

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>

Régimen de las asociaciones mutuales en Colombia

Regulation of mutual associations in Colombia

Alberto García Muller

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3497>

Recibido: 16 de noviembre de 2025 • Aceptado: 12 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 no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

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 In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DEC's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are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 have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

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.

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.

Régimen de las asociaciones mutuales en Colombia

Regulation of mutual associations in Colombia

Alberto García Muller
Universidad de los Andes (Venezuela)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3497>

Recibido: 16 de noviembre de 2025

Aceptado: 12 de febrero de 2026

Publicado en línea: mayo de 2026

Sumario: I. Caracterización de la mutual.—II. Régimen jurídico de las mutuales en Colombia.—III. Desafíos de las mutuales en el siglo XXI.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía.

Summary: I. Characterization of mutuals.—II. Legal framework for mutuals in Colombia.—III. Challenges for mutuals in the 21st century.—IV. Conclusions.—V. Bibliography.

Resumen: Este artículo analiza el régimen jurídico de las asociaciones mutualistas en Colombia. Se inicia con la caracterización genérica de lo que es una mutual en ámbito internacional para poder hacer comparaciones con su tratamiento por la legislación nacional. Luego, y parte central del documento, se estudian con cierto detalle los aspectos más importantes y, o novedosos de la regulación jurídica de las mutuales en Colombia, según la novísima y, en general, adecuadamente formulada ley de mutuales vigente de 2021. Finalmente, se describen los principales desafíos que tienen las asociaciones mutuales en el siglo XXI.

Palabras clave: Mutual, asociación, Colombia, normativa, legislación.

Abstract: This article analyzes the legal regime of mutual associations in Colombia. It begins with the generic characterization of what is a mutual worldwide, to be able to make comparisons with its treatment by national legislation. Later, and central part of the document, the most important and, or novel aspects of the legal regulation of mutual societies in Colombia, are studied in some detail, according to the very new and, in general, the well-formulated mutual law in force of 2021. Finally, the main challenges facing mutual partnerships in the twenty-first century are described.

Keywords: Mutual, partnership, Colombia, regulations, legislation.

I. Caracterización de la mutual

Definición

La mutual es una asociación de personas para la organización de la previsión social, que otorga prestaciones sociales a sus asociados, quienes son al mismo tiempo los copropietarios de la entidad y los usuarios de sus servicios o prestaciones (Cracogna, 2001).

En realidad, su cometido es ofrecer asistencia ante situaciones de emergencia o necesidad a través de la ayuda solidaria. Se ha de destacar que dicha ayuda no es indiscriminada, sino que está dirigida a quienes pertenecen a grupos humanos formados a partir de algún tipo de relación entre sus integrantes (Mayorga y Escarria, 2017).

Son denominadas indistintamente con las expresiones «mutuales», «mutuo auxilio», «socorros mutuos», «asistencia recíproca», «ayuda recíproca», «mutualidad», «instituto de previsión social» y otras de contenido similar, siendo normalmente reservado su empleo, y estableciéndose sanciones para su uso indebido.

Naturaleza

Las mutuales constituyen empresas de Economía Social y Solidaria, por cuanto son empresas de asociación voluntaria, personalistas, con puerta abierta, organización democrática, sin ánimo de lucro, de interés social y en las que lo económico se subordina a lo social (Alonso, en Calvo, 2008).

Garaghan (1988) considera que la mutual es una empresa social de servicios. Y en Italia se ha venido planteando la necesidad de reconocer a la mutual la naturaleza de empresa, sea en el cuadro de la normativa de la empresa cooperativa o por analogía con ella (Paci, 1992).

Objeto

En general, se considera que el objeto fundamental de la mutual es la cobertura de la previsión social de sus miembros, entendida como la satisfacción de la necesidad de seguridad económica de los individuos y de sus familias —de las personas que están a su cargo— ante los denominados «riesgos sociales» o «riesgos inherentes a la vida social» (Moreno, 2000). Más concretamente, el objeto de la mutual son las prestaciones debidas por ella a sus asociados; los servicios específicos a prestarles a los asociados (García-Muller, 2021).

Principios

Aunque el mutualismo precede al cooperativismo aún no ha podido consolidar mundialmente unos principios generales universales. De manera indicativa se señalan los siguientes: Adhesión voluntaria; repartición del daño entre los asociados sujetos a un mismo riesgo; capitalización social de los excedentes; educación y capacitación social y mutual e Integración para el desarrollo (Conamutual, 2010).

