

ISSN 2255-3444 (papel)

ISSN 2255-3452 (digital)

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

<https://dec.revistas.deusto.es>

# Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex — 24323-E

## Núm. 27 (2026)

*Cooperativismo y economía  
solidaria en Colombia*

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

### Sumario

#### Artículos

**Marco legal general de las cooperativas en Colombia**

Antonio José Sarmiento Reyes

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

George Alexis Santana Cetares

**La actividad aseguradora cooperativa en Colombia**

Alejandro Rodríguez Zárate

**Régimen de las asociaciones mutuales en Colombia**

Alberto García Muller (Q.E.P.D.)

**El trabajo asociado cooperativo en Colombia. Posibles causas de su escaso desarrollo**

Martha Luz Camargo de la Hoz

**El régimen tributario aplicable a las cooperativas en Colombia**

Guillermo Sandoval Medina

**Retos del fomento de la economía comunitaria, popular y solidaria contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia**

Juan Fernando Álvarez





# 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>

*Cooperativismo y economía solidaria en Colombia*



## Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

### DIRECTOR

D. Enrique Gadea Soler  
*Universidad de Deusto, España*

### CONSEJO DE REDACCIÓN

- |  |  |
|--|--|
| D. <sup>a</sup> Marina Aguilar Rubio<br><i>Universidad de Almería, España</i>    | D. Orestes Rodríguez Musa<br><i>Universidad de Pinar del Río, Cuba</i>       |
| D. <sup>a</sup> Arantza Echaniz Barrondo<br><i>Universidad de Deusto, España</i> | D. Fernando Sacristán Bergia<br><i>Universidad Rey Juan Carlos, España</i>   |
| D. Santiago Larrazabal Basañez<br><i>Universidad de Deusto, España</i>           | D. Leonardo Rafael de Souza<br><i>Universidad Católica de Paraná, Brasil</i> |
| D. José Eduardo de Miranda<br><i>Universidad José Bonifacio, Brasil</i>          | D. Carlos Vargas Vasserot<br><i>Universidad de Almería, España</i>           |

### CONSEJO ASESOR

- |  |  |
|--|--|
| D. <sup>a</sup> Pilar Alguacil Mari<br><i>Universidad de Valencia, España</i>                        | D. Alejandro Martínez Charterina<br><i>Universidad de Deusto, España</i>                                 |
| D. <sup>a</sup> Cinthia Obladen de Almendra Freitas<br><i>Universidad Católica de Paraná, Brasil</i> | D. <sup>a</sup> Deolinda Meira<br><i>Instituto Politécnico do Porto, Portugal</i>                        |
| D. Alberto Atxabal Rada<br><i>Universidad de Deusto, España</i>                                      | D. Carlos Naranjo Mena<br><i>Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador</i>                               |
| D. <sup>a</sup> Paloma Bel Durán<br><i>Universidad Complutense, España</i>                           | D. <sup>a</sup> Aitziber Mugarra Elorriaga<br><i>Universidad de Deusto, España</i>                       |
| D. Dante Cracogna<br><i>Universidad de Buenos Aires, Argentina</i>                                   | D. <sup>a</sup> Maria Elisabete Ramos<br><i>Universidad de Coimbra, Portugal</i>                         |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa<br><i>Universidad de Deusto, España</i>                             | D. Sergio Reyes Lavega<br><i>Universidad de Montevideo, Uruguay</i>                                      |
| D. <sup>a</sup> Marta Enciso Santocildes<br><i>Universidad de Deusto, España</i>                     | D. <sup>a</sup> Maria de Fátima Ribeiro<br><i>Universidad Católica Portuguesa, Portugal</i>              |
| D. <sup>a</sup> Josefina Fernández Guadaño<br><i>Universidad Complutense de Madrid, España</i>       | D. <sup>a</sup> Roxana Sánchez Boza<br><i>Universidad Nacional de San José de Costa Rica, Costa Rica</i> |
| D. Antonio Fici<br><i>Universidad de Molise, Italia</i>  | D. Ricardo Gustavo Sosa<br><i>Universidad de Nacional de Tres de Febrero, Argentina</i>                  |
| D. <sup>a</sup> Orisel Hernández Aguilar<br><i>Universidad de Pinar del Río, Cuba</i>                | D. Alexandre Soveral Martins<br><i>Universidad de Coimbra, Portugal</i>                                  |
| D. Hagen Henry<br><i>Universidad de Helsinki, Finlandia</i>  | D. Carlos Torres Morales<br><i>Universidad de Lima, Perú</i>   |
| D. <sup>a</sup> Marta Izquierdo Muciño<br><i>Universidad Autónoma del Estado de México, México</i>   | D. Paulo Vasconcelos<br><i>Instituto Politécnico do Porto, Portugal</i>                                  |
| D. Nicolás Jaquet<br><i>Universidad Nacional del Sur, Argentina</i>                                  | D. <sup>a</sup> Mirta Vuotto<br><i>Universidad de Buenos Aires, Argentina</i>                            |
| D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas<br><i>Universidad Complutense de Madrid, España</i>         |  |
| D. Alejandro Marinello<br><i>Universidad Nacional del Sur, Argentina</i>                             |  |

# Deusto Estudios Cooperativos

**N.º 27** (2026)

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

*Cooperativismo y economía solidaria en Colombia*

**Facultad de Derecho**  
Universidad de Deusto  
Bilbao 2026

**Colabora:**

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

EKONOMIA, LAN ETA  
ENPLEGU SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,  
TRABAJO Y EMPLEO

© Universidad de Deusto  
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

## Derechos de autores/as y Acceso Abierto

Se recomienda a las personas autoras que lean atentamente sus derechos. Creemos que este enfoque garantiza un acuerdo justo para ambas partes. Estas instrucciones se leen conjuntamente con el Código Ético y las Directrices para autores/as de la revista «Deusto Estudios Cooperativos (DEC)».

Los/las autores/as, mediante la entrega de sus manuscritos a **Deusto Estudios Cooperativos (DEC)**, aceptan las condiciones que se detallan a continuación sobre derechos de autores/as y se comprometen a cumplirlas. No firman ningún documento de cesión de derechos con **la Editorial (Universidad de Deusto)**.

### 1. Autoría

La persona autora debe ser la única creadora de la obra o debe actuar legalmente en nombre y con el pleno acuerdo de todos/as los/las autores/as, asegurando que quienes hayan contribuido de forma significativa sean citados como coautores/as.

Los/las autores/as garantizan que su trabajo es original; que no ha sido publicado en cualquier forma anteriormente; que no se está preparando su publicación en otra parte; que su envío y publicación no violan el Código Ético de DEC, ni los códigos de conducta, leyes o derechos de cualquier tercero.

## Copyright and Open Access

The authors are advised to read their rights carefully. We believe this approach ensures a fair agreement for both parties. These instructions should be read in conjunction with the Ethical Guidelines and the Author Guidelines of the journal “Deusto Estudios Cooperativos (DEC)”.

By submitting their manuscripts to **Deusto Estudios Cooperativos (DEC)**, the authors accept the terms and conditions set out below regarding copyright and undertake to comply with them. They do not sign any document transferring rights to **the Publisher (University of Deusto)**.

### 1. Authorship

The author must be the sole creator of the work or must act legally on behalf of and with the full consent of all the authors, ensuring that those who have made a significant contribution are cited as co-authors.

The authors warrant that their work is original; that it has not been previously published in any form; that it is not currently being prepared for publication elsewhere; and that its submission and publication do not breach the DEC’s Ethical Guidelines, nor the codes of conduct, laws or rights of any third party.

## 2. Derechos de autores/as y explotación

Cuando los/las autores/as envían un artículo para su revisión y publicación, aceptan que el artículo se publique bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En concreto, permiten a la Editorial (Universidad de Deusto) editar y maquetar el artículo, que se incluirá en un próximo número y se distribuirá en cualquier medio online y offline, ahora conocido o desarrollado en el futuro, que la Editorial considere necesario para promocionar el artículo, los/las autores/as y la revista.

- a) **Los/las autores/as conservan los derechos de propiedad intelectual sobre su obra, pero conceden a la Editorial (Universidad de Deusto) el derecho exclusivo libre de pago o gratuito de primera publicación, de explotación y sublicencia** de la obra en todo el mundo, en todas las formas y medios de expresión, para fines de información, difusión, divulgación, educación e investigación, incluida su inclusión en las bases de datos en las que la revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.
- b) Los/las autores/as **retienen el derecho a presentar, exhibir, distribuir, desarrollar y publicar** su trabajo para progresar en su carrera científica con la debida anotación de su publicación original en DEC. En este sentido, pueden disponer de su artículo para su archivo en repositorios o en páginas web personales, así como

## 2. Copyright and Exploitation Rights

When the authors submit an article for review and publication, they agree that the article will be published under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Specifically, they grant the Publisher (University of Deusto) permission to edit and format the article, which will be included in a forthcoming issue and distributed via any online or offline medium, whether currently known or developed in the future, that the Publisher deems necessary to promote the article, the authors and the journal.

- a) **The authors retain the intellectual property rights to their work, but grant the Publisher (University of Deusto) the exclusive, royalty-free right to first publish, exploit and sub-license** the work worldwide, in all forms and media, for the purposes of information, dissemination, public outreach, education and research, including its inclusion in the databases in which the journal is indexed and in the institutional repository of the University of Deusto.
- b) The authors **retain the right to present, display, distribute, adapt and publish** their work in order to further their academic careers, provided they give due credit to their original publication in DEC. In this regard, they may make their article available for archiving in repositories or on personal websites, as well as use

utilizar copias para fines docentes o como base para futuras investigaciones, con la referencia o anotación debida a la fuente original.

Asimismo, pueden publicar el trabajo posteriormente en otros medios o revistas, siempre que se indique claramente en la primera nota a pie de página que el trabajo fue publicado originalmente en DEC (incluyendo número, año, páginas y DOI), y de una manera que no sugiera el respaldo de la Revista y/o de la Editorial (Universidad de Deusto) a dicha publicación posterior o a otros medios o revistas en las que se haga dicha ulterior publicación.

- c) Los/las autores/as garantizan que no se han otorgado ni se otorgarán permisos, autorizaciones o licencias de cualquier tipo que puedan violar los derechos otorgados a la Editorial.

### 3. Aviso legal

La responsabilidad sobre el contenido de los trabajos publicados recae exclusivamente en los/las autores/as. Asimismo, estos asumen el compromiso de obtener los permisos necesarios para la reproducción de cualquier texto, material o ilustración proveniente de terceros. En consecuencia, serán las únicas personas responsables ante posibles denuncias por plagio o infracción de derechos de propiedad intelectual.

El acceso al contenido de **DEC** es gratuito bajo nuestra política de **acceso abierto**. No obstante, de acuerdo con la licencia

copies for teaching purposes or as a basis for future research, provided they give due credit to the original source.

Furthermore, they may subsequently publish the work in other media or journals, provided that the first footnote clearly states that the work was originally published in DEC (including the issue number, year, page numbers and DOI), and in a manner that does not suggest that the Journal and/or the Publisher (University of Deusto) endorses such subsequent publication or the other media or journals in which it appears.

- c) The authors warrant that no permissions, authorisations or licences of any kind have been or will be granted that might infringe the rights granted to the Publisher.

### 3. Legal notice

Responsibility for the content of published works lies solely with the authors. Furthermore, they undertake to obtain the necessary permissions for the reproduction of any text, material or illustration sourced from third parties. Consequently, they shall be solely liable for any claims of plagiarism or infringement of intellectual property rights.

Access to **DEC** content is free of charge under our **open access** policy. However, in accordance with the **CC BY-NC-ND 4.0** licence, the

**CC BY-NC-ND 4.0**, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos; tanto los usos comerciales de los artículos, como cualquier modificación, alteración, adaptación o traducción de la obra (obras derivadas) que se pretenda distribuir requerirá el permiso expreso previo por escrito del titular de los derechos.

authors of the articles must always be cited; both commercial use of the articles and any modification, alteration, adaptation or translation of the work (derivative works) intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

# Deusto Estudios Cooperativos

N.º 27 (2026)

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

## Sumario

---

<b>Presentación de la revista</b>	13
Marco legal general de las cooperativas en Colombia <i>General legal framework for cooperatives in Colombia</i> Antonio José Sarmiento Reyes	15
Organizaciones de la economía solidaria que desarrollan operaciones de ahorro y crédito en Colombia. Aproximación a sus características, supervisión y regulación <i>Solidarity Economy Organizations Developing Savings and Credit Operations in Colombia: An Approach to Their Characteristics, Supervision, and Regulation</i> George Alexis Santana Cetares	37
La actividad aseguradora cooperativa en Colombia <i>The cooperative insurance activity in Colombia</i> Alejandro Rodríguez Zárata	59
Régimen de las asociaciones mutuales en Colombia <i>Regulation of mutual associations in Colombia</i> Alberto García Muller (Q.E.P.D.)	87
El trabajo asociado cooperativo en Colombia. Posibles causas de su escaso desarrollo <i>Cooperative Associated Work in Colombia: Possible causes of its limited development</i> Martha Luz Camargo de la Hoz	111

El régimen tributario aplicable a las cooperativas en Colombia <i>Tax regime applicable to cooperatives in Colombia</i> Guillermo Sandoval Medina	129
Retos del fomento de la economía comunitaria, popular y solidaria contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia <i>Challenges in promoting the community-based, popular, and solidarity economy outlined in Colombia's National Development Plan</i> Juan Fernando Álvarez	153
<b>Relación de evaluadores</b>	177

## **Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una publicación que puede considerarse como la sucesora del *Anuario de Estudios Cooperativos*, una revista esta última que, desde su nacimiento en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista *Deusto Estudios Cooperativos*, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del *Anuario de Estudios Cooperativos*, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos* constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de

un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los ideales de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico está dedicado al cooperativismo en Colombia. Con él se pretende presentar una visión de las manifestaciones principales que caracterizan al cooperativismo en este país y está integrado por las notables contribuciones de los profesores y estudiosos del cooperativismo: Antonio José Sarmiento, George Alexis Santana Cetares, Alejandro Rodríguez Zárate, Alberto García Muller (Q.E.P.D.), Martha Luz Camargo de la Hoz, Guillermo Sandoval Medina y Juan Fernando Álvarez.

A todos ellos, nuestro agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación. Asimismo, nuestro especial agradecimiento a Antonio José Sarmiento Reyes, sin cuyo apoyo e intermediación no hubiese sido posible la publicación de este número monográfico.

Un afectuoso saludo cooperativo,

Enrique Gadea Soler  
*Director de la revista Deusto Estudios Cooperativos*

# Marco legal general de las cooperativas en Colombia

## General legal framework for cooperatives in Colombia

Antonio José Sarmiento Reyes

Abogado de la Universidad de Los Andes (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3494>

Recibido: 5 de marzo de 2026

Aceptado: 16 de marzo de 2026

Publicado en línea: mayo de 2026

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Características de la legislación general sobre cooperativas.—3. Definición legal de cooperativa.—4. Clasificación de las cooperativas y actividades que pueden desarrollar.—5. Acuerdo cooperativo y constitución de las cooperativas.—6. Asociados de las cooperativas.—7. Régimen económico y responsabilidad limitada.—8. Órganos de administración y vigilancia.—9. Registro y supervisión.—10. Conversión y transformación de las cooperativas.—11. Régimen tributario.—12. Integración de las cooperativas.—13. Conclusiones y visión hacia el futuro.—14. Bibliografía general.

**Summary:** 1. Introduction.—2. Characteristics of general legislation on cooperatives.—3. Legal definition of a cooperative.—4. Classification of cooperatives and activities they can develop.—5. Cooperative agreement and constitution of cooperatives.—6. Cooperative members.—7. Economic regime and limited liability.—8. Management and oversight bodies.—9. Registration and supervision.—10. Conversion and transformation of cooperatives.—11. Tax regime.—12. Integration of cooperatives.—13. Conclusions and vision for the future.—14. General bibliography.

**Resumen:** En este artículo se busca dar una visión general sobre la legislación cooperativa vigente en Colombia, destacando los aspectos centrales del sector cooperativo y las entidades estatales de fomento y supervisión, así como sobre la estructura legal al interior de las cooperativas. Todo esto dentro de un marco más amplio denominado: «sistema de la economía solidaria» que incluye, además de las cooperativas, a los fondos de empleados, las asociaciones mutuales y otras organizaciones sin ánimo de lucro.

**Palabras clave:** Ley de cooperativas, clasificación de las cooperativas, órganos de administración y vigilancia, régimen económico, régimen tributario, supervisión estatal.

**Abstract:** This article aims to provide an overview of current cooperative legislation in Colombia, highlighting key aspects of the cooperative sector and the state entities responsible for its promotion and oversight, as well as the legal structure within cooperatives. All of this is framed within the broader context of the «solidarity economy system,» which includes not only cooperatives but also employee funds, mutual associations, and other non-profit organizations.

**Keywords:** Cooperatives law, classification of cooperatives, administrative and supervisory bodies, economic regime, tax regime, state supervision.

---

## 1. Introducción

La Ley 454 de 1998 institucionalizó el denominado: «Sistema de la Economía Solidaria» en Colombia, el cual está conformado por las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas, así como otro tipo de organizaciones empresariales de derecho privado, sin ánimo de lucro, que cumplan las características señaladas en dicha Ley.

No solo las personas jurídicas nominadas (contempladas expresamente en las normas vigentes) pueden formar parte de este sistema, sino también, otro tipo de personas jurídicas innominadas que creen los particulares dentro de los parámetros que señala la Ley 454 de 1998

El sector cooperativo es el más amplio dentro del sistema de la economía solidaria, tanto en número de organizaciones como de asociados y en relación con el valor de sus activos.

Colombia tiene una legislación especial para las cooperativas, así como una forma de organización jurídica específica para este tipo de entidades. La Ley general de cooperativas es la Ley 79 de 1988<sup>1</sup>, pero existen varias leyes y decretos reglamentarios que se ocupan del tema, bien sea teniendo en cuenta el tipo de cooperativa o, en la mayoría de los casos, la actividad económica que desarrollan. La forma jurídica específica «cooperativa» es considerada como una empresa asociativa sin ánimo de lucro, diferente de las sociedades civiles y comerciales, así como de otras personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro.

Ha habido tres leyes generales de cooperativas en Colombia:

- Ley 134 de 1931 (derogada).
- Decreto-Ley 1598 de 1963 (derogado).
- Ley 79 de 1988 (actualmente vigente).

La Ley 134/1931 «sobre sociedades cooperativas», se elaboró tomando partes de las leyes cooperativas de Alemania, Italia, Chile y Argentina. Las cooperativas se consideraron sociedades de capital y personal variables e ilimitados, sin ánimo de lucro, sobre la base de la distribución de los beneficios a prorrata de la utilización que cada uno hiciera de los servicios (Artículo 23 Ley 134/31). A la vez, por el Decreto 139 de 1931 se creó la Superintendencia de Sociedades Cooperativas, como organismo estatal de supervisión, función que posteriormente pasó al Ministerio del Trabajo en 1938.

---

<sup>1</sup> Esta ley se puede consultar en la siguiente dirección: [www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co) (normativa/normas de gobierno/leyes)

Debido al gran desarrollo que tuvieron las cooperativas en el país, fue necesario actualizar la legislación mediante el Decreto-Ley 1598/63. Simultáneamente se expedieron otros decretos con fuerza de Ley para organizar la Superintendencia Nacional de Cooperativas y crear el Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo (Financiacoop).

La mayor limitante para las cooperativas era la imposibilidad de desarrollar ciertas actividades como ser bancos o agencias de turismo. El crecimiento de las cooperativas que ejercían la actividad financiera y el deseo de convertirse en bancos, propició la expedición de la Ley 79/88, para actualizar la legislación cooperativa: Esta ley dejó de considerarlas sociedades y las trató como asociaciones sin ánimo de lucro, aumentó la autonomía de estas entidades para decidir el número de miembros del consejo de administración y otros aspectos en el estatuto de cada entidad, y consagró la posibilidad de organizar cualquier tipo de actividad económica, social o cultural, bajo la forma cooperativa.

Posteriormente, se expidió la Ley 454 de 1998, que se encuentra vigente y es la denominada: «Ley de la Economía Solidaria»<sup>2</sup>, la cual aplica para todas las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que sean empresas y reúnan las demás características señaladas en dicha norma como organizaciones de la economía solidaria.

La Constitución Política de 1991<sup>3</sup> que actualmente rige en el país y que define a Colombia como una República Unitaria y un Estado Social de Derecho basado en la solidaridad, trae varias disposiciones que ordenan al Estado la promoción y fomento de las formas asociativas y solidarias de propiedad

La fuente constitucional para la creación de cooperativas y demás tipos de asociaciones es el Art. 38 de la Constitución Política, que consagra de manera general el derecho de libre asociación. Según dicho Artículo: «se garantiza el derecho de libre asociación para el de-

---

<sup>2</sup> En Colombia se habla de economía solidaria, en lugar de economía social. Existe números clausus para las sociedades comerciales (solo se pueden constituir las expresamente permitidas por el legislador) y numerus apertus para las entidades sin ánimo de lucro (se pueden constituir todas las que cumplan unas características generales, así no estén previstas expresamente en la ley).

<sup>3</sup> Con la Constitución Política de 1991 se dio el paso del Estado de derecho al Estado social de derecho. La antigua Constitución Política de 1886 no tenía ninguna disposición especial para las cooperativas, estas entidades se podían constituir con base en el artículo 44 que consagraba de manera general el derecho de asociación. Al tenor del art. 1o C.N. «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria,...democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».

sarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad».

En el Estado Social de Derecho colombiano, el principio de igualdad tiene un contenido especial, que permite que el Estado trate de manera desigual con el fin de proteger a las personas menos favorecidas y así mismo, promover las organizaciones solidarias en lugar de otro tipo de entidades que persiguen fines de lucro. Según el art. 13 de la Constitución Política: «Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y **oportunidades...El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...**» (*se resalta*). De allí derivan las normas que ordenan al Estado la promoción y fomento de las formas asociativas y solidarias de propiedad, en especial, los artículos 58, 60 y 333.<sup>4</sup>

La legislación cooperativa forma parte del denominado: «Sistema de la Economía Solidaria» que tiene una ley general (Ley 454/98) y está conformado por tres subsistemas: a) El sector solidario, b) los organismos de apoyo y c) las entidades estatales de fomento y supervisión.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El art. 58, inciso 3o C.P., dispone expresamente que «El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad».

El art. 60 C.P. preceptúa que «El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

«Cuando el estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La Ley reglamentará la materia».

El art. 333, inciso 3o C.P. dispone que «La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial».

<sup>5</sup> El sector solidario está integrado por las cooperativas y otras formas de asociaciones que son empresas sin ánimo de lucro con características semejantes a las cooperativas. Dentro las organizaciones de la economía solidaria, después de las cooperativas, las más importantes son los fondos de empleados y las asociaciones mutuales. Para el año 2011 había 7.848 cooperativas, 2.012 fondos de empleados y 292 asociaciones mutuales, según CONFECOOP, informe de 2012. Los organismos de apoyo son el FONES (Fondo de Fomento de la Economía Solidaria) y el CONES (Consejo Nacional de la Economía Solidaria), que en la práctica no han tenido mayor relevancia, pues los organismos de integración nacional CONFECOOP (para las cooperativas) y ANALFE (para los fondos de empleados) han llevado la vocería de sus respectivas organizaciones. Los organismos estatales de fomento y supervisión son, principalmente, la Superintendencia de la Economía Solidaria, el FOGACOOP (Fondo de garantías para las Cooperativas) y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (que forma parte del Ministerio del Trabajo y está encargado del fortalecimiento y promoción del sector solidario).

El Código Civil (de 1873) y el Código de Comercio (de 1971) solo se aplican de manera subsidiaria a las cooperativas, por remisión, cuando hay vacíos en la Ley de Cooperativas y estos vacíos no se pueden llenar con los principios y la doctrina cooperativas, ni con la Ley de Economía Solidaria o con las leyes especiales para los fondos de empleados, asociaciones mutuales y otras organizaciones de la economía solidaria.<sup>6</sup>

## 2. Características de la legislación general sobre cooperativas

La Ley 79/88 (Ley General de Cooperativas), en su estructura original trataba todos los aspectos relacionados con la materia, pero en los últimos años ha sufrido varias modificaciones y ha sido objeto de numerosas reglamentaciones. En su esencia conserva los aspectos fundamentales acerca de la definición y clases de cooperativas, sus órganos de administración y control, los derechos y deberes de los asociados, el régimen económico y las instituciones jurídicas especiales como el acto cooperativo y el acuerdo cooperativo.

Las modificaciones más importantes han sido: en materia de constitución y registro, los decretos de supresión de trámites de la administración pública (especialmente el Decreto-Ley 2150 de 1995 y el Decreto-Ley 0019 de 2010); en el tema de la actividad financiera cooperativa (la Ley 454/98 y la Ley 795 de 2003, que han modificado el Estatuto Orgánico Financiero); y en materia de supervisión (la Ley 454/88, que creó la Superintendencia de la Economía Solidaria).

Existen varias normas de rango legal y reglamentario que han venido desarrollando la legislación cooperativa. Las más importantes son: la Ley 1233 de 2008, que se ocupa del tema de la seguridad social en las cooperativas de trabajo asociado y la Ley 2069 de 2020, sobre emprendimiento, que redujo el número de asociados exigidos para constituir una cooperativa de 20 a solo 3.

En el sistema jurídico colombiano existen las denominadas «leyes estatutarias» que se ocupan de manera íntegra de ciertas materias, sin

---

<sup>6</sup> En cuanto a la forma de llenar los vacíos de la ley de cooperativas, el Art. 158 de la Ley 79/88 preceptúa que: «Los casos no previstos en esta ley o en sus reglamentos, se resolverán primeramente conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados.

«En último término se recurrirá para resolverlos a las disposiciones generales sobre asociaciones, fundaciones y sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las cooperativas».

importar la naturaleza jurídica de las empresas o personas a las que se aplican. El Estatuto Tributario, por ejemplo, regula todo el tema de impuestos en Colombia en el orden nacional. Por lo tanto, no es posible expedir una ley especial tributaria para las cooperativas, como en otros países, sino solamente consagrar algunos preceptos especiales dentro del Estatuto Tributario que traten de las cooperativas. Igual sucede en materia financiera: el Estatuto Financiero se ocupa de todo el tema de la actividad financiera y se aplica no solo a los bancos comerciales sino a las cooperativas financieras (que pueden desarrollar la actividad con asociados y terceros) y a las cooperativas de ahorro y crédito (que solo pueden prestar servicios a sus asociados), así como a los bancos cooperativos.<sup>7</sup>

Este sistema de «leyes estatutarias» dificulta a las cooperativas tener leyes especiales para sus distintas actividades que sean acordes con su identidad y fines perseguidos, pues los principios que orientan el Estatuto Tributario o el Estatuto Financiero, así como la gran mayoría de sus disposiciones, están contemplados pensando en las empresas comerciales y los bancos.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, que es el organismo de supervisión estatal de las cooperativas y organizaciones de la economía solidaria y que tiene una competencia residual excluyente, esto es, que supervisa a todas las organizaciones del sector solidario que no tengan una supervisión especializada por su actividad, tiene dos grandes compilaciones normativas: la Circular Básica Jurídica 20 de 2020 y la Circular Básica Contable y Financiera 22 de 2020. La primera recopila y sistematiza todas las disposiciones expedidas por la Supersolidaria sobre los aspectos jurídicos, y la segunda el tema contable y financiero. Esto ha facilitado enormemente al sector conocer el régimen legal y el contable y que le son aplicables, en aspectos puntuales.

---

<sup>7</sup> Las cooperativas de ahorro y crédito solo pueden captar ahorro y efectuar créditos a sus asociados, son supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Las cooperativas financieras, pueden extender sus servicios a terceros no asociados y desarrollar más operaciones que las cooperativas de ahorro y crédito, entre otras, pueden efectuar operaciones de cambio internacional, captar certificados de depósito a término (CDT) y otorgar avales. Son supervisadas por la Superintendencia financiera, que supervisa los bancos comerciales. Los bancos cooperativos, podrían prestar servicios a terceros no asociados, adicionalmente a las operaciones que pueden realizar las otras clases de cooperativas, podrían tener cuentas corrientes bancarias y desarrollar todas las operaciones autorizadas a los bancos comerciales. Serían supervisados por la Superintendencia Financiera.

Los bancos cooperativos, que en 1995 eran 3 desaparecieron debido a la crisis financiera cooperativa de los años 90, pero están próximos a volver a ser autorizados al menos 3 nuevos bancos cooperativos.

