de seguir las cuentas establecidas y adoptadas por el Catálogo Único de Información financiera, contenido en la circular externa No. 033 de 2014 del ente de control, que permite enlistar cada uno de los códigos allá indicados con el tipo de operación o cuenta por registrar. El consignar la información de la manera indicada, permite que la información interna de todas las entidades se acople a los parámetros internacionales establecidos en las NIIF, de tal manera que denota el compromiso que tiene el país a nivel mundial, para juntar esfuerzos en cuanto a la regulación, control y vigilancia consolidada.

Como último aspecto de los estados financieros, se tiene el sistema de matrices y filiales que converge en nuestra normatividad, de esa forma, existen los llamados estados financieros consolidados, que, al tenor de la circular externa No. 100 de la SFC, le corresponde observar a las sociedades que en su estructura presentan esos tipos. Estos estados tienen la particularidad de recoger la información consolidada de todas las entidades que dependen de una sociedad (filiales o subordinadas), de tal manera que con conocimiento vasto se pueda saber con mayor precisión la

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

realidad económica de las entidades y la influencia que las mismas tengan con respecto a su sociedad matriz. Por regla general, este tipo de estados financieros se hace trimestralmente<sup>5</sup>, remitiéndose la información a más tardar dentro de los quince (15) días comunes después del plazo establecido para presentar los estados financieros intermedios de la sociedad controlante vigilada (Super Intendencia Financiera de Colombia, 1995).

Hasta ahora se han expuesto solo algunas de las medidas o medios de control con que cuenta el ente, haciendo falta otras reglas, ordenes, procedimientos generales y especializados para cada tipo de entidad, no obstante, como ya se dijo, no se hará mención a ellas, puesto que es un tema muy amplio que se sale del objeto de estudio, sin embargo, antes de terminar, si vale la pena informar, que sea cual sean los controles a observar, deberán realizarse en los formatos y proformas adoptados por la Superintendencia Financiera de Colombia, siguiendo los documentos enumerados en las listas de chequeos que acompañan las solicitudes, además, deberán remitirse conforme a los medios, formas y mecanismos dispuestos por la autoridad administrativa.

Finalmente, también es importante tener presente, que por lo denso de la regulación la misma circular contable y financiera en sus anexos le suministra a las entidades, a modo de guía, las indicaciones bases que deben seguir para cada tipo de información que deben suministrar, de esa manera en dicho documento se encuentra no solo el tipo de información que se debe enviar, sino también la periodicidad, la forma de remisión, el formato, el tipo de informe, la norma que consagra la obligación, las modificaciones y las entidades que deben cumplir dichas normas. **(Ver apéndice A)**

---

<sup>5</sup> Con corte del 31 de marzo, 30 de junio, 30 de septiembre y 31 de diciembre de cada año.

---

### 3. Medidas preventivas de la toma de posesión

Sobre las medidas preventivas, se puede decir que están consagradas en el artículo 113 capítulo XX, III parte del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero conocido como, Decreto Ley 663 de 1993. Diana Porras (2006) en su obra: *Estudio régimen legal colombiano*, explica que dichas medidas “están contempladas allí para tratar de evitar una situación extrema de toma de posesión, como sería la liquidación forzosa de una entidad financiera” (...) además, agrega que, “tienen como finalidad proteger la confianza del público, y prever la estabilidad del sistema financiero” (Pág. 28).

Por su parte, César Augusto Rodríguez Martínez en su obra *Instituciones de Salvamento y protección de la confianza del público* (2015), ofrece una clasificación, diferenciando las medidas preventivas, las de saneamiento y liquidatorias. Las medidas preventivas las clasifica como preventivas generales y especiales; respecto a las generales, manifiesta que es toda la normativa enfocada a evitar que una entidad incurra en una situación de insolvencia o iliquidez, y las medidas preventivas especiales las define como “aquellas diseñadas específicamente para evitar que la entidad incurra en causales de toma de posesión<sup>6</sup>”. Con relación a las medidas de saneamiento opina que son aquellas que se toman cuando ya se está subsanando la causal de toma de posesión o cuando existe cesación de pagos, y finalmente, sobre las medidas liquidatorias, reza que están enfocadas en realizar un correcto y ordenado pago de acreencias. (Martínez, 2014-2015, pág. 6).

Con respecto a la forma en que operan, es decir la manera en que se ponen en funcionamiento, existen dos tipos, las que se imponen por parte del Ente de control y las que se proponen por parte de las entidades financieras, siendo avaladas por la SFC; en igual sentido,

---

<sup>6</sup> Tema objeto de estudio.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Heraclio Gualy (2003) en su obra sobre las medidas preventivas de la toma de posesión como institutos de salvamento y protección de la confianza, explica que serán medidas obligatorias cuando son impuestas por la Superintendencia Financiera, y serán medidas cautelares voluntarias, cuando se promueven por las mismas entidades financieras y donde necesariamente necesitan previa autorización del ente de control. (Gualy, 2003, pág. 6)

Cabe resaltar también, que las medidas preventivas al ser medidas cautelares, conforme al artículo 335 del EOSF, se tornan obligatorias, lo que significa que son de aplicación inmediata, y, por ende, en caso de reponerse la decisión que ordena alguna medida, dicho recurso no suspende su ejecución.

Explicando lo anterior, las medidas preventivas de la toma de posesión, es decir, aquellas medidas que buscan evitar dictar o sanear la orden administrativa especial de toma de posesión, se van a estudiar individualmente conforme al listado que brinda el artículo 113 del EOSF, exponiendo las características, el desarrollo histórico normativo que han tenido, y en algunas, las posibles causas de su origen.

Llegado a este punto, se observa que el artículo 113 del EOSF enumera trece (13) medidas preventivas, no obstante, desde ya se establece que realmente serán doce (12) las medidas a estudiar, puesto que la quinta y novena corresponden a la misma fusión, solo que el primer numeral la consagra, y la segunda establece algunas reglas especiales para su aplicación. Ahora bien, para efectos de organización, las medidas séptima y décima, se van a estudiar en un mismo ítem y adicionalmente, las medidas individuales se van a subdividir en dos grupos, aquellas medidas generales y aquellas referidas específicamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, incluyendo las cooperativas financieras.

---

### 3.1. Medidas preventivas generales

#### 3.1.1. Vigilancia especial

La primera vez que se consagró fue en el artículo 3 literal A del Decreto 2920 de 1982, norma que surge en respuesta del gobierno de Belisario Betancur en aras de conjurar la crisis que por los ochenta atravesó el país. (Luna, 2006, pág. 9). Posteriormente, el Decreto 1730 de 1991 contempla la misma causal en el artículo 1.8.1.0.1.y en el artículo 4.1.1.0.3 numeral 24.

La diferencia entre el decreto del 82 y este del 91 radica en que, en este, dicha causal es más clara, en el sentido de explicar que es una medida cautelar para evitar incurrir en una causal de toma de posesión, y además establece que, en caso de dictarse, sería la Superintendencia Bancaria la que determinaría los requisitos que debían observar para su funcionamiento.

Pasados dos años de expedirse el Decreto del 91, la medida se va a transcribir tal cual estaba en aquella norma, pero esta vez, en el actual Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993, en el numeral primero del artículo 113 y en el numeral 5 del artículo 326 del mismo cuerpo normativo.

Sobre las características, el literal B del artículo 4.1.6.0.2 del decreto del 91 antes reseñado, brinda una idea de lo que esta medida significa, cuando reza que las entidades que sean sometidas a la vigilancia especial deben observar los requisitos impuestos por la SFC<sup>7</sup>. En tal sentido, de una

---

<sup>7</sup> **Artículo 4.1.6.0.2. Literal B del Decreto 1730 de 1991:** Coordinar con las dependencias correspondientes, las visitas de Inspección que se deban realizar a las instituciones bajo su control, y trasladar o la dependencia encargada de la supervisión especial correspondiente, previa autorización del Superintendente delegado, el control de los Instituciones vigiladas que requieran un seguimiento especial;

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

lectura conjunta y sistemática de la norma, así como también de lo establecido por el ente de control mediante Resolución 0645 del 2014, se extrae que la vigilancia especial implica definir unos requisitos especiales que deben ser cumplidos por las entidades financieras, de tal manera que el ente de control lleve una supervisión directa sobre los actos y operaciones de las empresas, en donde se evalúen las condiciones en que desarrolla su objeto, en el contexto de las inconsistencias y deficiencias advertidas cuando la medida fue dictada. (Decreto 0645, 2014), Finalmente, de la resolución 1440 de 2012 de la SFC se extrae que para que opere esta medida es necesario contar con una administración idónea y oportuna por parte de la vigilada, lo que implica que la entidad tenga una sólida estructura operacional, administrativa y políticas de gobierno corporativo, so pena de no poder aplicar la medida, por imposibilidad de cumplir con los requisitos impuestos.<sup>8</sup>

### ***3.1.2. Recapitalización***

La recapitalización en finanzas es “una estrategia financiera mediante la cual una empresa reestructura su capital y su deuda, intercambiando deuda por capital o viceversa” (Arias, 2012). El anterior concepto se hizo necesario plasmarlo, habida cuenta que en la normatividad no se define este instituto de salvamento, y por lo mismo y tanto, también se hace necesario traer a colación otros conceptos económicos de ramas que se le relacionan, tal sería las diferentes formas para recapitalizar una entidad. De esa manera, Pablo Muñeco, director del área de Coporate Financie de AFI explica en la conferencia CEPYME dictada por la Confederación española de la pequeña y mediana empresa en el año 2021, que existen tres maneras para hacerlo, cuales son: I). A través

---

<sup>8</sup> Resolución 1440 de 2012 de la SFC.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

de avales sobre deuda; II). Inversiones publico privadas; III). Políticas con organismos orientados a las empresas. (Muñueco, 2021)

A través de la Historia colombiana la recapitalización ha operado en las grandes crisis que ha habido en el país, aplicándose como primera vez, incluso antes de contemplarse explícitamente en las normas, pues en la crisis de los años ochenta la medida preventiva no existía jurídicamente, no obstante, en ese afanoso intento de estabilizar la economía, fue necesario aplicarla conforme al proceso que en líneas siguientes se pasará a explicar, y que tiene características particulares, debido a las pocas normas que hasta el momento habían.

Antes que nada, se aclara que solo hasta el año 1985 se crea una entidad que por sus funciones puede apoyar financieramente a las entidades con recursos (*Fogafín*), en consecuencia, para la fecha en la que estalló la crisis, 1982, aún no existía una institución con características similares, por lo que fue necesario acudir a los recursos del encaje bancario para poder inyectar recursos a las instituciones que lo requirieron.