Características de las mutuales

1. Las mutuales son entidades personalistas que no disponen de capital sino de un fondo mutual (Ramírez, 1980) que constituye su patrimonio;
2. La participación democrática basada en el principio de un asociado un voto, con el fin principal de prestarse entre ellos ayuda mutua (Ramírez, 1980).
3. La autogestión, puesto que no ceden su gestión a otras entidades, sino que son los propios mutualistas los que se encargan de la gestión (Avalos, 1999) lo que es efecto del principio de autonomía e independencia.
4. La adquisición colectiva de servicios y de prestaciones a suministrar a los asociados (Vinay y Corinaldesi, 1992). Pero, además, las mutuales se caracterizan por la multiactividad de sus servicios para contribuir al bienestar comunitario (Arango, 2005).
5. Repartición del daño entre los asociados sujetos a un mismo riesgo, utilizando la cuota asociativa para rembolsar a aquellos asociados que han suscrito uno de los eventos previsto en el estatuto (Vinay y Corinaldesi, 1992).
6. Según los mismos autores, la mutual es una organización que busca cumplir lo más posible las reglas solidaristas siguientes: institución de un mecanismo de tarificación no discriminante; puesta en marcha de un solo régimen de cobertura para una garantía determinada; institución de mecanismos restrictivos no tarifarios (plazos de espera, selección de riesgos, exclusión y postergación de adherentes por motivos diversos que el no pago de cotizaciones debidas)

Fuentes

El sistema de regulación legal de las mutuales puede ser (García-Muller, 2021):

1. Inexistencia de norma especial.
Por lo general, las mutuales no cuentan con ley propia (5 países de América Latina tienen leyes generales de mutuales) razón por la cual les serían aplicables en forma supletoria las normas de regulación de las asociaciones, bien sean establecidas en una ley especial o en el Código Civil.
2. Ley general de mutuales
De existir ley específica de regulación de las mutuales, la misma se aplica directamente.
3. El acto mutual
Inmediatamente después de la ley, se aplica el acto mutual en sus dos acepciones principales.
 - a) Acto mutual propio: son aquellos actos que efectúan las mutuales con sus asociados, relacionados directamente con su objeto; por ejemplo, la prestación de servicios de salud a sus asociados y, o beneficiarios.
 - b) Acto intermutual: es aquel que realiza el asociado de una mutual con otra u otras mutuales, cuando utiliza los servicios o recibe las prestaciones que ésta o éstas tuviesen en funcionamiento, en goce de un acuerdo entre ellas (acuerdo inter-mutual) para el uso compartido de servicios por parte de sus asociados, de manera que no sea necesario replicarlos en cada una de ellas.
4. Legislación de la actividad
Las mutuales se hallan también sujetas a las disposiciones que rigen las actividades específicas que constituyen su objeto social, que pueden ser los servicios asistenciales, el turismo, la vivienda, los seguros, la recreación, los deportes, los servicios fúnebres, etc.
5. Disposiciones administrativas
6. Normas internas: estatuto, reglamentos por servicios, buenas prácticas.

Clases de mutuales (Vinay y Corinaldesi, 1991)

1. **Abiertas o cerradas**
Según que sus miembros tengan o no algún vínculo previo entre ellos. También, pueden ser uni-funcionales (especializadas) cuando se constituyen para satisfacer una necesidad específica correspondiente a una sola rama de la actividad económica, social o cultural; y poli-funcionales (multiactivas) cuando tienen por objeto satisfacer diversas necesidades.
2. **De empresa**
Aquellas que operan en el ámbito de establecimientos o de grupos determinados en las que se manifiestan necesidades homogéneas. En tal sentido, pueden surgir por afinidad de individuos ligados entre sí por pertenecer a un mismo ámbito de trabajo (público o privado), caso en que reciben el nombre de grupos «cerrados», puesto que para lograr los beneficios mutuales deben desempeñarse en el mismo organismo o empresa. Por su parte, aquellos constituidos por adherentes de diversa procedencia laboral se los denomina «abiertos» (Mayorga y Es-carria, 2017) y (Saint-Jours, 1990).
3. **Profesionales**
Agrupan a personas que ejercen una actividad profesional por cuenta propia. En este caso, el colegio profesional suele tener la condición de asociado o persona protectora de la mutualidad.

Asociados

1. **Naturaleza** (García-Muller, 2021):
La tendencia moderna es a considerar la relación asociado-mutual no como un contrato sino como un acto condición (el acto mutuo). De manera que la persona -al ingresar- adquiere la condición de asociado cuyos derechos y obligaciones están pre-determinados en la normativa interna de la mutual.
2. **Carácter**
Los asociados tienen una doble condición, de ser copropietarios de la mutual y usuarios de sus servicios, y la reciprocidad de prestaciones entre la mutual y el asociado (Ceccherini, 2000).
3. **Número de asociados:**
Es necesario que sea suficiente para permitir el libre juego del sistema de compensaciones y asegurar la realización del cálculo de probabilidades. De entre 25 y 50 personas como mínimo

4. Clases de asociados (Moirano, 2008).
 - a) Activos:
Las personas mayores de edad que paguen las cuotas establecidas por la asamblea, gozan de todos los servicios y pueden ser directivos.
 - b) Participantes o beneficiarios
Son los familiares directos del asociado activo, solteros menores de determinada edad. Gozan de todos los servicios sociales, pero no participan en la asamblea ni pueden ser directivos.
 - c) Adherentes:
Los mayores de edad y personas jurídicas que quieran pertenecer a la mutual y gozar de sus servicios.
 - d) Protectores u honorarios:
Son las empresas en las cuales los mutualistas prestan sus servicios y que aportan fondos a la mutual, por ejemplo, los patronos, los colegios profesionales, los sindicatos, etc. (Maldonado, 2001).