En efecto, la Circular Básica Contable y Financiera (Circular 22 de 2020 de la Supersolidaria) regula detalladamente los activos, pasivos y patrimonio de las cooperativas y demás organizaciones solidarias, incluyendo instrucciones concretas sobre el régimen de inversiones, la cartera de crédito, el fondo de liquidez, la presentación de los estados financieros, los indicadores financieros, los informes a rendir a la Supersolidaria, la utilización de los fondos y reservas, así como otros asuntos semejantes. A esto se añade el Catálogo Único de Cuentas para el sector solidario, que indica cuáles son las cuentas y subcuentas que se deben llevar en la contabilidad, así como su dinámica.

Por su parte, la Circular Básica Jurídica (Circular 20 de 2020 de la Supersolidaria) se ocupa de dar instrucciones y reglamentar materias legales. Trae un título sobre asuntos generales, como los niveles de supervisión y las entidades supervisadas; un título acerca de las cooperativas que ejercen actividad financiera y otro título sobre las que no ejercen dicha actividad. En otros títulos trae disposiciones comunes a todas las entidades, tales como la forma de llevar las actas, la realización de las asambleas generales, las reformas estatutarias, el régimen de responsabilidad de los administradores y otros que son tratados en la ley de manera muy general y que en dicha circular se desarrollan detalladamente.

Aunque es criticable la excesiva normatividad que expide el Estado para el sector solidario, estas circulares han sido bien acogidas, en especial por su gran utilidad práctica para las cooperativas y organizaciones solidarias, pues les han dado normas concretas y explicaciones didácticas sobre la forma de ajustarse a la normatividad aplicable a las mismas. Cuando la Superintendencia expide una nueva circular, modifica inmediatamente la Circular Básica Contable y Financiera o la Circular Básica Jurídica, según corresponda, e incorpora el texto respectivo. De esta manera, el sector solidario tiene certeza sobre las normas vigentes y las derogadas.<sup>8</sup>

Al igual que en muchos países de Latinoamérica, en Colombia se acoge la tesis de la autonomía del derecho cooperativo, lo cual fue consagrado expresamente por el propio legislador en el artículo 1 de la Ley 79/88, numeral 2.º, al señalar que uno de los propósitos de di-

---

<sup>8</sup> Igualmente, se ha desarrollado una cultura jurídica en el sector solidario, de tal suerte que tan pronto se expide una nueva norma, todas las organizaciones del sector son informadas y procuran ajustarse lo más pronto posible a las nuevas disposiciones. Desde luego, esto no ha evitado que existan las denominadas «pseudo-cooperativas», esto es, empresas disfrazadas de cooperativas que persiguen fines lucrativos o en ocasiones ilícitos, que aprovechan las ventajas tributarias y demás que las normas otorgan a las cooperativas para intereses ajenos a los perseguidos por las auténticas cooperativas.

cha ley es el de: «Promover el desarrollo del derecho cooperativo como rama especial del ordenamiento jurídico general.» Debido a lo anterior, existen algunas instituciones jurídicas propias del derecho cooperativo en la legislación colombiana, dentro de la cuales se destacan el acto cooperativo y el acuerdo cooperativo, que han sido desarrolladas por la doctrina latinoamericana en varios congresos de derecho cooperativo.

La Ley 79 de 1988, en su artículo 7, define el acto cooperativo de la siguiente manera:

«Son actos cooperativos los realizados entre sí por las cooperativas, o entre éstas y sus propios asociados, en desarrollo de su objeto social». El legislador colombiano ha acogido el concepto restringido de acto cooperativo (propuesto en el proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América por OCA), pues los actos que celebren las cooperativas con terceros ya no caben dentro de esta noción, sino que serían actos de comercio, civiles o de la naturaleza que corresponda.

La importancia del acto cooperativo está, entre otras razones, en delimitar el ámbito de validez material del derecho cooperativo. Para un acto entre la cooperativa y terceros no asociados, no se aplica la legislación cooperativa sino el derecho comercial, civil, administrativo, laboral o el que corresponda. Solo para los actos cooperativos, se aplica el derecho cooperativo. La diferencia fundamental con otros actos como el acto de comercio o el acto administrativo, está en la finalidad de servicio que tienen los actos cooperativos. A diferencia de una entidad con ánimo de lucro, como una sociedad comercial, en la que se celebran actos de comercio y los socios invierten un capital para obtener el mayor rendimiento posible; en las cooperativas los asociados no deben esperar la rentabilidad de sus aportes sino la prestación de unos servicios determinados. Los asociados constituyen la cooperativa para que les satisfaga sus necesidades económicas, sociales, culturales o ecológicas, no para obtener utilidades.<sup>9</sup> El derecho común y otras normas especiales solo se aplican subsidiariamente al derecho cooperativo, salvo en los casos expresamente previstos en que la ley aplique para todo tipo de organizaciones, como por ejemplo, el Estatuto del Consumidor o el Código Laboral (en las cooperativas que no son de trabajo asociado).

Por su parte, el Art. 3 de la Ley 79/88, define el acuerdo cooperativo como un contrato celebrado por un número determinado de per-

---

<sup>9</sup> Según se trate de cooperativas de trabajo asociado o de servicios a los asociados, estos actos cooperativos se pueden clasificar en actos cooperativos de trabajo (brindarle un puesto de trabajo a sus asociados) o actos cooperativos de servicios (por ejemplo, comercialización, consumo, crédito, vivienda, educación).

sonas, que tiene como objetivo crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse, según la norma, con fines de interés social y sin ánimo de lucro. El inciso segundo de dicha disposición señala, además, el objeto de ese contrato, indicando que puede ser toda actividad económica, social o cultural. Hoy en día, debe entenderse ampliado este objeto a las actividades ambientales, de conformidad con el artículo de 2 de la Ley 454/98.

### 3. Definición legal de cooperativa

El legislador colombiano definió expresamente las cooperativas en el art. 4 de la Ley 79/88, inciso 1.º, según el cual «Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general».<sup>10</sup>

De esta definición se pueden derivar las siguientes características que, desde el punto de vista legal, corresponden a toda cooperativa en Colombia<sup>11</sup>: Empresa asociativa, Sin ánimo de lucro, Criterio de identidad y Finalidad de servicio.

En la legislación colombiana está claro que las cooperativas tienen una doble naturaleza: son grupos de personas unidas por un interés

---

<sup>10</sup> En cuanto a la cooperativa como forma jurídica especial, es necesario aclarar que, de manera general, las personas jurídicas en el derecho privado colombiano se dividen en fundaciones, asociaciones y entidades unipersonales. Las fundaciones se definen como patrimonios con una destinación específica, las asociaciones como grupos de personas unidas por un interés común y las entidades unipersonales son personas jurídicas creadas por una sola entidad, como el caso de las sociedades anónimas simplificadas de un solo accionista (S.A.S.) o las denominadas «instituciones auxiliares» del cooperativismo y de la economía solidaria, que son constituidas por una sola cooperativa u otro tipo de organización solidaria.

Dentro del género asociaciones, se diferencia entre las sociedades (civiles y comerciales) que son consideradas entidades con ánimo de lucro y las asociaciones en sentido estricto, que son las asociaciones sin ánimo de lucro. Dentro de las asociaciones sin ánimo de lucro se distingue entre aquellas que son empresas (como el caso de las cooperativas y otras organizaciones de la economía solidaria) y las que no lo son (como las asociaciones gremiales, sindicatos o los partidos políticos). De allí que la legislación cooperativa considere que las cooperativas son empresas asociativas sin ánimo de lucro.

<sup>11</sup> Sarmiento Reyes, Antonio José. *Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der gesetzlichen Betrachtung der Genossenschaften in Deutschland und Kolumbien*, Magister Arbeit, Marburg, 1994, p. 20 y ss.

común y a la vez son empresas, esto es, actividades económicamente organizadas para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios.

En cuanto a la característica de ser sin ánimo de lucro, por primera vez en la legislación colombiana, el legislador consagró en el art. 4 de la Ley 79 de 1988, numerales 1 y 2 del inciso segundo, una presunción legal (es decir, que admite prueba en contrario) de lo que significaba que una persona jurídica fuera «sin ánimo de lucro».

Al tenor del citado inciso: «Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro cuando cumpla los siguientes requisitos: 1. Que establezca la irrepertibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial. 2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real».

Una característica estructural de las cooperativas es el denominado *criterio de identidad*, esto es, que los trabajadores (en las cooperativas de trabajo asociado) o usuarios (en las cooperativas de consumidores o usuarios de bienes y servicios) son los mismos dueños, gestores y aportantes.

La finalidad de servicio, esto es la de satisfacer las necesidades de sus asociados, en lugar de obtener rentabilidad para repartirles utilidades; es lo que diferencia a las cooperativas de las sociedades comerciales en cuanto a los objetivos que persiguen.

Adicionalmente, del mencionado art. 3 de la Ley 79 de 1988 que define el acuerdo cooperativo, se desprenden dos características fundamentales no mencionadas en el art. 4: la de tratarse de una persona jurídica de derecho privado y la de que su objeto principal solo puede ser el desarrollo de actividades económicas, sociales, culturales o ambientales (artículo 2 de la Ley 454 de 1998). Existen otras características legales de las cooperativas en Colombia contenidas en los artículos 5 y 6 en la Ley 79 de 1988, bien de manera positiva o como prohibiciones. Dentro de estas cabe destacar las siguientes: número de asociados variable e ilimitado; patrimonio variable e ilimitado; obligación de adelantar actividades permanentes de educación cooperativa; prohibición de discriminaciones sociales, económicas, religiosas o políticas; integración cooperativa.

Al analizar en su conjunto la definición y características legales de las cooperativas en Colombia, se observa que en la Ley de cooperativas se han dejado plasmados los principios universales de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

#### 4. **Clasificación de las cooperativas y actividades que pueden desarrollar**

De la definición de cooperativa (art. 4 Ley 79/88) y de acuerdo cooperativo (Art. 3 Ley 79/88), se desprende que bajo la forma cooperativa se puede desarrollar todo tipo de actividad económica, social, cultural o ambiental. Sin embargo, se han expedido normas posteriores, como la ley de comercializadoras internacionales, que han obligado a que dichas comercializadoras se deban constituir bajo la forma de sociedades comerciales, lo cual es una contradicción con la Ley General de cooperativas. Por tratarse de normas especiales y posteriores, en la práctica se ha restringido la posibilidad a las cooperativas de adelantar este tipo de actividades. Se está trabajando en una actualización de la Ley de Cooperativas para volver a abrir esos espacios.

Las cooperativas son consideradas entidades mutualistas, no asistencialista; esto es, que benefician a sus propios asociados y no a terceros, sin embargo, de manera excepcional, se permiten operaciones con terceros, pero los excedentes que se obtengan en esas operaciones devenir a un fondo patrimonial, no repartible. La regla general la establece el artículo 10 de la Ley 79/88, según el cual: «Las cooperativas prestarán preferencialmente sus servicios al personal asociado. Sin embargo, de acuerdo con sus estatutos podrán extenderlos al público no afiliado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo. En tales casos, los excedentes que se obtengan serán llevados a un fondo social no susceptible de repartición».

En la legislación cooperativa colombiana se diferencia claramente entre las cooperativas de trabajo asociado y las conformadas por usuarios o consumidores de bienes o servicios. La Ley 79/88 tan solo da unos parámetros generales sobre las cooperativas de trabajo asociado y se ocupa en su mayor parte, de las cooperativas de usuarios o consumidores.

A raíz del abuso de las cooperativas de trabajo asociado por parte de varios empleadores que obligaron a sus trabajadores a asociarse en esa forma cooperativa, con el fin de obtener exenciones tributarias y no tener que pagar los salarios y prestaciones del Código Sustantivo del Trabajo, al igual que por presiones internas de los sindicatos colombianos y externas ante la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Los Estados Unidos de América, el Estado colombiano se vio en la necesidad de expedir normas especiales, muchos más estrictas para las cooperativas de trabajo asociado. En este orden de ideas se expidió el Decreto Reglamentario 4588 de 2006 y normas posteriores que obligan a que se paguen, por lo menos, el equivalente a los salarios y pres-

taciones del Código Sustantivo del Trabajo; la Ley 1233 de 2010, que reguló el tema de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), asimilándolo al régimen de los trabajadores dependientes; y el Decreto 2050 de 2011 que reglamentó las normas anteriores y que resultó excesivo al prohibir contratar con las cooperativas de trabajo asociado actividades misionales permanentes.<sup>12</sup>

La Ley 79 de 1988, en sus artículos 62 a 65, trae otra clasificación de las cooperativas, desde el punto de vista del número y clase de servicios que prestan a sus asociados. Las divide en cooperativas especializadas, integrales y multiactivas. Las especializadas solo prestan un determinado servicio a sus asociados, como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito. Las integrales pueden prestar servicios conexos y complementarios dentro de una misma actividad económica, por ejemplo cooperativas cafeteras o de lácteos. Las multiactivas prestan diversos servicios bajo una misma persona jurídica.

Desde el punto de vista de la supervisión del Estado, la clasificación más importante es la que surge a partir de la Ley 454/98, entre cooperativas que ejercen actividad financiera y las que no la ejercen. Las cooperativas de ahorro y crédito, solo pueden prestar sus servicios a sus propios asociados y son supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Las cooperativas financieras, pueden extender sus servicios a terceros y son supervisadas por la Superintendencia Financiera, que supervisa los bancos en Colombia. Las demás cooperativas que no ejercen actividad financiera pueden otorgar créditos a sus asociados, si así lo contempla su estatuto, y no requieren de autorización previa del Estado para desarrollar sus actividades, con algunas excepciones, como las cooperativas de salud o de transporte, por tratarse de servicios públicos.

## 5. Acuerdo cooperativo y constitución de las cooperativas

Por regla general, las cooperativas se crean mediante una asamblea de constitución, en la cual se aprueba el estatuto y se eligen los órganos de administración y vigilancia. El acta de la asamblea de constitución, así como el estatuto, son registrados en la cámara de comercio

---

<sup>12</sup> Con la expedición de las normas anteriores y la implementación de mayores controles, el efecto depurador fue inmediato, pues las cooperativas de trabajo asociado en el país llegaban a cerca de 13.000 (en su gran mayoría pseudo-cooperativas, sin autonomía respecto de los empleadores), pero después de las nuevas normas se redujeron a menos de 2.000.

del domicilio principal de la cooperativa. A partir del registro la cooperativa adquiere personalidad jurídica. A posteriori, la Superintendencia encargada de su supervisión hace un control de legalidad.

Excepcionalmente, la ley exige una autorización previa para la constitución. Es el caso concreto de las cooperativas de ahorro y crédito, las que deben ser autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Igualmente, hay casos en que se puede constituir la entidad, pero se requiere un permiso previo para su funcionamiento, como las cooperativas de salud, de transporte o de vigilancia y seguridad privada.

## 6. Asociados de las cooperativas

El número mínimo para constituir una cooperativa en Colombia es de 3 asociados desde la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento). La Ley 79 de 1988 exigía un mínimo de 20 asociados con algunas excepciones, como eran las cooperativas de trabajo asociado, mineras, piscícolas y agrícolas, que se podían crear con 10 asociados. Por su parte, los organismos de segundo grado del orden regional se pueden constituir con 5 entidades, los del orden nacional con 10 y los de tercer grado con 12.

El Decreto-Ley 1333 de 1989, contempla la figura de las precooperativas, que son personas jurídicas que aspiran a convertirse en cooperativas, pero que no tienen la capacidad técnica, autonomía o número de asociados necesarios para hacerlo. Se pueden conformar con 5 asociados y deben tener una entidad promotora que los ayude. En 5 años, prorrogables por otros 5, se deben convertir en cooperativas o disolverse y liquidarse. Con la Ley 2069 pierden su razón de ser las precooperativas.

Según el artículo 21 de la Ley 79/88 en concordancia con la Ley 2069 de 2020, pueden ser asociados de las cooperativas: a) las personas naturales mayores de edad o los mayores de 14 años, directamente, y los menores de 14 años, a través de su representante legal; b) las personas jurídicas de derecho público; c) las personas jurídicas sin ánimo de lucro; y d) las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas). Con otras palabras, por regla general, las personas con ánimo de lucro que no sean mipymes no pueden ser asociadas de una cooperativa.

Por lo demás, no hay reglas especiales para la admisión de asociados. Las condiciones especiales para serlo los deja el legislador a cada cooperativa, en su estatuto, en aplicación del principio de autonomía. La legis-

lación no prevé, tampoco, asociados no usuarios de los servicios ni financiadores de la cooperativa (es decir, asociados inversionistas no usuarios).

## 7. Régimen económico y responsabilidad limitada

El patrimonio de las cooperativas, según el artículo 46 de la Ley 79 de 1988, está conformado por: los aportes sociales individuales y los amortizados, los fondos y reservas de carácter permanente, y las donaciones y auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial.

Los aportes sociales no son títulos-valores, simplemente se acreditan mediante certificaciones o constancias expedidas según lo dispongan el estatuto (art. 48 *ibídem*). No existe un monto mínimo ni máximo para los aportes. Sin embargo, ninguna persona natural puede poseer más del 10% del total de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del 49% (art. 50 de la Ley 79 de 1988).

Cuando una cooperativa genera excedentes, estos se deben distribuir de la siguiente manera, según lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley 79 de 1988:

- Para compensar pérdidas de ejercicios anteriores.
- Para restablecer la reserva de protección de aportes sociales si esta se ha empleado, al nivel que tenía antes de su utilización.

Si se ha cumplido con lo anterior o no es necesario, el reparto se debe hacer así:

- Mínimo un 20% para la reserva de protección de aportes sociales.
- Mínimo un 20% para el fondo de educación.
- Mínimo un 10% para el fondo de solidaridad.

El restante 50% se puede destinar para:

- Aumentar los porcentajes de los fondos y reservas anteriores.
- Revalorizar aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real (máximo hasta el IPC certificado por el DANE, que es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y forma parte del Gobierno Nacional).
- Servicios comunes y seguridad social.
- Retorno a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo
- A un fondo para la amortización de aportes de los asociados. Este fondo es para que la cooperativa pueda adquirir sus propios aportes, comprándoselos a los asociados.

Como se observa, no se pueden distribuir excedentes en proporción a los aportes, solo se pueden revalorizar anualmente los mismos hasta el índice de inflación.

El Art. 56 de la Ley 79/88 dispone, además, que las cooperativas pueden crear por decisión de la asamblea general otros fondos y reservas con fines determinados. Igualmente, que pueden prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de sus reservas y fondos con cargo al ejercicio anual.

Por su parte, el Art. 9 de la Ley 79/88 señala que las cooperativas son de responsabilidad limitada.<sup>13</sup> La responsabilidad de los asociados se limita al valor de los aportes y la de la cooperativa con terceros, al monto del patrimonio social. En relación con este tema, la Ley 454/98, ordena en su artículo 6, numeral 5, que en los estatutos se debe fijar el monto de aportes sociales pagados mínimos no reducibles durante la existencia de la entidad. Esto garantiza a terceros que, aunque el patrimonio sea variable e ilimitado, siempre va a haber un mínimo irreductible con el cual les van a responder.

En cuanto a la responsabilidad de los asociados con lo cooperativa, el artículo 49 de la citada ley señala que los aportes sociales de los asociados quedan directamente afectados desde su origen a favor de la cooperativa, en calidad de garantía de las obligaciones que aquellos contraigan con la misma. Dichos aportes no pueden ser gravados por sus titulares en favor de terceros, son inembargables y solo pueden cederse a otros asociados en los casos y la forma que prevean el estatuto y reglamentos de la cooperativa.

Al retirarse un asociado solo puede reclamar el valor nominal de sus aportes y las revalorizaciones que los hayan aumentado. De conformidad con la Circular Básica Contable y Financiera, si la cooperativa está dando pérdidas no cubiertas con la reserva de protección de aportes, se toma como punto de referencia cuál es el porcentaje de participación del asociado en los aportes totales y se le aplica ese mismo porcentaje a las pérdidas, de tal suerte que se le deduce de los aportes a entregar la suma que corresponda a ese porcentaje. Esto en aplicación del principio de participación económica.

En caso de disolución y liquidación, después de pagar todos los pasivos se pueden devolver los aportes a los asociados. El remante de la liquidación debe pasar a otra cooperativa, según lo haya determinado el estatuto de la respectiva entidad o en su defecto, a un organismo de

---

<sup>13</sup> La legislación anterior (Decreto-Ley 1598/63) permitía dos clases de responsabilidad: limitada y suplementaria, a semejanza de la Ley de Prusia.

tercer grado, para investigación cooperativa. Es decir, esos recursos retornan al sector cooperativo, no al Estado, y en ningún caso pueden ser repartidos entre los asociados (artículos 120 y 121 Ley 79/88).

## 8. Órganos de administración y vigilancia

Los órganos de administración, mínimos, que debe tener toda cooperativa son:

- Asamblea General.
- Consejo de Administración.
- Gerente.

Adicionalmente, se debe contar, como mínimo, con un órgano o comité encargado de la educación cooperativa.

La asamblea general es la máxima autoridad de la cooperativa y está compuesta por los *asociados hábiles*. Por asociados hábiles se entienden los que están inscritos en el registro social, al corriente en sus obligaciones con la cooperativa y no han sido suspendidos en sus derechos (artículo 27 de la Ley 79/88).

Según la participación de los asociados, las asambleas pueden ser de asociados o de delegados. En las primeras tienen derecho a asistir todos los asociados hábiles de la cooperativa. En las segundas, debido a problemas geográficos, de costos o por el alto número de asociados, solo asisten los delegados elegidos por aquellos, cuyo número los determina el estatuto de cada cooperativa, pero no puede ser inferior a 20. No se aceptan poderes para representar a asociados ausentes.

El consejo de administración es el órgano permanente de administración de la cooperativa. A este órgano le competen todas las funciones que no estén expresamente atribuidas a ningún órgano de administración (atribuciones implícitas).

El gerente es el representante legal de la cooperativa ante terceros, está sujeto a las directrices de la asamblea general y del consejo de administración. Sus funciones, al igual que las del consejo de administración, no están señaladas en la ley, sino en el estatuto.

Los órganos de control y vigilancia de la cooperativa son dos:

- la Junta de Vigilancia y
- el Revisor Fiscal.

Las funciones de la junta de vigilancia tienen que ver con el denominado: «control social», es decir, están íntimamente relacionadas con el grupo de asociados. El respeto de sus derechos, su ingreso y retiro,

las quejas de los mismos, el debido proceso cuando se les va a sancionar o excluir, su participación en las asambleas generales, son asuntos que competen a la junta de vigilancia. La junta de vigilancia tiene que llevar a cabo el *control de los resultados sociales* y de los procedimientos correspondientes.

La competencia de la junta de vigilancia es excluyente respecto de la del revisor fiscal (artículo 40, numeral 8 de la Ley 79/88). Es decir, solo le corresponden las funciones de control y vigilancia relacionadas con el control social, que no estén atribuidas al revisor fiscal. Por su parte, al revisor fiscal le corresponden el control y vigilancia, fundamentalmente, de lo relacionado con el elemento *empresa* de la cooperativa. Sus funciones son las atribuidas en las normas legales sobre contadores públicos (básicamente la Ley 43 de 1990) y en el estatuto de la cooperativa. El revisor fiscal dictamina sobre los estados financieros que se someten a la aprobación de la asamblea general y en todas las operaciones contables de la cooperativa, debe velar porque se respeten las leyes, el estatuto y los reglamentos.

## 9. Registro y supervisión

Como se ha mencionado, el registro de las cooperativas lo llevan las cámaras de comercio.

La única norma constitucional que menciona expresamente a las cooperativas es el artículo 189, num. 24, según el cual: «Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa...24. Ejercer de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles» (se resalta). Esas funciones las ejerce el Presidente a través de las superintendencias.

La entidad estatal de supervisión para las cooperativas es, por regla general, la Superintendencia de la Economía Solidaria. Sin embargo, debido a su actividad hay cooperativas que están sometidas a la supervisión de una superintendencia especializada: las de salud a Supersalud; las de transporte, a Superpuertos y Transporte; las de vigilancia y seguridad privada, a Supervigilancia; las de servicios públicos a Superservicios Públicos y las cooperativas financieras, a la Superintendencia Financiera.

La Superintendencia de la Economía Solidaria está dividida en dos grandes secciones (delegaturas), una para las cooperativas que captan

ahorro de sus asociados (es decir, que ejercen actividad financiera) y otra para las demás cooperativas y organizaciones de la economía solidaria que no ejercen actividad financiera.

El objetivo de la supervisión es preservar la naturaleza de las cooperativas, verificar el cumplimiento de su normatividad y proteger los intereses de los asociados, los terceros y la comunidad en general (Artículo 35 Ley 454/98). Actualmente se está en el proceso de pasar del sistema de supervisión de cumplimiento a una supervisión por riesgos. Con tal fin se ha implementado el SIAR (Sistema Integral de Administración de Riesgos), el cual deben aplicar las cooperativas, según corresponda a su naturaleza y actividades.

## 10. Conversión y transformación de las cooperativas

En Colombia no es posible hacer una mixtura de cooperativas con sociedades comerciales, pues, de una parte, está prohibido que una cooperativa se transforme en sociedad comercial (Art. 6 Ley 79/88) y de otra parte, las sociedades comerciales solo pueden transformarse en otras sociedades previstas en el Código de Comercio.

En esta forma, la legislación colombiana ha mantenido una estricta diferencia entre las asociaciones sin ánimo de lucro, dentro de las cuales se encuentran las cooperativas; y las sociedades comerciales (con ánimo de lucro). De allí que la palabra «asociado» se reserve para los miembros de las primeras y la palabra «socio» para los de las segundas.

Las cooperativas solo pueden transformarse en otras organizaciones de la economía solidaria, previa autorización de la Superintendencia de la Economía Solidaria. La ley solo habla en dos casos de conversión: de precooperativa a cooperativa; y de cooperativa de ahorro y crédito a cooperativa financiera. La diferencia consiste en que en la transformación se cambia la naturaleza jurídica de cooperativa a otra clase de organización solidaria (por ejemplo, fondo de empleados), mientras que en la conversión se sigue conservando la naturaleza jurídica cooperativa, pero hay un cambio sustancial del objeto social.

## 11. Régimen tributario

En el pasado, las cooperativas gozaban de muchas exenciones y beneficios tributarios. Hoy en día solo tienen beneficios en el impuesto de renta y complementarios (que son del orden nacional), y en los de industria y comercio (del orden municipal).

En cuanto a los impuestos de renta y complementarios, según el Estatuto Tributario, las cooperativas están en un régimen especial, esto quiere decir que en principio pagan como impuesto el 20% de sus excedentes (monto inferior al 35% de las sociedades comerciales), pero con la condición de que distribuyan sus excedentes de conformidad con la ley cooperativa (según se explicó).

En cuanto al impuesto de industria y comercio, es autonomía de cada concejo municipal conceder o no la exención de dicho impuesto a las cooperativas de su respectivo municipio.

En lo demás, las cooperativas se sujetan al régimen general tributario de las sociedades comerciales.

## 12. Integración de las cooperativas

El legislador colombiano permite la integración de las cooperativas (Art. 122 Ley 79/88 y siguientes), y no trae normas antimonopólicas al respecto. La ley diferencia entre las cooperativas de primer grado y los organismos de segundo y tercer grados. Las cooperativas de primer grado son las conformadas, en principio, por personas naturales. Sin embargo, el legislador permitió que en estas pudieran ser admitidas excepcionalmente personas jurídicas. Los organismos cooperativos de segundo grado son los conformados, en principio, por las cooperativas de primer grado y otras personas jurídicas sin ánimo de lucro. No obstante, el legislador también permitió, excepcionalmente, que personas naturales formaran parte de los organismos de segundo grado, lo cual los desnaturaliza. Finalmente, los organismos de tercer grado están compuestos por los de segundo grado.

De los 32 departamentos en que se divide el país, existen 15 que tienen una asociación regional de cooperativas. Estas asociaciones están integradas, a su vez, en la CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA (CONFECOOP), organismo de tercer grado que las agrégia.

A pesar de la importancia que han tenido CONFECOOP y las asociaciones regionales, el porcentaje de cooperativas que se integran en los departamentos sigue siendo bajo. De allí que en el proyecto de ley que está trabajando CONFECOOP se haya propuesto obligar por ley a que las cooperativas se asocien, al menos, a un organismo de integración gremial.

En cuanto a la integración económica, esta ha sido, igualmente, débil. Son pocas las entidades que se han agrupado, como las cooperativas de ahorro y crédito y las financieras, o las cafeteras.

### 13. Conclusiones y visión hacia el futuro

Colombia tiene una larga tradición en legislación cooperativa que viene desde 1931, cuando se expidió la primera ley. A nivel latinoamericano es uno de los países en los que más se ha desarrollado el cooperativismo, así como el tema legal cooperativo.

