

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 27 (2026)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec272026>

Organizaciones de la economía solidaria que desarrollan operaciones de ahorro y crédito en Colombia. Aproximación a sus características, supervisión y regulación

Solidarity Economy Organizations Developing Savings and Credit Operations in Colombia: An Approach to Their Characteristics, Supervision, and Regulation

George Alexis Santana Cetares

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3495>

Recibido: 14 de noviembre de 2025 • Aceptado: 4 de febrero de 2026 •

Publicado en línea: mayo de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y ética

Al entregar sus manuscritos a **Deusto Estudios Cooperativos (DEC)**, los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de DEC ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Estudios Cooperativos (DEC)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DEC's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licenses have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they

no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota al pie con la referencia completa de DEC (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

DEC es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito del titular de los derechos.

have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DEC (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DEC is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

Organizaciones de la economía solidaria que desarrollan operaciones de ahorro y crédito en Colombia. Aproximación a sus características, supervisión y regulación

Solidarity Economy Organizations Developing Savings and Credit Operations in Colombia: An Approach to Their Characteristics, Supervision, and Regulation

George Alexis Santana Cetares

Abogado especialista en Derecho administrativo y en entidades de la economía solidaria (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3495>

Recibido: 14 de noviembre de 2025

Aceptado: 4 de febrero de 2026

Publicado en línea: mayo de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. La actividad de ahorro y crédito en las organizaciones de la economía solidaria.—III. Tipos de organizaciones de la economía solidaria que desarrollan actividades de captación de ahorro.—IV. Autorizaciones o licencias de funcionamiento.—V. Supervisión.—VI. Aseguramiento de los depósitos.—VII. Cumplimiento de ciertos estándares de regulación, para el desarrollo de la actividad de captación de ahorro.—VIII. Tendencia y expectativas de regulación.—IX. Conclusión.—X. Bibliografía.

Summary: I. Introduction.—II. Savings and Credit Activity in Solidarity Economy Organizations.—III. Types of Solidarity Economy Organizations Engaged in Savings Mobilization Activities.—IV. Operating Authorizations or Licenses.—V. Supervision.—VI. Deposit Insurance.—VII. Compliance with Specific Regulatory Standards for Savings Mobilization Activities.—VIII. Regulatory Trends and Expectations.—IX. Conclusion.—X. Bibliography.

Resumen: Las cooperativas, en Colombia, hacen parte de un grupo de entidades denominadas: *organizaciones de la economía solidaria*. Dentro del sector de la economía solidaria existen diferentes formas jurídicas a las cuales se les permite el desarrollo de actividades de captación de ahorro y colocación de créditos con sus asociados o con terceros.

Esta variedad de formas jurídicas del sector de la economía solidaria, si bien es cierto, tiene sus ventajas debido a que genera inclusión financiera, también presenta dificultades, pues el avance legislativo ha generado que las características iniciales que justificaban la existencia de varias formas jurídicas se desvanezca y empien a generarse asimetrías regulatorias.

Por lo tanto, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público —Unidad de Regulación Financiera, viene adelantando una serie de iniciativas regulatorias y de estudios para aliviar las asimetrías y fortalecer el sector solidario de ahorro y crédito.

Palabras clave: cooperativa, fondos de empleados, asociaciones mutuales, ahorro, crédito, asociado, supervisión, regulación prudencial.

Abstract: In Colombia, cooperatives are part of a group of entities known as solidarity economy organizations. Within the solidarity economy sector, there are different legal forms that are permitted to engage in savings collection and loan placement activities with their members or third parties.

This variety of legal forms in the solidarity economy sector, while certainly having advantages in terms of generating financial inclusion, also presents difficulties, as legislative progress has caused the initial characteristics that justified the existence of various legal forms to disappear, and regulatory asymmetries have begun to emerge.

Therefore, the State, through the Ministry of Finance and Public Credit —Financial Regulation Unit, has been advancing a series of regulatory initiatives and studies to alleviate asymmetries and strengthen the solidarity savings and credit sector.

Keywords: cooperative, employee funds, mutual associations, savings, credit, member, supervision, prudential regulation.

I. Introducción

Dentro de las organizaciones que pertenecen a la economía solidaria en Colombia, existen 5 tipos de entidades que pueden desarrollar actividades de captación de ahorros y colocación de créditos; en cuatro de los casos pueden llevarlas a cabo solo con asociados y en uno, con asociados y terceros.