Recursos económicos

1. Patrimonio (García-Muller, 2021)
La mutual no tiene capital social (aportes de los socios) sino un patrimonio social que pertenece al conjunto total y orgánico de los asociados y ninguno tiene derecho a una parte en forma proporcional. o alicuota.
El patrimonio mutual se forma con diversos elementos:
 - a) Las cuotas de admisión que debe pagar quien ingresa a una mutual.
 - b) Las cotizaciones, contribuciones o cuotas periódicas de los asociados,
 - c) Los bienes adquiridos y sus frutos; por las liberalidades recibidas y por todo otro recurso, producto de actividades sociales: rifas, fiestas;
 - d) Los ingresos derivados de la realización de alguna actividad comercial, industrial o agrícola: servicios farmacéuticos, actividad financiera, alquiler de espacios (Cardona, 1995).
 - e) Mediante aportes del patrono
2. Resultados
En las mutuales no hay distribución de los resultados o excedentes obtenidos en el ejercicio, sino una capitalización social

permanente, con lo cual mejorar o ampliar las prestaciones a sus asociados. Los resultados positivos se distribuyen entre los diferentes fondos que tuviere establecida la mutual. No hay devolución de las cuotas y rige el principio básico de la irrepartibilidad del remanente patrimonial en caso de liquidación (Ramírez, 1980).

3. El fondo social mutual

Las mutuales se caracterizan por tener un fondo social mutual constituido por las cuotas que deben pagar los asociados y por los resultados positivos obtenidos en cada ejercicio (porcentaje elevado) y tiene carácter irrepartible (García-Muller, 2021).

Las prestaciones mutualistas

Las prestaciones constituyen las actividades que realizan las asociaciones mutuales en beneficio de sus asociados; el otorgamiento o cumplimiento de los servicios o beneficios que la mutual debe brindar a sus asociados, quienes mediante el pago de una contribución periódica que le da soporte económico, concurren a su bienestar material y espiritual (Farrés y Farrés, 1996). Las prestaciones son los servicios que otorgan las mutuales para la satisfacción de necesidades de los asociados. Si los estatutos lo permiten pueden extenderlos a no asociados (García-Muller, 2021).

El concepto prestaciones mutuales, es un concepto diferenciador en las relaciones que se producen en cualquier organización basada en la ayuda mutua. Consiste en la obligación nacida de un acuerdo de asociación, que incluye contraprestaciones y reciprocidades, de todas las partes involucradas, eliminando cualquier sentido de intermediación en la operación; no se trata de un servicio al que accede un cliente, sino de un derecho del asociado (Federación, 2019).

Gestión del servicio

Para poder cumplir sus objetivos, la mutual tiene la posibilidad de crear y gestionar la prestación de los servicios, directamente o por convenios con entidades públicas o privadas lucrativas o no, establecimientos y servicios sanitarios, sociales, culturales, deportivos, etc., siempre que beneficien a sus asociados. En tal virtud, y para mejor cumplir con su objeto social, las mutuales deben poder asociarse entre sí y con entidades de otra forma jurídica y celebrar con ellas todo tipo de contratos de colaboración empresarial (García-Muller, 2021).

II. Régimen jurídico de las mutuales en Colombia

Evolución de la normativa de las mutuales en Colombia

Para Zabala (2011) todos los estudios parten de considerar que la acción mutualista en Colombia no tiene propiamente una independencia legal. En efecto, estas organizaciones siempre han estado a la zaga de la legislación sobre las organizaciones civiles o sobre el cooperativismo, lo que ha contribuido a su desnaturalización, ya que se les asimila en sus detalles característicos. Así, hasta 1989 se aplicó a las mutuales la legislación sobre cooperativas con el argumento de su similitud con las cooperativas,

El Decreto 1480 de 1989, determinó la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y estableció medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas. Reglamentó todas las modalidades de auxilio mutuo o entidades enterradoras existentes bajo la forma jurídica de Asociación Mutua (Echeverri, 2010). Si bien es cierto, este Decreto recogió en buena parte las aspiraciones plasmadas en el proyecto legislativo elaborado por los mutualistas, desafortunadamente allí se recortaron elementos de suma importancia.

Desde el año 2000, se ha venido advirtiendo -desde diferentes escenarios- la necesidad de que la norma debe garantizar la preservación de la naturaleza jurídica de las asociaciones mutuales y sus características: esto es, su identidad (Federación, 2019). Sin embargo, se resalta el hecho de que por tal norma se logró homogeneidad en cuanto a la estructura administrativa, financiera y de servicios, así como una denominación uniforme. (Zabala, 2011)

La Ley 454 de 1998 por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, confiere a las asociaciones mutualistas el carácter de organizaciones solidarias, y las sujeta a sus disposiciones.