Existe no solo una legislación especial, sino una forma jurídica propia para las cooperativas. El país ha acogido la doctrina cooperativa y la legislación se orienta por los principios universales reconocidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

Actualmente, la Confederación de Cooperativas de Colombia trabaja en un proyecto de ley para actualizar la ley de cooperativas vigentes, que es la Ley 79/88.

Los temas más importantes serían: Actualizar el régimen económico y revisar los porcentajes de destinación de excedentes). Igualmente, estudiar nuevas formas de fortalecer el patrimonio institucional (propiedad solidaria irrepertible). Se estudia la posibilidad de volver obligatoria la integración gremial, como en algunas legislaciones, pues los organismos de integración son muy débiles ya que la gran mayoría de las cooperativas no se asocian a ninguno. No se considera que esto viole el derecho de libre asociación, pues quienes escogen la forma cooperativa deben regirse por sus principios, uno de los cuales es el de integración. No se van a tocar temas como los tributarios o de supervisión del Estado, pues esto dificultaría el trámite legislativo ante el Congreso y lo que se quiere es actualizar la ley general de cooperativas. Posteriormente se expedirían normas especiales para materias específicas o algunas clases de cooperativas.

### 14. Bibliografía general

CRACOGNA, FICI, HENRY. Manual Internacional de Derecho Cooperativo (International Handbook of Cooperative Law). Editorial Springer. Heidelberg (Alemania), 2013.

Fundación Iberoamericana de Economía Social. Reformas legislativas en el derecho Social y Solidario Iberoamericano. Madrid (España). 2011.

GARCÍA-MÜLLER, Alberto. (2020). *Derecho cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria*. Bogotá, Ciriec Colombia. [www.ciriec-colombia.org](http://www.ciriec-colombia.org)

GUARÍN TORRES, Belisario. La Autonomía del Derecho Cooperativo. Ponencia Presentada en el I Encuentro Nacional de Abogados sobre Derecho Cooperativo. Santafé de Bogotá, D.C., 1991.

Instituto de Estudios del Ministerio Público. Políticas Públicas y Cooperativismo en Colombia. 30 años de encuentros y desencuentros. Bogotá, D.C., 2011.

- KATIME, Abraham O. y SARMIENTO REYES, Antonio José. *Hacia la construcción del Derecho Solidario en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia-Dansocial. Medellín, 2005.
- MÁRQUEZ CORREAL, Ismael. *Reseña Histórica de la Economía Solidaria en Colombia*. Fondo Editorial Cooperativo, Ediciones Coocentros, Bogotá, D.C., 1981.
- RODRÍGUEZ ZARATE, Alejandro: *Una mirada transversal al cooperativismo de mercado*, *Ámbito Jurídico*, Bogotá, 24 de enero de 2017, disponible en <https://www.ambitojuridico.com/noticias/mercantil-propiedad-intelectual-y-arbitraje/una-mirada-transversal-al-cooperativismo-de>
- SARMIENTO REYES, Antonio José. *Las Asambleas Generales de las Cooperativas*. Pontificia Universidad Javeriana., Bogotá, D.C., 2010.
- SARMIENTO REYES, Antonio José. *Curso de Derecho de la Economía Solidaria*. Universidad Cooperativa de Colombia. Conferencias. Bogotá, D.C., 2009.
- SARMIENTO REYES, Antonio José y GUARÍN TORRES, Belisario. *Aspectos Legales de la Gestión Cooperativa*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C., 2003.
- SARMIENTO REYES, Antonio José, *Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der gesetzlichen Betrachtung der Genossenschaften in Deutschland und Kolumbien (Diferencias y similitudes en el tratamiento legal de las cooperativas en Alemania y Colombia)*, Trabajo de Magister, Magna cum Laude, Universidad de Marburg, Alemania R.F., Marburg, 1994.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Jurídica No 007 de 2008.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008.
- 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.
- URIBE GARZÓN, Carlos, JARAMILLO, Francisco de Paula y GUARÍN TORRES, Belisario. *Crítica de la Legislación Cooperativa*. Fondo Nacional Universitario. Bogotá, 1991.
- Universidad Cooperativa de Colombia. *Construcción de líneas de investigación en la Facultad de Derecho*. Medellín, 2007.

# 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.

(...).».<sup>1</sup>

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:

---

<sup>1</sup> 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*.<sup>2</sup>

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*.<sup>3</sup>

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*.<sup>4</sup>

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.

---

<sup>2</sup> Artículo 39 de la Ley 454 de 1998.

<sup>3</sup> Artículo 22 del Decreto Ley 1481 de 1989.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 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](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.»<sup>6</sup>

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.

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

### C. Cooperativas de ahorro y crédito

A la par de las cooperativas financieras, la Ley 454 de 1998, en su Artículo 39<sup>8</sup>, 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-

---

<sup>7</sup> Cifras en millones de pesos. Información al corte de diciembre de 2024.

<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup>

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.

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 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 13.095.594<sup>11</sup>

#### 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 hacía 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).<sup>12</sup>

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.

<sup>11</sup> Cifras en millones de pesos. Información al corte de diciembre de 2024.

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

Las asociaciones mutuales que realizan actividades de captación de ahorro registran activos por valor de \$616.829 y depósitos por valor de \$474.918.<sup>14</sup>

### 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

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Artículo 4 del Decreto Ley 1481 de 1989.

<sup>16</sup> Artículo 10 del Decreto 186 de 2004.

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

---

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).

<sup>18</sup> 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>

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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

<sup>21</sup> Artículo 40 de la Ley 454 de 1998.

<sup>22</sup> 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 cooperativa<sup>23</sup>, 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  $i = \% \text{ de prima } i * \text{ total de depósitos}$ »<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Resolución No. 025 del 20 de noviembre de 2015 del FOGACOO.

<sup>24</sup> 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:<sup>25</sup>

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

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

<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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

---

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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,

---

<sup>27</sup> <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.



# La actividad aseguradora cooperativa en Colombia

## The cooperative insurance activity in Colombia

Alejandro Rodríguez Zárate  
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3496>

Recibido: 7 de octubre de 2025  
Aceptado: 17 de enero de 2026  
Publicado en línea: mayo de 2026

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El concepto de actividad aseguradora.—III. La actividad aseguradora cooperativa. 1. Las cooperativas de seguros. 2. Los fondos mutuales.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía.

**Summary:** I. Introduction.—II. The concept of insurance activity.—III. Cooperative insurance activity. 1. Insurance cooperatives. 2. Mutual funds.—IV. Conclusions.—V. Bibliography.

**Resumen:** El artículo analiza la actividad aseguradora cooperativa en Colombia, a partir de sus fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales, destacando que el concepto de actividad aseguradora es más amplio que el de contrato de seguro y se caracteriza por la asunción colectiva de riesgos mediante mutualidades. Con base en este enfoque, se identifican dos modalidades principales de ejercicio de esta actividad en el ámbito cooperativo: las cooperativas de seguros y los fondos mutuales de previsión, asistencia y solidaridad.

Las cooperativas de seguros desarrollan la actividad aseguradora a través de contratos de seguro, bajo un régimen técnico y prudencial como el de las aseguradoras comerciales, aunque con particularidades derivadas de su naturaleza jurídica, especialmente en materia de capitalización, gobierno y distribución de excedentes, lo que genera desventajas competitivas.

Por su parte, los fondos mutuales constituyen recursos colectivos administrados por cooperativas, que cubren riesgos sin configurar un contrato de seguro, al no existir prima ni traslado del riesgo, sino cobertura solidaria entre asociados. Su regulación resulta fragmentaria e imprecisa, lo que dificulta su desarrollo.

El artículo concluye que la actividad aseguradora cooperativa requiere una actualización normativa que reconozca sus especificidades y permita su adecuada participación en el mercado asegurador.

**Palabras clave:** Actividad aseguradora, contrato de seguro, compañías de seguros, cooperativas de seguros, fondos mutuales.

**Abstract:** The article analyzes cooperative insurance activity in Colombia from its constitutional, legal, and jurisprudential foundations, emphasizing that the concept of insurance activity is broader than that of the insurance contract and is characterized by the collective assumption of risks through mutuality mechanisms. Based on this approach, two main forms of exercising this activity within the cooperative sphere are identified: cooperative insurance companies and mutual welfare, assistance, and solidarity funds.

Cooperative insurers carry out insurance activity through insurance contracts under a technical and prudential regime comparable to that of commercial insurers, although with particularities derived from their legal nature, especially regarding capitalization, governance, and surplus distribution, which generate competitive disadvantages.

Mutual funds, in turn, constitute collective resources administered by cooperatives that cover risks without forming an insurance contract, as there is no premium nor transfer of risk, but rather solidarity-based coverage among members. Their regulation is fragmented and imprecise, which hinders their development.

The article concludes that cooperative insurance activity requires regulatory updating that recognizes its specific characteristics and enables its adequate participation in the insurance market.

**Keywords:** Insurance activity, insurance contract, insurance companies, insurance cooperatives, mutual funds.

---

## I. Introducción

No cabe duda de que la actividad aseguradora tiene un papel destacado en cualquier economía, y que su origen está fincado en la cooperación, aún para el caso del seguro comercial.

En este sentido, Donati señaló:

«La asociación de varias personas con finalidades de asistencia y repartición de los riesgos es un fenómeno normal de la humanidad, y se puede decir que nace con ella: inicialmente la familia, después el clan y la tribu, la realizaron naturalmente. Más tarde, con el surgimiento de la organización estatal, la asociación para mutua asistencia se transforma en un fenómeno voluntario; la encontramos en la India, Persia, Palestina, Fenicia, existiendo referencias a ella en el Talud y el Código de Hammurabi.»<sup>1</sup>

De allí que para la gestión de riesgos existan diversas posibilidades, siendo los contratos de seguros apenas una de tales opciones. Por ello, López Blanco destaca cómo las modalidades históricas citadas por Donati no solo se mantienen hoy en día, especialmente a través de cooperativas, sino que se distinguen del contrato de seguro:

«Sin embargo, no puede considerarse esa forma de proceder como contrato de seguro, porque lo que caracteriza a este, la transferencia de un riesgo de una persona a otra a cambio de una contraprestación, no se daba en esos tipos de mutualidades que, inclusive hoy, se siguen practicando y, más aun (sic), están nuevamente fortaleciéndose mediante los movimientos cooperativistas.»<sup>2</sup>

Así las cosas, las cooperativas, no solo en su naturaleza jurídica sino más bien en su esencia económica y social, han venido ocupando un papel destacado en el desarrollo histórico de la actividad aseguradora.

En ese contexto, el presente estudio abordará en forma descriptiva los mecanismos a través de los cuales se desarrolla la actividad aseguradora por parte de entidades cooperativas en Colombia, planteando, igualmente, algunas reflexiones críticas sobre su regulación.

---

<sup>1</sup> Donati, Antígono: *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, Vol. 1, Milano, 1952, p. 55, citado por López Blanco, Hernán Fabio: *Comentarios al contrato de seguro*, Dupré Editores, Bogotá, 2004, p. 15.

<sup>2</sup> López Blanco, Hernán Fabio: *Op. Cit.*, p. 16.

## II. El concepto de actividad aseguradora

De lo expuesto en precedencia puede advertirse, preliminarmente, que el concepto de actividad aseguradora es más amplio que el de contrato de seguro, pues si bien el contrato de seguro es la fórmula más socorrida para el desarrollo de la actividad aseguradora, también existen alternativas que, sin dar lugar a un contrato de esta índole, se enmarcan dentro de la actividad objeto de análisis.

En el caso colombiano, los artículos 150 (numeral 19, literal d), 189 (numerales 24 y 25) y 335 de la Constitución Nacional, disponen que la actividad aseguradora es de interés público, y sólo puede ser ejercida previa autorización del Estado, de conformidad con la ley. Sin embargo, el texto constitucional no precisa una definición de lo que debe entenderse por actividad aseguradora.

Así las cosas, y en atención a la importancia de la actividad aseguradora en el entorno socioeconómico, así como por cuenta de la captación de recursos del público que ella entraña, la Constitución dispone una regulación especial para su ejercicio, limitando así la libertad de empresa.

En virtud de lo anterior, se ha entendido tradicionalmente que la actividad aseguradora es aquella a la que se dedican en forma especializada las compañías de seguros o de reaseguros, a través de contratos de seguro o de reaseguro, atendiendo especialmente lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y como consecuencia de ello, restringiéndola a aquellas sociedades anónimas o entidades cooperativas que han obtenido previa autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia para su constitución, para su funcionamiento, así como para la explotación de ramos de seguro en particular.

Sin embargo, si bien este es un criterio válido, no comprende íntegramente el alcance de la actividad aseguradora, pues como ya quedó dicho, el marco que delimita el concepto de actividad aseguradora abarca un espectro mayor que solo el del contrato de seguro.

Es así que, la Corte Constitucional, en sentencia C-940 de 2003<sup>3</sup>, señaló:

«De lo dicho pueden extraerse las siguientes conclusiones de cara al problema jurídico que se plantea en la presente demanda: (i) de la Constitución no emana que la actividad aseguradora sea exclusiva-

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencia C-940 de 2003, expediente D-4527, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

mente aquella que se desarrolla bajo la forma jurídica de contrato de seguros o de cualquier otra figura jurídica particular (criterio formal de definición); (ii) de la Constitución no emana que la actividad aseguradora sea exclusivamente aquella que desarrollan las entidades constituidas bajo la forma jurídica de compañías aseguradoras (criterio orgánico de definición); (iii) de la Constitución no emana que toda actividad que implique en alguna forma la asunción de un riesgo sea actividad aseguradora (criterio material de definición) ; (iv) de la Constitución sí emana que la actividad aseguradora conlleva el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos y que por esta razón, debe quedar sujeta a la intervención, vigilancia y control estatales, que se lleva a cabo mediante un reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, a través del mecanismo de las «leyes marco». (v) De la Constitución no emana que la intervención y vigilancia de la actividad aseguradora o de cualquier otra que involucre el manejo, aprovechamiento o inversión del ahorro público tenga que llevarse a cabo conforme a unas mismas reglas y bajo el control de un mismo órgano de supervigilancia estatal. Empero, las diferencias que se introduzcan en las modalidades de control deben aparecer justificadas, so pena de desconocer el principio de igualdad.»

Como puede colegirse, y como se indica en la sentencia cuyo aparte fue transcrito, la actividad aseguradora resulta ser un concepto jurídico indeterminado. Bajo este contexto, señala la Corte Constitucional:

«Los conceptos jurídicos indeterminados en la Constitución confieren al Congreso un amplio margen de libertad definitoria que, sin embargo, no está exento de los límites que se derivan de la subordinación general de la ley a las normas superiores, y de los referentes constitucionales y aun sociales que estén presentes en cada caso.»

Es justamente por esa razón que en la sentencia bajo análisis se determinaron los criterios a los que puede acudir el legislador para definir la actividad aseguradora, de la siguiente manera:

«Para definir el concepto de actividad aseguradora, el legislador puede acudir a diversos criterios. Uno de ellos es el criterio material, que mira a la naturaleza misma de la actividad; desde este punto de vista, por ejemplo, podría decir que actividad aseguradora es la que implica la asunción de un riesgo, cualquiera que sea la forma jurídica que revista. Otro criterio que podría ser utilizado sería el formal, que atendería principalmente a la forma jurídica utilizada para el desarrollo de la actividad; aquí podría el legislador indicar que la actividad aseguradora es la que se desarrolla bajo la forma jurí-

dica del contrato de seguros, entrando a definir este último en todos sus elementos. Podría también utilizar elementos definitorios positivos o negativos, es decir podría señalar operaciones jurídicas que considera que constituyen actividad aseguradora, y otras que no considera como tales. Otro de los criterios a que podría acudir el legislador para definir la actividad aseguradora, sería uno de naturaleza orgánica, a partir del cual podría considerar como aseguradora la actividad de ciertos entes jurídicos previamente definidos legalmente.»

En la misma providencia, la Corte Constitucional dejó sentados los fundamentos para concretar un concepto de actividad aseguradora que resulte armónico con los lineamientos de la norma superior, así como los referentes sociales antes citados, en los siguientes términos:

«[...] la Corte no pierde de vista que existen referentes no constitucionales, tanto jurídicos como económicos y técnicos, que ofrecen una noción de actividad aseguradora comúnmente aceptada. En efecto, la doctrina jurídica usualmente postula que en tal actividad humana siempre está de por medio la circunstancia de un gran número de entes económicos que soportan riesgos análogos, y que se organizan para hacer frente mutuamente a la eventualidad de su realización. La mutualidad implica la formación de un fondo común constituido con los aportes de los sujetos expuestos al peligro, con el cual se cubren los riesgos en la medida en que se presenten. La mutualidad parte de la base de que «si bien es verdad que el riesgo implica un elemento de incertidumbre para cada uno de los individuos aisladamente considerados, para la colectividad no. Porque entonces entra en juego la Ley de los Grandes Números y el Cálculo de las Probabilidades y, con ellas, la constante que regula el acaecimiento de los sucesos casuales.» **Las nociones de riesgo, de gran cantidad de entes expuestos a él y de mutualidad aparecen, tomadas en conjunto, como indicativas de la actividad aseguradora, cualquiera que sea la forma jurídica en que ella se manifieste.**» (Resaltado fuera del texto).

Esta postura ha sido ratificada por la Corte Constitucional<sup>4</sup>, tal como se evidencia en dos pronunciamientos posteriores: la sentencia

<sup>4</sup> No obstante, en la sentencia T-245 de 2014 (de tutela), reiteró los distintos criterios para que el legislador defina el concepto de actividad aseguradora (y citó la sentencia C-432 de 2010), pero la circunscribió al contrato de seguro (criterio formal). Corte Constitucional colombiana, sentencia T-245 de 2014, expediente T- 4.128.903, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

C-432 de 2010<sup>5</sup>, y la sentencia C-422 de 2016<sup>6</sup>. En esta última providencia, la Corte planteó lo siguiente:

«La Corte en materia de actividad aseguradora ha considerado que la Carta Política no previó una definición, por lo que el legislador goza de un amplio margen de configuración al momento de establecer el criterio definitorio de la misma (material, formal, orgánico, etc.), que se encuentra sujeta a los valores, principios y derechos constitucionales. Ha explicado que del ordenamiento superior no se desprende que dicha actividad sea exclusivamente la que se desarrolla como contrato de seguros u otra figura jurídica —criterio formal— o solo aquella que cumplen las compañías aseguradoras —criterio orgánico—. Tampoco que toda actividad que implique la asunción de un riesgo sea aseguradora —criterio material— o que la intervención y vigilancia deba llevarse a cabo bajo unas mismas reglas y un mismo órgano.

«La doctrina jurídica brinda una noción generalmente aceptada de actividad aseguradora consistente que en ella siempre está de por medio la circunstancia de un gran número de entes económicos que soportan riesgos análogos y que se organizan para hacer frente mutuamente a la eventualidad de su realización.»

En síntesis, podemos definir la actividad aseguradora como aquella en la que pluralidad de agentes económicos soportan conjuntamente riesgos más o menos homogéneos a través de un fondo común (mutualidad). La actividad aseguradora se materializa a través de diversas figuras jurídicas, entre ellas el contrato de seguro, por lo que aquella es un género y este una de sus especies.

### III. La actividad aseguradora cooperativa

Bajo la premisa expuesta en el acápite anterior, nos proponemos desarrollar en este aparte las modalidades de actividad aseguradora cooperativa, en Colombia.

En opinión del profesor Efrén Ossa, la actividad aseguradora cooperativa se desarrolla a través de la sociedad mutua, la sociedad de interaseguradores y la sociedad cooperativa. En tal sentido, señaló:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencia C-432 de 2010, expediente D-7946, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>6</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencia C-422 de 2016, expediente D-11129, magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

«La sociedad mutua y la de interaseguradores carecen, entre nosotros, de un estatuto legal que regule sus actividades. No existen en Colombia. No por eso hemos de prescindir de una descripción, así sea somera, de sus caracteres específicos. La cooperativa, en cambio, aun la de seguros, se halla legalmente institucionalizada y ofrece un ejemplo práctico a través de una empresa seria, progresista y bien administrada.»<sup>7</sup>

Como bien lo aclaró el profesor Ossa, no existen en Colombia sociedades mutuales ni de interaseguradores, por lo que no pueden considerarse como parte de la actividad aseguradora cooperativa en nuestro país. Sin embargo, es común encontrar referencias a las sociedades mutuales o al seguro mutua como si fuera el desarrollado a través de aseguradoras cooperativas, lo que, a nuestro modo de ver, no se ajusta al marco general de las sociedades mutuales, como tampoco al de las aseguradoras de naturaleza cooperativa.

Sobre este aspecto, el profesor Andrés Ordóñez, sostuvo:

«En Colombia, el seguro mutua no se explota aisladamente sino asociado a la actividad de las cooperativas especializadas de seguros, las cuales, mientras limiten la prestación de sus servicios a los miembros de la cooperativa, resultan ser, de hecho, aseguradoras mutuales, ya que el reparto de beneficio o pérdidas entre los cooperados al final de cada ejercicio, a través del reintegro de los llamados 'excedentes cooperativos' o de la asunción de las pérdidas del ejercicio, viene a caer a la larga dentro de los parámetros del seguro a prima variable.

«[...]

«La doctrina italiana señala con razón, como única diferencia entre el seguro mutua y el seguro explotado por una cooperativa de seguros, el hecho de que en el seguro cooperativo el asegurado primero asume la calidad de miembro afiliado de la cooperativa y en ese carácter posteriormente puede obtener la prestación del servicio del seguro, en tanto que el asegurado en el seguro mutua asume, en razón de la contraprestación del seguro, la calidad de miembro de la mutualidad, la cual se pierde desde el mismo momento en que el seguro termina por cualquier causa.»

«[...] a falta de un cuerpo de normas especiales para el seguro mutua, reglamentadoras de este tipo de seguro, ya no de carácter comercial sino de carácter civil, dada la naturaleza de la actividad cooperativa, obliga a aplicar al seguro mutua las mismas normas del Código de Comercio que rigen para el seguro comercial.

---

<sup>7</sup> Ossa G., J. Efrén: *Teoría General del Seguro. La institución*, Temis, Bogotá, 1988, p. 434.

«El seguro mutual, por lo demás, está expresamente autorizado dentro del sistema jurídico colombiano, por el decreto legislativo 1598 del 63 (sic) y su decreto reglamentario 2059 del 68 (sic), estatutos ambos que se refieren en general a la actividad de las empresas cooperativas y, dentro de esa actividad, al seguro mutual que puede ser explotado por ese tipo de empresas.»<sup>8</sup>

Coincidimos con el profesor Ossa en el sentido que en Colombia no existe reglamentación con respecto a las sociedades mutuales, como tampoco entidades de esta naturaleza. Si bien existen algunos lineamientos generales en los que éstas coinciden con las aseguradoras cooperativas, ello no necesariamente permite concluir que el seguro mutual es desarrollado por entidades de naturaleza cooperativa<sup>9</sup>, al menos por las siguientes razones:

- a) La distribución de los excedentes cooperativos (o de sus pérdidas) no implica, necesariamente, que los asociados puedan obtener retornos que conlleven o que se enmarquen en el concepto de primas variables<sup>10</sup>.

Tal distribución está reglada (artículo 54 de la Ley 79 de 1988) y solo del 50% a disposición de la Asamblea General, existe la posibilidad de generar retornos a los asociados, en función del uso de los servicios (numeral 3.º). Como es apenas una posibilidad, bien puede suceder que la Asamblea General disponga una destinación diferente, dentro del marco que establece la ley (por ejemplo, destinándolo a la revalorización de aportes o a nutrir un fondo o reserva con carácter patrimonial).

---

<sup>8</sup> Ordóñez Ordóñez, Andrés E.: *Lecciones de derecho de seguros No. 1. Cuestiones Generales y caracteres del contrato*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, pp. 12 y 13.

<sup>9</sup> «Más sutiles son las diferencias entre la sociedad mutual y la cooperativa de seguros, por lo mismo que una y otra constituyen reflejo de la misma concepción económico-social. Solo que, entre nosotros, la primera carece de viabilidad institucional, se halla desprovista de sustento en la ley —por eso mismo no existe— [...]» Ossa G., J. Efrén: *Op. Cit.*, pp. 440 y 441.

<sup>10</sup> «La prima [variable] se fija a posteriori, mediante la distribución de las pérdidas indemnizables o indemnizadas en proporción a los intereses asegurados de cada uno de los socios.» Ossa G., J. Efrén: *Op. Cit.*, p. 435; «[...] el lucro que generan las compañías que explotan el seguro mutual será repartido o redistribuido entre los mismos asegurados, que son los que constituyen a la compañía aseguradora como persona jurídica. De tal manera que en ese sentido, por esa redistribución del lucro de la compañía mutual de seguros, se llega al principio básico del seguro mutual, que es el que determina que se trata de un seguro a prima variable.» Ordóñez Ordóñez, Andrés E.: *Op. Cit.*, pp. 11 y 12.

- b) Las cooperativas de seguros pueden prestar sus servicios a personas no asociadas, es decir, asegurados que, entre otras, no tienen la posibilidad de recibir retornos de los excedentes.
- c) La reglamentación que señaló el profesor Ordóñez como marco expreso que permite el seguro mutual en Colombia (Decreto 1598 de 1963), fue derogado por la Ley 79 de 1988 (artículo 160). En todo caso, el Decreto 1598 de 1963 no hacía referencia al seguro mutual.

De forma adicional a lo expuesto, y bajo el sustento relacionado con el concepto de actividad aseguradora, las cooperativas están habilitadas legalmente para desarrollar la actividad aseguradora a través de fondos mutuales de previsión, asistencia y solidaridad, tal como se verá más adelante.

Es así que, en resumen, la actividad aseguradora cooperativa en Colombia se desarrolla a través de las cooperativas de seguros, y de los fondos mutuales de previsión, asistencia y solidaridad<sup>11</sup>.

En todo caso, por virtud de lo señalado en el artículo 335 de la Constitución Nacional, la actividad aseguradora cooperativa solo puede ser ejercida previa autorización del Estado de conformidad con la ley, y es de interés público.

## 1. *Las cooperativas de seguros*

Las cooperativas de seguros son empresas especializadas<sup>12</sup> en el desarrollo de la actividad aseguradora (numeral 5, artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y artículo 39 de la Ley 454 de 1998), a través del contrato de seguro. Es así que, en términos generales, están sujetas a la misma regulación sobre la actividad que las compañías de seguros constituidas bajo la naturaleza jurídica de sociedades anónimas (artículo 215 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), mientras que en su forma de organización y de gobierno corporativo (o mejor, de gobierno cooperativo) se rigen bajo las normas especia-

---

<sup>11</sup> Aunque bajo el concepto de actividad aseguradora previamente elaborado, la intermediación de seguros y/o reaseguros no hace parte de aquella, sí lo es del mercado asegurador. En tal sentido, vale la pena precisar que de conformidad con lo señalado en los artículos 40, 41 y 44 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, no pueden constituirse ni operar corredores ni agencias de seguros bajo la naturaleza jurídica cooperativa.

<sup>12</sup> «Serán cooperativas especializadas las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural [...]». Artículo 62 de la Ley 79 de 1988.

les propias de las cooperativas, incluido el mecanismo reglado de distribución de excedentes contemplado en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988<sup>13</sup>.

Sobre este asunto, el profesor Ossa sostuvo:

«Explotado a través de la organización cooperativa o de la empresa comercial, el seguro está sujeto a iguales presupuestos técnicos. La diferencia radica, pues, ya no en su objeto sino en el espíritu que da vida a estos dos sistemas de operación, en su forma de explotación, en su estructura legal, en su régimen interno, en la finalidad económica de quienes, como empresarios (accionistas, en la sociedad anónima, underwriting members, en Lloyd's o socios en la sociedad cooperativa), viabilizan su vigencia práctica [...]»<sup>14</sup>

De conformidad con lo previsto en el numeral 10 del artículo 20 del Código de Comercio, son mercantiles para todos los efectos legales las empresas de seguros y la actividad aseguradora. Sin embargo, a pesar de la aparente claridad de tal disposición, en lo que tiene que ver con las aseguradoras cooperativas, éstas realizan tanto actos mercantiles, como actos cooperativos; de hecho, su énfasis es la realización de actos cooperativos<sup>15</sup>.