En palabras del Banco de la República, de las notas editoriales de 1985, el trámite que se siguió fue el siguiente:

(...) durante 1984 la junta monetaria dictó nuevas resoluciones con el ánimo de aumentar la rentabilidad del sistema financiero y capitalizarlo (...) fue así, como los bancos pudieron usar parte de su encaje improductivo para invertirlos en títulos remunerados que expidió el banco de la República, este, a su vez, utilizó los recursos que recibió de los títulos para aumentar un fondo<sup>9</sup>, y devolver a los intermediarios financieros, a través del mecanismo de redescuento, un alto porcentaje de los créditos que aquellos hicieron al público

---

<sup>9</sup> Fondo de capitalización financiera.

---

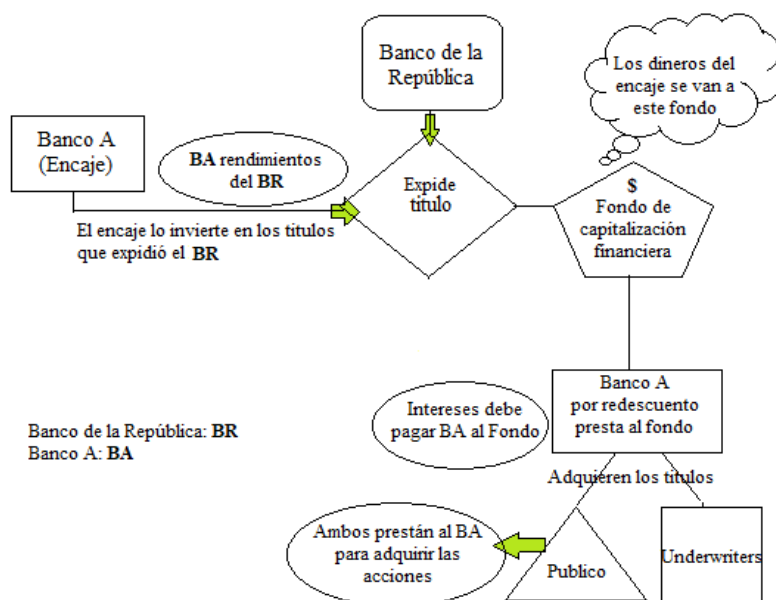
## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

directamente, o a ciertos suscriptores profesionales (Underwriters) para que unos u otros adquieran acciones o bonos convertibles en acciones de las instituciones financieras.

(Banco de la República, 1985, pág. 16).

**Figura 3.**

*La recapitalización de la crisis de los ochenta.*



**Nota.** El gráfico explica la recapitalización que se dio en los años ochenta para salvar las entidades financieras en crisis. Creación propia a efectos de esta investigación con base en la explicación que ofrece la biblioteca Luis Ángel Arango.

Creado el Fogafín, mediante la ley 117 de 1985, la recapitalización de la crisis de los años noventa cambió sustancialmente, pues ya no fue necesario acudir a tan complicado sistema de

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

salvamento, sino que dentro de las funciones de dicha institución y con los dineros del seguro de depósito, se ampliaría y otorgaría capital a las instituciones que la afrontaron.<sup>10</sup>

Para la crisis de los noventa, por ejemplo, la manera en la que se recapitalizó las entidades sigue la lógica anterior, tanto que el Decreto 2331 de 1998, una de las primeras normas que se expiden para conjurarla, consagraba en el artículo 18 las líneas de crédito y la manera en la que se otorgarían por parte del Fondo. Dentro de los requisitos se contemplaba la obligación de otorgar garantías en acciones del establecimiento, la prohibición de distribuir dividendos en dineros y acciones, mientras no se saldaba la deuda; y la obligación de suscribir con el Fondo un convenio de desempeño, mediante la cual se establecerían las reglas claras para reestablecer la situación de la institución financiera.

Continuando con la línea normativa, después del decreto que consagró expresamente por primera vez la medida en la normatividad colombiana, dicha medida se vino a contemplar de la misma forma tanto en el antiguo estatuto orgánico del sistema financiero, como en el actual estatuto. Finalmente, de todo lo anterior se recoge, como característica principal de este instituto de salvamento el buscar enervar problemas o debilidades financieras, es decir problemas de liquidez, solvencia, capital mínimo entre otros aspectos netamente económicos.

---

<sup>10</sup> **Artículo 6 ley 117 de 1985.** El Fondo podrá suscribir las ampliaciones del capital que aprueben las entidades financieras requeridas al efecto por la Superintendencia Bancaria para restablecer su situación patrimonial, en el supuesto de que las mismas no sean cubiertas por los accionistas de la entidad (...).

---

### ***3.1.3. Cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos de comercio a otra institución***

La definición de esta medida la brinda la Superintendencia Financiera de Colombia, que en su página web la define como “Aquella por medio de la cual una entidad del sector financiero traspassa parte o la totalidad de su patrimonio a otra del mismo sector” (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021)

La primera norma que lo consagró fue el Decreto 1939 de 1986 en el artículo segundo, numeral 5 literal P; luego, el Decreto 1730 de 1991 en los artículos 1.8.1.0.4. y 4.1.1.0.3<sup>11</sup> y finalmente el actual Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tanto en el artículo 113 numeral 4 como en el artículo 326 numeral 5 literal C ítem 5. Cambios sustanciales que haya sufrido esta medida, no se presentaron, salvo una pequeña modificación que tuvo el primer decreto con relación a los dos últimos que permanecieron iguales, y es la referente a que la medida se consagraba en una única sección de la norma, y en la última parte, se establecía que la cesión se haría a una institución de su misma especie.<sup>12</sup>

Ahora bien, considerando que en los artículos 113 y 326 del EOSF no hay mayor información sobre esta medida, es necesario complementar ese vacío con la regulación conjunta del Estatuto Financiero, de ahí que en los artículos 68, 69 y 70 se extraen las principales características de esta figura. Como primera característica, se tiene que la cesión puede ser parcial o total; la segunda es que dicha cesión surge por iniciativa del ente de control o por decisión del

---

<sup>11</sup> Numeral 24 literal E del decreto 4.1.1.0.3.

<sup>12</sup> En el Decreto 1730 de 1991 y 663 de 1993 no se consagra expresamente que la cesión se hace a una institución de su misma especie.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

órgano decisorio de la entidad financiera, no obstante, debe mediar siempre consentimiento previo por parte de la cesionaria, además, es obligatoria la notificación de los contratantes cedidos cuyos negocios fueron celebrados intuitu persona; también, hay una expresa prohibición de igualar esta figura con la de novación; simultáneamente, en aquellos casos en que se ordene la cesión por dictarse como medida preventiva, y los contratantes cedidos la rechacen se pudiesen terminar los contratos; y finalmente, es obligatorio solicitar la autorización por parte del ente de control cuando la cesión a realizar abarque más del 25% de los negocios.

Con relación a esta medida es importante hacer énfasis en que antes de expedirse la Ley 795 del 2003, al tenor de lo que contemplaba el EOSF, los intermediarios de seguros no podían ceder la totalidad de sus activos y pasivos, como tampoco los contratos que les hayan dado origen. Al respecto se cree que la inclusión hecha fue pertinente, pues no se encuentra ningún sustento válido para excluir una entidad vigilada de una medida que las instituciones financieras pueden tomar, y menos aún, cuando tienen iguales deberes y gozan de los mismos derechos.

Finalmente, sobre esta medida, es importante mencionar que el fondo de garantías financieras dentro del marco de sus competencias puede promover esta figura, pues de conformidad con el literal K del artículo 320 del EOSF, puede otorgar garantías o compensar las pérdidas de las entidades que absorban la propiedad, se fusionen, adquieran activos y/o asuman pasivos de las entidades sobre la cual se dictó la medida preventiva, y además, funge como intermediario en el mercado, para que las instituciones que sustituyan a la cesionaria presenten las propuestas para que la cesión sea aceptada por la entidad en la que recae la medida<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Esta última parte se extrae de cómo se dio la cesión por resolución 1796 de 2012.

---

### ***3.1.4. Exclusión de activos, pasivos y contratos***

Esta medida es post crisis, es decir fue resultado de conjurar y fortalecer la normatividad a raíz de la crisis de los años noventa, y de esa manera la ley 795 del 2003 la viene a consagrar por primera vez en la normatividad colombiana. En palabras de Arango (2006) esta ley tuvo como objeto:

Fortalecer el esquema institucional del sistema financiero, reglamentando, entre otras cosas, la exclusión de activos y pasivos, el desmonte progresivo de una entidad, los capitales mínimos, reforzó el esquema de defensa del consumidor, las normas sobre transparencia de la información, el defensor del cliente y las quejas, además de refinar el régimen sancionatorio administrado por la Superbancaria. (Pág. 11)

El Decreto 663 de 1993, modificado por la ley 795 de 2003 y el Decreto 2555 de 2010, son las normas base que van a reglamentar esta medida. De los anteriores decretos y haciendo un análisis sistemático y coherente de la normatividad, se extraerán las principales características y se definirá la medida preventiva. El numeral 11 del artículo 113 establece que con los activos excluidos se conformará un patrimonio, que estará separado para todos los efectos legales del de la entidad de la cual fue excluida y de la entidad que la administre, agrega también, que dicho patrimonio podrá ser administrado por un establecimiento de crédito, en virtud de un contrato de administración no fiduciario, o por una sociedad fiduciaria, en virtud de un contrato de fiducia mercantil. De los literales f al ñ del EOSF, se infiere que en últimas lo que busca la medida es recuperar la situación financiera de la entidad, lo que de contera implica sanear el pasivo y transferir los activos que queden al establecimiento de crédito que enajenó los activos.

En cuanto a particularidades de la medida, se tiene que la puesta en funcionamiento de esta medida implica una colaboración coordinada entre el Fogafín y el ente de control; de hecho, el

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

artículo 83 de la ley 795 de 2003 que adiciona el numeral 5 del artículo 326 del EOSF, contempla expresamente como función de la entonces superintendencia Bancaria el ordenarla en coordinación con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, cuando la medida sea necesaria a juicio del Superintendente previo concepto del Consejo Asesor.

De todos modos, la colaboración conjunta no se circunscribe con la orden de la medida, pues el artículo 8.2.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 también la contempla en el intercambio de información que deben hacer ambas instituciones previa a la adopción de la medida, pues con anterioridad a la orden, el Fogafín deberá producir un informe con destino a la SFC en el que contenga el concepto de su procedencia desde una visión financiera, la viabilidad de su implementación, un prospecto de la adjudicación de pasivos con relación a los activos, las condiciones de los títulos que se emitan con relación a los activos, entre otros aspectos.

Superado lo anterior, se tiene como otro aspecto relevante que la exclusión de pasivos que se haga, conforme al artículo 8.2.1.1.3 del Decreto del 2010, establece que solo será objeto de exclusión los pasivos respaldados por el seguro de depósito administrado por el Fogafín.

