



***Superintendencia de la Economía Solidaria
Oficina Asesora Jurídica
E. S. D.***

Asunto: Píldora Jurídica del mes de septiembre de 2026.

Alcance e interpretación de la expresión "explique", contenida en la Guía de Buen Gobierno adoptada mediante la Circular Externa 94 de 2025.

1. Antecedentes y contexto normativo

La Circular Externa No. 94 de 2025, expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria, adoptó la Guía de Buen Gobierno para las empresas de economía solidaria. Dicha guía acoge el principio internacional conocido como "adopte o explique" en inglés, "comply or explain", ampliamente utilizado en el derecho comparado y en los estándares de gobierno corporativo a nivel global.

Este principio fue introducido originalmente en el Código Cadbury del Reino Unido (1992) y adoptado posteriormente por la Comisión Europea y la OCDE2 . En Colombia, fue aplicado inicialmente por la Superintendencia Financiera de Colombia en su Código País, mediante el cual implementó mejores prácticas corporativas, constituyéndose como una herramienta que equilibra la flexibilidad organizacional con la exigencia de transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito de la economía solidaria colombiana, su adopción se realizó a través de la Circular Externa No. 94 de 2025 documento mediante el cual se implementó la Guía de Buen Gobierno, mediante el cual se establecieron estándares de gobernanza aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados de categorías plena e intermedia y las demás empresas solidarias supervisadas por la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, que se encuentren en el primer nivel de supervisión, de conformidad con lo establecido en el Título I de la Parte 11 del Decreto 1068 de 2015.

2. Alcance jurídico de la expresión "explique"

La expresión "explique" constituye el componente de justificación del principio "adopte o explique". Desde el punto jurídico, este principio no configura una obligación de resultado; es decir, no impone la adopción forzosa de una práctica específica de buen gobierno. En cambio, establece una obligación de medio y de revelación, en virtud de la cual la empresa solidaria que decida no implementar una recomendación contenida en la Guía debe suministrar, de manera clara y fundamentada, las razones que justifican tal decisión. La obligación de explicar surge como la contrapartida necesaria e inseparable de la libertad de no adoptar.



En ese sentido, la explicación es obligatoria, pues permite establecer que las empresas supervisadas, sujetas a la aplicación de la Guía, han realizado el análisis correspondiente frente a cada recomendación.

2.1. Alcance jurídico de la expresión “explique” en el contexto de la Circular Externa No. 94 de la Supersolidaria.

A continuación, se hará el análisis del alcance de expresión “explique” desde diferentes aspectos iniciando por el contenido específico de la Circular Externa No. 94.

2.1.1. Sobre la diferenciación de las recomendaciones obligatorias y las voluntarias.

La Guía de Buen Gobierno adoptada mediante la Circular Externa No. 94 de 2025 establece un total de 124 recomendaciones, de las cuales 20 tienen carácter obligatorio y las 104 recomendaciones restantes son de naturaleza voluntaria. Esta distinción no es meramente formal ni operativa, sino que tiene una trascendencia jurídica fundamental, pues determina el régimen de exigibilidad aplicable a cada tipo de recomendación y, por ende, el alcance de las consecuencias derivadas de su no adopción.

La expresión "adopte o explique" opera exclusivamente en el ámbito de las recomendaciones voluntarias. Frente a estas, la empresa solidaria supervisada tiene la libertad de decidir sobre la incorporación progresiva a su esquema de gobierno, siempre que, en caso de no hacerlo, ofrezca una explicación clara, razonada y justificada. Esta libertad de decisión es precisamente lo que caracteriza el componente voluntario de la Guía y lo que le otorga al principio su naturaleza flexible y adaptativa.

En consideración de la progresividad, la explicación puede consistir en señalar que, de acuerdo con la naturaleza, tamaño, condiciones de la base social, estructura organizacional o modelo de operación de la respectiva empresa solidaria la aplicación se hará en un plazo o bajo una condición específica.

Por el contrario, las 20 recomendaciones de carácter obligatorio no admiten la opción de explicar. Su cumplimiento es imperativo para todas las empresas solidarias sujetas al ámbito de aplicación de la Circular Externa No. 94 de 2025, sin que sea jurídicamente admisible invocar el principio "adopte o explique" como mecanismo de exoneración o diferimiento de su observancia. Frente a estas recomendaciones, la inobservancia constituye un incumplimiento directo de las instrucciones impartidas por esta Superintendencia, con las consecuencias que ello implica en el marco del ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control.