Los actos cooperativos están definidos en el artículo 7 de la Ley 79 de 1988 como «[...] los realizados entre sí por las cooperativas, o entre éstas y sus propios asociados, en desarrollo de su objeto social.» Por lo tanto, no cabe duda de que un contrato de seguro entre una cooperativa de seguros y uno de sus asociados, es un acto cooperativo. Entre tanto, un contrato de seguro en el que las partes son la aseguradora cooperativa y una persona no asociada asumirá el carácter de acto mercantil, a la luz de lo ya reseñado del Código de Comercio<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Preferimos hacer referencia a una forma reglada de distribución de excedentes, en lugar de mencionar el carácter de entidades sin ánimo de lucro a que hace referencia la ley. Ello en la medida en que somos de la opinión que las entidades cooperativas sí tienen ánimo de lucro, aunque distinto del ánimo de lucro que tradicionalmente hace parte de las sociedades comerciales, esto es, un ánimo de lucro colectivo y solidario, en lugar de un ánimo de lucro individual.

<sup>14</sup> Ossa G., J. Efrén: *Op. Cit.*, p. 440.

<sup>15</sup> El desarrollo y evolución del concepto de acto cooperativo reviste una amplia complejidad y desborda el objeto del presente estudio. Por ello, se aborda de manera sucinta y únicamente a efectos de contrastar la generalización que sobre un acto mercantil se hace en el Código de Comercio.

<sup>16</sup> Una teoría más amplia del acto cooperativo incluye los realizados con terceros no asociados, en desarrollo del objeto social de la cooperativa. Al distinguir la Teoría Pura del Acto Cooperativo frente a la Teoría Mixta del Acto Cooperativo, Streck y de Conto señalan: «Básicamente, para la Teoría Pura del Acto Cooperativo, este esta-

Sobre esta materia, la Corte Constitucional, en sentencia C-589 de 1995<sup>17</sup>, indicó:

«En el caso colombiano, el concepto de ausencia de ánimo de lucro se mantiene explícito en la normativa que rige el sistema cooperativo, que lo consagra de manera expresa en la legislación básica contenida en la ley (sic) 79 de 1988; sin embargo, él (sic) mismo no es radical y excluyente, pues si bien hace parte de las definiciones de «acuerdo cooperativo» y de cooperativa, artículos 3 y 4 demandados parcialmente por el actor, ello no puede entenderse como una restricción, que impida a las organizaciones cooperativas realizar actos mercantiles como se señaló anteriormente, los cuales se realizan dentro del marco señalado por la Carta Política, ya que de otra forma no podrían funcionar adecuadamente, al margen de los fines que cumplen como empresas que si bien tienen objetos propios necesitan realizar actos civiles y mercantiles para participar en la vida económica, jurídica y social.

«Se reitera pues, que el legislador no les ha vedado la posibilidad de ejecutar actos mercantiles, necesarios en la dinámica de cualquier empresa moderna, y mucho menos que tal restricción se origine en el ordenamiento superior, en el cual no existe disposición alguna que así lo prevea.

«Las cooperativas, como personas jurídicas de derecho privado, realizan, en cumplimiento de su objeto social, multiplicidad de actos jurídicos; sin embargo, no todos esos actos pueden calificarse como actos cooperativos, pues ellos están definidos expresamente en el artículo 7 de la Ley 79 de 1988:

[...]

«Otros actos los realiza la cooperativa con terceros no afiliados en cumplimiento de su objeto social; en ambos casos pueden pro-

---

ría configurado, restrictivamente, solamente en las hipótesis descritas en el art. 79 de la Ley 5.764/71. Dicho de otro modo: por tal teoría, solamente serían “Actos Cooperativos”, los denominados actos internos, realizados entre cooperativas y asociados y entre cooperativas, desde que asociadas entre sí (sic). De esa forma, para la Teoría Pura del Acto Cooperativo, los actos realizados con terceros se caracterizarían como actos mercantiles. Ya para la denominada Teoría Mixta del Acto Cooperativo, además de los actos internos, podrían ser entendidos como Actos Cooperativos aquellos practicados por la sociedad cooperativa para la ejecución de sus objetivos sociales. En ese sentido, se ampliarían las posibilidades, en la medida que en las operaciones con terceros, realizadas en cumplimiento a los objetivos estatutarios de las sociedades cooperativas, se configurarían como Actos Cooperativos y no como actos mercantiles.» Streck, Lenio Luiz, y de Conto, Mario: «Una mirada hermenéutica sobre el acto cooperativo», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 44, p. 115.

<sup>17</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencia C-589 de 1995, expediente D-962, magistrado ponente Fabio Morón Díaz.

ducirse, como de hecho se producen, actos comerciales, sin que con ello se desvirtúe o contrarie el objeto social de dichas empresas, o se vulnere disposición superior alguna. [...]

«El destino que señala la norma citada para los excedentes obtenidos por el desarrollo de operaciones con terceros no afiliados, las cuales pueden ser de naturaleza mercantil, desde ningún punto de vista puede considerarse contrario a las disposiciones del ordenamiento superior, pues tal previsión se ajusta en todo al objeto esencial de las cooperativas, en tanto organizaciones solidarias que dependen por el interés de sus asociados.»

El efecto práctico más relevante de la distinción entre los actos cooperativos y los actos mercantiles, en este caso, resulta ser que los excedentes obtenidos de las operaciones con no asociados (mercantiles) deberán llevarse a un fondo social no susceptible de repartición, como lo establece el artículo 10 de la Ley 79 de 1988.

Sin perjuicio de lo anterior, los contratos de seguro celebrados por cooperativas de seguros se sujetan íntegramente a las disposiciones contenidas en los artículos 1036 y ss. del Código de Comercio, además de lo que para el efecto establecen otras normas especiales, que igualmente aplican a los contratos de seguro celebrados por compañías de seguros constituidas bajo la naturaleza jurídica de sociedad anónima (por ejemplo, lo previsto en el artículo 4.º de la Ley 389 de 1997 en materia de seguros de manejo y riesgos financieros, y de responsabilidad).

De otro lado, las principales características de las cooperativas de seguros son las siguientes:

- a) Están sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia (literal a, numeral segundo, artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).
- b) Su constitución, funcionamiento y explotación de ramos de seguros, está sujeta a sendas autorizaciones con carácter previo, por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia (artículos 38, 53 y 184 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero). Para tales efectos, deben cumplir, entre otros, con los requisitos de capital mínimo previstos en el artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Para la explotación de los distintos ramos de seguros, es posible optar por el régimen de autorización general previsto en el numeral 1.1.1. del Capítulo II, Título IV, Parte II, de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre que se cumplan las condiciones allí indicadas. En caso

contrario, deberá surtir el trámite propio del régimen de autorización individual contemplado en el numeral 1.1.2. de la misma disposición.

Adicionalmente, en atención a lo previsto en el numeral 3.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las cooperativas de seguros «[...] cuyo objeto prevea la práctica de operaciones de seguros individuales sobre la vida deberán tener exclusivamente dicho objeto, sin que su actividad pueda extenderse a otra clase de operaciones de seguros, salvo las que tengan carácter complementario.»

- c) Los miembros del Consejo de Administración (Junta Directiva), los representantes legales, los revisores fiscales y los oficiales de cumplimiento<sup>18</sup>, deben posesionarse ante la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera previa al ejercicio de sus cargos (literal g del artículo 72, numeral 3.º del artículo 73, numeral 4.º del artículo 74, numeral 3.º del artículo 79, literal g del numeral 2.º del artículo 326, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y numeral 1.º del Capítulo II, Título IV, Parte I, de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia)<sup>19</sup>.
- d) Deben contar con Defensor del Consumidor Financiero (principal y suplente), designado por la Asamblea General y posesionado ante la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera previa al ejercicio de su cargo (artículos 13 y ss. de la Ley 1328 de 2009, 2.34.2.1.1. y ss. del Decreto 2555 de 2010, y numeral 1.º del Capítulo II, Título IV, Parte I, de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia).
- e) A diferencia de las compañías de seguros constituidas como sociedades anónimas, las cooperativas de seguros deben contar

---

<sup>18</sup> Los oficiales de cumplimiento son los encargados, principalmente, de velar por el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SARLAFT.

<sup>19</sup> En el trámite de posesión, la Superintendencia Financiera de Colombia verifica el cumplimiento de los requisitos objetivos y las calidades subjetivas requeridas para desempeñar el cargo correspondiente de una entidad sujeta a su inspección y vigilancia. Sobre ésta, el artículo 28 del Decreto 2150 de 1995 señala: «El acto de posesión de directores, administradores, representantes legales y revisores fiscales de las entidades vigiladas por el Estado, no requerirá la presentación personal ante la entidad pública correspondiente.

«La posesión se entenderá surtida con la autorización que imparta el funcionario competente, una vez solicitada por el interesado. Con el mismo acto se entiende cumplido el juramento requerido por la ley.»

con una Junta de Vigilancia, encargada del control social (artículos 38 y ss. de la Ley 79 de 1988). Los miembros de la Junta de Vigilancia no requieren posesión ante la Superintendencia Financiera de Colombia.

- f) También como nota distintiva de las compañías de seguros que operan como sociedades anónimas, en las cooperativas de seguros a cada asociado le corresponde un solo voto en la Asamblea General, independientemente del monto de sus aportes (artículo 33 de la Ley 79 de 1988). No obstante, en las cooperativas de segundo y tercer grado, se debe «[...] establecer en los estatutos el régimen del voto y representación proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones con la entidad, o a una combinación de estos factores, fijando un mínimo y un máximo que asegure la participación de sus miembros e impidan el predominio excluyente de algunos de ellos.» (artículo 96 de la Ley 79 de 1988).

Esta circunstancia genera una problemática importante, especialmente de cara al cumplimiento de las normas sobre patrimonio técnico y patrimonio adecuado, pues son pocos los incentivos para aportar capital a la aseguradora cooperativa, al punto que permita su sostenibilidad y crecimiento<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Las aseguradoras cooperativas compiten en el mercado de seguros con las compañías de seguros tradicionales constituidas bajo la naturaleza jurídica de sociedad anónima. No se trata, entonces, de una «alternativa» al mercado, como regularmente se hace referencia al sector cooperativo. La regulación sobre el capital para las aseguradoras cooperativas constituye, sin duda alguna, una desventaja para este tipo de entidades. Para reflejar este tipo de circunstancias, hemos hecho referencia al concepto de «cooperativismo de mercado», que describimos, de manera breve, así: «Lo anterior evidencia cómo en el mercado financiero participan en calidad de oferentes tanto sociedades comerciales como entidades cooperativas, y los consumidores pueden optar por una u otra alternativa en atención a sus intereses, sus preferencias e, incluso, sus sesgos, emociones y heurísticas. Es común encontrar casos de asociados a cooperativas que no tienen productos de ahorro y/o crédito con ellas, o que teniéndolos son igualmente consumidores financieros en establecimientos de crédito de carácter mercantil. No se trata entonces de eventos en los que el Estado o el mercado no han podido o no han querido operar (no obstante existir algunos ejemplos bastante relevantes en algunas zonas del país), sino de verdadera competencia.

«Situación similar se presenta en multiplicidad de mercados, como el de seguros, el de productos lácteos, o el de transporte, por citar solo algunos ejemplos, en donde las entidades cooperativas compiten con otro tipo de sociedades por atraer a los consumidores.

«No obstante, las sociedades cooperativas verdaderamente tienen marcadas diferencias con otros tipos de sociedades, que se reflejan principalmente en sus relaciones internas. La existencia de un lucro solidario (concepto más afín a la realidad de estas en-

Si no es posible la distribución de los excedentes a los asociados en función de su participación en el capital, y a cada asociado le corresponde un voto (o algunos adicionales en los términos del artículo 96 de la Ley 79 de 1988), no habrá interés en realizar aportes importantes de capital.

Si bien el fundamento teórico es que los excedentes se reinviertan en la propia entidad, especialmente fortaleciendo las reservas patrimoniales, también se soporta en que por cuenta de la distribución de excedentes se revaloricen los aportes sociales para que mantengan su poder adquisitivo y se haga el retorno cooperativo en función de los servicios adquiridos con la entidad (artículo 54 de la Ley 79 de 1988).

Por lo tanto, se hace necesario dinamizar la regulación cooperativa, al punto que permita otros instrumentos de patrimonio, incluso aportados por no asociados, que generen los incentivos necesarios para garantizar un adecuado funcionamiento de las aseguradoras cooperativas, por ejemplo, con mayores derechos de voto en la Asamblea General y/o con remuneraciones especiales en función de los resultados empresariales<sup>21</sup>.

- g) El régimen de pólizas y tarifas, reservas técnicas e inversiones es el mismo que el de las entidades aseguradoras con naturaleza jurídica de sociedad anónima (artículos 183 y ss. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, 2.31.4.1.1. y ss. del Decreto 2555 de 2010 y numeral 2.2. del Capítulo II, Título IV, Parte II, de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia).

---

tidades que el de la ausencia de ánimo de lucro), de participación democrática (en la que por regla general a cada asociado le corresponde un voto con independencia a su aporte de capital), o de control social (ejercido principalmente a través de la Junta de Vigilancia), entre otros, son muestra de tales diferencias.

«Así las cosas, con el concepto de «cooperativismo de mercado» que hemos venido acuñando en diversos escenarios solo tratamos de reconocer la particularidad de las entidades cooperativas antes comentada, y de destacar que, en todo caso, estas actúan dentro de una economía de mercado (social de mercado, en el caso colombiano) en la que no solo existen otros agentes, sino también fallas que bien pueden ser causadas o solucionadas por tales entidades, intervención del Estado que también las impacta, y consumidores dispuestos a maximizar su bienestar con cooperativas o sin ellas.» Rodríguez Zárate, Alejandro: Una mirada transversal al cooperativismo de mercado, *Ámbito Jurídico*, Bogotá, 24 de enero de 2017, disponible en <https://www.ambitojuridico.com/noticias/mercantil-propiedad-intelectual-y-arbitraje/una-mirada-transversal-al-cooperativismo-de>

<sup>21</sup> Al respecto ver, por ejemplo, Gadea, Enrique, Sacristán, Fernando, y Vargas Vasserot, Carlos: *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 409 y ss.

Este aspecto reviste una especial importancia, toda vez que, como se dijo previamente, el artículo 335 de la Constitución Nacional le otorga el carácter de interés público a la actividad aseguradora, además de fijar algunos aspectos adicionales, por implicar el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

En este asunto, Castro y Macías sostienen lo siguiente:

«El negocio asegurador implica la latencia de los riesgos inmersos en los contratos de seguros, en otras palabras, significa que existe una distancia temporal entre la captación de los recursos del público, mediante las primas, y el pago de las indemnizaciones consecuencia de la materialización de los eventos objeto del Contrato (sic). Dicho modelo de negocio supone, por un lado, una obligación por parte de la compañía emisora de la póliza, y por el otro un derecho del asegurado, por el cual ha pagado un importe correspondiente a la prima sujeto a la materialización de un evento determinado. Esta es la razón por la que las entidades deben constituir reservas que a su vez deben estar respaldadas por activos idóneos, cuyas características no constituyan un riesgo adicional en el cumplimiento de la obligación adquirida por las aseguradoras.

«Así pues, la inversión de las reservas técnicas implica un acercamiento más profundo que el de la simple conformación de una colección de valores o instrumentos de inversión, y se ubica en el marco de la teoría financiera, que aborda conceptualmente necesidades similares para otros inversionistas institucionales (como los Fondos de Pensiones) y, en términos generales establece elementos a considerar en una gestión responsable de portafolios de inversión, siempre buscando proteger los recursos del consumidor financiero.»<sup>22</sup>

- h) Deben cumplir de forma permanente con un patrimonio técnico como mínimo equivalente al patrimonio adecuado, calculados de conformidad con lo señalado en los artículos 2.31.1.2.1 del Decreto 2555 de 2010 y en el numeral 2.1. del Capítulo II, Título IV, Parte II, de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia.

En este caso, si bien la obligación es idéntica tanto para las aseguradoras cooperativas como para las que son sociedades anónimas, la metodología de cálculo tiene algunos matices, que se

---

<sup>22</sup> Castro, Freddy H., y Macías, Milton: «Régimen de Inversiones de las Compañías Aseguradoras. Antecedentes, Evolución y Perspectivas», *La industria aseguradora en Colombia*, Federación de Aseguradores Colombianos - Fasecolda, 2011, p. 579.

derivan principalmente de la diferencia en el régimen económico propio de cada uno de los tipos societarios (cooperativas y sociedades anónimas).

El patrimonio técnico está definido como la suma del patrimonio básico ordinario neto de deducciones, el patrimonio básico adicional y el patrimonio adicional, los que, como ya se indicó, deben calcularse en los términos y bajo la metodología dispuesta en las normas antes citadas.

Así, por ejemplo, para el cálculo del patrimonio básico ordinario, solo computan los aportes sociales que hagan parte del capital mínimo no reducible previsto estatutariamente, con la problemática que surge de la hermenéutica de los órganos de supervisión con respecto a lo señalado en el numeral 7.º del artículo 5 y en el numeral 10.º del artículo 19 de la Ley 79 de 1988, y en el numeral 5.º del artículo 6 de la Ley 454 de 1998<sup>23</sup>, además de lo ya mencionado con respecto a los aportes de capital.

## 2. Los fondos mutuales

Los fondos mutuales carecen de definición legal, y su principal referencia se encuentra contemplada en el numeral 3.º del Capítulo IV del Título I de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En un estudio previo, definimos los fondos mutuales de la siguiente manera:

«[...] podemos sostener que el fondo mutual es un patrimonio autónomo, administrado por una entidad cooperativa, que busca amparar riesgos propios de quienes, siendo asociados suyos, paguen

---

<sup>23</sup> Las normas en comento hacen referencia al capital mínimo no reducible, que debe establecerse estatutariamente. La posición de los órganos de supervisión es que, una vez fijado en los estatutos, no resulta procedente su disminución ni siquiera por vía de una reforma estatutaria. Consideramos que la interpretación correcta apunta a que el capital social no puede ser inferior en ningún momento al previsto como no reducible en los estatutos, pero que sí es posible modificar la estipulación estatutaria relacionada con el capital mínimo, incluso reduciéndolo, sin perjuicio del capital mínimo que para las cooperativas que ejercen la actividad financiera y aseguradora establece la ley. Ello, en un sentido jurídico, toda vez que no existe prohibición alguna para realizar tal reforma, y en un sentido práctico, por cuanto la posición de las superintendencias limita a las entidades para atender circunstancias económicas (internas y/o externas), que así lo ameriten.

las contribuciones que establezca el reglamento correspondiente, que emita el Consejo de Administración.»<sup>24</sup>

La existencia de fondos mutuales surge de una interpretación armónica de los artículos 56, 65 y 72 de la Ley 79 de 1988. En atención a lo señalado en el artículo 56, la Asamblea General de las cooperativas puede crear fondos con fines determinados, el artículo 65 permite incluir en el objeto social de tales entidades servicios de previsión, asistencia y solidaridad para sus asociados, y el artículo 72 indica que cuando los servicios de previsión y solidaridad requieran una base técnica que los asimile a seguros, deberán ser contratados con organismos cooperativos especializados, no obstante que las entidades que prestaren tales servicios al momento de entrar en vigor la Ley 79 de 1988 pueden seguir haciéndolo «[...] a menos que, requeridas por el organismo correspondiente del Estado, no demuestren su competencia técnica y económica para hacerlo.» Esta última disposición se encuentra, en términos equivalentes, en el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

De una forma similar, y que implica un reconocimiento tácito de la existencia de actividad aseguradora distinta a la que se desarrolla a través de contratos de seguro, el numeral 4.º del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, dispone: «En ningún caso los organismos de carácter cooperativo que presten servicios de previsión y solidaridad que requieran de una base técnica que los asimile a seguros, podrán anunciarse como entidades aseguradoras y denominar como pólizas de seguros a los contratos de prestación de servicios que ofrecen.»

En atención a lo expuesto, surgen, por ahora, al menos los siguientes aspectos que ameritan un estudio con mayor profundidad: a) La condición de ser patrimonios autónomos; y b) Los eventos en los que la base técnica se asimila a seguros, según las voces del artículo 72 de la Ley 79 de 1988 y del numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Veamos:

- a) No existe norma alguna que establezca en forma expresa que los fondos mutuales son patrimonios autónomos<sup>25</sup>. Sin embargo, de su esencia puede extractarse tal conclusión.

---

<sup>24</sup> Rodríguez Zárate, Alejandro: *Los fondos mutuales – análisis jurídico*, tesis para optar el título de abogado, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 17.

<sup>25</sup> Existen múltiples ejemplos de patrimonios autónomos como consecuencia de disposiciones legales que no otorgan en forma expresa tal condición. Por ejemplo, Velásquez Jaramillo sostiene: «También existen otras figuras jurídicas que constituyen patrimonios autónomos e independientes del patrimonio general de una persona y que

Por ejemplo, en el estado de situación financiera de la cooperativa se registran como parte de su pasivo, la cooperativa adquiere apenas la condición de administradora del fondo<sup>26</sup>, y éste responde únicamente hasta la concurrencia de sus recursos<sup>27</sup>.

Así las cosas, al menos en forma tácita, las disposiciones legales y las emanadas del órgano de supervisión estatal reconocen la condición de patrimonio autónomo que tienen los fondos mutuales<sup>28</sup>. Bien podría decirse, afinando el concepto, que se trata más bien de patrimonios especiales de carácter colectivo en cabeza de todos los asociados que contribuyen al fondo y sin que resulte procedente determinar titularidades individuales ni proporcionales. En todo caso, lo realmente relevante resulta ser

---

funcionan sin personalidad jurídica. Si el vendedor de un bien mueble lo entrega al comprador y se reserva el dominio hasta que este le pague la totalidad del precio o se dé cumplimiento a otra condición, el bien no puede ser objeto de persecución por los acreedores del vendedor o del comprador, y queda por tanto sustraído temporalmente de la prenda general.» Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo: *Bienes*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2020, p. 110.

<sup>26</sup> El numeral 3.º del Capítulo IV del Título I de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, señala: «Las organizaciones solidarias podrán constituir y administrar fondos mutuales para la prestación de servicios de previsión, asistencia y solidaridad.»

<sup>27</sup> El literal g) del numeral 3.1.1. del Capítulo IV del Título I de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, establece: «La protección mutua, supone la contraprestación hasta la concurrencia del fondo. Es decir, el fondo mutua responderá hasta el monto total de los recursos de dicho fondo.»

<sup>28</sup> Con respecto a la esencia de los patrimonios autónomos, y poniendo en evidencia que los fondos mutuales cumplen con ésta, el profesor Rengifo precisa que «[...] existen patrimonios especiales constituidos por bienes afectados a un fin determinado. Y esos patrimonios especiales han recibido diferentes denominaciones: patrimonios autónomos (Rodríguez Azuero), patrimonios de destino (Domínguez Martínez), patrimonios separados (Pigliatti), patrimonios de afectación (Lepaulle). Pese a las nomenclaturas y a las distinciones doctrinales que se hacen de cada una de las categorías conceptuales mencionadas y que aquí se tratan indistintamente, lo cierto es que se caracterizan porque necesitan una norma jurídica que los cree en la medida que representan una excepción al principio general de que el patrimonio es prenda común de los acreedores, son independientes del patrimonio general y, como última característica, sólo responden por obligaciones contraídas con ocasión de la finalidad perseguida.» Rengifo García, Ernesto: *La fiducia mercantil y pública en Colombia*, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998, p. 90.

Es importante destacar que la norma que permita la existencia de un patrimonio autónomo, en los términos señalados por Rengifo, no necesariamente debe indicar con precisión y exactitud que se trata justamente de un patrimonio autónomo, sino que, como en los ejemplos citados, puede tratarse más bien de una norma que por sus características traiga como consecuencia el surgimiento de ese patrimonio autónomo.

que no es la cooperativa la que ostenta la titularidad ni la propiedad de los recursos del fondo mutual, sino que opera apenas como su administrador, lo que, desde otra perspectiva, implica que, como se dijo líneas atrás, la responsabilidad derivada de las coberturas del fondo no trasciende al patrimonio de la cooperativa.

- b) En lo que tiene que ver con los servicios de previsión y solidaridad, no existe tampoco norma alguna que contemple lo que debe entenderse por «base técnica que los asimile a seguros». Esto significa, entonces, que ni el artículo 72 de la Ley 79 de 1988 ni el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero brindan claridad con respecto a los riesgos que pueden ser cubiertos por los fondos mutuales y aquellos que necesariamente deben ser contratados con una compañía de seguros.

Una primera aproximación, exegética, traería como consecuencia la imposibilidad de desarrollar la actividad aseguradora a través de fondos mutuales, pues, en cualquier caso, tal como lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-940 de 2003 analizada en la parte inicial de este escrito, la base técnica de tal actividad es común a todas las formas jurídicas que permiten su materialización, no solo es propia del contrato de seguro<sup>29</sup>. Bajo tal hermenéutica, resultaría

---

<sup>29</sup> Dijo la Corte en ese pronunciamiento, ya citado: «[...] la Corte no pierde de vista que existen referentes no constitucionales, tanto jurídicos como económicos y técnicos, que ofrecen una noción de actividad aseguradora comúnmente aceptada. En efecto, la doctrina jurídica usualmente postula que en tal actividad humana siempre está de por medio la circunstancia de un gran número de entes económicos que soportan riesgos análogos, y que se organizan para hacer frente mutuamente a la eventualidad de su realización. La mutualidad implica la formación de un fondo común constituido con los aportes de los sujetos expuestos al peligro, con el cual se cubren los riesgos en la medida en que se presenten. La mutualidad parte de la base de que «si bien es verdad que el riesgo implica un elemento de incertidumbre para cada uno de los individuos aisladamente considerados, para la colectividad no. Porque entonces entra en juego la Ley de los Grandes Números y el Cálculo de las Probabilidades y, con ellas, la constante que regula el acaecimiento de los sucesos casuales.» Las nociones de riesgo, de gran cantidad de entes expuestos a él y de mutualidad aparecen, tomadas en conjunto, como indicativas de la actividad aseguradora, cualquiera que sea la forma jurídica en que ella se manifieste.

«Ciertamente, es comúnmente sabido que las bases técnico - matemáticas de la actividad aseguradora se encuentran en la estadística, como ciencia que sólo opera en relación con grandes números; por lo cual la existencia de un gran número de entes económicos expuestos a la contingencia de un peligro eventual y análogo, que bajo cualquier forma se organizan para soportar mutuamente tal contingencia, suele entenderse como actividad aseguradora.»

de imposible aplicación lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 79 de 1988, aunque la posible contradicción entre ambas disposiciones es apenas aparente.

En la misma providencia, aclaró la Corte Constitucional lo siguiente:

«Sin embargo, la Corte detecta que la intervención de la Superintendencia de la Economía Solidaria explica claramente las particularidades de los servicios funerarios que prestan las entidades cooperativas, que los alejan desde su mismo fundamento del contrato de seguros, a pesar de operar sobre bases técnicas similares. Dicha intervención pone de relieve que los servicios de previsión y solidaridad, como los servicios funerarios que prestan las cooperativas, se inspiran, ejecutan e interpretan conforme a los principios de solidaridad cooperativa, participación y ayuda mutua, que están ausentes en el contrato de seguros. Tales servicios de previsión, asistencia y solidaridad son prestados por entidades solidarias supervigiladas, que para esos efectos constituyen «fondos mutuales» o «amparos mutuales» [...].

«Las explicaciones anteriores ponen de presente que los servicios de asistencia y solidaridad (como los funerarios) que prestan las entidades cooperativas denotan unas marcadas diferencias tanto en su fundamento filosófico como en los efectos jurídicos que de allí se derivan, que permite distinguirlos con claridad de ese contrato comercial. En efecto, los servicios funerarios prestados por entidades cooperativas constituyen una práctica autogestionaria solidaria, ausente de ánimo de lucro, al paso que el contrato de seguros es de naturaleza bilateral y onerosa.»

El texto transcrito permite colegir, como aquí se ha señalado, que los fondos mutuales gozan de reconocimiento constitucional y legal, aunque no tengan un desarrollo normativo expreso más allá de lo ya indicado.

Además de lo manifestado por la Corte Constitucional, la presencia de un presupuesto técnico propio de la actividad aseguradora no conlleva, necesariamente, la existencia de un contrato de seguro. Por tal motivo, si el artículo 72 de la Ley 79 de 1988 y el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero indican que en ciertos eventos debe contratarse a una compañía de seguros, implícitamente están indicando que, en tales escenarios, se presentan los elementos esenciales del contrato de seguro, pues de lo contrario éste sería inexistente, en otros términos, no podría resultar inexistente un contrato que la propia ley está determinando como necesario, ante un supuesto fáctico particular.

