

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS ENTIDADES DE PROPIEDAD ESTATAL - EPE'S

Las entidades supervisadas de propiedad estatal (en adelante EPE's)¹ cuentan con un régimen especial para adelantar actividades propias de desarrollo o vocación para las que fueron creadas, por lo que presentan una serie de particularidades que las diferencian de las entidades financieras privadas, aun cuando, en muchos casos, desarrollan las mismas actividades. Dentro estas particularidades cabe mencionar entre otras, que actúan como articuladores o ejecutores de políticas públicas, adelantan operaciones con el fin de corregir asimetrías del mercado, y cuentan con lineamientos especiales para la conformación de su gobierno corporativo.

Dada la necesidad de adaptar la labor de supervisión a esa realidad de las EPE's, la presente Guía busca precisar el alcance de la supervisión que se realiza actualmente frente a este tipo entidades. En consecuencia, se continuará dando aplicación al MIS, complementándolo con lo definido en esta Guía y teniendo en cuenta el marco regulatorio aplicable, así como los demás anexos de este documento.

ALCANCE

Si bien corresponde a la SFC “supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como, promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados.”, frente a las EPE's, en materia de supervisión es necesario precisar que el alcance de la supervisión estará limitado a las actividades financieras establecidas en el marco regulatorio aplicable a cada una de ellas, por lo cual, **no es competencia de esta Superintendencia identificar, evaluar y/o verificar la ocurrencia de actos relacionados con el fraude y la corrupción. Sin embargo, en caso de que se tenga conocimiento de estas prácticas o comportamientos, existe la obligación de informar a los entes de control competentes.**

¹ Para efectos de este documento se entenderá por empresa de propiedad estatal (EPE) cualquier persona jurídica que la ley nacional reconozca como una entidad mercantil, en la que el Estado ejercite los derechos de la propiedad y que sus actividades deban ser vigiladas por la SFC. Esta definición incluye establecimientos bancarios, compañías de financiamiento, compañías de seguros, sociedades fiduciarias e instituciones oficiales especiales (IOE), entidades administradoras del régimen de prima media, entre otros.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE's

ELEMENTOS ADICIONALES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS EPE's

Para la construcción/actualización del perfil de riesgos de las EPE's, la SFC tiene en cuenta, además de los aspectos mencionados en el MIS, los siguientes criterios adicionales:

Conocimiento del Negocio

Entorno:

- Cambio de gobierno o cambios en el gobierno
- Investigaciones y temas de carácter ético, fiscal y disciplinario que están afectando a la entidad

Plan de negocio:

Dadas las características particulares de este tipo de entidades, es importante entender la forma como cada EPE desarrolla sus negocios, la estructura y funcionamiento de sus órganos de gobierno en la toma de decisiones, en la gestión de riesgos, etc.

Frente a las EPE's, es importante identificar si:

- a) La entidad combina actividades económicas con **objetivos de interés general**².

Esto es, conocer si la EPE desarrolla actividades para atender fallas de mercado³, y qué tan relevantes son estas últimas actividades tanto para la entidad como para el mercado en que las desarrollan (Por ejemplo: es la única prestadora del servicio? o es una entidad sustituible), así como si estas actividades son subsidiadas por el Estado o si sus costos son asumidos por la entidad, en el entendido de que esta situación podría incidir sobre los recursos que les han sido asignados y sobre los cuales tienen autonomía para su manejo.

- b) Las actividades económicas de la entidad, en lo que se refiere al acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital, se realizan en condiciones de mercado; existen o no recursos subsidiados por el estado para que la EPE pueda desarrollar su objeto social.
- c) Se han hecho redefiniciones estratégicas.

² Se entiende por objetivos de interés general aquellos que benefician al conjunto de los ciudadanos de un país. Se imponen a las empresas públicas y, en algunos casos, a las privadas, con el fin de alcanzar ciertos objetivos específicos, más allá de los beneficios particulares de la empresa y sus accionistas. Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>

³ "Un fallo o falla de mercado es una situación que se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente. En economía, el sistema de precios de un mercado competitivo es capaz de abastecer todos los bienes y servicios de una economía. Sin embargo, existen algunas situaciones donde esto no es posible, estos se conocen como fallos de mercado". <https://economipedia.com/definiciones/fallos-de-mercado.html>

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

Riesgos Inherentes

En la evaluación de los riesgos inherentes es importante conocer el objeto para el cual fue creada la entidad y la forma como se desarrolla el plan de negocios de la misma, a fin de incluir estos aspectos en la calificación de dichos riesgos.