Cada uno de estos tipos de organizaciones, obedeciendo a su propia doctrina y a razones históricas, tiene establecidas una serie de características con las cuales se busca diferenciarlas de las demás, así como generar tratamientos regulatorios especiales. Estas diferencias se reflejan, por ejemplo, en el monto y en la exigencia o no de un capital mínimo, en el cumplimiento o no de normas de regulación prudencial, en la competencia y forma de supervisión por parte del Estado, en cierta clase de limitaciones al desarrollo de actividades paralelas a las de ahorro y crédito, y en la exigencia o no de seguros de depósitos, entre otros aspectos.

Sin embargo, en la práctica, esas particularidades que hacían a una organización diferente a las otras, se han venido desvaneciendo, generándose isomorfismos; de tal suerte que, a pesar de adoptar una determinada naturaleza jurídica en su constitución, en toda su operación y actividad reflejan las mismas características de las otras.

Dicha dificultad conduce a generar cuestionamientos frente a la justificación de mantener asimetrías regulatorias entre entidades que funcionan de manera similar y cuya única diferenciación es la denominación jurídica que adoptan.

En el presente artículo se busca presentar de una manera descriptiva la forma como está compuesto el sector solidario de ahorro y crédito en Colombia, las características que tienen las organizaciones que lo conforman y las dificultades que han conducido a desvanecer las características que justificaban contar con diferentes formas jurídicas para satisfacer las necesidades de ahorro y crédito de sus asociados o, dado el caso, de terceros.

II. La actividad de ahorro y crédito en las organizaciones de la economía solidaria

Para iniciar, resulta conveniente precisar que, en Colombia, a partir de la Ley 454 de 1998, se habla de *organizaciones de la economía solidaria* para referirse a todas aquellas entidades en las cuales el asociado trabajador o usuario de los servicios, es a su vez aportante y ges-

tor. Cada una de estas organizaciones debe cumplir una serie de características especiales, señaladas en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998, como son:

«1. Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.

2. Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la presente ley.

3. Tener incluido en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.

4. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes.

5. Establecer en sus estatutos un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados, durante su existencia.

6. Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro que tengan por fin promover el desarrollo integral del ser humano.

(...).».¹

Por aplicación de dicha disposición, dentro de las organizaciones de la economía solidaria se encuentran las cooperativas, precooperativas, asociaciones mutuales, fondos de empleados, administraciones públicas cooperativas, instituciones auxiliares del cooperativismo o de la economía solidaria y los organismos de integración gremial o económica, entre otros.

A su vez, existe una subclasificación dentro de las organizaciones de la economía solidaria, utilizando como criterio la posibilidad de desarrollar operaciones de captación de ahorros y colocación de créditos, la cual corresponde al grupo especial de entidades que son las que se presentan en el este escrito y que se conocen como el *subsector solidario de ahorro y crédito*.

Así las cosas, tenemos que, de acuerdo con la legislación colombiana, especialmente la Ley 454 de 1998, el Decreto Ley 1481 de 1989, la Ley 2143 de 2021 y el Decreto Ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), las organizaciones de la economía solidaria que pueden desarrollar operaciones de captación de ahorros y colocación de créditos, son las siguientes:

¹ Ley 454 de 1998, Artículo 6.

1. Instituciones financieras de naturaleza cooperativa.
2. Cooperativas financieras.
3. Cooperativas de ahorro y crédito (pueden ser multiactivas, integrales o especializadas).
4. Asociaciones mutuales.
5. Fondos de empleados

Como se ha anticipado, cada tipo de organización cuenta con una serie de características especiales que las distinguen de las demás y justifican su denominación diferente, pero que en algunos casos se tornan bastante tenues, a tal punto que resulta complejo generar un alindamiento entre unas y otras, como se verá más adelante.

Por lo pronto, se debe aclarar que la actividad de captación de ahorros y colocación de créditos, a nivel normativo, recibe una denominación diferente dependiendo del tipo de organización que la desarrolla.

En efecto, si estamos frente a una cooperativa de ahorro y crédito, una cooperativa financiera o un organismo cooperativo de grado superior, la operación de captación de ahorros y colocación de créditos, recibe legalmente la denominación *de actividad financiera*.²

Ahora, si la operación de captación de ahorros y colocación de créditos se lleva a cabo por un fondo de empleados, se considera legalmente *como actividad de ahorro y crédito*.³

Finalmente, si la operación de captación de ahorros y colocación de créditos es adelantada por una asociación mutual, la denominación será la de *prestación mutual de ahorro y crédito*.⁴

Si colocamos lo anterior de una manera más gráfica, tenemos que: si un asociado acude a su cooperativa y realiza un depósito de ahorro a la vista, estamos frente al desarrollo de actividad financiera. Si el mismo asociado acude al fondo de empleados y realiza un depósito de ahorro a la vista, la denominación es de actividad de ahorro y crédito. Ahora, si el asociado efectúa el depósito de ahorro a la vista en una asociación mutual, la actividad se llamaría prestación mutual de ahorro y crédito.