La ley vigente

Es la Ley 2143 de 2021 «*por la cual se dota a las asociaciones mutualistas de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones*». Es la primera norma que dota a las asociaciones mutuales de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias; además de lograr el reconocimiento por parte del Estado como moda-

lidades empresariales solidarias con fines de mejoramiento social (Confecoop Antioquia, 2021). La ley consta de 2 títulos, 13 capítulos y 66 artículos.

A continuación, se reseñan los aspectos más importantes y, o novedosos que trae la ley.

Objeto de la ley

El objeto de la ley es de dotar a las asociaciones mutualistas de un marco jurídico adecuado que garantice su identidad, su autonomía, su vinculación activa a la economía del país, y el reconocimiento por parte del Estado como modalidades empresariales solidarias con fines de mejoramiento social.

Definición de la mutual

De acuerdo a la Ley, las asociaciones mutualistas son empresas de economía solidaria, de derecho privado, cuya naturaleza es sin ánimo de lucro, inspiradas en la solidaridad, y con fines de interés social.

Son 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, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Fuentes normativas

La ley establece el siguiente orden de prelación de las fuentes normativas:

1. El estatuto. La ley enumera las disposiciones que debe contener;
2. Los reglamentos internos, normalmente uno por cada servicio a prestar;
3. La ley de asociaciones mutualistas;
4. Las materias y situaciones no previstas en la ley se resuelven primeramente conforme a las disposiciones sobre entidades de economía solidaria (Ley 454 de 1998) y otras que se asimilan por su naturaleza (no se determina cuáles).
5. Subsidiariamente, se resolverán conforme a los principios mutualistas comúnmente aceptados y a la doctrina solidaria.

No se han expedido regulaciones relacionadas con su solvencia patrimonial, indicador de solidez, normas prudenciales para la colocación de crédito ni normas prudenciales para la captación, no obstante, las mutuales más grandes prefieren adoptarlas como una buena práctica. Por el contrario, sí se encuentran obligadas a implementar todos los sistemas de administración de riesgo como lo haría una cooperativa, incluido el de administración del riesgo de liquidez (Sarmiento, 2021).

Acuerdo mutual

Es interesante la diferenciación que hace la ley del acuerdo mutual con el acto mutual. Así, la ley define el acuerdo mutual como el contrato de asociación por medio del cual unas personas naturales o jurídicas de naturaleza jurídica sin ánimo de lucro acuerdan conformar una persona jurídica distinta de sus asociados, capaz de contraer obligaciones y ejercer derechos.

Acto mutual

Punto de vital importancia para la caracterización jurídica de las mutuales

1. Concepto
La ley entiende como acto mutual el negocio jurídico que crea, modifica o extingue una obligación, realizado por la asociación mutualista en cumplimiento de su objeto social, otras personas jurídicas u otras personas naturales determinadas por la ley.
2. Tipos:
De acuerdo a la ley la mutual puede realizar los siguientes actos mutuales, con la finalidad de desarrollar su objeto social:
 - a) Entre asociaciones mutualistas;
 - b) Entre las mutuales y las organizaciones de la economía solidaria;
 - c) Entre mutuales y personas jurídicas de similar naturaleza jurídica;
 - d) Entre asociaciones mutualistas y sus asociados y,
 - e) Entre asociaciones mutualistas y terceros distintos de sus asociados,

Principios

La ley enumera los principios mutualistas siguientes:

1. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua;
2. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora;
3. Adhesión voluntaria, responsable y abierta;
4. Participación económica de los asociados;
5. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva;
6. Autonomía, autodeterminación y autogobierno;
7. Servicio a la comunidad;
8. Integración con otras organizaciones del mismo sector;
9. Promoción de la cultura ecológica;
10. Primacía del ser humano, su trabajo y sus mecanismos de cooperación;
11. Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción

Características

La ley enumera los elementos siguientes que caracterizan a las mutuales:

1. Cumplimiento de los principios mutualistas;
2. Establezca contribuciones económicas no retornables a sus asociados para la prestación de los servicios;
3. Patrimonio y número de asociados variable e ilimitado y de duración indefinida;
4. Realice permanentemente actividades de educación mutual;
5. Garantice la igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin consideración al monto de sus contribuciones;
6. Establezca la no devolución de las contribuciones de los asociados y la irrepartibilidad del remanente patrimonial en caso de liquidación;
7. Promueva la participación e integración con otras entidades;
8. Los estatutos establezcan su naturaleza jurídica sin ánimo de lucro;
9. Se organicen como empresas que contemplen 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:

10. Establezca un vínculo común asociativo, fundado en los principios y fines aplicables a las organizaciones de la economía solidaria.

Objetivos La ley establece cinco objetivos principales de las asociaciones mutualistas, todos ellos imbuidos de un alto valor humanístico, social, solidario, democrático y participativo.

Puede contemplar la multiactividad de su objeto social para la satisfacción integral de necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales de los asociados (Sarmiento, 2021).