De acuerdo con las características de estas entidades, es posible que se identifiquen riesgos y criterios de riesgos que no estén siendo contemplados en el MIS, como por ejemplo en el caso de FNG⁴ donde se habla de un Riesgo de Garantía⁵. En tal caso, la matriz de riesgos podrá modificarse, conforme a lo consignado en los anexos a este documento.

A continuación, se mencionan aspectos adicionales a los actualmente existentes en el MIS, que se toman en consideración para la evaluación de **algunos**⁶ de los riesgos inherentes de las EPE's:

- **Riesgo de Cumplimiento:** Se debe tener presente que las EPE's, por ser de carácter público, no solo están vigiladas por la SFC, sino que también, deben acatar la normatividad vigente expedida por otras entidades tales como la Contaduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, etc., lo que les genera unos mayores compromisos en materia de cumplimiento dado el dinamismo en la expedición de políticas públicas y cambios regulatorios. Si bien a la SFC no le compete verificar el cumplimiento de la normativa expedida por dichas autoridades, en caso de evidenciar algún tema de carácter ético, fiscal o disciplinario debe dar traslado a la entidad competente.
- **Riesgo de Crédito:** Por el objeto social de estas entidades, en algunos casos se ven abocadas a conceder créditos⁷ en condiciones especiales a ciertos sectores económicos y de la población, debido a emergencias como fenómenos naturales, variaciones de tipo cambiario, entre otros. Si bien estos créditos reciben el mismo tratamiento prudencial de los demás créditos, se debe tener presente que por la naturaleza de los destinatarios pueden implicar un mayor riesgo para la entidad.
- **Riesgo Estratégico:** Se deben identificar los contextos internos y externos a nivel estratégico y de negocio, que puedan dar lugar a cambios en este riesgo ante redefiniciones estratégicas y estructurales del modelo de negocio de estas entidades.

⁴ Ver Anexo 1 de este documento

⁵ Están por definir otros riesgos de este tipo.

⁶ Se mencionan solo estos tres (3) riesgos por las particularidades que pueden tener para algunas EPE's.

⁷ Estos créditos pueden ser directos e indirectos. Igualmente es importante tener en cuenta que estas entidades pueden actuar de garantes para respaldar obligaciones, como por ejemplo el caso del FNG.

Funciones de Supervisión y Gestión Operativa

La SFC supervisa que las entidades financieras cuenten con una estructura que les permita gestionar los riesgos derivados de su modelo de negocios. Para el caso las EPE's, dependiendo de sus particularidades, se describen algunos criterios de evaluación adicionales, así:

IMPORTANTE: En relación con el manejo de los **recursos públicos**, la labor de la SFC se limita a verificar que la EPE cuente con políticas, procedimientos y límites adecuados para monitorear la destinación de dichos recursos. No corresponde a la SFC hacer el seguimiento a la destinación de estos recursos.

➤ Junta Directiva

A continuación, se mencionan los criterios **adicionales**, y algunos que, si bien aplican a todas las entidades supervisadas por la SFC, para el caso de las EPE's merecen atención especial al momento de su revisión por parte de la SFC con el fin de **concluir si la JD**:

- ✓ Para su conformación siguió el proceso establecido en la Resolución 2032 de 2018 para el nombramiento de sus miembros, incluidos los servidores públicos.
- ✓ Desempeña sus funciones frente a la estrategia de la entidad, se involucra para hacer que dicha estrategia se implemente de forma eficiente, y si en efecto, la JD hace monitoreo de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno.
- ✓ Aprueba y supervisa la implementación de los programas y evaluaciones de control interno, códigos éticos y programas de cumplimiento.
- ✓ Aprueba y supervisa la implementación de estrategias eficaces de gestión de riesgos, incluidos aquellos relacionados con los riesgos derivados de comportamientos no éticos o inapropiados.

IMPORTANTE: La labor de la SFC se circunscribe a verificar que la JD haya aprobado y haga seguimiento a las estrategias de gestión de los riesgos derivados de comportamientos no éticos o inapropiados, por lo que no es del resorte de esta Superintendencia evaluar actos relacionados con el fraude y la corrupción⁸. Sin embargo, la SFC sí debe informar a los entes de control competentes una vez tenga conocimiento de estas prácticas o comportamientos.