Por otro lado, conforme al literal I del numeral 11 del artículo 113 la transferencia de activos y pasivos se perfecciona con la protocolización del documento o documentos privados que la contengan -contrato (s)-, y en el caso de los derechos sujetos a registro bastará la inscripción de la copia de la correspondiente escritura; Desde otra perspectiva, el artículo 8.2.1.1.3. del Decreto 2555 establece que con cargo al patrimonio que se conforme con los activos excluidos, se emitirán títulos representativos de derechos sobre activos por un monto equivalente al de los pasivos excluidos, caso en el cual, el plazo de vencimiento de los títulos no puede exceder la duración del patrimonio constituido en desarrollo de la medida, y sin que la tasa promedio de los títulos sea superior a la tasa promedio ponderada a la que rentan los activos excluidos.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Otra característica a tratar es la posibilidad de reprogramar plazos y redefinir las tasas para la cancelación del pasivo excluido, tal como lo consagra el numeral 10 del artículo 320 del EOSF; llegado a este punto, es importante resaltar que esta posibilidad es producto del interés general en donde para ciertas circunstancias se demandan acciones excepcionales, pues de lo contrario, se romperían las máximas de Derecho en donde el contrato es ley para las partes, tal cual lo preceptúa el artículo 1602 del Código Civil Colombiano, cuando precisa que: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”

Por último, se tiene dos cosas, la primera es que las entidades a los cuales se transfieran los pasivos excluidos deben seguir cumpliendo los indicadores financieros, para lo cual, conforme al artículo 8.2.1.1.5 del Decreto 2555 del 2010, podrán convenir con la SFC programas de ajustes para adaptar su situación a esa nueva administración, hay que tener en cuenta que independientemente de ser una medida ordenada por el ente de control, una entidad financiera no puede recuperar a otra en detrimento de la misma, y en perjuicio de todo el sistema.

Y lo segundo, tiene que ver con el carácter reservado de la medida de exclusión, al respecto, el párrafo primero del numeral 5 del artículo 326 del EOSF era preciso en estipular que la adopción de la medida se mantendría bajo reserva hasta la fecha en que se completaría la transferencia de los pasivos para con el público (...) <sup>14</sup>, sin embargo tras la expedición del Decreto 2555 de 2010 se desdibujó esa claridad, cuando el artículo 8.2.1.1.3 numeral 1 párrafo 2 estipuló que a los titulares de las pasivos objeto de exclusión, se les notificará la misma en un aviso

---

<sup>14</sup> Párrafo 1. Numeral 5 artículo 326 del EOSF

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

efectuado por el Fogafín en un diario de amplia circulación dentro de los 3 días hábiles siguientes a la adopción de la medida.

Así las cosas, el carácter reservado quedó entre dicho porque, por un lado, el estatuto financiero consagra la reserva hasta la transferencia de los pasivos, pero por el otro, el decreto del 2010 consagra un tiempo y un medio para notificar a los acreedores de la medida tomada, entonces, a raíz de la misma norma, que consagra que la exclusión no puede comenzarse sino hasta su orden,<sup>15</sup> y por la misma lógica que el proceso implica, la reserva no podría mantenerse, en el sentido de que el tiempo dado no será suficiente para cumplir con ambas regulaciones.

### ***3.1.5. Administración fiduciaria***

La primera vez que se consagró fue en el Decreto 1939 de 1986 en el artículo tercero literal P numeral 3, luego en el antiguo Estatuto financiero, Decreto 1730 de 1991, el cual la consagraba en el artículo 1.8.1.0.3, y finalmente se mantiene su consagración por el artículo 113 del Decreto 663 de 1993.

De esta medida no se encontró ningún desarrollo, no obstante, al tenor de lo que expresa el Superintendente financiero en resolución 1795 del 2 de noviembre de 2012, por medio de la cual se estudió la procedencia de la toma de posesión para la administración de Interbolsa S.A., esta medida cautelar requiere el concurso de otra entidad que acepte la función de administrar los bienes y negocios de la sociedad en dificultad, de lo anterior, pudiese decirse entonces que esta medida se relaciona de cierta manera con la medida de exclusión de pasivos y activos estudiada anteriormente, en el sentido de que ambas implican administrar, solo que la de exclusión se centra específicamente en la masa excluida, mientras que esta tiene un enfoque más institucional.

---

<sup>15</sup> Parágrafo 2. Del artículo 8.2.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Finalmente, de la misma resolución se extrae como característica cumbre de la administración fiduciaria, el que su objeto esté encaminado a solucionar problemas administrativos, operacionales, o problemas en las políticas corporativas de la entidad, por lo tanto, esta medida es idónea para enervar dichas falencias, más no otras relacionadas con otros aspectos.

### **3.1.6. Fusión**

El EOSF en su artículo 55 establece que los aspectos no reglados sobre la fusión se atenderán a lo consagrado en el Código de Comercio, de esta manera conforme al artículo 172 habrá fusión “cuando una o más sociedades se disuelvan, sin liquidarse, para ser absorbidas por otra o para crear una nueva” (C. Cio, Art 172) luego reza que “la absorbente o la nueva compañía adquirirá los derechos y obligaciones de la sociedad o sociedades disueltas al formalizarse el acuerdo de fusión.” (Decreto 410, 1971). En cuanto al desarrollo histórico normativo, se tiene que la primera vez que se consagró como medida preventiva de la toma de posesión fue por la Ley 117 de 1985, cuando en su artículo 19 consagraba que:

Siempre que, a juicio del Superintendente Bancario, tal medida se haga necesaria para evitar la toma de posesión de los haberes y negocios de la institución financiera o su nacionalización, dicho funcionario podrá ordenar la fusión con otra u otras instituciones financieras que así lo consientan, sea mediante la creación de instituciones nuevas que agrupen el patrimonio y los accionistas de la primera, o bien, según lo aconsejen las circunstancias, determinando que otra institución financiera preexistente la absorba. (Ley 117, 1985)

Posteriormente el artículo 15 de la ley 45 de 1990 sin derogar la norma anterior, va a complementarla agregándole a ese instituto que se sujetará a las reglas del Código de Comercio, y aclarando que cuando la nueva sociedad o la sociedad absorbente cumpla las normas de solvencia,

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

el término para que los acreedores exijan las garantías por sus créditos no será necesario; respecto a lo anterior, vale la pena decir que ni esta modificación ni la ley 117 contemplan un término para que los acreedores se pronuncien, no obstante, sobre las garantías si lo hace, en el párrafo 2 del artículo 19 de la ley del 85, que reza que el Fogafín a modo de recomendación, le suministraría a la Superintendencia bancaria las posibles garantías que salvaguardarían los créditos.

Posteriormente el Decreto 1730 de 1991 va a recoger la medida en los mismos términos que la ley del 45 de los años 90, y no fue sino hasta el Decreto 663 de 1993 que hubo un cambio sutil pero importante, en el sentido de que el objetivo de esta medida viene siendo evitar la toma de posesión o conjuntarla, más no como estaba anteriormente, que si bien se mantenía la finalidad de evitar la toma de posesión contemplaba también el nacionalizarla. Se cree que fue un acierto del gobierno el separar la nacionalización con el instituto de la medida preventiva, pues si bien la nacionalización aún existe, fue una figura que surgió para conjurar la crisis de los ochenta, y que por ende desde entonces tiene un tratamiento especial, diferente de los institutos de salvamento del artículo 113 del EOSF.

Vale la pena resaltar que el Decreto 663 de 1993 si bien consagraba la medida en el artículo 113 numeral 5, no la desarrollaba, por lo que para efectos de su reglamentación se debía remitir al capítulo segundo del mismo Estatuto, el cual específicamente y de forma genérica se refería a la fusión. Más tarde impulsados por la crisis de los años noventa, se expidió la ley 510 de 1999 que en un intento de hacer más práctica la medida, adicionó el numeral 9 del artículo 113 del EOSF que más que una medida preventiva, como ya se dijo, es una reglamentación especialísima a la hora de fusionar una entidad como instituto de salvamento, de tal manera vale la pena explicar las principales variaciones que se dieron como consecuencia de esta norma.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Por un lado, se acortaron los plazos generales, como por ejemplo, el término con que cuentan los representantes para avisarle al ente de control sobre la toma de la medida, o del aviso del procedimiento abreviado; también se ampliaron ciertos requisitos como ocurrió con la causal de objetar la fusión por el carácter, responsabilidad e idoneidad a las personas que vayan a tener cargos de administración o accionistas de la entidad absorbente, y finalmente se eliminaron algunos requisitos, tales como las obligaciones de los artículo 58, 59 y 62 del EOSF<sup>16</sup>.

Como último aspecto, se procederá a enlistar algunas de las características de esta medida. Lo primero a considerar, son los tipos de fusión, cuales son la fusión para crear una entidad totalmente nueva, y la fusión para absorber una entidad existente. Lo segundo es que, si bien es una medida obligatoria, su aplicación dependerá del consentimiento de las instituciones financieras, por lo tanto, el papel de la SFC será promover y avalar su implementación entre las instituciones que así lo consientan. Lo tercero, son los tipos de avisos por medio de los cuales el ente de control aprueba el instituto, de esa forma se tiene el aviso normal, que opera siempre que las asambleas de accionistas de las entidades hayan aprobado el compromiso de fusión, y el aviso anticipado que se da cuando no se ha celebrado la asamblea, pero cuando es latente la intención de fusionarse, tal sería un acta de la junta directiva en donde se plasme dicha intención.

---

<sup>16</sup>**Artículo 58.** No habrá lugar al término de la objeción, cuando quiera que la Superintendencia Bancaria haya autorizado la operación concreta de fusión dentro del programa de recuperación.

**Artículo 58.** Facultad de objeción.

**Artículo 59.** No será necesario publicar el aviso de aprobación del compromiso.

**Artículo 62.** No se aplicará el estudio del amparo para los accionistas minoritarios del Estatuto Financiero.

---

### **3.1.7. Programa de recuperación**

Al igual que la reglamentación que tuvo la medida de fusión, el programa de recuperación es una medida que surge por la ley 510 de 1999, y que por el Decreto 2817 del 2000 se reglamentó por primera vez. Es válido aclarar que, a partir del año 2010, tras la expedición del Decreto 2555, toda la reglamentación de esta medida se va a encontrar en el referido, pues la norma del 2000 fue derogada, y subsumida por este último en su totalidad e integridad, decreto mismo, que en palabras de German Darío Avella (2017) vino a recoger y expedir las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores. (Abondano & Palomino, 2017)

Para que opere esta medida, conforme al Decreto que lo reglamenta, debe darse el deterioro de los indicadores financieros consagrados en el mismo decreto, específicamente en el artículo 2.1.5.1.2, título 5, capítulo 5, cuales son indicador de solvencia, liquidez y gestión<sup>17</sup>.

De las características de esta medida, se tiene que por cualquier deterioro de los indicadores referidos se ***debe*** adoptar la medida preventiva, además, el programa no pueden superar los 150 días, tiempo que podrá prorrogarse por una única vez por parte del ente de control, en cuanto al procedimiento para iniciar el programa, la norma estipula que deberá hacerse por escrito, y aunque no es muy clara con respecto al medio, por tratarse de una entidad pública se podría entender que es a través de resoluciones y/u oficios; habiendo superado la anterior característica, debe expresarse también, que la entidad es la encargada de proyectar el programa para que el ente de control lo apruebe, debiendo corregir las observaciones que en dado caso la autoridad administrativa haga, pues de lo contrario no se aprobaría el programa y podría llegar al caso de ordenarse la toma de posesión bajo la causal J del artículo 114 del EOSF.