Tal diferenciación, si bien es cierto, podría considerarse meramente superficial o semántica, en la práctica tiene razones históricas y doctrinarias, con profundas consecuencias a nivel regulatorio y de supervisión.

² Artículo 39 de la Ley 454 de 1998.

³ Artículo 22 del Decreto Ley 1481 de 1989.

⁴ Artículo 42 de la Ley 2143 de 2021.

III. Tipos de organizaciones de la economía solidaria que desarrollan actividades de captación de ahorro

Para referirnos a los tipos de organizaciones de la economía solidaria que desarrollan actividades de captación de ahorro y colocación de créditos, precisaremos su concepto y nos referiremos a sus características especiales que las diferencian o las acercan a las otras.

A. Instituciones financieras de naturaleza cooperativa

Desde la expedición de la anterior legislación de cooperativas (Decreto Ley 1598 de 1963) existían los denominados *organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero*. La principal actividad de este tipo de entidades era la captación de depósitos de sus entidades asociadas, básicamente cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, para efectos de colocarlos entre las mismas a través de operaciones activas de crédito.

No obstante, su régimen legal les permitía la captación de depósitos del público no asociado, tal y como lo contempla todavía el Párrafo del Numeral 7 del Artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que dispone:

«**PARAGRAFO.** También son instituciones financieras los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero actualmente existentes, cuya función consiste en la captación de recursos del público y la realización primordial de operaciones activas de crédito de acuerdo con el régimen legal que regula su actividad.»

Así mismo, debe aclararse que si bien es cierto a nivel normativo se prevé la existencia de Organismos Cooperativos de Grado Superior de Carácter Financiero, como parte de las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, a la fecha no existe ninguna entidad en Colombia que tenga dicha naturaleza. La única organización que, en la historia reciente tenía la calidad de organismo cooperativo de grado superior de carácter financiero era COOPCENTRAL, sin embargo, en el año 2012 a través de las resoluciones 1683 de 2012 y 1365 de 2013 de la Superintendencia Financiera se autorizó su conversión en Banco Cooperativo Coopcentral.⁵

⁵ Álvarez Causil, G., & Coronell Reina, J. A. (2016). Historia del proceso de conversión de Cooperativa a Banco: caso Coopcentral. Recuperado de: https://ciencia.lasalle.edu.co/administracion_de_empresas/1426

B. *Cooperativas financieras*

La denominación de *cooperativas financieras*, a nivel normativo, se utiliza para efectos de referirse a las cooperativas que pueden desarrollar actividad financiera de captación de ahorros y colocación de créditos tanto con sus asociados como con el público no asociado.

La ley las define como: «los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas realicen se regirán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables.»⁶

Este tipo de organizaciones se encuentran sometidas a la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia, que es la misma entidad del Estado que se encarga de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre establecimientos de crédito (bancos, entre otros), sociedades de servicios financieros, sociedades de capitalización y entidades aseguradoras, entre otras.

Así mismo, tienen un régimen de operaciones e inversiones de capital limitadas por los artículos 47 y 48 de la Ley 454 de 1998, de la siguiente manera:

ARTICULO 47. OPERACIONES AUTORIZADAS A LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS. Las cooperativas financieras están autorizadas para, adelantar únicamente las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista o a término mediante expedición de Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT), y Certificados de Depósito a Término (CDT).
2. Captar recursos a través de ahorro contractual.
3. Negociar títulos emitidos por terceros distintos de sus gerentes, directores y empleados.
4. Otorgar préstamos y, en general, celebrar operaciones activas de crédito.
5. *Celebrar contratos de apertura de crédito.*
6. *Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden.*
7. *Otorgar financiación mediante la aceptación de letras de cambio.*
8. Otorgar avales y garantías en términos que para el efecto autoricen la Junta Directiva del Banco de la República o el Gobierno Nacional, cada uno según sus facultades.

⁶ Numeral 6 del Artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

9. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos.

10. Abrir cartas de crédito sobre el interior en moneda legal.

11. Intermediar recursos de redescuento.

12. Realizar operaciones de compra y venta de divisas y demás operaciones de cambio, dentro, de las condiciones y regulaciones que al efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

13. Emitir bonos.

14. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar, directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera.

15. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes.

16. Las que autorice el Gobierno Nacional.

ARTICULO 48. INVERSIONES DE CAPITAL AUTORIZADAS A LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS. Las cooperativas financieras sólo podrán realizar inversiones de capital, en:

1. Entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, por la Superintendencia Bancaria o por otros entes estatales, diferentes de cooperativas financieras.