- ✓ Aprueba, promueve y supervisa la implementación y difusión de los valores éticos y

⁸ En el año 2022 se expidió la Ley 2195, por medio la cual se adoptan disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos. Esta ley impone la obligación para las EPE's de establecer un Programa de Transparencia y Ética Empresarial, el cual debe articularse con el sistema de administración de riesgos de la entidad, y debe ser objeto de evaluación por parte del auditor interno y del Revisor fiscal. Por lo anterior, en adelante se debe validar la adopción de lo dispuesto en esta ley.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

principios de la entidad (*Tone at the top*)⁹, creando una cultura corporativa que promueva un comportamiento ético que soporte la consecución de sus objetivos. En este tipo de entidades es primordial que la JD y los administradores enfatizen en la responsabilidad que tienen todos los empleados en el proceso de prevención, gestión y reporte de los riesgos derivados del objeto de la entidad y de su modelo de negocios.

- ✓ Aprueba políticas que establezcan el deber de publicar la información financiera y no financiera relevante, dentro de la cual se incluya:
 - La estructura de gobierno y propiedad de la EPE.
 - El código de gobierno corporativo y sus procedimientos de aplicación.
 - La remuneración de los miembros de la JD y de los principales cargos directivos.
 - Las cualificaciones de los miembros de la JD y el procedimiento de nombramiento.
- ✓ Cuenta con un Reglamento de funcionamiento, y con políticas y procedimientos para validar su cumplimiento. Igualmente, al momento de adoptar su Reglamento, la JD debe verificar que como mínimo establezca:
 - La obligación para sus miembros de cumplir a cabalidad con sus funciones y responsabilidades, adelantando una adecuada gestión en pro de la EPE.
 - La obligación para los miembros de la JD de notificar a los organismos de control competentes, cualquier caso o sospecha de fraude, hurto, malversación de fondos, tráfico de influencias o prácticas contrarias a la ley o a la moral.
 - Mecanismos para evitar conflictos de intereses que puedan impedir que sus miembros lleven a cabo sus deberes de forma objetiva.
 - Consecuencias claras ante su incumplimiento.
 - Se considera una buena práctica para este tipo de entidades, que el reglamento de la JD incluya la prohibición de aceptar atenciones u ofrendas que pongan su conducta en entredicho o que favorezcan los intereses de quienes los otorgan.
- ✓ Hace seguimiento a las decisiones de política pública que tienen impacto en la gestión estratégica y desarrollo del giro ordinario del negocio, y las implementa de forma adecuada en su plan de negocios.
- ✓ Establece los lineamientos de la política comercial (temas de comercio exterior, agropecuarios, etc.).
- ✓ Aprueba un Plan o Programa de Transición¹⁰ que establezca el proceso a seguir cuando se presenten cambios en los ejecutivos clave y/o las personas a cargo de sus órganos de gobierno, garantizando la debida continuidad de su gestión. Además, monitorea la implementación de dichos Planes.

⁹ Se recomienda la lectura de <https://protecciondatos-lopd.com/empresas/tone-at-the-top/>. “Métodos para mejorar el *Tone at the top*. **Comunicar, promover y mostrar ética y valores:** La gerencia y la junta directiva deben comunicar y promover claramente la ética y los valores, por ejemplo, tener un código de conducta escrito, celebrar reuniones frecuentes del personal y entablar conversaciones informales que comuniquen y promuevan la ética y los valores de la compañía. Además, la gerencia y la junta directiva deben mostrar su compromiso de cumplir con la ética y las reglas establecidas.

Fomento de denunciar la mala conducta: Los empleados deben poder informar de manera segura la mala conducta que ocurre en la empresa. “Con seguridad” se refiere a la capacidad de denunciar una mala conducta sin temor a sufrir las repercusiones de los demás.

Integridad gratificante: La gerencia y la junta directiva deben recompensar a las personas que muestran integridad y mantienen los valores establecidos por la empresa. De este modo, los empleados pueden reconocer que están siendo reconocidos por quienes los rodean por el buen comportamiento que muestran.”

¹⁰ Ver recuadro “IMPORTANTE” en la página 8 de este documento.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

Estos planes deben estar incorporados en las políticas y los procedimientos de la entidad, y deben existir personas a cargo de la implementación y monitoreo de las responsabilidades ahí establecidas.