El artículo 898 del Código de Comercio indica que es inexistente el negocio jurídico cuando falte alguno de sus elementos esenciales. Por su parte, el artículo 1045 del mismo cuerpo normativo establece que los elementos esenciales del contrato de seguro son el interés asegurable, el riesgo asegurable, la prima o precio del seguro, y la obligación condicional del asegurador. Así las cosas, en cuanto falte alguno de tales elementos esenciales, no habrá contrato de seguro<sup>30</sup> y, por la misma razón, ante la presencia de éstos, solo una compañía de seguros (cooperativa o sociedad anónima) podrá actuar como parte aseguradora del contrato.

De esta forma, si en los servicios de previsión y solidaridad a que aluden los artículos 65 y 72 de la Ley 79 de 1988 y el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no se presentan los cuatro elementos esenciales del contrato de seguro, no es menester contratarlos con una aseguradora.

Ante un verdadero fondo mutual, no se presentan los elementos esenciales del contrato de seguro<sup>31</sup>. En primer lugar, no hay prima o precio del seguro, pues la contribución realizada por el asociado a quien se le cubre un riesgo va a nutrir el fondo común y no es percibida en particular por ningún tercero como retribución por asumir un riesgo, ni siquiera la cooperativa, que es apenas un administrador. Así mismo, como lo destacó la Corte Constitucional, por la misma razón expuesta, no tiene un carácter oneroso, lo que marca una diferencia relevante con el seguro comercial que, por expresa disposición legal y

---

<sup>30</sup> En el mismo sentido, el profesor Ossa sostuvo: «Con estas explicaciones previas es oportuno examinar los elementos esenciales del contrato de seguro, no sin advertir que la falta de uno cualquiera de ellos quiebra su unidad jurídica y es causal de inexistencia.» Ossa G., J. Efrén: *Teoría General del Seguro. El contrato*, Temis, Bogotá, 1991, p. 71.

<sup>31</sup> Con un planteamiento similar, la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), a través del concepto No. 2003022259-1 del 7 de mayo de 2004, indicó: «Ahora bien, en términos generales la creación de fondos mutuales será factible siempre y cuando se alejen desde su mismo fundamento del contrato de seguros, aspecto que deberá ser analizado por las personas interesadas en conformarlo y que pueden ser constituidos bajo la forma asociativa de entidades cooperativas con una práctica autogestionaria solidaria, ausente de ánimo de lucro, a diferencia del contrato de seguros que es de naturaleza bilateral y onerosa.

«Sobre el particular resulta de especial importancia lo expresado por la Corte Constitucional en reciente sentencia, en la cual señaló las diferencias que podrían detectarse entre el contrato de seguro y los fondos mutuales de las entidades cooperativas que prestan servicios de previsión y solidaridad inspirados bajo los principios de solidaridad cooperativa, participación y ayuda mutua, aspectos que están ausentes en el contrato de seguros.»

por su fundamento económico, sí lo es (artículo 1036 del Código de Comercio)<sup>32</sup>.

De otro lado, tampoco existe obligación condicional del asegurador, pues al no haber traslado del riesgo sino una cobertura colectiva sobre el mismo<sup>33</sup>, no hay parte aseguradora y, por ende, tampoco puede haber una obligación condicional a su cargo. En otros términos, no hay una relación comercial de carácter bilateral (como sí la hay en el contrato de seguro, según el artículo 1036 del Código de Comercio) sino plurilateral, que no reviste la condición de acto mercantil sino de acto cooperativo<sup>34</sup>.

Es pertinente indicar que, si se da un traslado del riesgo a la cooperativa, su origen no estará en la ejecución de la actividad propia de un fondo mutuo, pues, como se ha aclarado en diversas oportunidades, una de las características primordiales de la figura bajo análisis

---

<sup>32</sup> «El carácter oneroso del contrato es lo que eleva la prima a la categoría de elemento esencial del contrato de seguro y lo que determina que sin ella no pueda hablarse de contrato de seguro.» Ordóñez Ordóñez, Andrés E.: *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>33</sup> El literal a del numeral 3.1. del Capítulo IV del Título I de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, señala como una de las características de los fondos mutuales lo siguiente: «Es una protección en la cual los asociados asumen mutuamente sus propios riesgos.»

<sup>34</sup> No existe duda de que, en atención a su objeto, su causa y por la participación de la cooperativa en la administración del fondo, el negocio plurilateral que da origen a los fondos mutuales es un acto cooperativo, a pesar de que no se enmarca con precisión en la definición que sobre éste trae el artículo 7 de la Ley 79 de 1988. Esto pone de presente que existen actos cooperativos que no fueron considerados por el legislador (como la cesión de aportes sociales entre asociados), tal como lo anotan los profesores Guarín y Sarmiento: «Debe anotarse que el legislador dejó por fuera de esta definición dos clases de actos cooperativos de suma importancia: el acuerdo cooperativo y los actos unilaterales de la cooperativa misma.

«En efecto, el acuerdo cooperativo [...] no es un acto entre los asociados y la cooperativa, pues ésta todavía no existe legalmente, hasta ahora se está celebrando la asamblea de constitución y la personería se va a obtener con posterioridad, mediante el registro. Luego el acuerdo cooperativo es un acto entre los asociados fundadores, pero es, sin lugar a dudas, un acto cooperativo y no uno civil, comercial o de otra naturaleza.

«Igualmente, cuando una asamblea general de una cooperativa aprueba la distribución de excedentes o una reforma estatutaria, no se trata de un acto entre la cooperativa y sus asociados o entre dos cooperativas, sino de un acto jurídico unilateral colectivo, en el cual sólo participa la persona jurídica cooperativa, adoptando una decisión a través de su órgano principal, el cual es la asamblea general de asociados. Esto es también un acto cooperativo, que no está comprendido dentro de la definición del artículo 7 de la Ley 79 de 1988.» Guarín Torres, Belisario y Sarmiento Reyes, Antonio José: *Aspectos Legales de la Gestión Cooperativa – Gerencia y Gestión de Empresas Cooperativas*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, p. 199.

es que son los propios asociados quienes asumen colectivamente sus riesgos, con fundamento en un acto cooperativo de carácter plurilateral.

Ahora bien, sobre el mismo aspecto derivado de la interpretación del artículo 72 de la Ley 79 de 1988 y el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el numeral 3.2. del Capítulo IV del Título I de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, establece:

«Los fondos mutuales ya constituidos que cubren riesgos contingentes y cuyos siniestros, retribuciones o indemnizaciones se asimilan a seguros, podrán seguirlos operando siempre y cuando se cumpla con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 72 de la ley 79 de 1988. Las cooperativas que a la fecha de expedición de la citada ley manejaban riesgos contingentes asimilables a seguros, podrán continuar haciéndolo, siempre y cuando apliquen las bases técnicas actuariales para calcular tanto la reserva de liquidez como la reserva matemática, contratados con organismos especializados en el ramo.

«[...]

«El cálculo de la reserva de liquidez se hará mensualmente y la reserva matemática se hará con una periodicidad de, por lo menos, una vez al año para garantizar la liquidez en el pago de siniestros y el aseguramiento de los futuros siniestros.»

De esta posición del órgano de supervisión, es necesario plantear algunas críticas, de la siguiente manera:

- No se define el concepto de riesgos contingentes, expresión que difiere de lo señalado en el artículo 72 de la Ley 79 de 1988 y en el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- Los seguros no son el único negocio jurídico que puede dar origen a retribuciones o indemnizaciones, como tampoco el único en el que surge el concepto de siniestro. De hecho, como consecuencia del amparo mutuo (en general) se presentan siniestros (materialización de los riesgos objeto de cobertura), que dan lugar a retribuciones (auxilios) o indemnizaciones.
- Ninguna disposición legal ni reglamentaria exige la constitución de reservas de liquidez ni de reservas matemáticas para fondos mutuales, ni siquiera en el evento en que «su base técnica se asimile a seguros», en los términos del artículo 72 de la Ley 79 de 1988 y en el numeral 5.º del artículo 38 del Estatuto Orgá-

nico del Sistema Financiero. Tampoco la propia circular las define ni establece su metodología de cálculo<sup>35</sup>.

- No es posible concluir qué es lo que debe contratarse con organismos especializados en «el ramo» (si las bases técnicas actuariales o la reservas de liquidez y matemática), ni cuál es el ramo en que deben estar especializados los organismos a contratar. En cualquier caso, la disposición resulta improcedente, en términos materiales.

Para finalizar este aparte, debe darse claridad en el sentido que la génesis de un fondo mutual está dada, necesariamente, por una decisión de la Asamblea General de la cooperativa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 79 de 1988.

De la misma forma, en la medida en que el artículo 335 de la Constitución Nacional exige que la actividad aseguradora se desarrolle previa autorización del Estado, al menos para el caso de las entidades sujetas a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria<sup>36</sup>, tal autorización está dada de forma general, con fundamento en los artículos 56, 65 y 72 de la Ley 79 de 1988, en el numeral 3.º del Capítulo IV del Título I de la Circular Básica Contable y Financiera de esa entidad, que señala<sup>37</sup>: «Las organizaciones solidarias podrán constituir y administrar fondos mutuales para la prestación de servicios de previsión, asistencia y solidaridad.»

---

<sup>35</sup> Sobre la reserva matemática se hace una breve referencia en el Anexo 3 del Capítulo III – Administración del Riesgo de Liquidez del Título IV de la misma Circular Básica Contable y Financiera, como parte de la metodología para la evaluación del riesgo de liquidez. Indica el numeral 2.3.2. del capítulo referido, en su literal q lo siguiente: «En los fondos mutuales que manejan riesgos contingentes y requieren cálculos técnicos actuariales con periodicidad anual, se madura en las bandas menores a 12 meses el monto representativo del porcentaje histórico de siniestros o auxilios anuales. Este monto se resta del valor de la reserva matemática (dato contable) y la diferencia se ubica en la última banda.»

<sup>36</sup> En atención a lo señalado en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Nacional, el artículo 34 de la Ley 454 de 1998 señala que, a través de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la economía solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

<sup>37</sup> Si bien el numeral 3.º del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que la Superintendencia Financiera de Colombia es la autoridad que otorga la autorización para ejercer la actividad aseguradora, ello debe entenderse en armonía con lo dicho por la Corte Constitucional en los pronunciamientos citados al inicio, particularmente en las sentencias C-940 de 2003, C-432 de 2010, y C-422 de 2016, por lo que tal disposición hace referencia únicamente a la actividad adelantada por entidades aseguradoras (cooperativas o sociedades anónimas) a través de contratos de seguro.

#### IV. Conclusiones

De lo expuesto a lo largo de este análisis, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) El concepto de actividad aseguradora es más amplio que el de contrato de seguro. La actividad aseguradora puede verse como un género, y definirse como aquella en la que pluralidad de agentes económicos soportan conjuntamente riesgos más o menos homogéneos a través de un fondo común (mutualidad), en tanto que los contratos de seguro y los fondos mutuales son algunas de sus especies.
- b) Las cooperativas de seguros actúan y compiten en el mercado asegurador prácticamente con la misma regulación sobre su actividad que las demás compañías de seguros. La diferencia radica fundamentalmente en las normas sobre su funcionamiento interno, dada su naturaleza jurídica.
- c) Producto de lo anterior, las cooperativas de seguros tienen desventajas en su participación en el mercado, especialmente en lo que atañe a las reglas sobre capital y solvencia. Se hace necesario profundizar en este análisis, para realizar propuestas de mejora y actualización regulatoria.
- d) Los fondos mutuales comprenden una modalidad de ejercicio de la actividad aseguradora, sin contratos de seguro, que pueden definirse como patrimonios autónomos o especiales, administrados por una entidad cooperativa, que buscan amparar riesgos propios de quienes, siendo asociados suyos, paguen las contribuciones que establezca el reglamento correspondiente, que emita el Consejo de Administración.
- e) La precaria regulación en torno a los fondos mutuales dificulta su adecuado desarrollo y evolución. Es relevante avanzar en un modelo normativo que brinde certeza sobre su definición, funcionamiento y alcance.

#### V. Bibliografía

CASTRO, Freddy H., y MACÍAS, Milton: «Régimen de Inversiones de las Compañías Aseguradoras. Antecedentes, Evolución y Perspectivas», *La industria aseguradora en Colombia*, Federación de Aseguradores Colombianos - Fasesolda, 2011.

Corte Constitucional colombiana, sentencia C-422 de 2016, expediente D-11129, magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

- Corte Constitucional colombiana, sentencia C-432 de 2010, expediente D-7946, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional colombiana, sentencia C-589 de 1995, expediente D-962, magistrado ponente Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional colombiana, sentencia C-940 de 2003, expediente D-4527, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional colombiana, sentencia T-245 de 2014, expediente T-4.128.903, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.
- Gadea, Enrique, SACRISTÁN, Fernando, y VARGAS VASSEROT, Carlos: Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI, Dykinson, Madrid, 2009.
- GUARÍN TORRES, Belisario y SARMIENTO REYES, Antonio José: *Aspectos Legales de la Gestión Cooperativa – Gerencia y Gestión de Empresas Cooperativas*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.
- LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio: *Comentarios al contrato de seguro*, Dupré Editores, Bogotá, 2004.
- ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ, Andrés E.: *Lecciones de derecho de seguros No. 1. Cuestiones Generales y caracteres del contrato*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- OSSA G., J. Efrén: *Teoría General del Seguro. El contrato*, Temis, Bogotá, 1991.
- OSSA G., J. Efrén: *Teoría General del Seguro. La institución*, Temis, Bogotá, 1988.
- RENGIFO GARCÍA, Ernesto: *La fiducia mercantil y pública en Colombia*, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- RODRÍGUEZ ZARATE, Alejandro: *Los fondos mutuales – análisis jurídico*, tesis para optar el título de abogado, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
- RODRÍGUEZ ZARATE, Alejandro: Una mirada transversal al cooperativismo de mercado, *Ámbito Jurídico*, Bogotá, 24 de enero de 2017, disponible en <https://www.ambitojuridico.com/noticias/mercantil-propiedad-intelectual-y-arbitraje/una-mirada-transversal-al-cooperativismo-de>
- STRECK, Lenio Luiz, y de CONTO, Mario: «Una mirada hermenéutica sobre el acto cooperativo», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 44.
- Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), concepto No. 2003022259-1 del 7 de mayo de 2004.
- VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo: *Bienes*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2020.

# 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](http://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



# El trabajo asociado cooperativo en Colombia. Posibles causas de su escaso desarrollo

Cooperative Associated Work in Colombia:  
Possible causes of its limited development

Martha Luz Camargo De la Hoz

Abogada independiente (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3498>

Recibido: 4 de octubre de 2025

Aceptado: 24 de enero de 2026

Publicado en línea: mayo de 2026

---

**Sumario:** I. Marco constitucional del trabajo en Colombia.—II. El trabajo asociado cooperativo. Características esenciales.—III. Otras características de las CTA.—IV. Características que deben prevalecer en el contexto colombiano. 1.º Autonomía. 2.º Adhesión libre y voluntaria de los asociados. 3.º Facultad de auto regulación.—V. La indebida utilización del modelo de trabajo asociado cooperativo – Efectos. 1.º Pagos a la seguridad social de los trabajadores asociados. 2.º Programa de apoyo al empleo formal -PAEF. 3.º Fallos judiciales.—VI. Bibliografía

**Summary:** I. Constitutional framework of work in Colombia.—II. Cooperative associated work. Essential characteristics.—III. Other characteristics of Associated Work Cooperatives (CTA).—IV. Characteristics that must prevail in the Colombian context. 1st Autonomy. 2nd Free and voluntary adherence of associates. 3rd Self-regulation faculty.—V. The improper use of the cooperative associated work model – Effects. 1st Social security payments for associated workers. 2nd Formal Employment Support Program - PAEF. 3rd Judicial Rulings.—VI. Bibliography.

**Resumen:** El principal objetivo de este artículo es mostrar el estado actual del trabajo asociado cooperativo en Colombia y las razones por las que, siendo una de las modalidades a través de las cuales se puede trabajar, no ha tenido un verdadero desarrollo en el país.

Considero posible que la indebida utilización de que fue objeto este modelo sea la causa de la situación actual, al haber generado un grado de desconfianza que no ha podido ser superado y que ha arrastrado a muchas de las cooperativas de trabajo asociado que existían, las cuales han ido desapareciendo.

Es imperioso buscar mecanismos para dar a conocer las características que son de la esencia de esta modalidad de trabajo y los beneficios que puede representar a los trabajadores y a sus familias pertenecer a una cooperativa de trabajo asociado —CTA, donde además de obtener unas compensaciones eco-

nómicas acordes al trabajo realizado y contar con seguridad social, es posible acceder a otros beneficios y servicios de carácter social y económico que derivan de la naturaleza cooperativa y solidaria de este tipo de organizaciones.

**Palabras clave:** Modalidad de trabajo, uso indebido, desconfianza, poco desarrollo.

**Abstract:** The main objective of this article is to show the current state of cooperative associated work in Colombia and the reasons why, being one of the modalities through which it can work, it has not had a real development in the country.

I consider it possible that the improper use to which this model was subjected is the cause of the current situation, having generated a degree of mistrust that has not been overcome and that has dragged down many of the associated work cooperatives that existed, which have been disappearing for various reasons.

It is imperative to seek mechanisms to publicize the characteristics that are of the essence of this work modality and the benefits that can represent the workers and their families belonging to a cooperative of associated work — CTA, where in addition to obtaining economic compensation according to Due to the work carried out and having social security, it is possible to access other benefits and services of a social and economic nature that derive from the cooperative and supportive nature of this type of organization.

**Keywords:** Work modality, improper use, distrust, little development.

---

## I. Marco constitucional del trabajo en Colombia

Nuestra Constitución Política dispone en su artículo 1.º, como uno de los principios fundamentales, que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, *fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran* y en la prevalencia del interés general.

En consonancia con lo anterior, dentro de los derechos fundamentales consagrados en el Capítulo I del Título II, se establece en el artículo 25 que «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. (...)»

Es claro que el trabajo, como esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza<sup>1</sup> ha venido evolucionando a la par de las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y, especialmente, de los esquemas de comunicación que traen consigo nuevas formas de relacionamiento social, por lo que es claro también que esta evolución impone el reconocimiento y apoyo efectivo a las diferentes maneras en que se presenta el trabajo en la actualidad.

El trabajo asociado cooperativo es una de las numerosas manifestaciones del trabajo humano en el país; sin embargo, pese a contar con los fundamentos legales e ideológicos necesarios para su adecuado aprovechamiento en aras del desarrollo social y económico, ha tenido poca receptividad y evolución, debido tal vez al desconocimiento de la figura y/o a la subvaloración de su naturaleza.

Por otra parte, en algunas posiciones gubernamentales, en el contenido de ciertas normas, así como en algunos fallos de autoridades jurisdiccionales, frente a temas que involucran derechos de los trabajadores, es posible apreciar un cierto grado de desconfianza o el desconocimiento de los elementos esenciales de este modelo y puede concluirse que todo ello ha incidido en la poca evolución y posicionamiento que ha tenido esta figura jurídica en el país.

## II. El trabajo asociado cooperativo. Características esenciales

La Organización Internacional de las Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios —CICOPA, organismo sectorial de

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española

la Alianza Cooperativa Internacional —ACI—, adoptó la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado, como un soporte ideológico fundamental para este modelo asociativo, la cual fue aprobada en su congreso mundial realizado en Cartagena de Indias, Colombia, en 2005.

Conforme a dicha Declaración, las cooperativas de trabajo asociado a nivel mundial se caracterizan por lo siguiente:

1. Su objetivo es crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generando riqueza, para mejorar la calidad de vida de los socios trabajadores.
2. La adhesión es libre y voluntaria, para aportar el trabajo personal y recursos económicos de los asociados.
3. El trabajo estará a cargo de sus socios.
4. La relación del socio trabajador con su cooperativa debe ser considerada como distinta a la del trabajo asalariado dependiente convencional, así como a la del trabajo individual autónomo.
5. Su regulación interna se concreta formalmente por medio de regímenes concertados democráticamente y aceptados por los socios trabajadores, y
6. Deben ser autónomas e independientes, ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción.

### III. Otras características de las CTA

Es claro que a las cooperativas de trabajo asociado también les son aplicables los valores, principios y características propios de las cooperativas en todo el mundo. En tal sentido, se trata de entidades sin ánimo de lucro, que reinvierten en la propia empresa los excedentes obtenidos en desarrollo de sus actividades, destinándolos a la prestación de servicios sociales, a constituir o incrementar sus reservas y fondos, y a reintegrarlos parcialmente a sus asociados en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa.

Los asociados son los encargados de gestionar democráticamente la cooperativa; deben participar en la toma de decisiones y en los distintos escenarios democráticos en los que se ejerce el derecho a elegir y ser elegido para el desempeño de cargos de administración y control,

entre otros derechos y deberes que se establecen en la ley marco del cooperativismo colombiano.<sup>2</sup>

Los asociados a estas cooperativas son personas naturales en las que confluyen tres calidades: gestores de la empresa, contribuyentes económicos y aportantes directos de su capacidad de trabajo<sup>3</sup>, calidades que contribuyen a incrementar el sentido de pertenencia y el compromiso con la evolución de la empresa, dándole mayor robustez y estabilidad aún en épocas de dificultades económicas.

#### IV. Características que deben prevalecer en el contexto colombiano

De las características recogidas en la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado, es importante destacar tres que son indispensables en el trabajo asociado cooperativo, particularmente en Colombia, dada la problemática derivada de la indebida utilización de este modelo, que se produjo en la primera década del presente siglo y que condujo a la violación de los derechos laborales de los trabajadores.

En efecto, entre los años 2001 y 2004 las cooperativas de trabajo asociado en Colombia tuvieron un auge y un incremento numérico sin precedentes, en razón a que fueron utilizadas como un mecanismo para disminuir los costos asociados a las nóminas de personal; consecuentemente, se vieron sumergidas en una crisis de enormes proporciones debido a la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores implícita en esta práctica.

Es innegable que existen circunstancias de diversa naturaleza asociadas a determinadas realidades sociales y económicas, que llevan a las personas a buscar distintas y variadas fuentes de ingresos, llegando en muchas ocasiones a prevalecer esta consideración, dejando de lado otros aspectos. Estas circunstancias influyeron en la crisis del trabajo asociado cooperativo en Colombia, pues facilitaban la contratación de servicios en detrimento de los derechos de los trabajadores y de las características y principios de este modelo.

La situación que tuvo lugar en aquel momento es una de las causas de la desconfianza que aún se aprecia en algunas instancias públicas y privadas del país, donde se relaciona el trabajo asociado coopera-

<sup>2</sup> Ley 79 de 1988. Artículos 4; 5, numeral 3; 23 y 24.

<sup>3</sup> Sólo de manera excepcional la ley permite a una cooperativa de trabajo asociado —CTA— vincular a trabajadores no asociados

tivo con la realización de prácticas indebidas. Al analizar esta situación puede concluirse que en toda cooperativa de trabajo asociado deben necesariamente estar presentes la autonomía, la adhesión libre y voluntaria de los asociados y la facultad de auto regulación, como características que garantizan que el trabajo será realizado por los asociados respetando sus derechos, manteniendo la esencia y los principios del modelo y sin que se configuren relaciones de subordinación o dependencia con las partes involucradas. La anterior afirmación, se explica con las razones que se esbozan a continuación:

### *1.º Autonomía*

La autonomía corresponde al cuarto principio que rige a las cooperativas en el mundo, pero, en el caso específico de las cooperativas de trabajo asociado -CTA, la normatividad vigente en Colombia la extiende a la disposición real y material de los medios de producción o de labor.

Es así que el artículo 2.2.8.1.7 del Decreto 1072 de 2015, dispone:

«De los medios de producción y/o de labor de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado. La Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado deberá ostentar la condición de propietaria, poseedora o tenedora de los medios de producción y/ o labor, tales como instalaciones, equipos, herramientas, tecnología y demás medios materiales o inmateriales de trabajo.

Si dichos medios de producción y/o de labor son de propiedad de los asociados, la Cooperativa podrá convenir con éstos su aporte en especie, la venta, el arrendamiento o el comodato y, en caso de ser remunerado el uso de los mismos, tal remuneración será independiente de las compensaciones que perciban los asociados por su trabajo. Si los medios de producción y /o de labor son de terceros, se podrá convenir con ellos su tenencia a cualquier título, garantizando la plena autonomía en el manejo de los mismos por parte de la cooperativa. Dicho convenio deberá perfeccionarse mediante la suscripción de un contrato civil o comercial».

La importancia de la autonomía así concebida es que permite a la CTA definir las condiciones generales del servicio que realizará y coordinar con sus asociados la forma en que se llevará a cabo, en los términos establecidos en sus regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, preservando así la naturaleza de este modelo.

Visto en sentido contrario, el trabajo asociado cooperativo pierde su esencia cuando para la prestación de los servicios la cooperativa

necesita que el contratante ponga a disposición sus medios de producción y/o de labor, o cuando delega en éste la facultad de dirigir u orientar a los trabajadores para el cumplimiento del objeto del contrato. Esta desviación conduce a que se realicen actividades reservadas a entidades de otro tipo y a que, en la práctica, pueda judicialmente configurarse una relación laboral de subordinación entre el trabajador asociado que presta el servicio y el tercero contratante —en aplicación del principio constitucional de primacía de la realidad— debido a que se cumplirían las condiciones esenciales del contrato de trabajo, las cuales, conforme al Código Sustantivo del Trabajo colombiano son: a) la prestación de un servicio personal a una persona natural o jurídica; b) la dependencia o subordinación y c) la remuneración.

Sin embargo, es claro que el trabajo asociado cooperativo nace de la asociación de personas que tienen el interés de proporcionarse trabajo decente mediante la unión de esfuerzos, sin que existan entre ellos vínculos de subordinación y es por eso que, para regir sus relaciones internas, adoptan los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, en los cuales están contenidos los términos en que se llevará a cabo el trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores, las compensaciones que recibirán por las labores realizadas, entre otros aspectos legalmente establecidos.

En este sentido, la presencia de relaciones laborales de subordinación y dependencia entre la cooperativa y sus trabajadores, es ajena al modelo de trabajo asociado. Tampoco debe configurarse este tipo de vínculos con un tercero, porque las cooperativas de trabajo asociado —CTA— no se constituyen para enviar trabajadores a prestar sus servicios a un tercero, con subordinación y dependencia, pues éste es el objeto social de entidades de naturaleza diferente.

## 2.º Adhesión libre y voluntaria de los asociados

La adhesión libre y voluntaria de los asociados corresponde al primer principio del cooperativismo mundial: «Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía, sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa.»<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Alianza Cooperativa Internacional —ACI—. Declaración de Identidad Cooperativa. Manchester, 1995.

En armonía con este principio, definido por la ACI en su Declaración de Identidad Cooperativa, la ley colombiana dispone que las cooperativas son una asociación *voluntaria* de personas, que se unen para la satisfacción de sus necesidades. (Artículo 5.º, numeral 1.º de la Ley 79 de 1988).

Este principio tiene particular relevancia en el cooperativismo de trabajo asociado, sobre todo teniendo en cuenta el uso indebido que se le dio en Colombia, donde distintos tipos de empresa acudieron a él con el fin de reducir la carga asociada a la nómina, encubriendo las relaciones laborales y desconociendo los derechos de los trabajadores.

En efecto, el hecho de que un trabajador se asocie a una cooperativa contra su voluntad, para cumplir con una exigencia que le permitirá mantener su trabajo y los recursos para su subsistencia y la de su familia, es un indicio de que el empleador lo que realmente busca es recibir los mismos servicios que antes recibía de trabajadores que integraban su planta de personal y que ahora se encuentran asociados a una CTA.

La Corte Constitucional ha señalado lo siguiente en relación con el derecho de libre asociación:

«...Se pregunta entonces la Corte, si conculca el derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 38 Superior, la organización que impone a sus trabajadores, en el caso sub lite médicos contratistas, la obligación de afiliarse a una cooperativa de trabajo asociado o crearla, so pena de no renovar su contrato de prestación de servicios a quienes no acaten dicha imposición.... se concluye que la decisión adoptada por la Junta Directiva de ...., se constituye en una injerencia indebida en la autonomía de los médicos contratistas de dicha institución y, *particularmente en la libertad de cada persona para decidir si se afilia o no a las cooperativas de trabajo asociado*, que vulnera flagrantemente el derecho constitucional fundamental de asociación consagrado en la Constitución Política»...<sup>5</sup> (Se subraya)

En la misma línea, la Corte manifestó posteriormente:

«...En el caso bajo estudio.... solicita protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la libertad de asociación...señala que el demandado condicionó su permanencia...