2. En el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria, Fones.

3. Entidades de servicios financieros o de servicios técnicos o administrativos, con sujeción a las reglas establecidas en el estatuto orgánico del sistema financiero.

4. En sociedades diferentes a las entidades de naturaleza cooperativa, a condición de que la asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 79 de 1988 y hasta por el diez por ciento (10 %) de su capital y reservas patrimoniales.

5. En bienes muebles e inmuebles con sujeción a lo establecido para los demás establecimientos de crédito.

PARAGRAFO 1.º. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas financieras no podrá superar el ciento por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales, excluidos los activos fijos sin valorizaciones y descontadas las pérdidas acumuladas. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben

desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad. Si no existiere ese propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

PARAGRAFO 2.º. Las cooperativas financieras no podrán realizar aportes de capital en sus entidades socias.

PARÁGRAFO 3.º. Las cooperativas financieras podrán invertir en bienes muebles e inmuebles con sujeción a lo establecido para los establecimientos de crédito.

A la fecha de se cuenta con 4 cooperativas de carácter financiero, las cuales cuentan con activos por valor de 4.898.576 y depósitos por valor de 3.499.054.⁷

C. *Cooperativas de ahorro y crédito*

A la par de las cooperativas financieras, la Ley 454 de 1998, en su Artículo 39⁸, definió la existencia de las *cooperativas de ahorro y crédito* como estructuras pertenecientes a la economía solidaria que podían desarrollar actividad financiera, pero estrictamente con las personas que tuvieran el carácter de asociados.

Las cooperativas de ahorro y crédito por regla general deben ser especializadas en la actividad de ahorro y crédito, pero por excepción se permite su funcionamiento como entidades multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.

Se encuentran sujetas a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria a través de una delegatura especializada (delegatura financiera), entidad que para efectos de llevar a cabo sus funciones de inspección, vigilancia y control, debe aplicar los mismos procedi-

⁷ Cifras en millones de pesos. Información al corte de diciembre de 2024.

⁸ ARTICULO 39. ACTIVIDAD FINANCIERA Y ASEGURADORA. La actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, las cooperativas financieras, y las cooperativas de ahorro y crédito, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control.

Las cooperativas multiactivas o integrales podrán adelantar la actividad financiera, exclusivamente con sus asociados mediante secciones especializadas, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen, previa autorización del organismo encargado de su control.

mientos establecidos legalmente para el Superintendente Bancario (hoy Superintendente Financiero).⁹

Al igual que sucede con las cooperativas financieras, a nivel normativo, en los Artículo 49 y 50 de la Ley 454 de 1998, las cooperativas de ahorro y crédito tienen un régimen regulado de las operaciones e inversiones de capital que pueden realizar, de la siguiente manera:

ARTICULO 49. OPERACIONES AUTORIZADAS A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO Y A LAS SECCIONES DE AHORRO Y CREDITO DE LAS COOPERATIVAS MULTIACTIVAS O INTEGRALES. Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales están autorizadas para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT o contractual.
2. Otorgar créditos.
3. Negociar títulos emitidos por terceros distintos a sus gerentes, directores y empleados.
4. Celebrar contratos de apertura de crédito.
5. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden.
6. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos.
7. Emitir bonos.
8. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar, directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera.
9. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes.
10. Las que autorice el Gobierno Nacional.

⁹ Ley 454 de 1998. **ARTICULO 36. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA.** Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos: 23. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar»

ARTICULO 50. INVERSIONES DE CAPITAL AUTORIZADAS A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y A LAS SECCIONES DE AHORRO Y CRÉDITO DE LAS COOPERATIVAS MULTIACTIVAS O INTEGRALES. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales sólo podrán realizar inversiones de capital, en:

1. Entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, por la Superintendencia Bancaria o por otros entes estatales, diferentes de cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.
2. Entidades de servicios financieros o de servicios técnicos o administrativos, con sujeción a las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
3. En sociedades, diferentes a entidades de naturaleza cooperativa, a condición de que la asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 79 de 1988 y hasta por el diez por ciento (10%) de su capital y reservas patrimoniales.
4. En bienes muebles e inmuebles con sujeción a lo establecido para los establecimientos de crédito.

PARAGRAFO 1.º. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas de ahorro y crédito y de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, no podrán superar el ciento por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales, excluidos los activos fijos sin valorizaciones y descontadas las pérdidas acumuladas. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad. Si no existiere ese propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

PARAGRAFO 2.º. Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales no podrán realizar aportes de capital en sus entidades socias.

PARÁGRAFO 3.º. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales podrán invertir en bienes muebles e inmuebles con sujeción a lo establecido para los establecimientos de crédito.