- ✓ Aprueba y hace seguimiento a las políticas y procesos para dar cumplimiento a su obligación de rendir cuentas de su gestión.¹¹

Si bien algunos de los aspectos antes mencionados no son de carácter obligatorio, sí hacen parte de las mejores prácticas de gobierno corporativo que deben adoptar este tipo de entidades, por lo que la SFC promueve al interior de las EPE's su implementación voluntaria. (Ver adelante Decreto 1510 de 2021/Gobierno Corporativo)



IMPORTANTE

La SFC debe promover en las JD de las EPE's la implementación de planes o programas de transición, mediante los cuales se adopten las siguientes buenas prácticas de gobierno corporativo, con el fin de asegurar el tránsito y la toma de decisiones ordenadas ante cambios en la estructura de gobierno de la entidad:

1. En cuanto a los ejecutivos considerados clave, según las características de cada entidad, **identificar** las personas eventualmente llamadas a apoyar o a ejercer el cargo ante una falta permanente, entre tanto se decide quien lo ocupa. Es decir, que se cuente con funcionarios debidamente capacitados para sustituir al titular en un momento dado.

2. Frente a los cambios por renuncia, destitución, terminación del período contractual, etc. de los ejecutivos clave de la entidad, establecer la obligación de **presentar un reporte final de su gestión** con el fin de conocer de manera puntual los resultados de las labores adelantadas, el estado de aquellas que están en ejecución y las que quedan pendientes por realizar.

Este reporte es adicional y con un enfoque diferente al informe de gestión¹² que obligatoriamente deben presentar todos los funcionarios públicos, ya que su objetivo es permitir un adecuado empalme, que garantice que el funcionario que recibe el cargo tenga una visión clara y precisa de las funciones que debe desempeñar y el estado de los trabajos pendientes, asegurando así la continuidad del negocio de la entidad.

3. Dada la participación estatal en estas entidades, y reconociendo el impacto que los cambios de gobierno pueden tener en la administración de las mismas, se debe **fomentar la inclusión de prácticas¹³ por parte de la JD que promuevan un accionar ético y transparente** de los funcionarios de la AG hasta el último día de su gestión, limitándoles por ejemplo, el alcance de algunas de sus funciones verbigracia aprobación de ciertos tipos de créditos, inversiones, adelantar procesos de contratación 2 o 3 meses antes de elecciones, los montos de sus atribuciones, la

¹¹ De conformidad con la ley 489 de 1998, el CONPES 3654 de 2010, la ley 1712 de 2014 y el Manual Único de Rendición de Cuentas del DAFP.

¹² Ley 951 del 31 de marzo de 2005, la cual tiene por objeto: "fijar las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano, establecer la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital, municipal, (...) presenten al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, según el caso, un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones".

¹³ Más allá de lo establecido en la Ley de Garantías - 996 de 2005.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

posibilidad de efectuar nombramientos, entre otros. Las medidas o controles adoptados por la JD dependerán en cada caso, del modelo de negocio y objeto social de la EPE.

Finalmente, se debe recordar que, para la evaluación de la JD, y en general del gobierno corporativo de las EPE's, además de lo establecido en el MIS, se toma en consideración lo dispuesto en:

- a) La Guía para el Conocimiento y Evaluación del Gobierno Corporativo (E-GU-MIS-022).
- b) El Manual para Juntas Directivas de la Dirección General de Participaciones Estatales del MHCP.
- c) [El Manual de Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo de las Empresas, del MHCP.](#)

Lo anterior, según la naturaleza y alcance de la supervisión para cada una de estas entidades.

➤ Alta Gerencia

En cuanto a la evaluación de la AG de las EPE's, dando aplicación a los criterios señalados en el MIS y tomando en consideración, **adicionalmente**, los siguientes aspectos, la SFC **establece si la AG:**

- ✓ Implementa los métodos de control interno, los códigos éticos y programas de cumplimiento¹⁴ que ayuden a prevenir el fraude y la corrupción.

IMPORTANTE: Si bien, corresponde a la SFC verificar que la AG implemente los métodos de control interno, los códigos éticos y programas de cumplimiento, esto no implica que deban entrar a probar o identificar la ocurrencia de actos relacionados con el fraude y la corrupción, pues esta actividad corresponde a otra autoridad y, por tanto, la SFC debe informar a los órganos de control pertinentes.

- ✓ Implementa estrategias de gestión de riesgos (*incluidas aquellas que buscan mitigar los riesgos derivados de comportamientos no éticos o de conductas no apropiadas por parte de sus funcionarios*), y frente a su inobservancia, adopta los correctivos y/o consecuencias establecidas al interior de la entidad.
- ✓ Implementa el plan o programa de transición aprobado por la JD, especialmente en lo que tiene que ver con la identificación de posibles sustitutos de los ejecutivos clave, la presentación de un reporte final de gestión, y la inclusión de prácticas que promuevan un accionar ético y transparente de los funcionarios, con antelación a los cambios de gobierno.
- ✓ Implementa y hace seguimiento al cumplimiento de los lineamientos aprobados por la JD respecto de la política comercial (temas de comercio exterior, agropecuarios, etc.).