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-336. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. 23 de marzo de 2000. Págs. 7 y 8, numerales 2.2 y 2.4.

en el hospital a que se modificara la forma como hasta entonces venían contratando, haciéndose ahora necesario que el médico se afiliara a una cooperativa... considera la Sala que le asiste razón al Juez Laboral del Circuito de Girardot cuando afirma : «... *la negativa de contratar personas naturales para desempeñar las labores si no hacen parte de una persona jurídica vulnera el legítimo derecho a la libertad de asociación, la que conlleva el derecho que tiene una persona a pertenecer a una agremiación y de la misma manera a no hacerlo, es decir que no puede ser obligada una persona directa o indirectamente a formar parte de una asociación puesto que este es un derecho que debe ejercer en forma libre y voluntaria*»...<sup>6</sup> (Subrayado extratextual)

### 3.º Facultad de auto regulación

En las cooperativas de trabajo asociado no existen relaciones de subordinación o dependencia, debido a que todos los asociados son dueños y gestores de la cooperativa, motivados por el interés de proporcionar trabajo a través de la unión de esfuerzos. Por esa razón, sus relaciones no se regulan por el Código Sustantivo del Trabajo, sino a través de los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, adoptados democráticamente.

La facultad de autorregulación significa entonces, que los trabajadores mismos deben definir y aceptar las condiciones que han de regir sus relaciones internas, estableciendo en forma concertada sus derechos y deberes.

Sobre el punto, la legislación colombiana dispone<sup>7</sup>:

«**Trabajo Asociado Cooperativo.** El trabajo asociado cooperativo es la actividad libre, autogestionaria, física, material o intelectual o científica, que desarrolla en forma autónoma un grupo de personas naturales que han acordado asociarse solidariamente, fijando sus propias reglas conforme a las disposiciones legales y con las cuales autogobiernan sus relaciones, con la finalidad de generar empresa. El trabajo asociado cooperativo se rige por sus propios estatutos; en consecuencia, no les es aplicable la legislación laboral ordinaria que regula el trabajo dependiente».

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1080. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. 29 de octubre de 2004. Págs. 9 y 11.

<sup>7</sup> Decreto 1072 de 2015. Artículo 2.2.8.1.9

En el mismo sentido, el Decreto 1072 de 2015 establece lo siguiente:

«**Artículo 2.2.8.1.12. Naturaleza especial y regulación de la relación entre los asociados y la cooperativa.** Las relaciones entre la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado y sus asociados, por ser de naturaleza cooperativa y solidaria, estarán reguladas por la legislación cooperativa, los estatutos, el Acuerdo Cooperativo y el Régimen de Trabajo Asociado y de Compensaciones».

No obstante, aunque las CTA tienen la facultad de auto regularse, esta facultad no es ilimitada, pues para cumplir con su objeto social deben tener en cuenta las normas internacionales del trabajo humano, propugnadas por la Organización Internacional del Trabajo —OIT, tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional al decir que (...) *tal libertad de regulación no es absoluta pues dichos estatutos o reglamentos, como es apenas obvio, no pueden limitar o desconocer los derechos de las personas en general y de los trabajadores en forma especial, como tampoco contrariar los principios y valores constitucionales, (...)*.<sup>8</sup> (Subrayo)

## V. La indebida utilización del modelo de trabajo asociado cooperativo - Efectos

Con el ánimo de contextualizar la actual situación del cooperativismo de trabajo asociado en Colombia, es necesario retomar con mayor detalle la situación presentada a partir del año 2000, momento en el cual fue evidente el incremento en el número de entidades que, aunque se constituían bajo la forma de cooperativas de trabajo asociado, en muchos casos no cumplían con los requisitos y características propias de esta figura, tal como pudieron establecerlo las autoridades competentes.

El número de cooperativas que se constituían cada año se observa en la siguiente gráfica:

---

<sup>8</sup> Sentencia C-211. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. 1.º de marzo de 2000. Página 18.



Fuente: Confederación de Cooperativas de Colombia -Confcoop.

Según la información disponible en la Confederación de Cooperativas de Colombia-Confcoop, el mayor crecimiento en el número de cooperativas de trabajo asociado que reportaban información hacia los entes de vigilancia y control se produjo entre los años 2002 y 2003.

Muchas de estas entidades fueron creadas en un contexto que, desde la órbita empresarial, se caracterizó por el creciente uso de la externalización de servicios y procesos debido a los altos costos de las nóminas de personal, sin dejar de lado razones de carácter social y económico que impulsaban a las personas a obtener fuentes de recursos que les permitieran solventar sus necesidades básicas, entre otros factores. Lo anterior, unido al desconocimiento de los aspectos legales y filosóficos del modelo de trabajo asociado cooperativo, dio lugar a su utilización indiscriminada y a la realización de actividades ajenas a su naturaleza.

El uso indebido del modelo trajo consigo la vulneración de los derechos de los «trabajadores asociados», pues éstos pasaban a desarrollar sus funciones en forma subordinada y dependiente, aunque sin la remuneración ni los derechos prestacionales y de seguridad social de los trabajadores de este tipo. Por ello, paralelamente se fueron presentando una serie de pronunciamientos jurisprudenciales, propiciada por los mismos trabajadores, quienes debieron recurrir a las vías judiciales para lograr la protección de sus derechos, los cuales, contrario a los principios de las auténticas cooperativas, no eran reconocidos por aquellas que se autodenominaban CTA.

Esta situación se presentó en diversos sectores de la economía nacional, incluso en el sector público<sup>9</sup>, donde las entidades se vieron obligadas a recurrir a distintos mecanismos para continuar prestando adecuadamente sus servicios, atendiendo políticas de racionalización del gasto y austeridad fiscal. En ese contexto, los mencionados servicios se prestaron a través de trabajadores de organizaciones que utilizaron la figura cooperativa y que en muchos casos fueron constituidas por los exempleados de las mismas entidades públicas.

A finales de 2009 la Corte Constitucional<sup>10</sup> hizo un amplio y detallado análisis de la relación laboral dependiente y sus diferencias con el contrato de prestación de servicios, recordando que las entidades estatales no pueden recurrir a este último para llevar a cabo labores de carácter permanente.

La Corte concluyó que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones de carácter permanente, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal.

Dentro de su análisis, señaló la Corte (...) «en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de «nóminas paralelas» o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados out sourcing».<sup>11</sup>

La situación referida le generó grandes perjuicios al cooperativismo, especialmente al de trabajo asociado cooperativo, terminando por afectar también a las *verdaderas* cooperativas, es decir, aquellas que se constituyeron conforme a los principios y características propios de este modelo, las cuales tuvieron que soportar la mala prensa, la desconfianza generalizada y las voces que desde distintos sectores pedían su desaparición, todo ello sin un claro conocimiento de la realidad.

---

<sup>9</sup> En el área de la salud y en la construcción, mantenimiento y reparación de vías.

<sup>10</sup> El análisis de la Corte se dio con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el inciso cuarto del artículo 2 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 3074 del mismo año.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-614. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 2 de septiembre de 2009. Página 3. Expediente D-7615

De acuerdo con cifras de la Confederación de Cooperativas de Colombia —Confecoop, a diciembre de 2020 se mantenían sólo 362 cooperativas de trabajo asociado en el país, que asociaban a 37.612 trabajadores.

Y es que la crisis que se presentó por la indebida utilización de estas cooperativas, terminó con muchas de las CTA existentes y dejó una sombra de desconfianza pública que les ha impedido fortalecerse y posicionarse como una opción válida para generar trabajo decente. Otras se han visto forzadas a desaparecer como consecuencia de procesos administrativos derivados especialmente de erradas interpretaciones sobre los pagos a la seguridad social integral, muchos de los cuales mostraron, varios años después, que el motivo que realmente los originó fue el desconocimiento de esta figura o la falta de confianza en él.

Adicional a las posiciones gubernamentales que mencionaremos a continuación frente a algunos temas, la persistente desconfianza o el desconocimiento del trabajo asociado cooperativo se aprecian también en las normas que se expiden sin tener en cuenta a este subsector de trabajo —pese a estar legalmente regulado y sometido a la vigilancia estatal— y también en algunos fallos judiciales.

### *1.º Pagos a la seguridad social de los trabajadores asociados*

Desde 2008, en la normatividad especial aplicable a las CTA se dispuso lo siguiente, para efectos de la afiliación y pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social:<sup>12</sup>

*(...) Para cotizar a salud, pensión, riesgos profesionales, el ingreso base de cotización será la suma de la compensación ordinaria y extraordinaria mensual que reciba el trabajador asociado, y la proporción para su pago será la establecida en la ley para el régimen de trabajo dependiente». (Se destaca)*

A su turno, las disposiciones reglamentarias<sup>13</sup> definieron lo que debía entenderse por compensación ordinaria y extraordinaria de los trabajadores asociados, en los siguientes términos:

Compensación Ordinaria. Para efecto de la aplicación de la Ley 1233 de 2008, se entiende por compensación ordinaria la suma

<sup>12</sup> Ley 1233 de 2008. Artículo 6.º

<sup>13</sup> Decreto 3553 de 2008, reglamentario de la Ley 1233, artículos 1 y 2.

*de dinero que a título de retribución, recibe mensualmente el asociado por la ejecución de su actividad material o inmaterial, (...)*

Compensación extraordinaria. Los demás pagos mensuales adicionales a la Compensación Ordinaria *que recibe el asociado como retribución por su trabajo*». (Destaco)

Como se aprecia, el decreto reglamentario exigió con total claridad que las compensaciones de los trabajadores asociados, para efectos de determinar el ingreso base de cotización a la seguridad social, tuvieran el carácter de retributivas del trabajo realizado, en términos similares a lo que ocurre con los salarios de los trabajadores dependientes.

La anterior precisión resulta fundamental, dada la naturaleza de las organizaciones cooperativas y los servicios que prestan a sus asociados. Por ello, las otras sumas que reciba el trabajador asociado por conceptos diferentes, no retributivos del trabajo realizado, se excluyen de la base de cotización para el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos profesionales).

No obstante, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales —UGPP, adoptó una posición según la cual todas las sumas recibidas por los trabajadores asociados, independientemente de su origen o de su concepto, forman parte de la base sobre la cual se cotiza a la seguridad social y mantuvo tal posición de manera inflexible, al punto de obligar a las CTA a iniciar acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para hacer valer sus argumentos de carácter legal.

La situación descrita condujo a que se gestionara la expedición de la Circular Conjunta No. 0048 del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Trabajo, en la que se hicieron importantes precisiones sobre el particular y se ratificaron algunos de los pagos que no tienen carácter retributivo del trabajo realizado por lo que, en consecuencia, no pueden ser considerados compensaciones y no hacen parte de la base para cotizar a la seguridad social.

Otro avance en este tema es la Sentencia proferida el 31 de marzo de 2022<sup>14</sup> en la que el Consejo de Estado hizo un importante pronunciamiento, en el caso de una cooperativa de trabajo asociado a la cual la UGPP le exigía el pago de los aportes a la seguridad social de sus trabajadores asociados, teniendo en cuenta todos los pagos adicionales que éstos recibían.

---

<sup>14</sup> Sentencia No. 25274. Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello. 31 de marzo de 2022. Página 16.

Manifestó el Consejo de Estado:

(...)

«Bajo ese estricto supuesto, entiende la Sala que la expresa remisión a las disposiciones legales en materia de los trabajadores dependientes para efectos de los aportes a la seguridad social, implicaría tener en cuenta las reglas aplicables a efectos de determinar el ingreso base de cotización (IBC), según las cuales los aportes deben realizarse sobre lo que constituye salario, lo que de suyo descarta los conceptos no salariales, que expresamente son señalados en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, (...)

## 2.º Programa de apoyo al empleo formal -PAEF

Durante la época de pandemia se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal —PAEF<sup>15</sup>— como un programa social del Estado que otorgaba a sus beneficiarios un aporte monetario mensual, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país.

En relación con este programa de apoyo, la ya mencionada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales —UGPP consideró que el aporte monetario dispuesto para las personas jurídicas no era aplicable a las CTA en relación con sus trabajadores asociados, como quiera que el decreto hacía referencia sólo a los trabajadores dependientes, lo cual es cierto dado que el parágrafo 2 del artículo 3 de dicho decreto estableció:

«Para efectos del presente Programa, **se entenderán por empleados los trabajadores dependientes** por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social (...) **(Resaltado fuera de texto)**.

Este es un caso en que una disposición normativa —que además está dirigida a proteger el empleo formal del país— excluye de su texto a los trabajadores asociados a las CTA, dejando en evidencia el desconocimiento que existe frente a esta modalidad de trabajo.

Aunque muchas personas asimilan el trabajo formal con el trabajo asalariado o dependiente, el Ministerio del Trabajo hace la siguiente manifestación en su página web, con lo que se confirma que tal asi-

<sup>15</sup> Decreto 639 de 2020

milación no es correcta, ya que excluye a otras modalidades de trabajo que también contribuyen a su formalización:

«El Ministerio del Trabajo en su compromiso de seguir trabajando por la formalización laboral, se ha propuesto generar escenarios que permitan el alcance de un mercado laboral incluyente, más justo y equitativo, donde los trabajadores tengan acceso a trabajos dignos, decentes y de calidad, potenciando así mayores oportunidades laborales para su bienestar y desarrollo.

El trabajo formal representa un ingreso digno y protección social para el trabajador y su familia, se desarrolla respetando la legislación aplicable que conlleva a una mejor calidad de vida, progreso social y económico, reducción de la pobreza y equidad social.

Es así, que el Ministerio Del Trabajo a través de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, está dedicado a fomentar la calidad del talento humano y a asegurar que en Colombia no existan trabajadores sin protección social e impulsar el Sistema de Protección para la Vejez a través de los regímenes y Servicios Sociales Complementarios que hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral.»<sup>16</sup>

Se concluye entonces que el trabajo formal no debe asociarse ni deriva exclusivamente de la relación laboral dependiente o asalariada y que, como ésta, el trabajo asociado cooperativo en Colombia genera trabajo digno y decente para sus asociados, quienes cuentan con ingresos que, como mínimo, equivalen al salario mínimo legal mensual vigente de los trabajadores dependientes y cuentan también, junto con sus familias, de los beneficios propios de la seguridad social integral.

El decreto que creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal —PAEF—, fue modificado y corregido con la expedición de la Ley 2060 de 2020, incluyendo de manera expresa a las cooperativas de trabajo asociado, como personas jurídicas que también pueden acceder a los beneficios otorgados en materia de nómina.

### 3.º Fallos judiciales

Adicional a las posiciones de algunos entes gubernamentales frente a ciertos temas y las normas que han sido expedidas desconociendo el trabajo asociado cooperativo, como las citadas a manera de ejemplo,

---

<sup>16</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/formalizacion-laboral>

es posible encontrar fallos judiciales en los que los tribunales, aplicando el principio constitucional de primacía de la realidad, declaran la existencia de contratos de trabajo no sólo entre los trabajadores asociados y los terceros contratantes, sino también entre aquellos y las cooperativas a las que se encuentran asociados, argumentando, entre otras razones, que la facultad de coordinar e instruir a los trabajadores asociados sobre la forma de llevar a cabo las actividades, configura una relación de subordinación.

Sobre este punto, no puede perderse de vista que la relación entre una empresa contratante de bienes o servicios se traba con la empresa contratista, en este caso con la cooperativa de trabajo asociado, que es la responsable de suministrar dichos bienes y servicios y, en consecuencia, la cooperativa tiene el derecho y el deber de guiar, dirigir o coordinar la forma en que se prestarán tales servicios o se suministrarán los bienes por parte de los trabajadores asociados, en los términos establecidos en el Régimen de Trabajo Asociado, resultante de la facultad de auto regulación atrás mencionada.

Esta coordinación o dirección también es una expresión de la autonomía que debe tener la CTA frente al contratante, por lo que no puede asimilarse a la relación laboral dependiente, dado que deriva de la relación de trabajo asociado.

Para concluir, es necesario manifestar con claridad que el trabajo asociado cooperativo es una modalidad que, por sus características y naturaleza, podría constituir una valiosa herramienta para la formalización y el fortalecimiento del mercado del trabajo en Colombia, si se tiene en cuenta que su finalidad es proporcionar trabajo en condiciones dignas y conforme a los postulados de la OIT y que, además, cuenta con la vigilancia del Estado pues las CTA se encuentran sometidas a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Sin embargo, es claro que su desarrollo y posicionamiento son escasos, por lo cual las CTA deben continuar recorriendo el camino que les permita ser reconocidas por las autoridades como una modalidad legítima para proporcionar trabajo decente, generando un verdadero impacto socio económico al cumplir con su objeto social, en beneficio de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en general.

## VI. Bibliografía

Constitución Política de Colombia. Artículos 1 y 25.

Alianza Cooperativa Internacional —ACI—. Declaración de Identidad Cooperativa. Manchester, 1995.

- Corte Constitucional. Sentencia T-336. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. 23 de marzo de 2000. Páginas 7 y 8.
- Corte Constitucional. Sentencia T-1080. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. 29 de octubre de 2004. Páginas 9 y 11.
- Decreto 1072 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo». Artículos 2.2.8.1.7; 2.2.8.1.9 y 2.2.8.1.12.
- Sentencia C-211. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. 1.º de marzo de 2000. Página 18.
- Ley 79 de 1988. «Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa». Artículos 4; 5, numeral 3; 23 y 24.
- Sentencia C-614. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 2000. Página 3. Expediente D-7615
- Ley 1233 de 2008. «Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones». Artículo 6.º.
- Decreto 3553 de 2008. «Por el cual se reglamenta la Ley 1233 de 2008». Artículos 1 y 2.
- Sentencia No. 25274. Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello. 31 de marzo de 2022. Página 16.
- Decreto 639 de 2020. «Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020». Artículo 3.º, párrafo 2.º.

# Régimen tributario aplicable a las cooperativas en Colombia

## Tax regime applicable to cooperatives in Colombia

Guillermo Sandoval Medina  
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)  
Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3499>

Recibido: 7 de julio de 2025  
Aceptado: 11 de noviembre de 2025  
Publicado en línea: mayo de 2026

**Sumario:** I. Generalidades de la tributación en Colombia.—II. Impuesto sobre la renta para las cooperativas.—III. El régimen tributario especial (RTE) del impuesto sobre la renta.—IV. Retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta.—V. Otros impuestos.—VI. Bibliografía.

**Summary:** I. Overview of taxation in Colombia.—II. Income tax for cooperatives.—III. The special tax regime (RTE) for income tax.—IV. Withholding tax on income.—V. Taxation. VI. Bibliography.

**Resumen:** Las cooperativas en Colombia se definen como empresas asociativas sin ánimo de lucro<sup>1</sup> y son personas jurídicas de derecho privado.

Las cooperativas, como empresas, son actores económicos que interactúan en el mercado junto con empresas mercantiles privadas y empresas públicas. Por ser un actor económico dentro del mercado, las cooperativas concurren a cumplir con su obligación constitucional de contribuir con los gastos y cargas del Estado, por regla general, en las mismas condiciones que los demás, sin perjuicio de la existencia de tratamientos excepcionales de carácter fiscal, que se justifican por la naturaleza de entidades que no persiguen el lucro sino la generación de bienestar a la sociedad, coadyuvando así al estado a alcan-

---

<sup>1</sup> Ley 79 de 1988, Artículo 4. Artículo 4.º. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. La misma ley presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Que establezca la irrepertibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados para los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

zar sus fines. Por esta razón, las cooperativas han tenido históricamente tratamientos especiales o diferenciales desde el punto de vista fiscal, especialmente tratándose de impuestos directos.

Este documento presenta una síntesis de la condición tributaria de las cooperativas en Colombia, frente al impuesto sobre la renta. El impuesto sobre la renta en Colombia es el tributo más importante hoy día en el país.

**Palabras clave:** cooperativa, tributo, Estatuto Tributario, régimen tributario especial, impuesto de renta, hecho gravable, base gravable, tarifa, excedentes.

**Abstract:** Cooperatives in Colombia are defined as non-profit associative enterprises and are legal entities under private law.

Cooperatives, as enterprises, are economic actors that interact in the market alongside private and public commercial enterprises. As an economic actor within the market, cooperatives fulfill their constitutional obligation to contribute to the expenses and burdens of the State, generally under the same conditions as other entities, notwithstanding the existence of exceptional tax treatments, which are justified by the nature of entities that do not pursue profit but rather the generation of social well-being, thus helping the State achieve its objectives. For this reason, cooperatives have historically enjoyed special or differential tax treatment, especially in the case of direct taxes.

This document presents a summary of the tax status of cooperatives in Colombia with respect to income tax. Income tax in Colombia is the most important tax in the country today.

**Keywords:** cooperative, tribute, Tax Statute, special tax regime, income tax, taxable event, taxable base, rate, surplus.

---

## I. Generalidades de la tributación en Colombia

### 1. La obligación tributaria

En Colombia se considera que la efectiva realización del principio de Estado social de derecho presupone el pago de tributos por los particulares. La Corte Constitucional, señala que «el concepto de obligación tributaria se erige en presupuesto fundamental para alcanzar los fines sociales del Estado, particularmente la efectividad de los principios, derechos y deberes, en la búsqueda de un orden social, económico y político justo.» (Sentencia C-209 de 2016).

La obligación tributaria deviene del artículo 95 numeral 9 de la Constitución que establece que es deber de los ciudadanos «contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad». En virtud de este deber, la Constitución atribuye al Congreso la función de «establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley» (Art. 150, Núm. 12), así mismo, instituye que «en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos» (Art. 338). Así, se otorga al Congreso la potestad de establecer tributos en sus modalidades de impuestos, tasas y contribuciones.

La obligación tributaria se compone de los siguientes elementos: i) el sujeto activo (entidades estatales con derecho a exigir el pago del tributo), ii) el sujeto pasivo (persona en quien recae la obligación correlativa), iii) el hecho generador (situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria) y iv) la base gravable y la tarifa.

En este contexto y en términos generales las Cooperativas son tratadas en Colombia por el régimen tributario como cualquier otro actor económico y, en ese sentido, son sujetos pasivos de los tributos existentes sin perjuicio de algunos tratamientos diferenciales que les beneficia, como es el caso del impuesto sobre la renta; tributo sobre el cual se hace énfasis en este escrito por ser el que mayor impacto tiene en las empresas al tratarse de un impuesto personal y directo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La distinción entre impuestos indirectos y directos fue expuesta por la Corte en la sentencia C-426 de 2005. En dicha decisión refirió que los impuestos indirectos, como el IVA, en los cuales no existe una identificación concreta y previa del sujeto contribu-

## a. PRINCIPALES TRIBUTOS

Actualmente impuestos del orden nacional, vigentes en Colombia, son<sup>3</sup>:

1. Impuesto sobre la renta y complementarios
2. Impuesto sobre las ventas (IVA)
3. Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (SIMPLE) para la formalización y la generación de empleo.
4. Gravamen a los movimientos financieros (GMF)
5. Impuesto nacional al consumo
6. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas
7. Impuesto nacional al consumo de cannabis
8. Impuesto de timbre nacional
9. Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM
10. Impuesto nacional al carbono
11. Impuesto al patrimonio
12. Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.
13. Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas
14. Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

Del orden territorial (Departamental o municipal), el Impuesto predial, el Impuesto de Industria y Comercio ICA y el Impuesto de vehículos.

Además de los anteriores impuestos, el sistema fiscal prevé otros tributos que corresponden a las tasas y las contribuciones especiales.

---

yente, «la capacidad de pago solamente se puede determinar por la propensión al consumo de los distintos sujetos pasivos del tributo. En tal virtud, los contribuyentes que con mayor frecuencia incurran en el hecho gravado pagarán proporcionalmente más que los demás, y es evidente que quienes tienen mayores recursos normalmente efectuarán erogaciones por mayor cuantía de las que tienen menos medios. En este tipo de impuestos existe la posibilidad de acentuar las cargas tributarias sobre los que tengan una mayor capacidad económica, mediante el establecimiento de tarifas diferenciales, respecto de los consumos de lujo». Mientras que en los impuestos directos, ejemplo renta o predial, como se identifica en ellos al contribuyente respectivo, «es posible conocer la capacidad de pago del mismo mediante las informaciones relativas a sus rentas y patrimonio. En tal caso, es lógico el establecimiento de tarifas progresivas, de tal manera que en la medida en que aumente la base gravable aumente también la medida aplicable».

<sup>3</sup> Oficio 908852 de 2022, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

Las tasas son una especie de tributo que se caracteriza por existir una contraprestación directa a favor del contribuyente. Las cooperativas no tienen un tratamiento especial o diferenciado frente a este tipo de tributos.

Las contribuciones especiales se caracterizan por generar beneficios genéricos para un grupo de personas o sector. El tributo se destina a obra pública o prestación de servicios públicos. Las cooperativas son sujetos pasivos de una contribución especial destinada al sostenimiento de la Superintendencia de la Economía Solidaria que se encarga de atender el servicio público de supervisión (Vigilancia, inspección y control)<sup>4</sup>.

Las cooperativas son sujetos pasivos de todos los anteriores tributos, sin perjuicio de poder acceder a un régimen especial solo en relación con el impuesto sobre la renta, denominado «Régimen tributario especial» que fundamentalmente les reduce la carga impositiva a estas entidades al gravarlas con una tarifa de impuesto menor a la general.

A continuación, se desarrolla el impuesto de renta en las cooperativas colombianas.

## II. Impuesto sobre la renta para las cooperativas

### 1. Antecedentes

Las cooperativas en Colombia han recibido históricamente diferentes tratamientos tributarios por parte del Estado. En un principio, con la primera ley de cooperativas que data del año 1931 (Ley 134) las cooperativas estuvieron exentas de impuestos. Esta ley estableció, en relación con el tema tributario lo siguiente:

«Artículo 7. Establecerse los siguientes derechos y exenciones a favor de las sociedades cooperativas constituidas o que se constituyan de conformidad con las normas legales:

1.º Exención de los impuestos de papel sellado, timbre, registro, anotación en todos los documentos, bien sea que se otorguen por las cooperativas o por terceros a favor de ellas, y en todas las actuaciones en que tengan que intervenir activa o pasivamente.

---

<sup>4</sup> Ley 454 de 1998, artículo 37, numeral 1. «Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos: 1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria. (...)»

2.º Exención de impuestos sobre patrimonio, excesos de percepción o beneficios cooperativos, fondos de reservas y de solidaridad.

(...)»

Al considerarse las cooperativas como entidades sin ánimo de lucro, para 1974, con el Decreto Legislativo 2053, no eran contribuyentes del impuesto sobre la renta.

En 1986, con la expedición de la Ley 75 de ese año, las entidades sin ánimo de lucro dejaron de ser «no contribuyentes» del impuesto sobre la renta y pasaron a ser contribuyentes del mismo pero con un régimen tributario especial. En dicha norma se incluyeron a las cooperativas y su texto fue el siguiente:

«ARTÍCULO 32. Las entidades que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, y para tal efecto, se asimilan a sociedades anónimas.

1) (...).

2) (...).

3) (...)

PARÁGRAFO 4.º. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, se someterán al impuesto sobre la renta y complementarios, si destinan sus excedentes en todo o en parte en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa vigente.

(...)»

Entonces, conforme a la Ley 75 de 1986, las entidades de sector cooperativo eran consideradas no contribuyentes, salvo en aquellos casos en que destinaran su beneficio neto o excedente en forma diferente a la prevista en la legislación cooperativa, caso en el cual recibían el mismo tratamiento aplicable a las sociedades anónimas sobre esa suma.

En 1989 se compiló el régimen tributario del nivel nacional en el Decreto 624 el cual constituye el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Con esta norma no se modificó el carácter general de no contribuyentes de las entidades del sector cooperativo previsto en la Ley 75 de 1986.

Es de anotar que para este momento ya había entrado en vigor la Ley 79 de 1988, que actualizó la normativa cooperativa y desde entonces y hasta la fecha constituye la norma marco de las cooperativas en Colombia, con algunas modificaciones. La Ley 79 de 1988 no reguló temas tributarios de las cooperativas, quedando las mismas sometidas al régimen establecido en las normas tributarias vigentes en ese momento que era fundamentalmente la Ley 75 de 1986.

En 1995, con la Ley 223, artículo 63, se incluyó a las asociaciones mutuales en el grupo de las cooperativas y se dispuso que las entidades cooperativas no estarían sujetas a la retención en la fuente. El párrafo 4 del artículo 19 del Estatuto Tributario, que fuera adoptado por el Decreto 624 de 1989, quedó así:

«4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa. El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen; en todo o en parte, en forma diferente de lo que establece la legislación cooperativa vigente.»

También se adicionó un párrafo así:

«Párrafo 3. En todo caso, las entidades cooperativas a las cuales se refiere el numeral 4 de este artículo no están sujetas a la retención en la fuente, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno nacional así lo disponga.»