Al corte de diciembre de 2024, se contaba con 172 cooperativas de ahorro y crédito.¹⁰

¹⁰ Recuperado de: <https://www.fogacoop.gov.co/seguro-para-su-ahorro/cooperativas-inscritas>

Adicionalmente, las Cooperativas de Ahorro y Crédito cuentan con activos por valor de \$22.014.961 y depósitos por valor de 13.095.594¹¹

D. Asociaciones Mutualistas

Las asociaciones mutualistas, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 2143 de 2021, *son empresas de economía solidaria, de derecho privado, cuya naturaleza es sin ánimo de lucro, inspiradas en la solidaridad, con fines de interés social, constituidas libre y democráticamente por la asociación de personas naturales, personas jurídicas sin ánimo de lucro, o la mezcla de las anteriores, que se comprometen a realizar contribuciones al fondo social mutual, con el objeto de ayudarse mutuamente para la satisfacción de sus necesidades y de la comunidad en general, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.*

Las asociaciones mutualistas podrán realizar todo tipo de actividades relacionadas con la previsión, la promoción, la protección social, así como constituir y organizar emprendimientos asociativos para la producción de bienes y otros servicios buscando el mejoramiento económico, cultural y social de sus asociados y la comunidad.

Este tipo de organizaciones, en su génesis, tenían un enfoque hacia del desarrollo de actividades para satisfacer las necesidades básicas de previsión de sus asociados (salud y exequias, principalmente), en el transcurso del tiempo y por la aplicación de su marco legal vigente, actualmente pueden desarrollar actividades de captación de ahorros y colocación de créditos con sus asociados.

Es decir, al igual que las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones mutualistas pueden desarrollar captación de ahorros de sus asociados y colocación de créditos con los mismos.

Son entidades que se encuentran sujetas a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, pero a través de la Delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria (no de la Delegatura Financiera, que supervisa a las cooperativas de ahorro y crédito).¹²

Este tipo de entidades no cuentan legalmente con un régimen de regulación sobre las actividades que pueden desarrollar o de las inversiones que pueden efectuar, por lo cual, autónomamente cada entidad puede determinar el alcance de las mismas.

¹¹ Cifras en millones de pesos. Información al corte de diciembre de 2024.

¹² Artículo 10 del Decreto 186 de 2004.

Resulta importante destacar que las asociaciones mutualistas se conforman patrimonialmente por las contribuciones económicas que realizan los asociados, las cuales, a diferencia de lo que sucede con los aportes sociales que se realizan en una cooperativa o en un fondo de empleados, no son reembolsables.

Se cuenta con 65 asociaciones mutuales aproximadamente, que reportan el desarrollo de actividad de captación de ahorros con sus asociados.¹³

Las asociaciones mutuales que realizan actividades de captación de ahorro registran activos por valor de \$616.829 y depósitos por valor de \$474.918.¹⁴

E. Fondos de empleados

Los fondos de empleados son organizaciones de la economía solidaria que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 2 del Decreto Ley 1481 de 1989 se definen como: *empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados con las siguientes características:*

- Que se integren básicamente con trabajadores asalariados.
- Que la asociación y el retiro sean voluntarios.
- Que garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los asociados sin consideración a sus aportes.
- Que presten servicios en beneficio de sus asociados.
- Que establezcan la irrepertibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
- Que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y el crecimiento de sus reservas y fondos.
- Que su patrimonio sea variable e ilimitado.
- Que se constituyan con duración indefinida.
- Que fomenten la solidaridad y los lazos de compañerismo entre asociados.

Para efectos de comprender la diferenciación que podría llegar a existir entre los fondos de empleados y las cooperativas, debe partirse

¹³ La cifra es aproximada pues se toma de las entidades que registran en sus reportes de información financiera saldos en las cuentas contables de captaciones de ahorro. No se cuenta con una cifra exacta que permita tener certeza de la totalidad de asociaciones mutuales que realizan operaciones de captación por las debilidades que se tienen en la supervisión y control de reportes de información.

¹⁴ Cifras en millones de pesos. Información al corte de diciembre de 2024.

del concepto de vínculo asociativo, entendiendo este como el conjunto de características que son comunes y deben cumplir las personas que pertenecen a la organización.

En este orden de ideas, se tiene que, en los fondos de empleados, dicho vínculo asociativo, hasta el año 2010, se encontraba limitado por la calidad de trabajadores dependientes, en una de las siguientes modalidades:

- De una misma institución o empresa.
- De varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.
- De varias instituciones o empresas independientes entre sí, siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica.¹⁵

Sin embargo, con la expedición de la Ley 1391 del año 2010 dicho vínculo asociativo se amplió y quedó abierto a que las personas tengan el carácter de trabajador dependiente, trabajador asociado, servidor público o personas naturales que presten servicios a las empresas sin importar el tipo de contratación.