¹⁴ Ver Ley 2195 de 2022

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

Si bien algunos de los aspectos antes mencionados no son de carácter obligatorio, si hacen parte de las mejores prácticas de gobierno corporativo que deben adoptar este tipo de entidades, por lo que la SFC promueve su adopción voluntaria al interior de las EPE's.



GOBIERNO CORPORATIVO

Como parte de la evaluación del Gobierno corporativo de las EPE's (***adicional a lo ya establecido en el MIS***), es necesario tener presente que en el año 2021, se expidió el Decreto 1510 el cual adicionó los capítulos 3, 4, 5, 6 y 7 al Decreto Único Reglamentario de Sector Hacienda y Crédito Público, estableciendo nuevas reglas para la gestión de la propiedad de la Nación y de las Entidades Territoriales en empresas y sociedades, fomentando entre otros aspectos, mejores prácticas de gobierno corporativo, a través de la adopción del denominado “CÓDIGO DE PROPIEDAD” y el nombramiento de un Gestor de Propiedad responsable de su implementación.

Para los efectos de la labor que adelanta la SFC, el Capítulo Cinco de dicho Decreto hace una mención detallada de las políticas y/o acciones básicas que estas entidades deben implementar para garantizar una adecuada gestión de su propiedad, tales como:

- *Reglamento de la Asamblea General de Accionistas.*
- *Reglamento de Junta Directiva.*
- *Inducción y capacitación de los miembros de la JD.*
- *Buenas prácticas para la conformación de las JD u otros órganos de dirección y Administración, que garanticen una “continuidad gerencial” que produzca resultados.*
- *El relevo escalonado de los miembros de la JD a fin de conservar el conocimiento y la continuidad estratégica.*
- *Evitar la intervención política al momento de hacer nombramientos o efectuar remociones.*
- *Contar con un Código de buen gobierno.*

Así mismo, el Capítulo Seis del Decreto enfatiza en la importancia de las prácticas de transparencia de la información y la gestión de los conflictos de interés, canales de denuncia, y divulgación oportuna de la información, entre otros aspectos.

Vale la pena destacar que aspectos tales como: *La adopción de un Reglamento de Junta Directiva, la definición clara de las funciones y responsabilidades del presidente de la JD, mecanismos de autoevaluación de sus miembros, políticas de inducción y sucesión*, se vienen recomendando por parte de la SFC como “buenas prácticas de gobierno corporativo”. Sin embargo, a luz de este Decreto, estos elementos son de carácter obligatorio para las EPE's.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

➤ Función de cumplimiento

Para la evaluación de esta función en las EPE's, además de los criterios establecidos en el MIS, la SFC **valida si** esta Función:

- ✓ Evalúa el cumplimiento de los elementos de control que mitigan los riesgos a los que se exponen las EPE's, haciendo énfasis en las operaciones relacionadas con donaciones, patrocinios, canalización de ayudas gubernamentales, apoyo a programas estatales, contribuciones a campañas públicas, adquisiciones, fusiones y negocios conjuntos, entre otros.
- ✓ Valida y hace seguimiento a la implementación de la buena práctica relacionada con la presentación de informes de rendición de cuentas de los miembros de JD, AG y algunos miembros de la EGR (Estructura de Gobierno de Riesgos), cuando se retiran de la ES, en aquellos casos en que la JD haya adoptado dicha práctica.
- ✓ Se involucra en el análisis de temas regulatorios y/o políticas públicas (*vigentes o proyectos en curso*) relacionadas con el giro ordinario de los negocios de la entidad, estableciendo la gestión para su divulgación e implementación dentro de la misma.

Finalmente, cabe resaltar que en este tipo de entidades la labor de la Función de Cumplimiento abarca no solo la verificación del cumplimiento de la regulación de carácter financiero, sino también todas aquellas disposiciones legales expedidas por el gobierno nacional y/o demás órganos de control del orden nacional que les son aplicables.

➤ Gestión Operativa (GO)

Adicional a lo establecido en el MIS para GO, la SFC verifica que los informes presentados al responsable de la línea de negocio, y de éste a la AG y la JD sean permanentes y hagan énfasis en el cumplimiento de las políticas, procedimientos y límites de la entidad y los riesgos derivados del desarrollo de sus actividades.