---

<sup>17</sup> Ver glosario.

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Finalmente, sobre esta medida se puede decir que no es otra cosa que una medida adicional a los programas que las instituciones *per se* deben presentar, pues como ya se expresó, las entidades financieras de oficio e ipso facto cuando teman padecer alguna situación anormal dentro de su funcionamiento, que pueda poner en riesgo la estabilidad del sistema, deben proponer acciones y corregir los quebrantos.

### ***3.1.8. Programa de desmonte progresivo***

Al igual que con la medida de exclusión de activos y pasivos, esta fue una medida que surge de la ley 795 del año 2003 y que viene a reglamentarse por el Decreto 2555 de 2010. Por desmonte progresivo se entiende, tras la lectura de la Resolución 664 de 2012 de la SFC, como “una desarticulación metódica de las operaciones de una institución financiera o de seguros interesada en finalizar su negocio de una forma ordenada, garantizando los derechos de los ahorradores y de los tomadores y beneficiarios de pólizas”. (Resolución 664, 2012)

El programa de desmonte, conforme al párrafo 3 del artículo 8.1.1.1.1 del Decreto del 2010 puede darse con otras medidas como lo son: la cesión de activos, pasivos y contratos; la condonación o renuncia de las acreencias de los accionistas o vinculados para pagar los pasivos; y otros negocios o activos conducentes al mismo fin, entre otros.

Sobre las características principales de la medida, se tiene que es una decisión voluntaria de la entidad financiera, decisión misma, que debe provenir del máximo órgano decisorio de la entidad, es decir, la Asamblea General de Accionistas; y sobre la cual, necesariamente debe someterse a aprobación de la SFC, por último, es una medida que opera cuando las entidades prevean que a mediano plazo no podrán continuar cumpliendo con los requerimientos para funcionar en las condiciones adecuadas.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Es importante resaltar, que este programa solo aplica para las entidades vigiladas de naturaleza privada, y además implica aplicar excepciones por parte del ente de control a algunos de los requisitos que según la norma deben cumplir las instituciones financieras<sup>18</sup>, además, está prohibido que la entidad desarrolle operaciones distintas a las que permitan la desarticulación de los negocios. (Resolución 664, 2012).

En cuanto al trámite para comenzar el programa de desmonte progresivo, como bien se dijo, es tomar la decisión por parte del órgano máximo de la entidad, posteriormente el representante legal deberá solicitar la aprobación por parte del ente de control, para lo cual le remitirá la información por correspondencia, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 8.1.1.1.3. del Decreto que reglamenta la medida. Una vez recibida la solicitud, la superintendencia cuenta con diez días hábiles siguientes de su presentación para rechazar, aceptar o plantear objeciones, caso último, en el cual la entidad deberá dentro de los cinco días siguientes, presentar las debidas correcciones, y como última característica, se tiene que el término para ejecutar el programa no puede superar los cuatro años a partir de su aprobación.

Finalmente vale la pena resaltar dos cosas, la primera, es que en caso de incumplimiento del programa, se podrá dar lugar a la toma de posesión alegando la causal sobre incumplimiento de los requerimientos mínimos de capital de funcionamiento de las entidades<sup>19</sup>, y lo segundo, es que el programa termina cuando se haya pagado la totalidad del pasivo a favor del público, en cuyo caso habrá dos caminos por optar, ya sea disolver y liquidar voluntariamente la entidad o

---

<sup>18</sup> **Artículo 8.1.1.1.2. numeral e) del decreto 2555 de 2020.** Los requerimientos legales exigibles a una entidad en marcha respecto de los cuales solicita que la Superintendencia Financiera de Colombia exceptúe de su cumplimiento;

<sup>19</sup> Numeral I artículo 114 EOSF.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

modificar el objeto social para el desarrollo de nuevos negocios que no impliquen la realización de actividades financieras.

### ***3.1.9. Provisión para el pago de pasivos laborales***

Para finalizar las medidas preventivas generales, tenemos la provisión de pasivos laborales, se considera que esta medida, más que una medida preventiva, es una obligación intrínseca de las medidas de exclusión de pasivos y desmonte progresivo, tal como el Decreto 2555 de 2010 lo contempla para cada una. Así, para la primera, el párrafo único del artículo 8.2.1.1.3 afirma que dentro de las provisiones que debe constituirse, cuando se dicte la medida de exclusión, están también, los dineros para el pago de las acreencias laborales, prestaciones sociales y/o indemnizaciones legales o convencionales existentes (Decreto 2555, 2010); la segunda, por su parte, se encuentra consagrada en el literal F del numeral noveno del artículo 8.1.1.1.3, cuando la contempla como uno de los componentes de la solicitud del programa del desmonte progresivo. Con respecto a las dos anteriores, también se considera que, más que una medida preventiva de la toma de posesión es un mandato imperativo, que, en desarrollo de las funciones garantistas del Estado, propende por proteger el Derecho al trabajo de las personas dependientes de la institución financiera, de tal forma, que se prevé el peor escenario, salvaguardando las acreencias laborales.

### **3.2. Entidades del sector solidario sujetas a la inspección, control y vigilancia de la SFC**

Antes de hablar sobre las medidas agrupadas en este grupo, es importante dejar por sentado cuáles son las entidades del sector solidario sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de la economía solidaria, que se salen del radar de la SFC, y que, por ende, no están sujetas a una medida de salvamento dictada por esta última. Ahora bien, lo anterior no significa que sobre estas instituciones la Superintendencia Solidaria no pueda dictar alguna medida, pues como a bien lo expresa la Supersolidaria mediante concepto No. 20191100377742:

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

En virtud del mandato consagrado en el numeral 6 del artículo 2 y numeral 14 del artículo 10 del Decreto 186 de 2004, es viable jurídicamente aplicar a todas las organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, los institutos de salvamento que establece el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. (...) pero en cualquier circunstancia, las medidas preventivas deben ser analizadas en cada caso en concreto, para verificar la viabilidad y pertinencia de su aplicación. (Supersolidaria, 2019).

Así las cosas, y sin pretender hacer un análisis exhaustivo sobre los tipos cooperativos, al tenor del artículo segundo del EOSF, las cooperativas sujetas al control de la SFC son las cooperativas financieras que tienen categoría de establecimientos de crédito; además, la ley 454 de 1998 viene a precisar quienes entran dentro de esa categoría, indicando en su artículo 39, lo siguiente:

Serán Cooperativas financieras las que se dediquen a la captación de depósitos a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos, u otras operaciones activas de crédito, y en general el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. (Art 39, Ley 454, 1998)

Luego, por sustracción de materia, se entiende entonces que todos aquellos tipos y clases de cooperativas que no ejerzan la actividad financiera, en los términos del artículo citado, no están sujetos a la vigilancia y control de la SFC, sino de la Superintendencia de Economía solidaria.

Aclarado lo anterior, se pasará a estudiar las medidas restantes del artículo 113, tituladas medidas preventivas del sector solidario, y que hacen parte del compendio de las medidas preventivas de la toma de posesión consagradas en el artículo 113 EOSF estudiadas en este capítulo.

---

### **3.3. Medidas preventivas de la toma de posesión del sector solidario**

#### ***3.3.1. Conversión a sociedad anónima de una cooperativa financiera, y de una persona jurídica sin ánimo de lucro, distinta de la anterior***

Como ya se expresó, las causales séptima y décima del artículo 113 del EOSF, se estudiarán en un mismo numeral debido a sus similitudes. Así, ambas medidas surgen posterior a la crisis de los años noventa, mediante la ley 510 de 1999; norma que vino a fortalecer el sector, tras ese afanoso intento de recuperar la estabilidad en materia económica, que se vio afectada por la crisis de esos años, y que se caracterizó por impactar mayoritariamente el sector hipotecario y cooperativo, los que auspiciados por la globalización, la bonanza de los años previos, y la facilidad para acceder a los créditos, comenzaron a promover un endeudamiento insostenible, que trajo consigo la suspensión de flujos de créditos y el aumento de las tasas de interés, producto del estallido de la burbuja de la construcción de los años 97 y 98, y de la crisis del mercado asiático y ruso, que terminó por desembocar en una crisis (Árgáez, 2019, pág. 23).

El antecedente normativo de la medida preventiva séptima del artículo 113 del EOSF se encuentra en el Decreto 2331 de 1998, que en su artículo 10 establecía que cuando se presenten las circunstancias excepcionales previstas en el EOSF para adoptar institutos del salvamento y de protección de la confianza pública, la entonces Superintendencia Bancaria, con la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podía **ordenar** la conversión de una entidad cooperativa en una sociedad por acciones.

La anterior norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia SC 136 de 1999, pues consideró que, “el permitir que una autoridad administrativa ordene la conversión, vulnera la libre asociación que la carta política protege, en el sentido que el antiguo miembro de la cooperativa transformada es obligado a desarrollar actividades dentro de un

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

esquema asociativo distinto al elegido” (Corte Constitucional, C-136, 1999). Posteriormente, tras esa declaratoria de inconstitucionalidad, el legislador volvió a consagrar la medida preventiva, pero bajo los términos que hoy en día se conocen, en el sentido de que la conversión ya no se impone, sino que es a criterio de la entidad financiera, específicamente el órgano social.

Al respecto, nuevamente la Corte Constitucional, estudia la norma mediante la Sentencia C-948 de 2001, pues el accionante arguyó, grosso modo, los mismos alegatos de la anterior providencia, no obstante, en este caso, la Corte no le da la razón, pues esta norma, contrario a la anterior, no impone sino permite que los mismos asociados decidan sobre la conversión, y es de esa manera como la medida queda en firme y totalmente vinculante. Ahora bien, trayendo a colación la sentencia mencionada, a continuación, se enlistarán las principales características del instituto estudiado:

- La conversión de cooperativa a sociedad anónima debe autorizarse por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- La solicitud debe provenir de la entidad en crisis, lo que implica una reforma estatutaria de la institución financiera.
- La decisión de transformación es una decisión que surge de la cooperativa, en donde sus asociados libremente, en razón a las circunstancias excepcionales, y con el fin de prevenir la toma de posesión, deciden convertirla en una sociedad comercial.

Respecto a la causal décima, se puede decir que al igual que la séptima, comparte las características de autorización, decisión unilateral voluntaria de la institución y el tipo de sociedad en la que se convertirán. No obstante, específicamente esta causal, se refiere a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, entendiendo por ellos como:

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Aquellos entes de creación legal, ficticio, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones, y de ser representada judicial y extrajudicialmente, pero que, además, procuran el beneficio propio y comunitario, pues sus fines van más allá de la obtención de ganancias meramente dinerarias. (secretaria de Bogotá., S.F).