Es decir, con el nuevo marco legal, un fondo de empleados puede integrar como asociados, por ejemplo: a todos los trabajadores dependientes de la industria petrolera, sin importar, si entre las empresas existe o no unidad de empresa.

Los fondos de empleados pueden desarrollar actividades de captación de ahorros y colocación de créditos con las personas que tengan el carácter de asociados y se encuentran sujetos a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, a través de la Delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria.¹⁶

Esta apertura del vínculo los ha asimilado cada vez más, en la práctica, a las cooperativas de ahorro y crédito, con la diferencia de que las cooperativas las pueden conformar trabajadores independientes y personas jurídicas.

Los fondos de empleados tienen regulaciones relacionadas con las limitaciones de inversiones, las cuales se fijan a través del necesario cumplimiento de normas sobre niveles adecuados de patrimonio e indicador de solidez, si se trata de un fondo que haya sido clasificado en categoría plena.¹⁷

¹⁵ Artículo 4 del Decreto Ley 1481 de 1989.

¹⁶ Artículo 10 del Decreto 186 de 2004.

¹⁷ Decreto 1068 de 2015. **ARTÍCULO 2.11.5.1.3. Categoría de Fondos de Empleados para la aplicación de normas prudenciales.** Para la aplicación de normas prudenciales, los Fondos de Empleados de que trata el artículo 2.11.5.1.2. del presente decreto, se clasificarán en las siguientes categorías:

Para el año 2024 se cuenta con 1411 fondos de empleados.¹⁸

Este tipo de entidades cuentan con activos por valor de 15.227.858 y ahorros por valor de \$9.215.731.

IV. Autorizaciones o licencias de funcionamiento

La autorización o licencia de funcionamiento hace referencia a si resulta obligatorio o no para la entidad de la economía la obtención de un pronunciamiento previo de la autoridad de supervisión del Estado, antes de iniciar el desarrollo de las actividades de captación de ahorros de sus asociados. Igualmente, si se cuenta o no con barreras patrimoniales de entrada.

En ese sentido, tenemos que únicamente las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito (incluidas las integrales y multiactivas) requieren cumplir con capitales mínimos de entrada y adicionalmente, con la autorización especial previa emitida por parte de la autoridad del Estado, antes de iniciar el desarrollo de la actividad financiera.

Las cooperativas financieras requirieron de autorización previa de funcionamiento emitida por parte de la Superintendencia Financiera y del cumplimiento de un monto mínimo de aportes sociales pagados no reducibles de \$1.500.000 en el año 1998, así como demostrar experiencia no menor de tres (3) años en el desarrollo de la actividad financiera con asociados, como cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito.¹⁹

Las cooperativas de ahorro y crédito requirieron de autorización previa de funcionamiento emitida por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria y del cumplimiento de un monto mínimo de aportes sociales pagados no reducibles de \$500.000.000 en el año 1998.²⁰

1. **Básica.** En esta categoría se clasifican los Fondos de Empleados cuyo monto total de activos sea igual o inferior a tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000).

2. **Intermedia.** En esta categoría se clasifican los Fondos de Empleados cuyo monto total de activos sea superior a tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000) e inferior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).

3. **Plena.** En esta categoría se clasifican los Fondos de Empleados cuyo monto total de activos sea igual o superior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).

¹⁸ Información tomada de documento de categorización publicado anualmente por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Recuperado de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/fondo-de-empleados>

¹⁹ Los valores absolutos indicados de se ajustarán anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado, que calcula el DANE.

²⁰ Cifras en millones de pesos. Información al corte de diciembre de 2024.

Los fondos de empleados y las asociaciones mutuales para su constitución y entrada en funcionamiento no requieren de autorización previa de la entidad de supervisión y tampoco es necesario cumplir con exigencias de carácter patrimonial, razón por la cual, es suficiente con la asamblea de constitución y su registro ante la Cámara de Comercio (ente registral) para efectos de entrar en operación.

V. Supervisión

La supervisión de las entidades de la economía solidaria que ejercen la actividad de captación y colocación de créditos se encuentra dividida entre la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de la Economía Solidaria.

A la Superintendencia Financiera, que es la entidad que supervisa los establecimientos bancarios, le corresponde la inspección, vigilancia y control sobre las cooperativas financieras.²¹ Mientras que, a la Superintendencia de la Economía Solidaria, le corresponde la supervisión sobre las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales.²²

Gráficamente la competencia para ejercer la supervisión se mostraría de la siguiente manera:

Superintendencia Financiera	Superintendencia de la Economía Solidaria	
	Delegatura Financiera	Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria
Cooperativas Financieras	Cooperativas especializadas de ahorro y crédito.	Fondos de empleados
	Cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito	Asociaciones mutuales.
	Cooperativas integrales con sección de ahorro y crédito	* Todas las demás entidades de la economía solidaria no sujetas a supervisión especializada del Estado

²¹ Artículo 40 de la Ley 454 de 1998.