Así mismo, mediante el trabajo de supervisión se determina si los procedimientos y prácticas establecidas por la ES para la GO son suficientes para reportar de forma oportuna, exacta y comprensible:

- A la AG y JD los resultados operativos de la AS. Este análisis debe ser independiente al que puede realizar las FS ya que la GO tiene información más detallada sobre la operación de la AS.
- A los órganos de la EGR pertinentes, temas relacionados con:
 - Los problemas identificados junto con las recomendaciones de manera que permitan la toma de decisiones informadas.
 - Los resultados de análisis de las exposiciones a los RI y de su respectiva gestión.
 - El monitoreo y seguimiento a la solución de los problemas identificados.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

ANEXO 1 – GUIA PARA LA SUPERVISIÓN DEL FONDO NACIONAL DE GARANTIAS - FNG

La presente Guía busca orientar sobre los elementos adicionales a los ya consagrados en el MIS, y demás particularidades que la SFC toma en consideración al momento de construir y mantener actualizado el perfil de riesgo del FNG.

El FNG es una entidad que se dedica a obrar de manera principal, *pero no exclusiva*, como fiador o garante de las operaciones activas de crédito de las instituciones financieras celebran directamente con sus clientes.

Operaciones autorizadas:

- Otorgar garantías en sus diferentes modalidades sobre operaciones pactadas en moneda legal o extranjera, entre otros, a los sectores de comercio, servicios, industrial, agroindustrial y exportador.
- Adelantar los procesos de cobro judicial y extrajudicial originados en el pago de garantías.
- Otorgar avales totales o parciales sobre títulos valores, de conformidad con las reglas que para el efecto señale el Gobierno Nacional.
- Y otras actividades que por decreto el Gobierno Nacional determine.

El Fondo otorga la garantía basado en la decisión de crédito del Intermediario Financiero- IF, sin estudio adicional del deudor¹⁵. El IF opera dentro de un Valor Máximo Discrecional - VMD o Cupo asignado por el FNG. El esquema se viabiliza en la medida que el IF conserva una porción del riesgo, generalmente del 50%. Este esquema permite, llegar a un gran número de empresas, lo que a su vez dispersa el riesgo entre muchos deudores.

Por garantizar los créditos otorgados por los IF, el FNG percibe comisiones, las cuales cubren: las pérdidas esperadas derivadas de los incumplimientos, los gastos de operación y un pequeño margen de utilidad. Estas comisiones pueden ser asumidas por el IF que otorga el crédito o por el empresario.

Los productos de garantía que ofrece el FNG tienen tres esquemas de recuperación: (i) con recuperación de cartera, (ii) sin recuperación de cartera y (iii) esquema alternativo de recuperación. Los productos de garantía sin recuperación y esquema alternativo son aquellos en los cuales el FNG no busca la recuperación del valor pagado al IF, al ser operaciones de bajo monto y porque el costo de la gestión de recuperación es superior al valor a recuperar. Los productos de garantía con recuperación de cartera son aquellos en los cuales el FNG busca la recuperación del valor pagado al IF, las obligaciones hacen parte de un proceso ejecutivo y el Fondo comparte con el IF la recuperación. Se hace un proceso de subrogación legal (demanda ejecutiva).

Elementos a incluir en la evaluación del FNG

Para la construcción del perfil de riesgos del FNG, se tiene en cuenta, además de los criterios mencionados en el MIS, los siguientes aspectos adicionales:

¹⁵ El IF es quien realiza el análisis del crédito.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

1. Conocimiento del Negocio

- El objetivo principal del FNG es facilitar el acceso de la Mipyme colombiana a la financiación, mediante el otorgamiento de garantías y no generar una utilidad.
- Actúa dependiendo de las decisiones y/o instrucciones del gobierno, por lo cual es pertinente mantener actualizada la plantilla en el numeral 3 de plan de negocio y nicho de mercado cuando se den ajustes, dado que esta información permite tener actualizadas las calificaciones de los riesgos inherente y el análisis de las AS.

2. Actividades Significativas adicionales a las del MIS y sus correspondientes Riesgos Inherentes

A continuación, se describen las AS que le aplican al FNG, sobre las cuales se enmarca su análisis.

a) Emisión de Garantías

En esta AS se evalúa el proceso de otorgamiento de garantías que ofrece el fondo a los créditos que solicitan: los trabajadores independientes, las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas; así como aquellos destinados a financiar la adquisición de viviendas de interés social, a través de una institución financiera.