En 1997 la Ley 383, en su artículo 25, modificó el párrafo 3 del artículo 19 del Estatuto Tributario señalando que las entidades del sector cooperativo solo estaban sometidas a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta por rendimientos financieros.

En 2002 el anterior régimen fue modificado especialmente para las cooperativas por la Ley 788. Esta ley modificó el numeral 4 del artículo 19 del Estatuto Tributario introduciendo una condición adicional para las cooperativas mantener la exención del impuesto sobre la renta consistente en destinar el 20% de su excedente o beneficio neto a una llamada «inversión en educación formal». El artículo 10 de la Ley 788 estableció lo siguiente:

«ARTÍCULO 10. Contribuyentes del régimen tributario especial. Modifícase el numeral 4 y adicionase un numeral 5 al artículo 19 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

«4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el 20% del remanente, tomado de los fondos de educación y solidaridad a que se refiere el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 se invierte de manera autónoma y bajo el control de los organismos de supervisión correspondientes, en programas de educación formal aprobados por el Ministerio de Educación Nacional o por el Ministerio de Salud, según el caso.

El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen, en todo o en parte, en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa vigente. El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establece la normatividad cooperativa.»

En 2003, con la Ley 863 se modificó el numeral 4.º del artículo 19 del Estatuto Tributario en el sentido de no incluir la forma de determinación del beneficio neto o excedente de las entidades del sector cooperativo. Por lo anterior, las entidades del sector cooperativo debían determinar su beneficio neto o excedente de acuerdo con lo previsto en el artículo 357 del Estatuto Tributario y sus normas reglamentarias.

En desarrollo de la función reglamentaria el Gobierno nacional expidió en 2004 dos decretos de importancia: El Decreto 2880 de septiembre 07 y el Decreto 4400 del 30 de diciembre. A través del Decreto 2880 se reglamentó el artículo 8 de la Ley 863 de 2003, estableciendo las alternativas de inversión que tenían las organizaciones cooperativas para aplicar el porcentaje de sus excedentes destinado a la financiación de programas de educación formal.

A través del Decreto 4400 el Gobierno nacional obligó al sector cooperativo a aplicar el Estatuto Tributario para determinar la base gravable del impuesto a la renta, esto es, para determinar el beneficio neto o excedente del ejercicio correspondiente, modificando sustancialmente las condiciones de juego del sector toda vez que este venía depurando la renta o, calculando el beneficio neto o excedente conforme lo establece la ley cooperativa.

En 2005 el Gobierno nacional modifica el Decreto 4400 de 2004 a través del Decreto 640. Conforme a este decreto el Gobierno volvió las cosas al estado anterior, es decir, el excedente se siguió determinando conforme las reglas establecidas por la normatividad cooperativa para este sector, vuelve a operar las mismas condiciones establecidas ante-

riormente para que el excedente fiscal sea considerado exento y vuelve a imperar el sistema de causación para efectos contables.

Más recientemente, en 2016, mediante la Ley 1819, el Congreso de la república modificó sustancialmente el régimen tributario especial del impuesto sobre la renta de las entidades sin ánimo de lucro y especialmente de las cooperativas, contenido en el Estatuto Tributario, como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión de Expertos Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria creada por el Gobierno de turno con el objetivo de menorar los ingresos tributarios, entre otros, eliminando beneficios fiscales o tratamientos especiales.

Bajo las nuevas reglas impuestas por la Ley 1819, las cooperativas que deseen mantener los beneficios del Régimen Tributario Especial deben destinar el 20% de su excedente o beneficio neto como impuesto efectivamente pagado a la Nación. Es de precisar que la Ley 1819 estableció un desmonte gradual de la llamada inversión en educación formal, en un lapso de dos años, a partir del año 2017, de la siguiente manera:

En 2017 las cooperativas que optaron por el régimen especial tributaron impuesto de renta a la tarifa del 10% y, adicionalmente, destinaron el 10% del excedente, tomado en su totalidad del fondo de educación y solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

En 2018 las mismas cooperativas tributaron a la tarifa del 15%, debiendo además destinar el 5% del excedente a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Desde el año 2019 en adelante, las cooperativas no pudieron hacer más inversión en educación formal y debieron empezar a tributar impuesto de renta a la tarifa del 20% en forma directa a la Nación. El recaudo proveniente de las cooperativas y demás entidades de que trata el artículo 19-4 del Estatuto Tributario tiene destinación específica para las instituciones de educación superior públicas.

### **III. El régimen tributario especial (RTE) del impuesto sobre la renta**

El Régimen Tributario Especial es una excepción al régimen general u ordinario del impuesto sobre la renta que implica un tratamiento diferencial del Estado respecto de algunos contribuyentes que tienen con característica general no tener ánimo de lucro y se compone de una se-

rie de normas aplicables solamente a las entidades expresamente señaladas en la ley tributaria.

El régimen tributario especial tiene justificación constitucional en el mismo preámbulo y en las normas que refieren al estado social de derecho (Art. 1) y a los fines del Estado (Art. 2), fundamentalmente. En el preámbulo se expresa como finalidad de la Constitución la búsqueda de una justicia social, política y económica, postulados que son concordantes con los que propugna el cooperativismo a nivel mundial. Un tratamiento diferencial para el sector cooperativo lo podemos ubicar en el ámbito de la justicia económica.

El artículo segundo de la Constitución Política plantea como fines esenciales del Estado el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella, entre otros.

Parte de la doctrina tributaria que ha tratado el tema encuentra en esta norma el fundamento constitucional de la existencia de un régimen tributario especial, pues se interpreta que de ésta se desprende considerar como deber del Estado proteger y atender de manera especial a todas las personas, incluso a las que por su condición de debilidad manifiesta, económica, física y mental, requieran de esa tutela...»<sup>5</sup>.

El sustento constitucional del régimen tributario especial surge en el contexto de la interpretación integral de las normas acá citadas junto con el principio de igualdad consagrado como derecho fundamental en la Constitución (artículo 13 C.P.). Conforme a esta norma el Estado se encuentra en la obligación de hacer que la igualdad sea «real y efectiva» y para ello establece que podrá desarrollar políticas en favor de la población discriminada o marginada.

En general se coincide en considerar que las organizaciones cooperativas, como las demás que se encuentra participando de los beneficios del régimen tributario especial, son entidades que ayudan al Estado a cumplir con sus fines.

El legislador, al establecer que las entidades del sector cooperativo pertenecen al régimen tributario especial, tuvo como objetivo principal el cumplimiento de un mandato constitucional que es el de fomentar el desarrollo de este tipo de entidades como un mecanismo para el Estado cumplir con sus fines.

---

<sup>5</sup> Germán Olano, citado por Jaramillo Díaz, Juan Carlos, «Régimen Tributario para las entidades sin ánimo de lucro». Editorial Legis. Bogotá 2003.

## 1. *Beneficios del régimen tributario especial*

El tratamiento diferenciado que otorga el régimen tributario especial consiste principalmente en los siguientes beneficios.

El primero de ellos, es que aquellas entidades sin ánimo de lucro que cumplan con los requisitos establecidos por el Estatuto Tributario para hacer parte de este régimen, los cuales serán explicados más adelante, estarán sometidas a una tarifa especial del impuesto sobre la renta del 20% sobre el excedente o beneficio neto del periodo gravable, la cual es menor a la tarifa general que aplica para los demás sujetos pasivos contribuyentes del régimen ordinario o general de este impuesto y que desde el año 2022 es del 35%<sup>6</sup>.

El segundo beneficio al que tienen derecho las entidades sin ánimo de lucro en el régimen tributario especial consiste en que en aquellos casos en los que el monto total que obtuvieron como excedente o beneficio neto durante un periodo gravable es reinvertido y destinado al desarrollo de su objeto social, dichos excedentes, no serán gravados ni siquiera con una tarifa del 20%, sino que serán considerados como exentos del impuesto sobre la renta. Este beneficio no aplica para el sector cooperativo, pues las entidades de este sector deben tributar impuesto sobre la renta efectivamente a tarifa del 20% si se vinculan al régimen tributario especial

En tercer lugar, las entidades sin ánimo de lucro que optan por este régimen no se encuentran sometidas al sistema de renta presuntiva. Esto se justifica por cuanto sobre este tipo de organizaciones no resulta técnico ni justo el hecho de presumir una rentabilidad mínima sobre su patrimonio. Esto como consecuencia de su objeto y de su naturaleza. Este beneficio aplica también para las cooperativas.

## 2. *Personas que pueden participar del régimen tributario especial*

Al régimen tributario especial no pueden acceder personas naturales. Este régimen está pensado solo para entidades sin ánimo de lucro relacionadas expresamente en el artículo 19 del Estatuto Tributario, las cuales se pueden clasificar, para efectos didácticos, en dos grupos toda vez que tienen condiciones diferenciales para pertenecer a dicho régimen, así:

---

<sup>6</sup> Artículo 240 del Estatuto Tributario Colombiano, modificado por el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022.

Grupo 1: Las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, las instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro, los hospitales constituidos como personas jurídicas, sin ánimo de lucro, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de salud, siempre y cuando obtengan permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, o por las autoridades competentes y las ligas de consumidores.

Grupo 2: Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas.

En relación con las entidades del grupo 1 - Asociaciones, fundaciones y corporaciones, en términos de la misma administración de impuestos nacionales DIAN, son personas jurídicas legalmente constituidas cuyos aportes, utilidades o excedentes no son reembolsados, ni distribuidos bajo ninguna modalidad, ni directa o indirectamente, ni durante su existencia, ni en el momento de su disolución y liquidación, puesto que persiguen un fin social o comunitario. Los rendimientos o aportes obtenidos en una Entidad Sin Ánimo de Lucro son reinvertidos en el mejoramiento de sus procesos o en actividades que fortalecen la realización de su objeto social.

Tienen como principal fuente de ingreso los dineros recibidos por parte de personas naturales, jurídicas o entidades públicas en representación del Estado, por medio de las donaciones.

Estas fundaciones, corporaciones o asociaciones, pueden acceder voluntariamente al Régimen Tributario Especial del impuesto sobre la renta en la medida que cumplan con los siguientes requisitos de calificación:

- a) Estar legalmente constituidas. Esto implica tener personería jurídica conforme al marco legal vigente en Colombia.
- b) El objeto social debe ser de interés general en una o varias de las «actividades meritorias» establecidas en el artículo 359 del Estatuto Tributario, a las cuales debe tener acceso la comunidad. Tales actividades son: Educación, Salud, Cultura, Ciencia, tecnología e innovación, Actividades de desarrollo social y Actividades de protección al medio ambiente, entre otras<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Las actividades meritorias se encuentran consagradas en el artículo 359 del E.T. A continuación de manera resumida se presenta un listado de dichas actividades:

La actividad es de interés general cuando beneficia a un grupo poblacional como sector, barrio o comunidad determinada.

Se considera que la entidad sin ánimo de lucro permite el acceso a la comunidad, cuando cualquier persona natural o jurídica puede acceder a las actividades que realiza la entidad sin ningún tipo de restricción, excepto aquellas que la ley contempla y las referidas a la capacidad misma de la entidad. Así mismo, se considera que la entidad sin ánimo de lucro permite el acceso a la comunidad, cuando hace oferta abierta de los servicios y actividades que realiza en desarrollo de su objeto social, permitiendo que terceros puedan beneficiarse de ellas, en las mismas condiciones que los miembros de la entidad, o sus familiares.

- c) Que ni sus aportes sean reembolsados ni sus excedentes distribuidos, bajo ninguna modalidad, cualquiera que sea la denominación que se utilice, ni directa, ni indirectamente, ni durante su existencia, ni en el momento de su disolución y liquidación, de acuerdo con el artículo 356-1 del Estatuto Tributario.

Como el acceso al régimen tributario especial es voluntario, estas entidades deben solicitar ser calificadas como contribuyentes de este por la Nación a través de la autoridad tributaria denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN, de conformidad con lo establecido en el artículo 356-2 del Estatuto Tributario. Es condición para estas entidades actualizar anualmente su calificación de contribuyentes del Régimen Tributario Especial ante la DIAN, so pena de perder la calificación y los beneficios del RTE.

En efecto, en caso de incumplimiento de los requisitos para mantener la calificación de entidad del RTE se perderá dicha calificación y la entidad se considerará contribuyente del régimen ordinario del impuesto sobre la renta, al igual que las sociedades mercantiles. No obs-

---

Educación, Salud, Cultura, Ciencia, tecnología e innovación, Actividades de desarrollo social, Actividades de protección al medio ambiente, Prevención del uso y consumo de sustancias psicoactivas, alcohol y tabaco; atención y tratamiento a las personas consumidoras, Promoción y apoyo a las actividades deportivas definidas por la Ley 181 de 1995, mediante las políticas públicas y las entidades competentes, Actividades de desarrollo empresarial. Promoción del desarrollo empresarial y el emprendimiento definido por la Ley 1014 de 2006, Promoción y apoyo a los derechos humanos y los objetivos globales definidos por las Naciones Unidas.

Actividades de promoción y mejoramiento de la Administración de Justicia, Promoción y apoyo a Entidades Sin Ánimo de Lucro que ejecuten acciones directas en el territorio nacional en alguna de las actividades meritorias descritas en este artículo, Actividades de microcrédito, en los términos del artículo 39 de la Ley 590 de 2000.

tante, existe la posibilidad de solicitar la readmisión, que es el trámite que deben realizar todas aquellas ESAL que por no realizar la actualización o por cualquier otro motivo, fueron excluidas<sup>8</sup> del RTE, pero que desean volver a hacer parte del RTE.

No pueden tener Régimen Tributario Especial las entidades relacionadas en los artículos 22 (No contribuyentes del impuesto sobre la renta no declarantes) y 23 (No contribuyentes declarantes) del Estatuto Tributario.

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y no deberán cumplir el deber formal de presentar declaración de ingresos y patrimonio (Ar. 22 E.T.), de acuerdo con el artículo 598 del Estatuto Tributario: Sociedades de mejoras públicas- Las asociaciones de padres de familia- Los organismos de acción comunal- Las juntas de defensa civil- Las juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales- Las asociaciones de exalumnos- Las asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o autorizados por este - Las asociaciones de adultos mayores autorizados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.- Los resguardos y cabildos indígenas, ni la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.

Por su parte, según el Artículo 23 del E.T., no son contribuyentes pero deben declarar: Los sindicatos- Las asociaciones gremiales- Los fondos de empleados- Los fondos mutuos de inversión- Las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley- Los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral- Las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios- Las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos- Los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera.

### *3. Condiciones para que las cooperativas puedan pertenecer al régimen tributario especial*

Las cooperativas y otras entidades vinculadas al sector cooperativo y mutual tienen un sub-régimen dentro del régimen tributario especial, contenido en el artículo 19-4 del Estatuto Tributario. Si bien las coope-

---

<sup>8</sup> La exclusión se regula en el Artículo 1.2.1.5.1.44. del Decreto 2150 de 2017.

rativas son entidades sin ánimo de lucro igual que las fundaciones, asociaciones y corporaciones, el legislador dispuso algunas condiciones diferenciales el sector cooperativo y mutual.

El artículo 19-4 del Estatuto Tributario establece lo siguiente:

«Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%). El impuesto será tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988.»

De acuerdo a la anterior norma las cooperativas y demás entidades allí señaladas tienen «*per se*» la condición de entidades del RTE, a diferencia de las corporaciones, fundaciones y asociaciones que deben solicitar la calificación como entidad de RTE a la DIAN.

Entonces, las cooperativas son sujetos pasivos del impuesto sobre la renta como contribuyentes del régimen tributario especial.

Adicionalmente, es pertinente aclarar que las cooperativas no deben tener relacionada en su objeto social una actividad meritoria de las establecidas en el artículo 359 del E.T. Basta con tener la naturaleza jurídica de cooperativa asociación mutual, o cualquiera de las demás señaladas en la norma.

#### 4. *El hecho generador del impuesto*

El hecho generador del impuesto sobre la renta para las cooperativas y demás entidades relacionadas en el artículo 19-4 del Estatuto Tributario es la generación de excedentes o beneficio neto. El beneficio neto o excedente es un término existente en contabilidad que se refiere a la diferencia entre ingresos y gastos de una entidad sin ánimo de lucro, en un periodo determinado. Es el resultado positivo del ejercicio económico.

De acuerdo con el artículo 357 del Estatuto Tributario el beneficio neto o excedente es el resultado de restar de la totalidad de los ingresos los egresos que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social.

El beneficio neto o excedente de las cooperativas no tiene la posibilidad de estar exento, como si sucede con las corporaciones, fun-

daciones y asociaciones sin ánimo de lucro de que trata el artículo 19 del Estatuto Tributario, para las cuales el beneficio neto o excedente se considerará como exento cuando se destine, ya sea de forma directa o indirecta, en el año siguiente en el que se obtuvo, a programas tendientes al desarrollo del objeto social de la entidad y/o la actividad meritoria de esta, según lo contemplado en el artículo 358 del Estatuto Tributario.

## 5. *La base gravable*

La constituye el excedente o beneficio neto obtenido por la cooperativa en un ejercicio económico. El Artículo 1.2.1.5.2.7. del Decreto reglamentario 2150 de 2017 establece al respecto:

«Artículo 1.2.1.5.2.7. Determinación del beneficio neto o excedente para los contribuyentes de que trata el artículo 19-4 del Estatuto Tributario. Los contribuyentes del Régimen Tributario Especial de que tratan los artículos 19-4 del Estatuto Tributario y 1.2.1.5'12.1. de este Decreto calcularán el beneficio neto o excedente de conformidad con los marcos técnicos normativos contables que resulten aplicables a los contribuyentes de que trata la presente Sección.

Parágrafo 1. Para las Cooperativas de Trabajo Asociado constituye ingreso gravable por la prestación de servicios el valor que quede una vez descontado el monto de las compensaciones ordinarias y extraordinarias pagadas efectivamente a los trabajadores asociados cooperados, de conformidad con el reglamento de compensaciones, sin perjuicio de la obligación de declarar la totalidad de los ingresos percibidos por otros conceptos. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 102-3 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2. Para la procedencia de los egresos realizados en el respectivo periodo gravable que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el objeto social, deberá tenerse en cuenta los requisitos señalados en los artículos 87-1, 107, 107-1, 108, 177-1, 177-2, 771-2 Y 771-3 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de acreditar la correspondiente retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementario, cuando hubiere lugar a ello.

Parágrafo 3. La ejecución de beneficios netos o excedentes de años anteriores no constituye egreso o inversión del ejercicio.

Parágrafo 4. Los sujetos a que se refiere esta sección que sean excluidos del Régimen Tributario Especial del impuesto sobre la renta y complementario determinarán su beneficio neto o excedente fiscal aplicando las normas generales del Estatuto Tributario para los obligados a llevar contabilidad.»

Establece la misma norma que si del resultado del ejercicio se genera una pérdida fiscal para las entidades de que trata el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, la misma se podrá compensar con los beneficios netos de los periodos siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 147 del Estatuto Tributario. Esta decisión deberá constar en acta de la asamblea general o máximo órgano directivo antes de presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementario del correspondiente periodo gravable en el cual se compense la pérdida.

## 6. La tarifa

La tarifa actual de tributación para las cooperativas es única y especial del 20%. Esta tarifa es menor en 15 puntos a la tarifa del impuesto sobre la renta de los contribuyentes del régimen ordinaria o general que es del 35% para el año 2022<sup>9</sup>.

La Ley 1819 estableció el siguiente régimen de tributación para las cooperativas, sobre sus beneficios netos o excedentes, así:

1. En el año gravable 2017, a la tarifa del diez por ciento (10%). Además, el diez por ciento (10%) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, deberá ser destinado de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.
2. En el año gravable 2018, a la tarifa del quince por ciento (15%). Además, el cinco por ciento (5%) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, deberá ser destinado de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.
3. A partir del año gravable 2019, a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).

---

<sup>9</sup> Con la ley 2155 de 2021, se modificó el artículo 240 del Estatuto Tributario el cual trata sobre las tarifas del impuesto de renta para personas jurídicas.

El impuesto se toma en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988<sup>10</sup>.

Las cooperativas que sean excluidas del Régimen Tributario Especial tributarán sobre su beneficio neto o excedente fiscal a la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementario, es decir, al 35%.

## 7. Exclusión del régimen tributario especial

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2150 de 2017 las causales de exclusión del RTE para las cooperativas, mutuales y demás entidades del sector cooperativo que comparten la misma condición, las siguientes:

1. Cuando se exceda del treinta por ciento (30%) del gasto total anual de la entidad el presupuesto destinado a remunerar, retribuir o financiar cualquier erogación, en dinero o en especie, por nómina, contratación o comisión, a las personas que ejerzan cargos directivos y gerenciales, excepto que tengan ingresos brutos anuales inferiores a tres mil quinientas (3.500) Unidades de Valor Tributario UVT<sup>11</sup>.
2. Cuando se abuse del derecho para defraudar la norma tributaria que sería aplicable, o mediante pactos simulados encubran un negocio jurídico distinto a aquel que dicen realizar o la simple ausencia de negocio jurídico, conforme con lo previsto en el artículo 364-1 del Estatuto Tributario.

---

<sup>10</sup> Artículo 54. Si del ejercicio resultaren excedentes, estos se aplicarán de la siguiente forma: Un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un veinte por ciento (20%) como mínimo para el Fondo de educación y un diez por ciento (10%) mínimo para un Fondo de solidaridad. El remanente podrá aplicarse, en todo o parte, según lo determinen los estatutos o la asamblea general, en la siguiente forma:

1. Destinándolo a la revalorización de aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real.
2. Destinándolo a servicios comunes y seguridad social.
3. Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.
4. Destinándolo a un Fondo para amortización de aportes de los asociados.

<sup>11</sup> El valor de la UVT – Unidad de Valor Tributario- para el año 2022 es de \$38.004 de acuerdo a la resolución 000140 del 25 de noviembre de 2021 expedida por la Dian.

3. Cuando se incumplan las restricciones establecidas en la normatividad cooperativa vigente, en especial lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 79 de 1988<sup>12</sup> y 13 de la Ley 454 de 1998<sup>13</sup>.
4. Cuando se configure alguna de las causales previstas en el Parágrafo 3 del artículo 364-3 del Estatuto Tributario<sup>14</sup>.
5. Cuando se incumpla lo dispuesto en la ley o en la legislación cooperativa vigente.

<sup>12</sup> Artículo 6.º. A ninguna cooperativa le será permitido:

1. Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas o políticas.
2. Establecer con sociedades o personas mercantiles, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las cooperativas.
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores o fundadores, o preferencias a una porción cualquiera de los aportes sociales.
4. Desarrollar actividades distintas a las enumeradas en sus estatutos, y
5. Transformarse en sociedad comercial.

<sup>13</sup> ARTICULO 13. PROHIBICIONES. A ninguna persona jurídica sujeto a la presente ley le será permitido:

1. Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas o políticas.
2. Establecer con sociedades o personas mercantiles, convenios, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad.
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores, empleados, fundadores o preferencias a una porción cualquiera de los aportes sociales.
4. Conceder a sus administradores, en desarrollo de las funciones propias de sus cargos, porcentajes, comisiones, prebendas, ventajas, privilegios o similares que perjudiquen el cumplimiento de su objeto social o afecten a la entidad.
5. Desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos.
6. Transformarse en sociedad mercantil.

<sup>14</sup> PARÁGRAFO 3o. La Administración Tributaria, previa comprobación y mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá excluir del Régimen Tributario Especial a las entidades de que trata el artículo 19-4 del presente Estatuto que:

1. No cumplan con las obligaciones establecidas en la legislación cooperativa vigente y aquellas establecidas en el artículo 19-4.
2. Destinen el excedente o beneficio neto, en todo o en parte, en forma diferente a lo establecido en la legislación cooperativa vigente.
3. No presenten o presenten de manera extemporánea su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por tres (3) periodos gravables en un periodo de diez (10) años, contados a partir de la primera presentación extemporánea u omisión de declaración. Las declaraciones que, debiendo liquidar y pagar impuesto a cargo, sean presentadas sin el pago total del impuesto o de la respectiva cuota, serán tenidas como no presentadas, únicamente para los efectos de este artículo.

De ser excluidas del Régimen Tributario Especial, las entidades de que trata el presente párrafo podrán solicitar su admisión pasados tres (3) años desde su exclusión, para lo cual deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 356-2 de este Estatuto.

#### IV. Retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta

De conformidad con el artículo 365 del Estatuto Tributario, *el Gobierno nacional podrá establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, y determinará los porcentajes tomando en cuenta la cuantía de los pagos o abonos y las tarifas del impuesto vigentes, así como los cambios legislativos que tengan incidencia en dichas tarifas, las cuales serán tenidas como buena cuenta o anticipo.*

Las cooperativas y los demás contribuyentes de que tratan los artículos 19-4 del Estatuto Tributario están sujetos a retención en la fuente de acuerdo con las normas vigentes solo sobre los ingresos por rendimientos financieros que perciban durante el respectivo ejercicio gravable, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

#### V. Otros impuestos

##### 1. Impuesto al valor agregado – IVA

El VA es un tributo, que al igual que el de renta tiene como destinatario la nación y grava el consumo y la importación sin atender o considerar quien sea el consumidor. En consecuencia, no interesa si es persona natural o jurídica o si tiene o carece de ánimo de lucro. Por ello se define como un impuesto indirecto. En esa medida las cooperativas no tienen un tratamiento diferencial frente al mismo.

Por regla general toda compra de bienes o servicios está gravada con IVA. En Colombia la Reforma Tributaria contenida en la Ley 1819 de 2016, incrementó, desde el 1 de enero de 2017, la tarifa del IVA del 16% al 19%. Si bien la tarifa general del IVA es del 19%, la ley también ha definido una tarifa diferencial del 5%, que se aplica sobre ciertos servicios y algunos alimentos de la canasta familiar.

El sistema tributario colombiano, respecto al impuesto a las ventas ha clasificado los bienes y servicios en gravados y excluidos. También se habla de un tercer grupo llamado no sometidos o que no causan Iva. Un bien o servicio excluido del Iva es aquel que no está gravado con Iva, que no genera Iva y quien lo vende no es responsable del tributo.

Un bien o servicio exento es gravado con Iva, pero al que se le impone una tarifa del 0%. Es decir, se causa el Iva a una tarifa del 0%, y quien los venda es responsable del tributo.

Es de anotar que la cooperativa, en la medida que venda bienes o servicios, tiene la condición de responsable frente a la Nación. En tal condición la cooperativa tiene obligaciones como registrarse como responsable del impuesto ante la DIAN, presentar declaraciones bimestrales, pagar el tributo, expedir factura de venta, llevar contabilidad, expedir certificados y efectuar retenciones cuando ello sea procedente. Los bienes exentos son gravados y dan derecho a devolución de tributo, y los bienes excluidos no causan el tributo y por tal razón no se pueden descontar los valores pagados por el mismo, y como consecuencia no tienen derecho a devolución.

## 2. *Impuesto al consumo*

El impuesto al consumo es un tributo que se aplica sobre determinados bienes y servicios, a diferencia del IVA que grava por regla general todos los bienes y servicios.

El artículo 512-1 del Estatuto Tributario, modificado por la ley 2010 de 2019, señala que el hecho generador del impuesto al consumo surge por la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de servicios y bienes como: La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos, Los vehículos automóviles de tipo familiar y camperos, Globos y dirigibles; planeadores, alas planeadoras y demás aeronaves, no propulsados con motor de uso privado, Aeronaves y el servicio de restaurantes y cafeterías, entre otros. Este impuesto tiene tarifas diferenciales de 16, 8 y 4% y está regulado por los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario.

Por tratarse de un impuesto indirecto igual que el IVA, las cooperativas no tienen un tratamiento diferencial frente al mismo.

## 3. *Gravamen a los Movimientos Financieros*

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto indirecto del orden nacional que se aplica a las transacciones financieras realizadas por los usuarios del sistema<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Definición tomada del documento Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización) Héctor Julio Valero Varela Actualizado por Pastor Hamlet Sierra Reyes. Oficina de Estudios Económicos. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Octubre de 2007.

Los sujetos pasivos del GMF son los usuarios y clientes de las entidades del sector financiero y demás entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Economía Solidaria, incluido el Banco de la República. Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo es el ahorrador individual o beneficiario del retiro. En este sentido, las cooperativas son sujetos pasivos de este tributo en las mismas condiciones que los demás sujetos destinatarios del impuesto.

Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia

(Actualización) Héctor Julio Valero Varela Actualizado por Pastor Hamlet Sierra Reyes. Oficina de Estudios Económicos. Dirección de Impuestos i Aduanas Nacionales.