²² Artículo 34 de la Ley 454 de 1998.

Dicha supervisión se ejerce de manera integral por parte de la respectiva autoridad del Estado, es decir le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control sobre todo el funcionamiento de la organización, lo que incluye impartir instrucciones sobre buen gobierno, riego crediticio, riesgo de liquidez, riesgo de mercado, riesgo operativo, riesgo sarlaft, reportes de información financiera, protección del consumidor, entre otros aspectos, así como la vigilancia del cumplimiento de esas disposiciones.

VI. Aseguramiento de los depósitos

El aseguramiento, entendido como uno de los pilares de la red de seguridad, al cual se acude para la devolución de parte de los ahorros que la persona tenía en la entidad asegurada ante un fallido de la entidad depositaria, se encuentra reservado exclusivamente para las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito.

La función de asegurador es ejercida por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOO, el cual es una entidad de naturaleza jurídica única, organizada como entidad financiera vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para efectos de ingresar al seguro, las cooperativas financieras y de ahorro y crédito deben realizar el proceso de inscripción ante el mismo, antes de iniciar las actividades de captación.

Las organizaciones inscritas deben pagar una prima, la cual anteriormente se determinaba en un porcentaje equivalente al 0.5% anual del valor total de los depósitos de la cooperativa²³, sin embargo, tal criterio se cambió a partir de la Resolución 04 del 23 de marzo de 2022 del FOGACOO, en la cual se estableció un sistema de determinación de la prima por riesgo, mediante la utilización de un indicador de riesgo compuesto:

«1. Valor de la prima de seguro de depósitos. El valor de la prima de seguro de depósito de una cooperativa corresponderá a la multiplicación del porcentaje de prima por el total de depósitos, a saber:

Valor de la Prima $i = \% \text{ de prima } i * \text{total de depósitos}$ »²⁴

²³ Resolución No. 025 del 20 de noviembre de 2015 del FOGACOO.

²⁴ Resolución No. 04 del 23 de marzo de 2022 del FOGACOO.

El seguro garantiza un monto máximo de hasta \$50.000.000 de pesos colombianos por persona, para los siguientes tipos de depósitos:²⁵

TIPO DE ENTIDAD	DEPOSITOS GARANTIZADOS
Cooperativa de Ahorro y Crédito (incluye multiactivas e integrales)	<ul style="list-style-type: none"> — Depósitos de ahorro. — Certificados de depósitos de ahorro a término. — Depósitos de ahorro contractual. — Depósitos de ahorro permanente.
Cooperativas financieras	<ul style="list-style-type: none"> — Depósitos simples. — Certificados de ahorro. — Cuentas de ahorro de valor real. — Cuentas de ahorro especial. — Certificados de ahorro de valor real. — Depósitos especiales. — Servicios bancarios de recaudo.

Los fondos de empleados y las asociaciones mutuales no tienen acceso al seguro de depósitos y no se cuenta a nivel privado con algún tipo de entidad que ejerza dicha función.

VII. Cumplimiento de ciertos estándares de regulación, para el desarrollo de la actividad de captación de ahorro

En lo relacionado con estándares de regulación prudencial, el grupo de entidades del sector solidario colombiano previamente referido que desarrollan actividades de captación (subsector solidario de ahorro y crédito), presenta diferencias en el marco normativo aplicable.

Las cooperativas financieras dado su carácter de establecimientos de crédito, deben cumplir plenamente con regulaciones prudenciales en materia de solvencia, liquidez, riesgo operativo, riesgo de mercado, lavado de activos y financiación del terrorismo. Su marco de exigencia de cumplimiento es igual que el de un banco comercial y tiende al cumplimiento de los estándares de Basilea III.

Por su parte, las cooperativas de ahorro y crédito deben cumplir con regulaciones prudenciales en materia de solvencia, liquidez, riesgo

²⁵ Recuperado de: <https://www.fogacoop.gov.co/seguro-para-su-ahorro/mon-tos-cubiertos>

operativo, riesgo de mercado, lavado de activos y financiación del terrorismo. En este caso, los estándares internacionales se han venido ajustando a la naturaleza de las organizaciones, razón por la cual, si bien es cierto convergen al cumplimiento del estándar de Basilea III, no se cumple dicho parámetro a un 100%.