2.1.2. Respeto del alcance de las facultades sancionatorias de Supersolidaria.

Un aspecto de especial relevancia jurídica en la interpretación del principio "adopte o explique" es la delimitación precisa del alcance de las facultades sancionatorias de esta Superintendencia frente a las recomendaciones de carácter voluntario.

Al respecto, debe afirmarse con claridad que las facultades sancionatorias de la Superintendencia de la Economía Solidaria no cubren la no adopción de las recomendaciones voluntarias previstas en la Guía de Buen Gobierno. Lo anterior obedece a que el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa está sujeto al principio de legalidad, conforme al cual solo pueden sancionarse aquellas conductas que constituyan infracción de una norma jurídica vinculante, ya sea legal, reglamentaria o estatutaria.

En consecuencia, la Superintendencia no podrá iniciar actuaciones administrativas sancionatorias con fundamento exclusivo en la no adopción de recomendaciones voluntarias, aun cuando considere que la explicación ofrecida por la empresa solidaria es mejorable o que la adopción de la práctica habría sido conveniente para la organización. El margen de apreciación sobre la conveniencia de una práctica voluntaria pertenece a la autonomía organizacional de la empresa solidaria, no a la esfera de control sancionatorio de la Superintendencia.

No obstante lo anterior, la Superintendencia sí está facultada para formular observaciones y recomendaciones orientadas a que las organizaciones reconsideren sus posiciones o mejoren la calidad de sus explicaciones, en el marco del fortalecimiento del gobierno solidario.

La excepción a este principio opera cuando la no adopción de una recomendación voluntaria coincida materialmente con el incumplimiento de una obligación legal o estatutaria preexistente. En tal supuesto, la facultad sancionatoria se activa no por la no adopción de la recomendación en sí misma, sino por la vulneración de la norma jurídica subyacente que dicha recomendación buscaba concretar.

2.2. Contenido mínimo de la explicación

Para que la explicación cumpla su función jurídica y práctica dentro del marco de la Guía de Buen Gobierno, debe satisfacer los siguientes requisitos materiales:

a. Clara: La explicación debe ser comprensible precisa y accesible para cualquier persona interesada. La claridad exige que la empresa de economía solidaria exponga en lenguaje claro y sin tecnicismos cuales son las circunstancias concretas que motivan su decisión de no adoptar la práctica recomendada, de manera que tanto los asociados como la autoridad de supervisión puedan entender sin dificultad el alcance y el sentido de la postura adoptada.

b. Razonada: La explicación debe apoyarse en argumentos lógicos, coherentes y



estructurados que demuestren que la decisión fue producto de un análisis deliberado y no de una omisión inadvertida o de una resistencia injustificada al mejoramiento del gobierno corporativo. El razonamiento debe evidenciar que la organización evaluó la práctica recomendada, comprendió su propósito y concluyó, con fundamento en criterios objetivos, que su no adopción resulta adecuada para su naturaleza, tamaño, condiciones de su base social, estructura organizacional o modelo de operación.

c. Justificada: La explicación debe estar respaldada por hechos, datos o circunstancias verificables que legitimen la decisión adoptada. La justificación debe acreditar, mediante elementos concretos y contrastables, que existen razones en consideración de su naturaleza, tamaño, condiciones de su base social, estructura organizacional o modelo de operación. Igualmente, se considera una justificación adecuada aquella que se vincula a acreditación de elementos objetivos en el sentido de certificar que la empresa solidaria supervisada cuenta con mecanismos alternativos que cumplan de manera equivalente los objetivos perseguidos por la práctica no adoptada.

En el mismo sentido, es válida la explicación que en consideración de la progresividad de la adopción de la Guía indique respecto de la respectiva recomendación que la misma se adoptará cuando se cumpla un plazo o se realice una condición definida por la empresa en razón de sus condiciones particulares.

En consideración de la progresividad, la explicación puede consistir en señalar que, de acuerdo con la naturaleza, tamaño, condiciones de la base social, estructura organizacional o modelo de operación de la respectiva empresa solidaria la aplicación se hará en un plazo o bajo una condición específica.

En consideración de la progresividad, la explicación puede consistir en señalar que, de acuerdo con la naturaleza, tamaño, condiciones de la base social, estructura organizacional o modelo de operación de la respectiva empresa solidaria la aplicación se hará en un plazo o bajo una condición específica.