De lo anterior, se concluye que la norma incluye dentro de esta categoría las fundaciones y corporaciones, sin perjuicio de las otras denominaciones que pudiesen tener, tal como lo precisa el Alto Tribunal Constitucional en la Sentencia C-395 del 22 de agosto de 1996, el cual establece que a raíz de los cambios normativos que tuvo el Código Civil se crearon nuevas modalidades de personas jurídicas sin ánimo de lucro, desbordando los conceptos que se limitaban a Corporaciones y Fundaciones de beneficencia pública, reconociendo otros tipos de entidades.

Otra particularidad especialísima de la medida décima tiene que ver con que la persona jurídica no debe estar atravesando por una situación de crisis o anormalidad sino basta la voluntad de los participantes en acogerse a esa transformación. Ya para finalizar, resta decir que sobre esta medida reposa un pronunciamiento de la Corte Constitucional, Sentencia C-1370 del 2000, pero lamentablemente nada se estudia a profundidad, pues el alto tribunal se declara inhibida para estudiar la acción, por considerar que el accionante no confrontó el concepto violatorio con las normas demandadas.

### ***3.3.2. Suspensión de la compensación de saldos de los créditos***

Esta medida surge por la ley 510 de 1999, y para entenderla basta comprender lo que se entiende por la compensación de saldos, pues básicamente es una prohibición en cuanto a permitir que opere esa regla hasta tanto no se recupere la situación de la entidad.

Respecto a la medida tratada, es menester explicar la devolución de aportes sociales, para de esta manera entender la prohibición considerada por la misma medida. Así las cosas, valiéndose

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

del concepto de la Superintendencia Solidaria No. 20181100159021, la devolución de aportes sociales es un derecho de los asociados de la cooperativa que opera cuando se quieren retirar de la institución, y tan derecho es, que uno de los requisitos que deben contemplar los estatutos de las cooperativas es la manera como se restituirán dichos aportes. (Superintendencia de economía solidaria, 2018)

De lo anterior se colige, que la prohibición radica en no permitir la restitución de los dineros que por derecho les correspondería a los asociados, pues al tenor del concepto referido, se tiene que es una limitación que protege los derechos de terceros que se vincularon a la cooperativa en desarrollo del objeto social, y que deben ser salvaguardados por ser personas que no están llamadas a soportar esas cargas, y, entre otras cosas, porque los aportes sociales son la garantía de las obligaciones contrarias.

### **4. Estudio de las Resoluciones que dictaron medidas preventivas y análisis de las mismas**

El siguiente capítulo como su título indica, se centrará en las resoluciones expedidas por la SFC que dictaron alguna medida preventiva de la toma de posesión durante el periodo de estudio, esto es, del 2012 al 2020. Es importante aclarar que, en aras de evitar confusiones y reiteraciones innecesarias, este capítulo desarrollará conjuntamente los objetivos específicos tres y cuatro propuestos en la investigación. De esta forma, fueron un total de sesenta y siete (67) las resoluciones y/o actos administrativos estudiados, de los cuales para efectos de esta parte del trabajo se estudiarán en grupos.<sup>20</sup> El primero, aquel que se refiere a lo que se tituló como medidas

---

<sup>20</sup> Ver apéndice B.

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

ajenas a las preventivas del artículo 113; luego, se encontrarán las medidas preventivas de la toma de posesión; y finalmente, las medidas de toma de posesión sin medida preventiva previa.

#### 4.1. Medidas ajenas a las del artículo 113 EOSF

Del total de resoluciones estudiadas, treinta y nueve (39) se subsumieron en esta sección del trabajo, de las cuales, veintiséis (26) no se sabe si fueron dictadas en el marco de la prevención de la toma de posesión como medida preventiva, o en el marco de la autonomía empresarial; contrariamente trece (13) resoluciones si refieren razones dentro de sus considerandos, cuales son:

**Tabla 1.**

*Resoluciones y entidades que refieren motivos de la expedición de las medidas ajenas a las preventivas de toma de posesión durante los años 2012 a 2020.*

Objeto	Entidad	Resolución Oficio
Fusión	Scotiabank Colombia S.A.	845 del 2013
Cesión de activos, pasivos y contratos	Financiera Juriscoop Cooperativa Financiera	650 del 2014
Cesión de activos, pasivos y contratos	Factoring Bancolombia S.A.	1464 del 2014
Fusión	Seguridad Compañía Administradora De Fondos De Inversión S.A.	1312 de 2016
Cesión de activos, pasivos y contratos	Itaú Bba Colombia S.A. Corporación Financiera	545 de 2017
Cesión de activos, pasivos y contratos	Citibank-Colombia	771 de 2018
Cesión de activos, pasivos y contratos	Leasing Corficolombiana S.A. Compañía De Financiamiento	1871 de 2018
Cesión de activos, pasivos y contratos	Banco Multibank S.A.	706 de 2019

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Fusión	Arco Grupo Bancóldex S.A. Compañía De Financiamiento	624 de 2020
Fusión	Edyficar S.A.S.	756 de 2020
Cesión de activos, pasivos y contratos	Valoralta S.A. Comisionista De Bolsa	535 de 2020
Cesión de activos, pasivos y contratos	Adcap Colombia S.A. Comisionista De Bolsa	938 de 2020
Cesión de activos, pasivos y contratos	Fiduciaria Fiducor S.A.	2245 del 2014

De las anteriores, dentro de los motivos encontrados estuvo el mejoramiento de las condiciones técnicas, económicas, comerciales, operativas, también fue latente el interés de optimizar los recursos, ofertar mejores servicios, consolidar nuevas líneas de negocios, buscaban mayor eficiencia, rentabilidad financiera, social y solidez patrimonial, asimismo, algunas entidades cedieron activos, pasivos y contratos con la intención de adelantar posteriormente la liquidación voluntaria, y/o el desmonte progresivo de sus operaciones.

Finalmente, dentro de las razones particulares encontradas en las mismas resoluciones, se tiene que el interés de Scotiabank Colombia S.A. fue reorganizarse empresarialmente; para Financiera Juriscoop Cooperativa fue darle continuidad a las operaciones que venía realizando, pero ahora desde una compañía de financiamiento; y el interés de Citibank Colombia S.A., fue ceder la banca de consumo de Pymes a la entidad cesionaria (Banco Colpatria Multibanca Colpatria S.A) una vez suspendió el ofrecimiento y promoción de los productos y servicios objeto de la cesión.

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

**4.2. Medidas preventivas de la toma de posesión consagradas en el artículo 113 EOSF**

Entrando en materia, del total de resoluciones, doce (12) fueron las que se expidieron como medidas preventivas de la toma de posesión entre los años 2012 y 2020, dictadas en once (11) entidades, pues dos de las medidas que se dictaron recayeron sobre una misma sociedad. (Fiduciaria del País S.A.)

**Tabla 2.**

*Resoluciones y entidades que dictaron medidas preventivas de la toma de posesión durante los años 2012 a 2020*

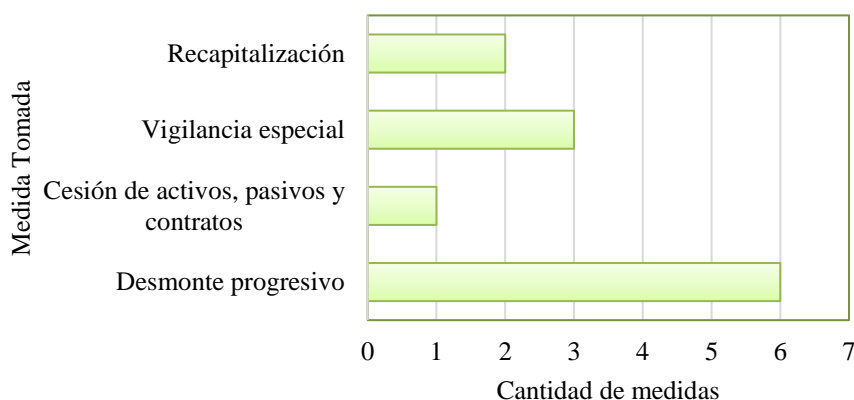
<b>Entidad</b>	<b>Resolución u Oficio que la dictó</b>	<b>Medida preventiva dictada</b>
Interbolsa S.A. Comisionista De Bolsa	1796 del 2012	Cesión de activos, pasivos y contratos
Eco Seguros S.A.	664 del 2012	Desmante progresivo
Mi Plata S.A. Compañía De Financiamiento	442 de 2015	Desmante progresivo
Almacenes Generales De Depósito Almagrario S.A.	317 de 2017	Desmante progresivo
Axa Colpatria Capitalizadora S.A.	1406 de 2019	Desmante progresivo
Banco Multibank S.A.	81 de 2020	Desmante progresivo
La Polar S.A. Compañía De Financiamiento	1110 del 2014	Desmante progresivo
Fidupetrol S.A.	oficio No. 2014049188- 000 del 28 de mayo de 2014	Recapitalización
Fiduciaria Del país S.A. Fidupaís S.A.	Resolución 778 de 2016 Oficio No. 2016133766 del 30 de noviembre del 2016	Vigilancia Especial Recapitalización
Financiera Cambiamos S.A. Compañía de Financiamiento.	645 de 2014	Vigilancia Especial
Cóndor S.A.	628 del 2012	Vigilancia Especial

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

De las anteriores, se tiene que, en ese lapso de ocho años, solo se tomaron cuatro del total de las medidas preventivas consagradas en la norma, las mismas que en la línea de aplicación siguen el siguiente orden, en el primer lugar, siendo la más recurrente, se encuentra el desmonte progresivo, siguiéndole la vigilancia especial, luego la recapitalización, y finalmente la cesión de activos, pasivos y contratos.

### Figura 1.

*Medidas preventivas de la toma de posesión dictadas durante el periodo de estudio.*



**Nota.** Tabulación sobre las medidas preventivas de la toma de posesión dictadas por la SFC. Elaboración propia.

Adicionalmente, cinco entidades a las que se les dictó alguna medida terminaron siendo tomadas en posesión en tiempo siguiente de haberse ordenado la medida preventiva, en cambio seis entidades no se les dictó toma de posesión sino otra alternativa. Es curioso ver, que en todas las seis entidades en donde la medida fue eficaz, en el sentido de no terminar en una orden de toma de posesión, la medida usada fue el programa de desmonte progresivo, *contrario sensu*, las entidades sobre las cuales se tomaron medidas diferentes, como lo fueron la vigilancia especial, la

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

cesión de activos, pasivos y contratos, y la recapitalización, todas terminaron en el drástico instituto de salvamento que se pretendía evitar.