Es importante tener en cuenta que estas garantías se otorgan con base en la decisión de crédito de una entidad financiera sin que el fondo tenga la oportunidad de evaluar el nivel de riesgo del solicitante previo al otorgamiento. Por este motivo, es relevante revisar los límites de exposición por producto¹⁶ llamados Valores Máximos Discrecionales o VMD que representan el valor hasta el cual está dispuesto a emitir garantías el fondo.

Esta AS se encuentra expuesta a los RI operacional, cumplimiento regulatorio y estratégico teniendo en cuenta las definiciones del marco general del MIS, así como al RI – Garantía.

Riesgo Inherente – Garantía

- ✓ La posibilidad de que la entidad, en virtud de las garantías que otorgue, incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia del pago de las obligaciones garantizadas ante el incumplimiento de un deudor.
- ✓ Posibilidad de pérdidas dado el volumen de emisión de garantías mayor a su capacidad en razón a la ampliación y complejidad de los programas establecidos por el gobierno para incentivar la economía.

b) Tarifación y Reservas

Se evalúan los procesos con que cuenta la entidad para la definición de las tarifas de comisión, la constitución de reservas técnicas y la asignación de coberturas de las garantías otorgadas a los créditos.

¹⁶ El Fondo emite circulares normativas donde informa los montos máximos por producto ver página web.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

Esta AS se encuentra expuesta a los RI de mercado, operacional, cumplimiento regulatorio y estratégico teniendo en cuenta las definiciones del marco general del MIS y adicionalmente al RI-Garantía.

Riesgo Inherente – Garantía

- ✓ **Reservas:** Corresponde a la posibilidad de pérdida de la entidad como consecuencia de un incorrecto cálculo de las reservas técnicas¹⁷.
- ✓ **Tarifas:** Corresponde a la probabilidad de pérdida como consecuencia de errores en el cálculo de comisiones al punto que resulten insuficientes para cubrir las reclamaciones actuales y futuras, los gastos para su funcionamiento.

c) Reclamación de garantías y recuperación

En esta AS se evalúan dos procesos: i) Reclamación de la garantía donde se verifican los mecanismos mediante los cuales el fondo gestiona las solicitudes presentadas por el intermediario financiero con el fin de determinar la procedencia o improcedencia del pago de la garantía, ii) Recuperación de la cartera donde se validan las alternativas de recuperación de cartera, producto de los pagos de garantía que realiza a los intermediarios financieros.

Riesgo Inherente Garantía

- ✓ Es la posibilidad de que la entidad, no pague las garantías reclamadas por los Intermediarios Financieros, ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Garantías vigente.
- ✓ Es la probabilidad de que la entidad, incurra en pérdidas al no poder recuperar la cantidad de los recursos cancelados con ocasión de las reclamaciones atendidas como consecuencia del incumplimiento en las obligaciones adquiridas por un deudor y las cuales han sido garantizadas por el FNG.

3. Riesgo inherente adicional a los establecidos en el MIS.

RI – Garantía

El riesgo de garantía surge de la posibilidad de que la entidad, en virtud de las garantías que otorgue, incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia del pago de las obligaciones garantizadas ante el incumplimiento de un deudor.

¹⁷ Numeral 8.1 del Capítulo XXXI de la CBCF

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

MATRIZ DE RIESGOS - FNG	Riesgo Inherente						
1. Actividades Significativas	Crédito y Contraparte	Mercado	Operacional	Garantía	Lavado	Cumplimiento	Estratégico
Emisión de Garantías							
Tarifación y Reserva							
Reclamación de garantías y recuperación							
Calificación General							

Para cada una de las AS se deben calificar los RI que tienen las casillas en blanco.

- ✓ Dentro de cada una de las AS se evalúa la infraestructura tecnológica y la gestión del riesgo operacional.
- ✓ En cuanto a la AS Prevención de LAFT esta no aplica para el FNG, razón por la cual la evaluación que corresponde a los Artículo 102 a 107 del EOSF se reflejará en los resultados de la calificación de la función de gestión de riesgos.