2.3. Distinción entre la explicación formal y explicación sustancial

Desde la perspectiva de supervisión, es fundamental distinguir entre dos modalidades de explicación:

a. Explicación formal: Es aquella que cumple con los requisitos de presentación, es decir, se suministra mediante el instrumento adecuado y dentro del término previsto, pero que carece de sustancia real lo cual no permite evaluar la razonabilidad de la decisión.

b. Explicación sustancial: Es aquella que, además de cumplir los requisitos formales, expresa con claridad y precisión los elementos mínimos, particularmente en lo que corresponde a la justificación, permitiendo una evaluación de su razonabilidad y coherencia con las particularidades de la empresa solidaria supervisada.



La Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, se encuentra facultada para evaluar no solo la existencia formal de la explicación, sino también su calidad sustancial, en los términos aquí definidos.

En todo caso, no habrá lugar a medidas de carácter sancionatorio sino únicamente en caso en que la no adopción de la respectiva recomendación implique la vulneración específica de una obligación legal o estatutaria.

3. Incidencia en el ejercicio de supervisión

3.1. Supervisión basada en la revelación de información

La adopción del principio “adopte o explique” transforma el enfoque de supervisor, en lugar de verificar el cumplimiento uniforme de una regla prescriptiva idéntica para todas las empresas de economía solidaria, la Superintendencia evalúa la calidad del sistema de gobierno corporativo de cada entidad y la coherencia entre sus prácticas organizacionales y las explicaciones suministradas. Esto implica que la autoridad supervisora puede y debe examinar si las razones ofrecidas son claras, razonadas y justificadas en el contexto particular de cada empresa solidaria.

3.2. Alcance de las facultades de supervisión frente al deber de explicación

En virtud del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y demás normas que regulan las funciones de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, la entidad se encuentra facultada para:

- a. Requerir a las empresas de la economía solidaria vigiladas la presentación de las explicaciones correspondiente cuando no adopten las prácticas de la Guía de Buen Gobierno.
- b. Evaluar la claridad, razonabilidad y justificación de dichas explicaciones. La superintendencia podrá formular observaciones encaminadas a que las organizaciones consideren sus explicaciones en el marco del fortalecimiento del gobierno solidario, pero no podrá adoptar en relación con las mismas medidas sancionatorias, salvo que se trate de un incumplimiento legal o reglamentario.
- c. Formular las recomendaciones encaminadas a fortalecer el buen gobierno solidario.

4. Conclusiones

Con base en el análisis precedente, la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia concluye:



1. La expresión "explique" configura una obligación de medio, no de resultado. Las empresas solidarias supervisadas no están obligadas a adoptar todas las recomendaciones voluntarias de la Guía de Buen Gobierno, pero sí están obligadas a suministrar, de manera clara, razonada y justificada, las razones por las cuales deciden no hacerlo.
2. El principio "adopte o explique" aplica exclusivamente a las recomendaciones voluntarias. Las 20 recomendaciones de carácter obligatorio para un respectivo tipo de empresa solidaria supervisada contenidas en la Guía son de cumplimiento forzoso y no admiten la opción de explicar su no adopción.
3. La explicación debe cumplir el un contenido mínimo sustancial. Es ese sentido, debe ser: (i) clara, (ii) razonada, y (iii) justificada con base en la naturaleza, tamaño, condiciones de la base social, estructura organizacional o modelo de operación de la empresa.
4. Las facultades sancionatorias de la Supersolidaria no se extienden a la no adopción de recomendaciones voluntarias. Solo habrá lugar a medidas sancionatorias cuando la no adopción implique la vulneración de una obligación legal o estatutaria específica.
5. El principio "adopte o explique" es una expresión de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. La Implementación de este principio en el sector solidario colombiano, contribuye a la efectiva realización y protección de los derechos asociados y la perdurabilidad de las empresas del sector.
6. La Superintendencia está facultada para evaluar la calidad sustancial de las explicaciones. En ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control (artículo 36 de la Ley 454 de 1998), la entidad puede requerir, evaluar y formular observaciones sobre las explicaciones presentadas, con el fin de fortalecer el gobierno solidario, pero sin que ello derive en medidas sancionatorias en general sobre la no adopción de las recomendaciones voluntarias.

Elaboro

Guillermo Alberto Duarte Quevedo
Contratista Oficina Asesora Jurídica