Prohibiciones

A su vez, la ley dispone expresamente que a las mutuales les está prohibido:

1. Establecer acuerdos con sociedades comerciales que las hagan participar de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las asociaciones mutualistas personal;
2. Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas, o políticas;
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores, empleados y fundadores;
4. Conceder a sus administradores, comisiones, prebendas o privilegios;
5. Desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos.

Constitución

El procedimiento de constitución de las mutuales que establece la ley es muy sencillo y expedito, conformado por una asamblea de la que se deja constancia en un acta de carácter privado, que se registra en la Cámara de Comercio de su jurisdicción.

Operaciones permitidas

La ley permite que las asociaciones mutualistas puedan 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.

Operaciones de ahorro y crédito

Un fuerte impulso a las mutuales es el que la ley les permita en forma expresa prestar servicios de ahorro y crédito, conforme a su propia naturaleza, sin requerir de autorización previa de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

1. Pueden prestar los servicios de ahorro y crédito solamente a sus asociados, en las modalidades que le son permitidas y observando las disposiciones especiales sobre la materia.
2. Deben establecer en su estatuto la conformación de un comité de control para el ahorro y el crédito, encargado de velar por el cumplimiento de las normas legales vigentes en la materia;
3. Deben contar con un fondo de liquidez para los depósitos de ahorro (Sarmiento, 2021)
4. La supervisión estatal de estos servicios, se debe hacer con base en criterios técnicos y salvaguardando la característica mutual de los mismos.

Prestaciones mutualistas

Con notable criterio, la ley establece un marco normativo de las prestaciones mutualistas, de la manera siguiente:

1. Concepto:
Para la ley, son prestaciones mutuales el conjunto de los productos y servicios que establezcan las asociaciones mutualistas para la satisfacción de necesidades de los asociados, sus familias y la comunidad.
2. Tipos:
 - Los productos y servicios pueden ser de asistencia médica, farmacéutica, funeraria, subsidios, ahorro y crédito, de previsión exequial, gestión para el empleo, proyectos de diferentes líneas productivas, actividades culturales, ambientales, educativas, deportivas, recreativas o turísticas.
 - Además, cualquier otra prestación que tenga por fin la promoción y dignificación de la persona humana y el mejoramiento social.
3. Extensión a terceros:
Según la ley, las asociaciones mutualistas prestan sus productos y servicios preferiblemente a los asociados y a sus beneficia-

rios. Además, y de acuerdo con el estatuto, podrán extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

4. Costos:

La ley dispone que la asociación mutual cobrará en forma justa y equitativa los servicios que preste, procurando que dichos ingresos le permitan asumir los costos de operación y administración indispensables para atender el cumplimiento del objeto social.

Convenios para la prestación de servicios

De acuerdo con la ley, cuando las asociaciones mutualistas no puedan prestar directamente los servicios a sus asociados, podrán atenderlos celebrando convenios con otras entidades, de preferencia de su misma naturaleza o del sector solidario de la economía.

En todo caso, se permite que los servicios médicos, farmacéuticos, funerarios y de previsión exequial sean prestados de forma directa y en especie, en los términos establecidos por la ley.

Educación

En ejecución de los principios mutualistas, la ley obliga a las mutuales a realizar de modo permanente actividades orientadas a la formación de sus asociados en los principios y doctrina del mutualismo, así como para capacitar a los directivos y administradores para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Así mismo, considera que la asistencia técnica, la investigación y la promoción del mutualismo hacen parte de la educación mutual.

Además, precisa que los recursos del fondo de educación deben orientarse exclusivamente al cumplimiento de esta obligación. Y autoriza a dar cumplimiento a esta obligación mediante la delegación o ejecución de programas conjuntos realizados por organismos de grado superior o por personas jurídicas autorizadas para el efecto.

Asociados

La ley es prolija en disponer el régimen de los asociados, del que podemos resaltar los siguientes elementos:

1. Número mínimo: veinte asociados
2. Pueden ser asociados:
 - a) Las personas naturales legalmente capaces y los menores de edad a través de sus representantes legales;
 - b) Las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que se encuentren en ejercicio, las que no pueden superar el 20% de los asociados;
 - c) Los herederos legítimos del asociado.
3. Derechos, entre los que resalta el beneficiarse o disponer de las prestaciones mutuales que se tengan establecidas estatutariamente
4. Deberes de los asociados, en particular, de participar de las actividades de la mutual, y realizar con ella las operaciones propias de su objeto social.
5. Causales de pérdida de la condición
6. Régimen disciplinario, el que es referido al estatuto

Contribuciones

1. Concepto:

Para la ley son contribuciones las cuotas periódicas obligatoriamente aportadas por los asociados de las asociaciones mutualistas para incrementar el fondo social mutual.
2. Forma:

Se dispone que las contribuciones pueden ser en dinero, especie y trabajo convencionalmente valuados. Para tal fin los estatutos y reglamentos internos determinarán el procedimiento para establecer el valor de las contribuciones aportadas en especie y en trabajo.
3. Naturaleza:

La ley determina que las contribuciones que los asociados efectúan para formar e incrementar el fondo mutual son inembargables, no reembolsables e irrepartibles, ni son cuotas de administración o contrato de compra-venta.