**Tabla 3.**

*Entidades a las que se les dictó el desmonte progresivo y no fueron tomadas en posesión.*

Medida tomada	Entidad
<b>Desmonte progresivo</b>	Eco Seguros S.A.
	Mi Plata S.A. Compañía De Financiamiento
	Almacenes Generales De Depósito Almagrario S.A.
	Axa Colpatria Capitalizadora S.A.
	Banco Multibank S.A.
	La Polar S.A. Compañía De Financiamiento

De las entidades a las cuales se les dictó el desmonte progresivo como medida, para Eco Seguros S.A. y Mi plata S.A. posterior a la terminación del programa de desmonte progresivo se aprobó la disolución y liquidación voluntaria de la entidad; por su parte, para La polar S.A., Almacenes Generales de Depósito Almagrario S.A. y Banco Multibank S.A., posterior al programa de desmonte progresivo, se otorga aval para presentar una reestructuración del objeto social, de tal forma que desarrollen negocios jurídicos diferentes a los que tenían. En cuanto a AXA Colpatria Capitalizadora S.A., habida cuenta que el programa de desmonte concedido contempla como tiempo de ejecución 43 meses<sup>21</sup>, a la fecha de la investigación se encontraba aun en trámite, por lo que no se puede saber qué camino va a escoger, ora la transformación del objeto social ora la liquidación voluntaria, así las cosas, para saber a ciencia cierta la decisión a optar, habría que

<sup>21</sup> La resolución 1406 de 2019 por la que se aprueba el programa de desmonte establece que el termino se comienza a contar a partir de octubre de 2019.

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

esperar hasta mayo del 2023, fecha en la cual se espera finalizar el termino previsto y con la resolución que ordene la terminación del programa para saber el porvenir de la entidad.

**Tabla 4.**

*Entidades a las que se les dictó medidas distintas al desmonte progresivo y fueron tomadas en posesión.*

<b>Entidad</b>	<b>Resolución que dictó Toma de Posesión</b>
Interbolsa S.A. Comisionista De Bolsa	1795 del 2/11/2012 para administrar 1812 del 07/11/2012 para liquidar
Financiera Cambiamos S.A. Compañía de Financiamiento.	1367 de 11/08/2014 para administrar 1562 del 09/09/2014 para liquidar
Cóndor S.A.	2211 del 05/12/2013 para liquidar
Fidupetrol S.A.	0953 del 18/07/2014 para liquidar
Fiduciaria Del país S.A. Fidupaís S.A.	0148 del 01/02/2017 para liquidar

De las entidades que terminaron en toma de posesión, solo a dos se les tomó en posesión para liquidar y administrar, siendo estas Interbolsa S.A. y Financiera Cambiamos S.A., en las otras tres, la toma de posesión dictada estaba encaminada directamente a liquidar la entidad.

Válido es aclarar que, para Fiduciaria del país S.A. y Fiduciaria Petrolera S.A., pese haberse dictado la medida preventiva de recapitalización, en dichas entidades la medida nunca se aplicó pues las fiduciarias arguyeron la imposibilidad de darle cumplimiento en consideración a los defectos de capital mínimo de funcionamiento por los que estaban atravesando, y a cambio, presentaron solicitud de aprobación de programa de desmonte progresivo, las mismas que no fueron avaladas por parte del ente de control, habida cuenta las escasas garantías que ofrecían las entidades para cumplir con el programa. Sobre estas instituciones financiera, no debe perderse de

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

vista que la información de la imposición de las medidas preventivas y los argumentos expuestos por las entidades se sacaron de las resoluciones que ordenaron la toma de posesión de ambas, es decir la resolución 0148 del 2017 y 0953 del 2014, respectivamente, pues en los datos de la página del ente de control no se encontró ni la resolución ni el oficio que dictaron las medidas preventivas.

A continuación, para el análisis de esta sección del capítulo se procederá a explicar las diferentes características que presentaron las entidades conforme a las medidas ordenadas, de esa manera primero se analizará la cesión, luego la vigilancia especial, para seguir con la recapitalización y finalizar con el desmonte progresivo.

### ***4.2.1. Cesión de pasivos, activos y/o contratos***

Recordando que esta medida se dictó a una sola entidad financiera, Interbolsa S.A., cabe resaltar que su origen se remonta al reporte que hubo del incumplimiento del pago de un crédito intradía solicitado por la empresa cuyo valor ascendía a \$20.000.000.000. Este caso es interesante pues de todas las medidas estudiadas, fue la única que se dictó estando en curso la toma de posesión para administrar, sin embargo, aun con los esfuerzos que el ente regulador hizo para rescatar tan importante entidad financiera, las medidas fueron ineficaces para conjurar la toma de posesión ya dictada, pues el 7 de noviembre del 2012, por resolución 1812 del mismo año, la SFC terminó ordenando la toma posesión para liquidar la entidad.

### ***4.2.2. Vigilancia especial***

Condor S.A. y Financiera Cambiamos S.A., entidades sobre las cuales recayó la medida de vigilancia especial, más que semejanzas presentan varias diferencias, comenzando por la manera en el que el ente de control sospechó sobre los incumplimientos, hasta por las razones sustanciales que motivaron la medida.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Por un lado, el incumplimiento en la primera sociedad se dio por no haber presentado los Estados financieros a tiempo, aun cuando el ente de control les notificó el deber de hacerlo, de conformidad con el literal C del artículo 11.2.4.1.2 del Decreto 2555 de 2010<sup>22</sup>; para la segunda entidad, en cambio, la resolución expone como motivos para iniciar la intervención las irregularidades que relucieron tras una visita de inspección. Por otro lado, en cuanto a las razones de fondo, se puede subsumir que para la primera entidad los defectos eran más de información inexacta, omisión de reservas debidas, incumplimientos legales patrimoniales, como la omisión de cumplir con el límite de retención neta a cargo de las aseguradoras<sup>23</sup>, mientras que para la otra, los problemas eran más del corte administrativos y de conflicto de interés, pues en las operaciones de la entidad se vinculaban y mezclaban los socios, accionistas y vinculados sin ningún reparo.

### ***4.2.3. Recapitalización***

Respecto a esta medida, las entidades financieras sobre las cuales se ordenó, es decir Fidupetrol S.A. y Fidupaís S.A., ambas presentaban debilidades patrimoniales, especialmente en el capital mínimo de funcionamiento, además, la primera presentaba debilidades manifiestas de gobernabilidad, administración y gestión de riesgos. Por otro lado, para Fidupetrol los problemas de capital se derivaron de dos fallos de responsabilidad fiscal en la cual la empresa resulta fuertemente sancionada, mientras que para Fidupaís, aunque la resolución que ordenó la medida

---

<sup>22</sup> **Literal C artículo 11.2.4.1.2.** Aquellas que, durante el último año, en consideración a las glosas de la Superintendencia Financiera de Colombia o de la revisoría fiscal, hayan debido suspender o modificar la fecha de la asamblea en que debían aprobarse los estados financieros de fin de ejercicio;

<sup>23</sup> Se entiende incumplido ese límite cuando se asume una retención en exceso del 10% de su patrimonio técnico con corte al trimestre inmediatamente anterior

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

no lo consagra literalmente, si pareciera que se derivó de las debilidades en la gestión administrativa que la entidad llevaba.

### **4.2.4. Desmonte progresivo**

Por último, para abordar la medida del desmonte progresivo de cada entidad en la que se dictó, se extraerán cuatro datos característicos de este instituto, cuales son: I) Las medidas que se propusieron realizar para llevar a feliz término el programa, de conformidad con lo consagrado párrafo 3 del artículo 8.1.1.1.1 del Decreto del 2010; II). las obligaciones exceptuadas por el ente de control; III). Razones por las cuales las entidades consideraron que no podían seguir cumpliendo con los requerimientos legales; y IV) Los plazos previstos para cumplir con el programa.

#### **4.2.4.1. Medidas propuestas para culminar el programa.**

En cuanto al tema a tratar, aspectos en común que se encuentran en las seis entidades, están que tanto para Eco seguros S.A., como para Almacenes generales de depósitos Almagrario S.A., Banco Multibank S.A. y AXA Colpatria Capitalizadora S.A. se valieron de la constitución de un patrimonio autónomo que fungía como garante de las obligaciones a su cargo, además los accionistas de Mi plata S.A. y Almacenes generales de depósito Almagrario S.A. se comprometieron a capitalizar la entidad para solventar la iliquidez de la entidad y así cumplir con las obligaciones financieras, laborales, con proveedores, tributarias y demás.

#### **4.2.4.2. Excepciones.**

En cuanto a las excepciones tenemos que para Eco seguros, La polar S.A., AXA Colpatria y Banco Multibank S.A. se les suprimió los requisitos de capital mínimo de funcionamiento, relación patrimonio adecuado y técnico, régimen de inversión y demás normas que tengan que ver con el detrimento patrimonial de la entidad; A su vez, solo para Banco Multibank S.A., La polar SA., y Mi plata S.A. no se les obligó a continuar con la implantación y remisión de los formatos

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

requeridos por la Superintendencia Financiera de Colombia, y frente a la compañía de financiamiento Mi plata S.A. hay una particularidad y es la cantidad de excepciones, que comparada con la otras tiene, pues a diferencia de ellas, aunado a las ya citadas, no debe cumplir las reglas al sistema de administración de riesgo de liquidez y de mercado, así como tampoco lo relativo al plan de contingencia y continuidad del negocio, la designación del defensor financiero, las obligaciones de educación financiera, la existencia de funcionamiento de auditoría y la remisión anual de proyecciones de la actividad.

### **4.2.4.3. Razones para no cumplir a mediano plazo.**

Por otro lado, en los considerandos que originan proponer el desmonte por parte de las instituciones financieras, encontramos que en todos son variadas las razones, salvo en almacenes Almagrario S.A. la cual no brinda dicha información al respecto, en las otras que lo hacen, las razones van desde obligaciones que tenían<sup>24</sup>, hasta restricciones de fondo de los accionistas para mantener operación en el país<sup>25</sup>, problemas financieros derivados de la disminución de los ingresos en sus operaciones, que de contera generan rentabilidad insuficiente para cubrir con los gastos de las entidades<sup>26</sup>

### **4.2.4.4. Plazos para ejecutar el programa de desmonte progresivo.**

Finalmente, en cuanto a los tiempos de ejecución del programa, es válido recordar que conforme al literal g del numeral tercero del artículo 8.1.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 que trata sobre la solicitud de aprobación del Programa de Desmonte Progresivo, en ningún caso la duración

---

<sup>24</sup> Eco seguros S.A.

<sup>25</sup> Banco Multibank S.A. y la Polar S.A.