4. Funciones de supervisión

Función de Garantía

El FNG debe contar con una función de garantía que provea una valoración independiente de la gestión del riesgo de garantía inherente a las actividades del fondo, la cual es responsable entre otros aspectos de:

- ✓ Evaluar la razonabilidad de las reservas técnicas y qué tan apropiado es el proceso para establecer dichas reservas, incluyendo la verificación de la calidad y suficiencia de la información necesaria para el establecimiento de las mismas.
- ✓ Revisar los modelos usados para determinar el nivel de exposición de la entidad y qué tan adecuados son los mecanismos de cobertura de riesgo para mitigar esas exposiciones.
- ✓ Analizar los resultados de las pruebas de estrés y de los procesos usados para establecer qué tan adecuado son los niveles de capital y de esta manera realizar recomendaciones.
- ✓ Revisar los modelos de riesgo internos.
- ✓ Informar sobre los resultados de su trabajo a la Alta Gerencia y la Junta Directiva y recibir la retroalimentación por parte de estos.

Para la evaluación de las funciones de supervisión y la gestión operativa la SFC adicionalmente, evalúa: las políticas y prácticas de divulgación que tiene el fondo en cuanto a informar y explicar el esquema de otorgamiento de garantías a los consumidores financieros.

Junta Directiva

Dado que el fondo actúa dependiendo de las decisiones y/o instrucciones del gobierno es importante que se evalúe si la JD responde oportunamente a estos cambios y toma las medidas necesarias para que se ajusten las estrategias al interior de la entidad.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

5. Riesgo Neto Global

El perfil de riesgo del FNG llega hasta la calificación del RNG.

- **Capital:**

En lo que respecta al componente de capital, el mandato, los recursos y las políticas de gestión de capital se encuentran documentados en la normatividad expedida por el Gobierno Nacional, el FNG solo acata las instrucciones impartidas:

- ✓ **Decreto 1324 de 2005:** establece los lineamientos para que el FNG realice la determinación de la relación mínima de solvencia y patrimonio técnico.
- ✓ **Decreto 466 del 23/03/2020:** se modificó el régimen de solvencia del FNG, se ajustaron las metodologías del Cálculo del Valor Máximo Discrecional (VMD) Global del FNG. Se modificó la relación de solvencia del 11% al 9%, también se redujo la ponderación de las garantías en los APNR de 100% a 75%.
- ✓ **Decreto 492 del 28/02/2020:** se aprobó la capitalización del FNG hasta por 3.25 billones.
- ✓ **Decreto 1806 del 31/12/2020:** se establece que la transferencia de los recursos de los anillos de seguridad para proteger la solvencia del FNG.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante anotar que, si bien, dicha evaluación no se verá reflejada en el componente de capital, si debe quedar incorporada en la evaluación de las funciones de cumplimiento y de gestión de riesgo, ya que su incumplimiento exacerba el perfil de riesgo de la entidad.

- **Liquidez:**

En lo que respecta al componente de liquidez, dada la naturaleza jurídica del FNG, la cual implica que la entidad no es un establecimiento de crédito que realice intermediación financiera, sus fuentes de fondeo para su operación se supeditan a la liquidez interna que le provee el capital aportado y el flujo neto entre sus comisiones, otros ingresos de su operación y sus egresos.

Por lo anterior, los lineamientos específicos de consecución de activos líquidos y diversificación de los mismos se circunscriben a las fuentes de liquidez ordinarias, que serán las provistas por los ingresos operacionales derivados de la emisión de garantías, gestión del portafolio o incluso aporte de capital de sus accionistas.

En ese sentido, la administración del Riesgo de Liquidez en el FNG está orientada a gestionar dos situaciones particulares:

- ✓ Un descalce prolongado entre los ingresos y egresos de la operación del FNG;
- ✓ Cuando ocurra una pérdida en el valor de sus activos por condiciones temporales y adversas en la negociación de los títulos que componen el portafolio del FNG, derivada por una situación del mercado que induce a baja liquidez en la negociación de dichos títulos.

GUÍA EXTERNA PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS EPE'S

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante anotar que, si bien, dicha evaluación no se verá reflejada en el componente de liquidez, si debe quedar incorporada en la evaluación de la función de gestión de riesgos.

- **Rentabilidad:**

En lo que respecta al componente de rentabilidad, el FNG es una entidad que tiene una función social y a la vez es un instrumento del Gobierno Nacional, pero no por eso puede desconocer la necesidad de velar por ser auto sostenible y en última instancia también generar utilidades, que provienen de las comisiones que percibe por garantizar los créditos otorgados por los IF. Por tanto, es importante anotar que, si bien dicha evaluación no se verá reflejada en el componente de rentabilidad, si debe quedar incorporada en la evaluación de la función de análisis financiero.