Excedentes

De acuerdo a la ley, los excedentes son irrepartibles entre los asociados, y la asamblea es el órgano encargado de decidir su aplicación, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Si el resultado del ejercicio económico es positivo, se destina hasta un 50% para incrementar el fondo social mutual y su reserva patrimonial; así como para crear y mantener un fondo de educación mutual, un fondo de solidaridad y un fondo de imprevistos;
2. La reserva de protección del fondo social mutual se constituye e incrementa con el 10% de los excedentes anuales.
3. Cada fondo deberá contar por lo menos con un cinco por ciento (5%).
4. El remanente queda a disposición de la asamblea para crear nuevas reservas o fondos, o para incrementar los ya existentes.

Fondos mutuales

La ley es bastante detallada en la regulación de los fondos mutuales, de la manera siguiente:

1. Concepto:
Los fondos mutuales representan el conjunto de las contribuciones que los asociados realizan obligatoria o voluntariamente a la mutual, de acuerdo con lo definido en los estatutos, para adelantar las actividades propias del objeto social.
2. Naturaleza:
Para la ley, los fondos mutuales presuponen un convenio o contrato del que emana una determinada obligación de contribución económica y el derecho de percibir unos beneficios sociales.
3. Dispone que las diferentes condiciones de la contribución a estos fondos estén determinadas por los reglamentos.
4. es muy precisa en cuanto a disponer que la percepción de los beneficios sociales, que supone una contraprestación, se realiza con cargo al fondo mutual hasta su agotamiento. Esto es, el fondo mutual responde hasta el monto total del mismo.
5. Los fondos mutuales se crean e incrementan con la contribución directa de los asociados, pero la asamblea puede aplicar recursos para su incremento con cargo al remanente de los excedentes anuales o por disposición de la junta directiva con cargo al presupuesto anual.

El fondo social mutual

De acuerdo con la ley, el fondo social mutual es el conjunto de bienes integrados por:

1. Las contribuciones que realizan los asociados según las prescripciones estatutarias y reglamentarias que regulen dicha materia;
2. Los excedentes de ejercicio que destine la asamblea; y
3. Las donaciones con destinación específica para este fondo.

Fondo de educación mutual

En ejecución del principio de educación, la ley establece el régimen siguiente:

1. La obligatoriedad de constitución de un fondo permanente de educación mutual, el cual tendrá por objeto habilitar medios económicos que permitan la información, formación, capacitación, asistencia técnica e investigación de sus asociados, directivos, administradores y beneficiarios.
2. El fondo de educación mutual se crea y mantiene por:
 - a) No menos del 5% de los excedentes
 - b) Donaciones con destinación específica para educación.
 - c) Partidas definidas en el presupuesto de gastos.
 - d) Excedentes obtenidos de actividades especiales

Estructura organizativa

La ley establece la estructura organizativa de las mutuales, sin mayores diferencias de las establecidas para otras organizaciones solidarias, compuesta por:

1. Asamblea
2. Junta directiva
3. Representante legal
4. Junta de control social
5. Revisoría fiscal
6. Comité de control para el ahorro y el crédito
7. Comité de educación mutual

Adicionalmente, deben tener oficiales de cumplimiento del riesgo de lavado de activos, de liquidez y de protección de los datos de los asociados.

Directivos

Los integrantes de la Junta Directiva, Junta de Control Social, Revisor Fiscal y Representante legal no tienen que posesionarse ante la Supersolidaria para ejercer sus funciones.

Transformaciones y extinción

1. Fusión
Solo es permitida con otras u otras asociaciones mutualistas
2. Conversión
La ley autoriza a la asamblea para adoptar la decisión de transformarse en una organización de la economía solidaria siempre que la reunión del órgano máximo de administración cumpla con las formalidades legales, estatutarias y reglamentarias pertinentes. Se precisa la prohibición de que las mutuales, en caso alguno, puedan transformarse en sociedades comerciales.
3. Escisión
Se permite en dos supuestos: para constituir una nueva organización de la economía solidaria (escisión propia) o para integrarlo a otra organización de la economía solidaria (escisión impropia)
4. Disolución
Resalta la causal de disolución porque los medios que emplee la mutual para el cumplimiento de sus fines o porque las actividades que desarrollen sean contrarias a la ley, las buenas costumbres o la doctrina asociación mutualista.

Integración

En materia de integración, la ley permite que las asociaciones mutualistas puedan asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines sociales y económicos, el logro de sus propósitos comunes o para estimular y facilitar el desarrollo del mutualismo, en organismos de segundo y tercer grado.

Se definen los objetivos de los organismos de integración, cuando se dispone que tienen por objetivo unificar la acción de representación del movimiento mutualista, nacional e internacionalmente.

Resalta el poco desarrollo legal de la integración, dado que la misma constituye un principio mutualista y el camino para su desarrollo.