<sup>26</sup> AXA Colpatria Capitalizadora y Mi plata S.A.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

del mismo podrá ser superior a cuatro años, de esa manera, de todas las resoluciones estudiadas los plazos fueron diversos siendo el más corto dos (02) meses, y el más extenso cuarenta y tres (43) meses, a continuación se muestra la tabla que enlista lo anterior:

**Tabla 5.**

*Plazo concedido para ejecutar el programa de desmonte progresivo.*

<b>Entidad</b>	<b>Plazo concedido por la resolución que lo aprobó</b>
Eco Seguros S.A.	6 meses
Mi Plata S.A. Compañía De Financiamiento	6 meses y 14 días
Almacenes Generales De Depósito Almagrario S.A.	8 meses y 5 días
Axa Colpatria Capitalizadora S.A.	43 meses
Banco Multibank S.A.	3 meses
La Polar S.A. Compañía De Financiamiento	180 días

**4.3. Medida administrativa de Toma de posesión sin dictar medida preventiva previa**

Continuando con lo dispuesto en este capítulo, se va a exponer las resoluciones que directamente tomaron en posesión a las entidades financieras, sin considerar siquiera una medida preventiva, lo anterior con el objeto de tener una idea de los criterios que analiza el ente de control a la hora de tomar cualquiera de las dos decisiones. De este modo, fueron tres (03) las entidades sobre las cuales el ente de control tomó posesión sin haber considerado alguna de las medidas del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; cuales fueron:

**Tabla 6.**

*Entidades sobre las cuales el ente de control tomó posesión sin medidas preventivas previa, del artículo 114 E.O.S.F.*

<b>Entidad</b>	<b>Resolución</b>
Mercancías y valores S.A.	1440 del 2012
Torres Cortes S.A. Comisionista de Bolsa	0312 de 2013
Internacional Compañía de Financiamiento S.A.	1585 de 2015

De las entidades referidas solo se podrán encontrar en Mercancía y valores S.A. y en Internacional Compañía de Financiamiento S.A. aspectos comunes considerados por el ente de control, pues en lo que respecta a Torres Cortes S.A. la resolución que dicta la toma de posesión, ningún análisis crítico y profundo se realiza al respecto, sino que se supedita a decir que debido a las gravísimas irregularidades que presenta la entidad las medidas del artículo 113 no operan. Así las cosas, de las resoluciones que, si se estudiaron, es decir la 1440 del 2012 y 1585 de 2015, se extraen los siguientes motivos:

**4.3.1. Vigilancia especial**

Para ambas entidades el ente de control arguyó no tomar esta medida pues las sociedades presentaban fuertes falencias administrativas, operativas y de política de gobierno, que impedían operar en debida forma, y de esa manera atender los requerimientos que en dado caso se fuesen a imponer.

#### ***4.3.2. Recapitalización***

Esta medida tampoco fue viable, para Mercancías y Valores S.A., como para International Compañía de financiamiento S.A, pues si bien ambas presentaban graves deficiencias en el capital mínimo, que pudieron ser subsanadas con la medida; también presentaban, deficiencias administrativas, relacionadas con el gobierno operativo, que impedían recuperar del todo la situación por la que atravesaban las entidades con solo esta medida, y, por lo tanto, su orden no solo no resultaba suficiente sino también era inoportuna.

#### ***4.3.3. Fusión***

La oposición comienza con el argumento de que para adoptar ésta medida, debía existir una propuesta de fusión concreta, que a la fecha de la orden de la toma de posesión no había, además, vuelve y reitera que las falencias en ambas entidades no se sanear con una simple orden de fusión, debido a las inconsistencias administrativas, operativas, y técnicas que presentaban, y, finalmente y no menos importante, recalca el hecho que para Internacional comisionista, la información contable no era exacta, de tal forma que no se tenía certeza de cumplir con los requisitos una vez se ejecutara la medida.

#### ***4.3.4. Cesión de activos, pasivos y/o contratos***

El primer argumento en contra, parte del hecho de que esta medida supone la aceptación de la entidad cesionaria de los activos pasivos y/o contratos, cosa que no se presentaba para la fecha de la toma, además, establece que las inconsistencias presentadas en ambas entidades son tales, que no hay una métrica para valorar los activos, pasivos y contratos a ceder, así como tampoco sanear las falencias, haciendo imposible la aplicación.

---

#### ***4.3.5. Exclusión de activos pasivos y contratos***

Las resoluciones exponen, la inexistencia de una valoración de los activos para poder relacionarnos con los pasivos excluidos, circunstancia última, que es la que permite al administrador del patrimonio evaluar las alternativas de liquidez de la masa que administra, sin afectar o poner en riesgo la entidad; además, es una medida que requiere una serie de actos que impiden de primera mano un cumplimiento con efecto inmediato para conjurar la situación en la que se encuentra la entidad, por lo que su eficacia sería tardía.

#### ***4.3.6. Programa de recuperación***

Luego, se encuentra el programa de recuperación, al respecto, el ente de control expone que ambas sociedades habían sido renuentes en seguir las ordenes o instrucciones ordenadas por el ente de control, y, por lo tanto, debido al mal manejo e insegura administración de los negocios, el dictar un programa no era viable, y menos, cuando había deficiencias administrativas, de capacidad técnica y operativa e inconsistencias en la información financiera y contable en las entidades.

#### ***4.3.7. Administración fiduciaria***

Para finalizar, las razones de no optar por esta medida solo se encontrarán en la resolución que ordenó la toma para Mercancías y Valores S.A., pues para Internacional Compañía de Financiamiento S.A. no se analizó, de ese modo la resolución 1440 del 2012 se limitaba a decir que la medida requería del concurso de otra entidad que aceptara la administración, situación que a la fecha de la solicitud del programa no se había presentado, y que, por lo tanto, tampoco procedería.

---

## **5. Conclusiones**

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

- Del periodo estudiado, son varias las medidas preventivas de la toma de posesión que a la fecha no han sido dictadas por el Ente de Control, y, por lo tanto, aún se está a la expectativa del desarrollo normativo y/o jurisprudencial que sobre las mismas se haga.
  - Con respecto a la ambigüedad que se presenta en la medida de exclusión, relacionada con la reserva, atendiendo los principios de interpretación de la hermenéutica jurídica, en donde la norma posterior prevalece sobre la anterior, se puede decir que, habida cuenta que el Decreto 2555 es posterior al EOSF, el carácter reservado se pierde, debiéndose cumplir lo ordenado por el primero, esto es, notificarse a los titulares de los pasivos en un diario de amplia circulación dentro de los 3 días hábiles siguientes a la adopción de la medida.
  - Igualmente, se concluye que, entre los años 2012 al 2020, ha sido poco el uso y aplicación que se les ha dado a las medidas preventivas de la toma de posesión, y, menos aún, a aquellas que se encaminan a conjurar la medida de toma de posesión ya ordenada.
  - De la muestra estudiada y de las razones expuestas por el ente de control, se concluye que las medidas preventivas no resultan eficaces, salvo la del desmonte progresivo, debido a que su puesta en funcionamiento depende de muchos factores que imposibilitan su aplicación, tal es el caso de las condiciones patrimoniales y operacionales de las entidades y/o accionistas, y de la participación voluntaria de otras entidades financieras.
  - Con respecto a la medida preventiva del programa de recuperación, se cree que falta clarificar qué pasaría, si aun cumpliendo el programa propuesto, no se logra el objetivo en el tiempo previsto, de tal suerte que actualmente existe un vacío normativo con respecto a esta causal.
  - Entre todas las medidas, son varias las finalidades que pretenden satisfacerse, algunas están enfocadas en recuperar la situación patrimonial de la entidad, tal ocurre con la
-

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

capitalización y/o exclusión de activos, otras enfocadas en una liquidación paulatina y ordenada, como es el programa de desmonte progresivo, otras encaminadas a conjurar problemas administrativos, tal es el caso de la administración fiduciaria y vigilancia especial, u otras tienen un carácter mixto que vinculan a las anteriores.

- Pese a que no han sido muchos los cambios que sobre las medidas se han hecho, se encuentran acertadas algunas variaciones encontradas, verbigracia el declarar inexecutable la prohibición de la cesión total de los intermediarios financieros, y el de la supresión del apartado que contemplaba como finalidad de la medida de fusión el evitar la nacionalización.

### **6. Propositiones**

- Debido al carácter potestativo de las medidas, el ente de control, dependiendo de la envergadura de la entidad financiera, y conforme a las facultades que la misma norma le permite, debería promover la aplicación de las medidas, incentivando su uso, a través de las herramientas jurídicas que el ordenamiento jurídico le confiere, como, por ejemplo, el otorgar garantías o compensar pérdidas de la entidad cesionaria en la medida de cesión.
-

### Referencias Bibliográficas

- Abondano, G. D., & Palomino, J. C. (2017). Anexo 1. Evolución y desarrollo normativo del mercado de valores. En *Regimen del mercado de valores*. Bogotá D.C.: ISBN: 978-958-35-1133-2.
- Actualícese. (26 de febrero de 2015). Obtenido de <https://actualicese.com/definicion-de-indicadores-financieros/>
- Arango Ospina, M. (junio de 2016). Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. *Naciones Unidas Cepal*, 1-101.
- Arango, M. (2006). Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. *Cepal*.
- Árgáez, C. C. (2019). Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia. *Desarrollo y sociedad*, PP. 101-134, ISSN 0120-3584.
- Arias, A. S. (8 de marzo de 2012). *Economipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/recapitalizacion.html>
- Art 39, Ley 454 (Congreso de la República 4 de agosto de 1998).
- Banco de la República. (1985). *La recuperación del sistema financiero*. Bogotá D.C.: Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Banco de la Republica. (S.F.) *Producto Interno Bruto (PIB)*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/producto-interno-bruto-pib>
- BBVA. (2022). *bbva.mx*. Obtenido de [https://www.bbva.mx/educacion-financiera/m/mercado\\_bursatil.html](https://www.bbva.mx/educacion-financiera/m/mercado_bursatil.html)
- Burguillo, R. V. (29 de febrero de 2016). *Economipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/diferencias-entre-liquidez-y-solvencia.html>
-

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Carvajal, N. M., & Gómez, D. F. (2021). Volviendo al pasado para regresar al futuro: El aporte de las crisis financieras colombianas de cara a las contingencias ocasionadas por la pandemia COVID 19. *Universidad del Rosario*.

Consejo de Estado, Expediente 8971 (Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta 5 de marzo de 1999).

Corte Constitucional, C-136, Sentencia C-136 (Corte Constitucional 4 de marzo de 1999).

Decreto 0645 (Superintendencia Financiera de Colombia 28 de abril de 2014).

Decreto 2555 (Gobierno Nacional 15 de Julio de 2010).

Decreto 2555. (15 de Julio de 2010). Decreto 2555. *Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia.

Decreto 410. (27 de marzo de 1971). Código de comercio. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 33.339 del 16 de junio de 1971.

Decreto 663 (Gobierno Nacional 2 de abril de 1993).

Departamento Administrativo Nacional de estadística. (2018). *Cuentas Anuales de Bienes y Servicios Colombia - Producto Interno Bruto (PIB) 2016*. Bogotá D.C.: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de estadística. (2019). *Total, de ocupados según posición ocupacional y ramas de actividad*. Bogotá D.C.: DANE.