En el caso de los fondos de empleados, únicamente los que se clasifican como de categoría plena, tienen exigencias en materia de solvencia (internamente la legislación lo denomina *indicador de solidez*) los demás fondos de categorías intermedias o básicas no tienen este tipo de exigencias regulatorias.²⁶

En materia de regulación de liquidez los fondos de empleados de todas las categorías sí cuentan con regulación en dicha materia. De igual forma, en todas las categorías existe regulación en lo que corresponde al riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Los fondos de empleados no tienen regulación obligatoria en materia de riesgo de mercado u operativo.

Las asociaciones mutuales solo cuentan con regulación en cuanto a riesgo de liquidez y riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. No tienen regulación en cuanto a riesgo de solvencia, mercado u operativo.

VIII. Tendencia y expectativas de regulación

Actualmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Regulación Financiera, trabaja en diferentes iniciativas que buscan estructurar estudios y regulaciones que permitan generar una mayor resiliencia, inclusión y competitividad en este tipo de organizaciones.

Dichas iniciativas parten de un documento técnico denominado: «Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito», el cual cuenta con cinco objetivos para impactar directamente las organizaciones solidarias que pueden desarrollar actividades de captación.

Los cinco objetivos son: a) fortalecimiento de la estructura de subsector, b) consolidación de la red de seguridad, c) actualización de la

²⁶ Decreto 1068 de 2015. **Artículo 2.11.5.2.1.1. Objetivo y ámbito de aplicación.** Con el fin de proteger la confianza del público en el sector y asegurar su desarrollo en condiciones de seguridad y competitividad, los Fondos de Empleados de la categoría plena deberán cumplir las normas sobre niveles adecuados de patrimonio e indicador de solidez en los términos previstos en la presente sección.

regulación prudencial, d) consolidación de las prácticas de buen gobierno y e) promoción de la inclusión financiera.²⁷

En parte, esos objetivos buscan solucionar problemáticas derivadas de la existencia de arbitrajes regulatorios entre los diferentes tipos de entidades que dentro del sector solidario pueden dedicarse a la actividad de ahorro y crédito, pues se ha considerado que las características esenciales que en principio justificaban la existencia de marco jurídicos especiales para ciertas entidades se ha venido desvaneciendo.

Hoy en día se pueden encontrar entidades que asumen la denominación de fondos de empleados o asociaciones mutuales, pero en la práctica funcionan como verdaderas cooperativas, lo que lleva a cuestionar si se justifica o no una diferenciación regulatoria en este tipo de entidades.

Por las razones anteriores, en el documento denominado: «Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito», se tienen iniciativas importantes relacionadas con:

- Realizar una segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito, con el objetivo de ajustar la regulación a los tamaños de entidades.
- Emitir regulación de centros de servicios compartidos, como estructuras que permitan una cooperación entre entidades para asumir colectivamente costos derivados de la implementación de regulación.
- Analizar la viabilidad de implementar un mecanismo de aseguramiento para los depósitos de ahorro que captan los fondos de empleados y las asociaciones mutuales.
- Darle acceso a las cooperativas de ahorro y crédito a la liquidez del Banco Central como prestamista de última instancia.
- Emitir regulación prudencial para las asociaciones mutuales.
- Mejorar las normas de regulación prudencial que actualmente se aplican a las cooperativas de ahorro y crédito y a los fondos de empleados.

IX. Conclusión

La variedad de tipos de organizaciones que pueden desarrollar actividades de captación de ahorro y colocación de crédito e integran el Sector de la Economía Solidaria, si bien puede ser vista como una fortaleza,

²⁷ <https://www.urf.gov.co/normatividad/estudios/2022>

leza que permite generar inclusión financiera y formalización, requiere de un marco normativo claro, sólido y que profundice las características que permiten diferenciar a un tipo de entidad de otra.

Como fue visto, si el marco legislativo es laxo y no fortalece las características esenciales que debe cumplir cada tipo de organización, desaparecen las razones que justificaban contar con regulaciones diferenciales para cada tipo entidad, lo que genera asimetrías regulatorias en un mismo subsector de la economía solidaria.

Por tanto, es un deber del Estado activar sus mecanismos de regulación para preservar los modelos de entidades y garantizar que los tratamientos normativos diferenciales conserven la fundamentación que permitió el surgimiento social de cada tipo de organización.

De lo contrario, ante la existencia del arbitraje regulatorio, las organizaciones empiezan a migrar hacia formas jurídicas cuyas características esenciales no cumplen, con el único fin de beneficiarse de cargas regulatorias más livianas.

X. Bibliografía

ÁLVAREZ CAUSIL, G., & CORONELL REINA, J. A. (2016). Historia del proceso de conversión de Cooperativa a Banco: caso Coopcentral. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito. Bogotá D.C., junio de 2022.