Políticas públicas

La ley separa lo que es la promoción pública de las mutuales de la supervisión de las mismas de parte del Estado:

1. Promoción del Estado
De acuerdo a la ley, las mutuales que legalmente se constituyan serán consideradas por el Estado como instituciones de interés social.
Plantea, además, que el Gobierno Nacional adoptará las políticas, normas y procedimientos adecuados para asegurar el acceso de las mutuales a los programas y recursos financieros de fomento necesarios para una mayor cobertura y calidad de las actividades que atiendan estas entidades.
2. En relación de la vinculación de las mutuales al desarrollo territorial, la ley dispone que las mismas sean tenidas en cuenta por los entes territoriales para la formulación o ejecución de planes, programas y proyectos de beneficio social de sus respectivos radios de acción.
3. En materia de supervisión.
 - a) Las mutuales están sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, con la finalidad de asegurar que sus actos se ajusten a las normas legales y estatutarias.
 - b) Lamentablemente la ley no prevé participación alguna de los organismos de integración en las actividades de supervisión, ni siquiera como colaboradores técnicos o supervisores auxiliares;
 - c) La ley establece las infracciones que pueden cometer tanto las mutuales como los directivos, lo mismo que las sanciones aplicables
 - d) En todo caso, la ley es determinante en cuanto que dispone que las funciones de supervisión no implican, por ningún motivo, facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las asociaciones mutualistas.

Impuestos

En materia de impuestos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales, las asociaciones mutualistas pertenecen al Régimen Tributario Especial, por lo que como beneficio principal obtienen una tarifa del 20% del Impuesto de Renta y Complementario sobre el excedente (Sarmiento, 2021).

Jurisdicción

1. Compete a los jueces civiles municipales, o quien haga sus veces, el conocimiento de las impugnaciones de los actos o decisiones de la asamblea y de la junta directiva de las mutuales, cuando no se ajusten a la ley o a sus estatutos, o cuando excedan los límites del objeto social.
2. Establece que el procedimiento a seguir es el abreviado previsto en el Código del Proceso.

III. Desafíos de las mutuales en el siglo xxi

Para determinar cuáles son los desafíos que enfrentan las mutuales, particularmente en Colombia, se realizó una encuesta a especialistas en la materia, habiéndose enviado 15 y obtenido 6 contestaciones, cuyo procesamiento refleja sus opiniones al respecto que sirvieron como insumo para presentarlas a continuación:

De carácter interno

Para desarrollar al interior de la mutual o por parte de los organismos de integración de segundo o tercer grado:

1. Divulgación de los principios y características del mutualismo y de su importancia relativa, en regiones o países que no tienen la figura legal de mutual o un sector mutual numeroso;
2. Incremento significativo de su base asociativa, de manera de obtener economías de escala;
3. Construir el concepto y, sobre todo, los efectos del acto mutual y de cada uno de sus diversos tipos;
4. Convertirse en empresas de servicios eficientes para sus asociados, sin perder su identidad propia;
5. Empleo masivo de plataformas *Fintech* en sus operaciones, de manera de mejorar su eficacia y eficiencia;
6. Posibilidad de invertir sus recursos excedentes en el financiamiento del sector solidario, en lugar de hacerlo en entidades financieras tradicionales;
7. Concertación de acuerdos intermutuales e intersolidarios para la mayor cobertura de sus prestaciones, por medio de actos intermutuales e intersolidarios, evitando duplicidades, solapamientos e ineficacias;

8. Formación de personal directivo y gerencial especializado, y desarrollo de la investigación sobre su problemática, de ser posible en concertación con las Universidades;
9. Mejorar su estructura financiera para optimizar recursos con los cuales mejorar y, o ampliar las prestaciones mutuales; y
10. Desarrollo de programas de promoción de la igualdad de género y de protección del medio ambiente.

De carácter externo

1. Mantener su autonomía respecto tanto de los entes u órganos del Estado como de entidades privadas;
2. Lograr tener autoridades públicas separadas para el fomento y para la supervisión, dotadas de adecuados recursos financieros, tecnológicos y de personal.
3. Pasar progresivamente del control público externo al autocontrol, pasando de colaborador tónico, supervisor auxiliar y supervisor delegado, conforme a las tendencias internacionales en la materia;
4. Ser reconocidas como Pymes para disfrutar de los estímulos públicos constituidos para las mismas;
5. Permitirle la emisión de bonos u obligaciones financieras para ser adquiridas exclusivamente por otras mutuales y entidades solidarias con recursos financieros excedentes, de manera de ampliar sus fuentes de financiamiento que contribuyan a la perdurabilidad de la organización y a la formación de recursos propios destinados a la ampliación de sus prestaciones mutuales (Zabala, 2011).;
6. No sujeción a los impuestos de renta y de valor agregado (IVA) por las prestaciones otorgadas a los asociados (actos mutuales). Como dice Zabala (2011) una nueva legislación mutualista debería definir de plano la no sujeción al impuesto que grave el excedente mutual, su patrimonio y sus prestaciones;
7. Eliminación de las barreras normativas, sobre todo de carácter reglamentario o subalterno, que obstaculizan o impiden el desarrollo de las mutuales en materia de seguros y el manejo del sistema pensional, entre otros;
8. Caracterización jurídica en cuanto a la intervención de las mutuales en la promoción, previsión, prevención y protección social de sus asociados;