Escuela Nacional Sindical. (2015, Pág. 10). *Sector Financiero y Bancario colombiano. Características económicas, laborales y de negociación Colectiva*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Función Pública. (2022). *Sitio web función pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/estados-financieros>

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Gualy, J. H. (2003). Las medidas preventivas de la toma de posesión como institutos de salvamento y protección a la confianza pública. 15.

Ley 117 (Congreso de Colombia 20 de diciembre de 1985).

Lozano, M. C. (2017). *Introducción al sistema Financiero y bancario*. Obtenido de EJE 1 Conceptualicemos SISTEMA:

<https://digitk.areandina.edu.co/bitstream/handle/areandina/1502/Sistema%20financiero%20colombiano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Luna, D. A. (mayo de 2006). *Estudio Régimen Legal Colombiano Capítulo IV. régimen Financiero Colombiano*. Obtenido de Bancóldex:

[https://www.bancoldex.com/sites/default/files/documentos/268\\_6capitulo\\_iv\\_sistema\\_financiero.pdf](https://www.bancoldex.com/sites/default/files/documentos/268_6capitulo_iv_sistema_financiero.pdf)

Luna, D. A. (2006). Régimen financiero colombiano. *Bancóldex*, 33.

Martinez, C. A. (2014-2015). *Academia.edu*. Obtenido de

[https://www.academia.edu/9595945/Instituciones\\_de\\_Salvamento\\_en\\_el\\_Derecho\\_financiero\\_en\\_Colombia\\_2014\\_2015](https://www.academia.edu/9595945/Instituciones_de_Salvamento_en_el_Derecho_financiero_en_Colombia_2014_2015)

Muñeco, P. (febrero de 2021). *Confederación española de la pequeña y mediana empresa*.

Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=m2YVKjvyaCw>

Rada, D. A. (2008). La implementación de los principios de supervisión Bancaria del Comité en la República de Colombia. *Maest. derecho econ. Bogotá (Colombia) No. 4: 11-61*.

Resolución 0148 (Superintendencia Financiera de Colombia 1 de febrero de 2017).

Resolución 664 (Superintendencia Financiera de Colombia 0 de mayo de 2012).

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Revista Portafolio. (1 de febrero de 2021). Obtenido de

<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/bancarizacion-en-colombia-el-87-1-porciento-de-los-adultos-estan-bancarizados-en-el-sistema-financiero-548780>

Rodriguez, D., & Naranjo, B. (2016). Desempeño de la revisoría fiscal en Interbolsa S.A. sociedad comisionista de Bolsa en los años 2010 y 2011. *Universidad del Valle*.

Rodriguez, D., & Naranjo, B. (2016). Desempeño de la revisoría fiscal en Interbolsa S.A. Sociedad comisionista de bolsa en los años 2010 y 2011.

Secretaria de Bogotá. (S.F). *Sistema de información de personas jurídicas*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/home/servicios.htm>

Sentencia C948 (Corte Constitucional 5 de septiembre de 2001).

Super Intendencia Financiera de Colombia. (1995). *Circular Externa No.100*.

Superintendencia de economía solidaria. (2018). *Concepto Unificado. Devolución o compensación de aportes sociales*. Bogotá D.C.: Supersolidaria.

Superintendencia Financiera de Colombia. (21 de junio de 2021). *Superintendencia Financiera de Colombia*. Obtenido de <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/industrias-supervisadas/interes-del-vigilado/autorizaciones/cesion-de-activos-pasivos-y-contratos-10106883>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2022). *Entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia*. Bogotá D.C.: Pagina Web de la entidad.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). *Circular externa No. 029*.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2021). *Actualidad del sistema financiero colombiano*. Bogotá: SFC.

---

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Supersolidaria. (30 de diciembre de 2019). Concepto Unificado. *Aplicabilidad de los institutos de salvamento en las cooperativas que no ejercen actividad financiera, en los fondos de empleados y en las asociaciones mutuales*. Bogotá D.C.

Urrutia, C. c. (2019). Una visión retrospectiva de dos crisis financieras. *Desarrollo y Sociedad*, 133-165.

---

### Apéndices

**Apéndice A.** Anexo 1 y 2 de la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) sobre Remisión de información e información no remitida, respectivamente, encontrado en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/15466>

**Apéndice B.** Resoluciones estudiadas entre 2012 y 2020. Las resoluciones subrayadas corresponden a las medidas preventivas ajenas a la toma de posesión que en sus considerandos ofrecen razones de su expedición.

<b>Objeto</b>	<b>Entidad</b>	<b>Resolución Oficio</b>
Fusión	Ing. Pensiones Y Cesantías	1850 del 2012
Fusión	Fiducafé S.A.	1849 del 2012
Fusión	Confinanciera S.A.	1013 del 2012
Cesión de activos, pasivos y contratos	Interbolsa S.A. Comisionista De Bolsa	1796 del 2012
Toma de posesión para liquidar	Cóndor S.A.	2211 del 2013
Desmante progresivo	Eco Seguros S.A.	664 del 2012
Toma de posesión para administrar	Interbolsa S.A. Comisionista De Bolsa	1795 de 2012

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Toma de posesión para liquidar	Interbolsa S.A. Comisionista De Bolsa	1812 de 2012
Desmante progresivo	Mi Plata S.A. Compañía De Financiamiento	1561 de 2015
Terminación programa de desmante, disolución y liquidación voluntaria	Eco Seguros S.A.	1570 de 2013
Fusión	Scotiabank Colombia S.A.	845 del 2013
Fusión	AFP HORIZONTE Sociedad Administradora De Pensiones Y cesantías S.A.	2134 del 2013
Fusión	Helm Bank S.A.	1370 del 2013
Fusión	Helm Comisionista De Bolsa S.A.	1383 del 2014
Fusión	Banco GNB Colombia S.A.	1684 del 2014
Fusión	Mercer Agencia De Seguros LTDA	2246 del 2014
Fusión	Davivalores S.A. Comisionista De Bolsa	2247 del 2014
Cesión de activos, pasivos y contratos	Financiera Juriscoop Cooperativa Financiera	650 del 2014
Cesión de activos, pasivos y contratos	Factoring Bancolombia S.A.	1464 del 2014

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Cesión de activos, pasivos y contratos	Fiduciaria Fiducor S.A.	2245 del 2014
Desmante progresivo	Almacenes Generales De Depósito Almagrario S.A.	317 de 2017
Toma de posesión para administrar	Financiera Cambiamos S.A. Compañía De Financiamiento	1367 del 2014
Toma de posesión para liquidar	Financiera Cambiamos S.A. Compañía De Financiamiento	1562 del 2014
Desmante progresivo	Axa Colpatria Capitalizadora S. A	1406 de 2019
Toma de posesión para liquidar	Fidupetrol S.A.	0953 de 2014
Desmante progresivo	Banco Multibank S.A.	81 de 2020
Terminación programa desmante progresivo y se permite reestructuración del objeto social	La Polar S.A. Compañía De Financiamiento	2131 de 2014
Fusión	Fiducolseguros S.A.	981 de 2015
Fusión	Serfinco S. A. Comisionistas De Bolsa	1241 de 2015
Fusión	Fiduciaria Gnb	1342 de 2015
Fusión	Leasing Bolívar S.A. Compañía De Financiamiento	1667 de 2015

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Programa de desmonte progresivo	La Polar S.A. Compañía De Financiamiento	1110 del 2014
Terminación programa desmonte y liquidación voluntaria anticipada	Mi Plata S.A. Compañía De Financiamiento	1561 de 2015
Fusión	Royal & Sun Alliance Seguros (Colombia)	889 de 2016
Fusión	Leasing Bancolombia S.A.	1171 de 2016
Fusión	Seguridad Compañía Administradora De Fondos De Inversión S.A.	1312 de 2016
Fusión	Chubb De Colombia Compañía De Seguros S.A.	1173 de 2016
Cesión de activos y contratos	Ripley Compañía De Financiamiento S.A.	335 de 2016
Recapitalización	Fidupetrol S.A.	oficio No. 2014049188- 000 del 28 de mayo de 2014
Recapitalización	Fiduciaria Del país S.A. Fidupaís S.A.	Oficio No. 2016133766 del 30 de noviembre del 2016

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Toma de posesión para liquidar	Fiduciaria Del país S.A. Fidupaís S.A.	0148 de 2017
Cesión de activos, pasivos y contratos	Itaú Bba Colombia S.A. Corporación Financiera	545 de 2017
Vigilancia especial	Financiera Cambiamos S.A. Compañía De Financiamiento	645 de 2014
Aprueba el programa de desmonte progresivo de	Almacenes Generales De Depósito Almagrario S.A.	0317 de 2017
Terminación programa de desmonte y modificación del objeto social	Almacenes Generales De Depósito Almagrario S.A.	1220 de 2017
Fusión	Seguros De Riesgos Laborales Suramericana S.A.	1753 de 2018
Cesión de activos, pasivos y contratos	Citibank-Colombia	771 de 2018
Cesión de activos, pasivos y contratos	Leasing Corficolombiana S.A. Compañía De Financiamiento	1871 de 2018
Fusión	Liberty Seguros De Vida S.A.	1260 de 2019
Fusión	Banco Procredit S.A.	1259 de 2019
Fusión	Jardine Lloyd Thompson, Valencia & Iragorri Corredores De Seguros S.A.	1400 de 2019

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

Fusión	Crezcamos S.A.	1618 de 2019
Fusión	Financiera Pagos Internacionales S.A. Compañía De Financiamiento	1738 de 2019
Cesión de activos, pasivos y contratos	Banco Multibank S.A.	706 de 2019
Vigilancia especial	Fiduciaria Del Pais S.A. Fidupaís S.A.	778 de 2016
Cancelación de la inscripción en rnamv	Axa Colpatria Capitalizadora S.A.	0158 de 2020
Fusión	Zurich Colombia Seguros S. A	84 de 2020
Fusión	Ultraserfinco S.A.	421 de 2020
Fusión	Arco Grupo Bancoldex S.A. Compañía De Financiamiento	624 de 2020
Fusión	Edyficar S.A.S.	756 de 2020
Fusión	Cámara De Compensación De Divisas De Colombia S.A.	939 de 2020
Cesión de activos, pasivos y contratos	Valoralta S.A. Comisionista De Bolsa	535 de 2020
Cesión de activos, pasivos y contratos	Adcap Colombia S.A. Comisionista De Bolsa	938 de 2020
Vigilancia especial	Cóndor S.A.	628 del 2012

## EFICACIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESIÓN (SFC)

---

Terminación programa de desmonte y modificación del objeto social	Banco Multibank S.A.	0395 de 2020
Toma de posesión sin medida preventiva previa	Mercancías Y Valores S.A.	1440 del 2012
Toma de posesión sin medida preventiva previa	Torres Cortes S.A. Comisionista De Bolsa	0312 de 2013
Toma de posesión sin medida preventiva previa	Internacional Compañía De Financiamiento S.A.	1585 de 2015

---