9. Reconocimiento por el Estado como entidades auxiliares de la Seguridad Social. En este sentido, para Zabala (2011) ha de partirse del reconocimiento de la función y potencialidades de la organización mutual en la transferencia de funciones del Estado, que otrora fue benefactor, hacia la sociedad civil, ya que gran parte de las funciones estatales tienen que ver con la previsión, la protección y la seguridad social, que es el campo claro, preciso y expedito para que se desarrolle el mutualismo;
10. Capacidad de desarrollar programas de ahorro y crédito popular, impidiendo su desnaturalización como entidades de intermediación financiera.

IV. Conclusiones

El régimen jurídico vigente de las mutuales en Colombia a partir de 2021 salvo en aspectos muy limitados (principalmente el poco desarrollo normativo de la integración, la supervisión exclusivamente a cargo del Estado, no consideración como entidades coadyuvantes en materia de seguridad social e incorrecto tratamiento impositivo) es adecuado a su desarrollo y consolidación, porque se ajusta bastante a los requerimientos del sector y es cónsono con la doctrina, los principios y las características generales del mutualismo a escala internacional.

V. Bibliografía

- ARANGO, M. (2005). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Medellín. Universidad Cooperativa de Colombia
- AVALOS, L. (1999). Relevancia socioeconómica de las mutualidades de previsión social en España. *Revista jurídica de Economía Social y cooperativa*, N.º 10. Valencia. Ciriec
- CALVO, J. (2008). La mutualidad de previsión social como forma social tipificada en el ordenamiento jurídico español. *La economía social en iberoamerica*. Montevideo, Cudecoop
- CARDONA, M. (1995). Sistemi di finanziamento e di fiscalizzazione delle associazioni mutualistiche. *Rivista della cooperazione*. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi
- CECCHERINI, A. (1999). Le società cooperative. *Tratado di Diritto Privado*. Volume XVII. Turín. Giappichelli
- Conamutual (2010). Comité Nacional Mutualista de la República de Colombia). *Mutualismo en Colombia. De las Carabelas al Decreto 1480 de 1989*. Medellín, Fedemutuales

- Confecoop Antioquia (2021). Colombia ya tiene la primera Ley para las asociaciones mutuales de Colombia. Medellín, Zona COOP
- CRACOGNA, D. (1992). *Mutuales. Comentario de las leyes 20.331 y 19.331*. Buenos Aires, Interoop
- ECHEVERRI, J.J. (2010). *Las asociaciones mutuales y las microfinanzas como medio para reducir la exclusión social*. Tesis. Bogotá, Universidad de los Andes
- FARRÉS, J. y FARRÉS, P. (1996). *Mutuales. Ley 20.321*. Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo
- Federación de Mutuales de Antioquia (2019). *Proyecto de ley N.º 120 de 2019 – Cámara de Representantes «Por la cual se dota a las asociaciones mutuales de identidad, autonomía y vinculación a la economía del País como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones»*. Bogotá
- GARAGHAN, P. (1988). El Mutualismo: una respuesta a la crisis en el sistema de Seguridad Social. Rosario. 7.º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencia Económica.
- GARCÍA-MÜLLER, A. (2020). *Derecho cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria*. Bogotá, Ciriec Colombia. www.ciriec-colombia.org
- MALDONADO, F. (2001). *Aspectos societarios de las mutualidades*. Madrid. Editoriales de Derecho Reunidas
- MAYORGA, J. y ESCARRIA, N. (2017). *Mutuales y la protección de activos; caso: fondo de transportes y accidentes de la cooperativa de transportadores de occidente*. Universidad Libre. Pereira
- MOIRANO, A. (2008). *Manual de Mutuales*. Buenos Aires. Lajuane
- MORENO, R. (2000). *Mutualidades, Cooperativas, Seguro y Previsión Social*. Madrid. CES.
- PACI, M. (1992). La crisi del Welfare e lo spazio della mutualità. *Rivista della Cooperazione*. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- RAMÍREZ, B. (1980). *Las Sociedades Mutuarias en Colombia: El Cooperativismo Colombiano en cifras*. Bogotá. Universidad Santo Tomás
- SAINT-JOURS, Y. (1990). *Droit de la Mutualité. La Mutualité*. Paris. Librairie Générale de Droit et de jurisprudence
- SARMIENTO REYES, A. (2021). *Principales alternativas para el desarrollo de la actividad de ahorro y crédito dentro del sector solidario*. Bogotá, AJS
- VINAY, P. y CORINALDESI, G. (1991). Cinque esperienze tipo. Dossier mutue volontaire. *Revista della cooperazione*, 7. Roma. Istituto italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- ZABALA, H. (2011). Tendencias legislativas sobre la Economía Solidaria y sus efectos en el mutualismo colombiano. *Reformas legislativas en el derecho social y solidario en Iberoamérica*. Valencia, Fundibes