#### 4. *Impuestos del orden territorial (Departamental o municipal)*

##### 4.1. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

En Colombia se considera un tributo de carácter real, que recae sobre los bienes inmuebles y cuyos sujetos activos son las entidades territoriales – Municipios o Distritos. Este tributo está a cargo del propietario o poseedor del bien inmueble. La base gravable del impuesto es el avalúo catastral que tenga el predio en términos del artículo 3 de la ley 44 de 1990. Cada municipio o distrito fija las tarifas del impuesto predial, en el rango de 1 por mil y 16 por mil, de acuerdo al artículo 4 de la Ley 44 de 1990.

La ley no prevé un tratamiento especial o diferencial para las organizaciones de naturaleza cooperativa. No obstante, en cada entidad territorial, el Concejo municipal o distrital puede establecer tarifas u otros tratamientos especiales para este tipo de organizaciones u otras, según el ámbito de su competencia tributaria.

Este tributo esta regulado por la Ley 44 de 1990, que fusionó el impuesto predial adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986, el impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; el impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989 y la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989, llamándose ahora Impuesto Predial Unificado.

#### 4.2. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Es un tributo que grava los ingresos que obtienen las personas naturales y jurídicas en el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios, a favor de cada uno de los distritos y municipios donde ellas se desarrollan. Este tributo tiene como principal fuente normativa la Ley 14 de 1983 y sus modificaciones.

Las cooperativas son responsables dependiendo de la actividad que desarrollen y eventualmente pueden tener tratamientos diferenciales si así lo dispone el municipio o distrito donde desarrollen sus actividades.

#### 4.3. IMPUESTO DE VEHÍCULOS

En Colombia se considera un tributo de carácter real, que grava la propiedad o posesión de los vehículos conforme el artículo 141 de la ley 488 de 1998. El sujeto activo de este tributo es la entidad territorial de carácter Departamental. La ley no prevé un tratamiento especial para las entidades cooperativas.

#### 4.4. OTROS TRIBUTOS

Otros tributos de carácter territorial que existen en Colombia son:

1. Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (SIMPLE) para la formalización y la generación de empleo.
2. Impuesto nacional al consumo
3. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas
4. Impuesto nacional al consumo de cannabis
5. Impuesto de timbre nacional
6. Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM
7. Impuesto nacional al carbono
8. Impuesto al patrimonio
9. Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.
10. Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas
11. Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

## VI. Bibliografía

- Estatuto Tributario de Impuestos Nacionales - Decreto 624 1989  
Oficio 908852 de 2022, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)  
Decreto reglamentario 2150 de 2017  
Ley 44 de 1990  
Documento electrónico Entidades Sin Ánimo de Lucro disponible en <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/Regimen-Tributario-Especial-RTE/Paginas/default.aspx>  
JARAMILLO DIAZ, Juan Carlos: *Régimen Tributario para las entidades sin ánimo de lucro*, Legis. Bogotá 2003.  
VALERO VARELA, Héctor Julio y SIERRA REYES, Pastor Hamlet: *Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización)*. Oficina de Estudios Económicos. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Bogotá, 2007.

# Retos del fomento de la economía comunitaria, popular y solidaria contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia

Challenges in promoting the community-based, popular, and solidarity economy outlined in Colombia's National Development Plan

Juan Fernando Álvarez<sup>1</sup>

Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3500>

Recibido: 12 de noviembre de 2025

Aceptado: 18 de enero de 2026

Publicado en línea: mayo de 2026

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Economía popular.—III. Economía comunitaria.—IV. Economía solidaria.—V. Los enfoques polivalentes sobre el trabajo en la economía comunitaria, popular y solidaria.—VI. La economía comunitaria, popular y solidaria en el Plan Nacional de Desarrollo. 1. Fondos de empleados. 2. Entidades sin ánimo de lucro. 3. Cooperativas y cooperativismo. 4. Asociatividad. 5. Economía popular.—VII. Primer desafío: valorar los beneficios integrales y acotar las organizaciones que lo producen.—VIII. Segundo desafío: discernir sobre las diversas concepciones de entidades sin ánimo de lucro.—IX. Tercer desafío: que la convergencia de la economía comunitaria y popular a la solidaria no sea a expensas de ésta.—X. Conclusiones.—XI. Bibliografía.

**Summary:** I. Introduction.—II. Popular economy.—III. Community economy.—IV. Solidarity economy.—V. Multifaceted approaches to work in the community, popular, and solidarity economies.—VI. The community, popular, and solidarity economies in the National Development Plan. 1. Employee funds. 2. Non-profit organizations. 3. Cooperatives and cooperativism. 4. Associativity. 5. Popular economy.—VII. First challenge: assessing the overall benefits and identifying the organizations that produce them.—VIII. Second challenge: discerning between the various conceptions of non-profit organizations.—IX. Third challenge: ensuring the convergence of the community and popular economy with the solidarity economy is not at the expense of the latter.—X. Conclusions.—XI. Bibliography.

---

<sup>1</sup> Profesor de planta de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana y director de su especialización en gestión de empresas de la economía social y solidaria. Correo electrónico: [alvarez\\_juan@javeriana.edu.co](mailto:alvarez_juan@javeriana.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4362-5655>

**Resumen:** Tras la revisión de conceptos de la economía comunitaria, popular y solidaria, sus especificidades y los elementos en común, el artículo busca identificar el fomento de la economía comunitaria, popular y solidaria en el Plan Nacional de Desarrollo por medio de un análisis de la preponderancia temática medida por la frecuencia de referencias.

Como hallazgos se señalan los retos de imbricar conceptos diversos en un entorno donde las nociones de economía comunitaria y economía popular no cuentan con una trayectoria jurídica. Lo anterior puede subsumir la promoción de la economía solidaria a la construcción de los primeros.

Es necesario estructurar organizacionalmente a la economía popular y comunitaria para aprovechar el marco institucional dispuesto mediante alianzas con la economía solidaria, Universidades y otras empresas en los territorios.

**Palabras clave:** plan de desarrollo, economía comunitaria, economía popular, economía solidaria.

**Abstract:** Following the review of concepts of community, popular, and solidarity economy, their specificities, and common elements, the article seeks to identify the promotion of community, popular, and solidarity economy in the National Development Plan through a word frequency analysis.

The findings highlight the challenges of interweaving diverse concepts in a context where the notions of community economy and popular economy lack a legal trajectory. This may result in the promotion of solidarity economy being subsumed into the construction of the former.

It is necessary to organizationally structure the popular and community economy to take advantage of the available institutional framework through alliances with the solidarity economy, universities, and other enterprises in the territories

**Keywords:** Development plan, community economy, popular economy, solidarity economy.

## I. Introducción

El gobierno colombiano<sup>2</sup> ha dado una importancia seminal a la justicia económica, social y ambiental y el punto de partida para ello ha sido el análisis del trabajo como hecho de inclusión/exclusión social. En un entorno de búsqueda incesante, de convivencia pacífica se ha propuesto la narrativa de la inclusión de trabajadores tradicionalmente expulsados, excluidos y sin acceso a una protección social mínima, a partir de la imbricación de los conceptos de la economía comunitaria, popular y solidaria.

Como los conceptos de economía popular, solidaria y comunitaria promueven un marco epistemológico que valora la construcción colectiva del conocimiento a través del diálogo de saberes, la experiencia práctica y la educación participativa, la conjunción de estos en un relato es cónsono con la búsqueda de alternativas al modelo económico hegemónico a la vez que prioriza el bienestar social.

Sin embargo, a diferencia de la economía solidaria, la economía comunitaria y popular roza las actividades no formalizadas que se realizan al margen de la economía tradicional, generando que sus protagonistas queden expuestos a prácticas de explotación que perpetúan la exclusión social. Por ello, para Guevara, Betancourt, Suarez, Rubio y Ortega (2024) las formas de reproducción y protección social de la fuerza de trabajo en la economía popular están ligadas a actividades no remuneradas y no monetizadas que a su vez representan el sustento de diversas formas de valorización del capital acentuando con ello su vulnerabilidad y condiciones de subsistencia.

A partir de un análisis de contenido a través de la frecuencia expresiones referidas a marcos conceptuales (como economía popular), expresiones organizacionales (como cooperativas) y atributos organizacionales (como autogestión) se presenta un Tesoro relacionado al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 de Colombia. Con ello se busca anticipar los retos institucionales que se derivan del fomento de estos conceptos como estrategias y acciones para alcanzar el bien común.

Su importancia, para los profesionales del derecho y de otras disciplinas como la economía o la administración, radica en que contribuye a predecir cambios normativos por la inclusión de un nuevo marco conceptual que integra a la economía popular y la economía comunitaria

---

<sup>2</sup> Presidido desde el 7 de agosto del año 2022 por el mandatario Gustavo Francisco Petro Urrego.

al fomento de la economía solidaria establecida (inicialmente para las cooperativas) desde 1931 con la expedición de Ley 134.

Para ello se analizarán, de manera sintética y por separado, cada uno de los conceptos con el fin de no hacer de éstos un sinónimo que desdibuje sus especificidades. Posteriormente, se buscará derivar cuál es el enfoque común que comparten estos conceptos y se analizarán los lineamientos que sobre éstos están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. El artículo finaliza señalando los desafíos que subyacen a la brecha institucional y normativa que hay entre los conceptos y el riesgo que se corre de que éstos se solapen entre sí dejando subsumida la promoción de unos por una «idea en construcción» de otros.

## II. Economía popular

Para autores como Cesar Giraldo<sup>3</sup> (2022) la economía popular se refiere a la inserción del trabajo en el mundo mercantil a través de la venta directa de productos en el mercado. Lo anterior, se conoce en la literatura como trabajo informal, pero el enfoque de la economía popular se sustrae de la mirada peyorativa de la informalidad como un problema de mercado para ahondar en las relaciones que de sus prácticas subyacen.

Por una parte, la economía popular ahonda en la producción y comercialización de productos en la economía de los sectores populares en su relación con los mercados. También en la interrelación entre el trabajo reproductivo (generalmente femenino y no remunerado<sup>4</sup>) y el trabajo productivo. También ahonda en las disputas por el excedente económico que se manifiesta en la tensión entre la gratuidad de los bienes sociales, los diversos precios por fuera del mercado que se establecen en los espacios de intercambio y el rol de los agentes capitalistas que se aprovechan de la vulnerabilidad de quienes están por fuera del sistema hegemónico en los ámbitos de provisión de servicios públicos, sociales y financieros.

---

<sup>3</sup> Quien es uno de los referentes académicos para la inclusión conceptual de la economía popular como un elemento de políticas públicas y que ha transitado por diversas asignaciones públicas cuyo propósito ha sido incluir este enfoque en estrategias de acción gubernamentales.

<sup>4</sup> Al respecto, una veta importante en la literatura es la que se refiere a la representación de las mujeres en la economía popular por ser quienes cargan la mayor parte de actividades de cuidado de los hogares.

Dicha mirada se confirma en diversos documentos institucionales donde la informalidad económica se presenta como fruto de la exclusión económica y a la vez como expresión de la economía popular (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

De manera que la economía popular no se reduce a la informalidad, pero si la contiene (Garcés, González, Bravo & Robayo, 2024). Al respecto, es menester señalar que la proporción personas ocupadas informalmente a diciembre de 2023 fue de 55,5% de la población (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024). Estas estadísticas se incrementan en el sector rural donde el empleo alcanza una tasa del 84,0% y en las microempresas donde está el 84,2% de la vinculación informal. Las anteriores cifras no dejan duda de la importancia de considerar la economía popular como un elemento central del tejido económico y social del país.

Para autores como Vega, Pérez, Rúa y Santafé (2024) la economía popular, sus modelos de negocio y sus medios de subsistencia, son ignorados y excluidos de los procesos de planificación urbanístico y económico-territoriales. De hecho, para los autores en mención, en Colombia no existe una política pública para la formalización de la economía popular.

Sin embargo, lo anterior ha cambiado. Al menos en el Plan Nacional de Desarrollo (2023) donde se define a la economía popular como «los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico». Con dicha inclusión se busca generar una estrategia para reducir la desigualdad y lograr una sociedad más equitativa.

De manera que en la economía popular hay un importante marco para abordar los problemas sustanciales del país. Por ejemplo, Eduardo Lora (2025) señala que uno de cada tres colombianos trabaja solo en actividades mayoritariamente informales y cómo en este segmento poblacional se encuentran los mayores índices de desigualdad (ordenados en 10 escalones según sus remuneraciones, el promedio de lo que perciben por ingresos del escalafón más alto es 45 veces el promedio de lo que reciben los del escalafón más bajo).

Como la mayoría de los trabajadores descritos en el párrafo anterior son de la economía popular, es un gran desafío lograr estructuras asociativas que les permita generar escalas para salir de la inmensa vulnerabilidad que tienen. La paradoja es que en buena medida el reconocimiento de la economía popular conlleva su reorientación por medio de otro tipo de economías basada en la cooperación y la asociatividad.

### III. Economía comunitaria

Para Gibson-Graham, Cameron y Healy (2017) la economía comunitaria se describe como aquella creada por personas a través de decisiones éticas que equilibren la vida y el trabajo en un ámbito comunitario, reconozcan la interdependencia de las decisiones de las personas en un territorio, la orientación hacia una construcción apoyada en la diversidad y el propósito superior de preservar la vida en todas sus formas.

Este enfoque tiene nexos con la economía popular en subrayar el colapso de seguir manteniendo la vida en el planeta bajo la lógica de acumulación capitalista, pero su preocupación no se basa en la vulnerabilidad en el acceso a condiciones dignas de reproducción económica, sino a la cotidianidad que preceden a la orientación de sus decisiones de autonomía económica (Álvarez & Cediél, 2024).

Para autoras como Flórez, Ramón y Gómez (2018) estas economías que proceden de movimientos campesinos, indígenas y afrodescendientes que reivindican, desde una mirada ética, producir para vivir y no al revés. En dichos procesos de decisión ética ponen de presente valorar lo común y lo relativo a la comunalidad del excedente de la producción.

Lamentablemente, en estos contextos, autores como (2025) nos advierten la situación de desprotección del conocimiento tradicional ante las dinámicas hegemónicas del libre mercado que los pone en riesgo de desaparecer al valorar en los intercambios sólo los factores mercantiles (Vargas-Chaves, Piracoca-Chaves y Fuentes-Mancipe).

### IV. Economía solidaria

Aunque la economía solidaria comparte con la economía popular y la economía comunitaria la búsqueda de bienestar social y la reproducción de la vida, su orientación responde a un proyecto de acción social más estructurado, con un enfoque en la construcción de un movimiento y pensamiento solidario. En Colombia, la economía solidaria tiene sus raíces en la regulación y práctica de los movimientos cooperativos, de mutuales y fondos de empleados que desde el siglo xx se desarrollaron.

Está regulada principalmente por Ley 454 de 1998 que la entiende así:

sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía (Artículo 2, Ley 454 de 1998).

En el año 2022 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Resolución ILC.110 (II), define a la economía social y solidaria como el «conjunto de empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos». Obviamente tal definición abriga la identidad de las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales y abre las puertas a otro tipo de organizaciones que abracen su propósito fundacional.

## V. Los enfoques polivalentes sobre el trabajo en la economía comunitaria, popular y solidaria

Trazadas las trayectorias de la economía comunitaria, popular y solidaria cabe precisar sus vínculos con el trabajo. En el cuadro 1 se apuntan estos elementos desde el enfoque conceptual de la economía comunitaria trabajado, entre otras autoras, por Gibson-Graham (2018) señalando como en las economías descritas las mujeres son protagonistas fundamentales por el doble rasero de estar más excluidas de los mercados laborales a la vez que tienen menos tiempo para poder cumplir presencialmente las expectativas de sus empleadores dada la polivalencia de responsabilidades que deben asumir (Bouchard, Marcuello y Álvarez, 2024).

Cuadro 1  
**Diversidad de trabajos en las economías**

Diversidad de trabajos en las economías		
Trabajos con pago salarial	Trabajos con pagos alternativos al salario	Trabajos no salariales
Sindicalizado	Autoempleo	Voluntario
No sindicalizado	Pago en especie	Comunitario
Familiar	Cooperativo	Domésticos
Temporal	Pago por beneficio social	Autoabastecimiento
A tiempo parcial	Recíproco	Esclavo
Estacional	Pago por contrato (comida, alojamiento y sueldo)	Cuidados de familia

*Fuente:* Retomemos la economía (J.K. Gibson-Graham, Cameron y Healy, 2017).

En el cuadro anterior, la pluralidad del trabajo da cuenta de que el trabajo autogestionado propio de la economía solidaria y el cooperativismo no es la única opción y por tanto se abre una ventana de oportunidad para incluir conceptos como la economía comunitaria y la economía popular como un paraguas que permite abordar con mayor capilaridad la cotidianidad de los trabajadores colombianos.

De lo anterior, se deriva un asunto fundamental. Más allá de buscar cerrar las brechas de exclusión del mercado de trabajo, ¿cómo potenciar procesos de acumulación aprovechando las ventajas del trabajo autogestionado de la economía solidaria y las decisiones éticas de intercambio recíproco que pueden establecerse en otro tipo de economías como la comunitaria y popular?

Responder a esta cuestión desborda el alcance de un artículo generado desde un análisis deductivo como el presente. Sin embargo, tenemos presente esta pregunta para indagar cómo desde el Plan Nacional de Desarrollo se pretende abordar estímulos para entender el fomento de la economía comunitaria, popular y solidaria y los desafíos que hay en imbricar tres formas alternativas de economía que encuentran una mayor capacidad institucional en la economía solidaria y evitar, por tanto, que ésta quede subsumida por una «idea en construcción».

## VI. La economía comunitaria, popular y solidaria en el Plan Nacional de Desarrollo

En Colombia cada nuevo Gobierno propone un documento denominado Bases del Plan Nacional de Desarrollo<sup>5</sup> que constituye la bitácora de navegación para el desarrollo de acciones por parte del ejecutivo en cumplimiento de sus promesas electorales. El propósito manifiesto del Plan es que Colombia se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de la forma de relacionarnos con

---

<sup>5</sup> Se trata de un extenso documento de 848 páginas que viene acompañado de otros tres extensos documentos: 1) Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 como documento que plasma la hoja de ruta del Gobierno Nacional, 2) Plan Plurianual de Inversiones (PPI) que proyecta el plan de inversión y las fuentes de financiación para la ejecución de dicho plan y 3) Ley 2294 del 19 de mayo de 2023: contiene el articulado, el Plan Plurianual de Inversiones y las bases del Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República.

el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.

Este documento se discute y reglamenta en un proyecto de Ley que una vez aprobado se constituye como el Plan Nacional de Desarrollo para el período presidencial, en este caso 2022-2026. Mediante la Ley 2294 de 2023 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia potencia mundial de la vida». La importancia de dicha Ley es que sirve de fundamento Jurídico de la política que le otorga un marco legal y mandato para el ejercicio del Gobierno Nacional. Esta ley aprueba los objetivos generales del plan y reconoce las «Bases del Plan Nacional de Desarrollo» como parte integral de la ley dando forma a la dirección de las políticas públicas.

El plan de desarrollo implica la creación e implementación de diversas políticas públicas, programas y proyectos, los cuales deben alinearse con el marco legal establecido por la Ley 2294 de 2023 y demás leyes vigentes. Esto demuestra la interdependencia del derecho y la política pública para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Uno de los impulsores del desarrollo incluidos en las bases del Plan de Desarrollo es el de la economía comunitaria, popular y solidaria como habilitador de la seguridad humana. Al respecto, cabe preguntarse ¿la economía popular y comunitaria llegó para quedarse o es una moda del gobierno de turno?

La respuesta a esta pregunta depende de la estrategia que desarrollen los organismos de integración y los actores representativos de la economía comunitaria, popular y solidaria para aprovechar las oportunidades que brinda este Plan. Lo que es claro es que estamos ante una ventana de oportunidad entendida como esos espacios de inclusión de temas en agendas públicas dada la confluencia de expectativas y demandas de movimientos sociales y políticos, en un contexto de problemas que pueden solucionados por la economía comunitaria, popular y solidaria.

Como todo plan de desarrollo, Colombia potencia mundial para la vida promete, en relación con la economía comunitaria, popular y solidaria:

- Incluir a poblaciones tradicionalmente excluidas y mejora sus ingresos y calidad del trabajo si se organizan,
- Que se puede hacer una rápida transición a la formalidad dado los vínculos con el cooperativismo y el bienestar colectivo aún cuando no estipula cómo.
- Que se impulsará el relacionamiento comunitario y de grupos con intereses comunes y ello facilitará el acceso a líneas de financiamiento grupales.

El plan se estructura en cinco grandes áreas de acción:

1. Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia Ambiental
2. Seguridad Humana y Justicia Social
3. Derecho Humano a la Alimentación
4. Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática
5. Convergencia Regional

En cada una de estas áreas confluyen artículos que mencionan y fomentan a la economía comunitaria, popular y solidaria, en particular en las siguientes áreas estratégicas:

- Alternativas de desarrollo con energías limpias
- Crear riqueza para cerrar brechas a la discriminación
- Consolidar una alianza público-privada
- Consolidar una alianza público-popular
- Relaciones dinámicas campo-ciudad

Con respecto a los elementos disruptivos del plan se destacan los siguientes:

— **Valorización de economías de no mercado**

El Artículo 84 del plan contempla que el trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior del hogar en zonas rurales se considera actividad productiva para efectos de la financiación de proyectos. Para ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la economía popular y las finanzas verdes.

— **Constatación de vida asociativa**

El Artículo 86 del plan contempla que las entidades sin ánimo de lucro, que no renueven su matrícula mercantil por un término de tres (3) años o que no envíen la información requerida se presumirán como no activas y serán disueltas. Al unísono promueve la participación en el tejido socio-productivo de los territorios a través de las Cámaras de Comercio (Art. 98).

Una vez que se ha establecido el marco de análisis dado por el plan nacional de desarrollo cabe analizar la frecuencia de conceptos que se utilizan, sus principales organizaciones y atributos organizacio-

nales. En el cuadro 2 se adjunta un tesoro de los principales términos empleados para representar los conceptos analizados en las presentes notas.

Cuadro 2

**Tesoro de expresiones relacionadas a la economía comunitaria, popular y solidaria presentes en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2022-2026**

Marcos conceptuales	Expresiones organizacionales	Atributos organizacionales	Principales combinaciones
Economía comunitaria	Cooperativas, cooperativismo	Asociatividad	economía popular y comunitaria
Economía popular	Fondos de empleados	Entidades sin ánimo de lucro	economía solidaria y cooperativa
Economía solidaria	Mutuales	Autogestión	economía popular, comunitaria y solidaria

*Fuente:* Elaboración propia.

Obviamente esta lista de palabras o términos empleados para representar conceptos asociados a la economía comunitaria, popular y solidaria podría ser más amplia, pero en los ejercicios previos hemos constatado que la adjunta ha sido la más precisa en tanto relación de conceptos con desarrollo de fomento asociado. En otros casos se puede encontrar expresiones con amplia prevalencia como comunitario o cooperación, y la combinación indistinta de expresiones como «economía comunitaria, popular y solidaria» o «economía popular y solidaria» pero se refiere a otros asuntos de los aquí tratados.

En el gráfico 1 se ilustra que, de los conceptos identificados en el plan nacional de desarrollo, a través de un análisis de frecuencia de palabras, sobresalen las de economía popular y comunitaria frente a las demás. Incluso no aparecen expresiones organizacionales fundamentales para el cuidado de la vida como las asociaciones mutuales.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1

## Frecuencia de palabras en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

A continuación, se analizarán los principales artículos referidos a principales marcos conceptuales, expresiones y atributos organizacionales estudiados en el Tesoro ilustrado.

### 1. *Fondos de empleados*

Pese a que se estipula un solo artículo este es de fomento y tiene la capacidad de ampliar la escala de estas formas empresariales.

El Artículo 306 contempla potenciar el acceso a proyectos productivos de los asociados mediante créditos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (BANCOLDEX).

### 2. *Entidades sin ánimo de lucro*

La condición sin ánimo de lucro (ESAL) hace parte de la especificidad de las empresas de economía solidaria por ello no se analizó en el Tasauro como una organización porque en dicho caso habría que referirse a Fundaciones, Corporaciones y un sinnúmero de organizaciones dispuestas en el Estatuto Tributario de la DIAN.

Las disposiciones orientadas a las ESAL son de fomento, como el artículo 100 que contempla su participación con la economía popular

en compras públicas o el artículo 218 que dispone la recepción de bienes donados por extinción de dominio, pero también de supervisión y control. Por ejemplo, el artículo 86 regula su disolución de no presentar información actualizada ante los órganos competentes.

### 3. *Cooperativas y cooperativismo*

Estas formas de la economía solidaria tienen un amplio número de menciones, pero pocas de estas hacen parte de artículos concretos. Ello da cuenta de que el cooperativismo hace parte de los anhelos e instrumentos con que cuenta el Gobierno Nacional, pero tiene poca disposición normativa.

Las principales son:

- Promoción de cooperativas para la reforestación, el turismo de naturaleza, cultural, extremo y productivo a través del Consejo Nacional de Políticas Públicas para la Juventud (CNPPJ),
- Desarrollo de operaciones de crédito y sistema de redescuento a través de entidades como FINDETER e INFIS (institutos financieros de fomento y desarrollo territorial) por intermedio de establecimientos de crédito: cooperativas.
- Extinción de dominio para el beneficio social. Se realizarán ajustes normativos e institucionales para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de dominio, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables.
- Inclusión financiera y crediticia mediante la creación de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública: formas cooperativas y comunitarias de crédito (Artículo 270).

Quizá el mayor anhelo lo describe la siguiente expresión estratégica del Plan Nacional de Desarrollo: «Se promoverá la economía popular en territorios rurales mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo».

### 4. *Asociatividad*

Frente a la expresión asociatividad, asociación, asociaciones hay varias promesas que se alinean parcialmente con artículos de fomento concretos. Si bien la asociatividad es un atributo organizacional de la

economía comunitaria, popular y solidaria, es una de las expresiones que mayor contenido tiene dentro del análisis realizado. Esto es importante porque si bien hay un amplio despliegue de promesas a lo largo del plan de desarrollo, la asociatividad es una herramienta para materializarlas que es fomentada por al menos tres Ministerios (Trabajo, Turismo y Minas).

Se espera que a través de la asociatividad se estimule:

- La generación, protección y recuperación del empleo formal, el emprendimiento, la asociatividad y la formación para el trabajo, y se articulará con la política pública de vendedores informales.
- Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea.
- La promoción de productos con denominaciones de origen y otros instrumentos de propiedad intelectual
- La economía del cuidado por medio de la asociatividad con enfoque de género.

En materia de políticas públicas se destaca la Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz (ASPP), instrumento de fomento de la economía solidaria establecida por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (Unidad Solidaria) un organismo adscrito al Ministerio del Trabajo cuyas funciones se alinean al fomento y promoción.

Para el desarrollo de esta Agenda de Asociatividad, el Plan de Desarrollo contempla el Artículo 84 por medio del cual se reconoce la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva en el sector rural y en lo operativo se insta a diseñar, adoptar, coordinar, ejecutar y promover los planes, programas y proyectos asociados con la economía solidaria, popular, comunitaria y social en el marco de la Agenda de la Asociatividad Solidaria para la Paz. Este es quizá el instrumento de fomento más robusto y capilar con el que cuenta el ecosistema de economía solidaria en Colombia.

Por otra parte, se crean los Distritos mineros especiales desde el Ministerio de Minas y Energía basados en la asociatividad de pequeña escala y la búsqueda de industrializar minerales estratégicos. Para ello se cuenta con el artículo 231 donde se dispone «Créense los distritos mineros especiales para la diversificación productiva, como un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, así como la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas

productivas, la reconversión laboral, de ser necesaria, la solución concertada de los conflictos ocasionados por la minería, y generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones».

Otro Ministerio involucrado en el fomento asociativo es el Comercio y Turismo. Por medio de la asociatividad y su expresión como esquema de ordenamiento territorial se amplía el rango de acción de las organizaciones locales. Es este un poderoso instrumento de fortalecimiento de la sociedad civil en los territorios.

El Artículo 42 contempla que las entidades que conformen los esquemas asociativos territoriales podrán destinar los recursos captados por la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo derivados de los proyectos regionales. El Gobierno Nacional diseñará un esquema de incentivos para favorecer la asociatividad territorial en todas sus formas.

El Artículo 269 plantea la Línea de inversión territorial contemplando que «en la asignación de los recursos se tendrá en cuenta la optimización de las ventajas competitivas de los distintos destinos turísticos, la convergencia regional y asociatividad de las entidades territoriales, las condiciones especiales del municipio que presenta el proyecto y la promoción equilibrada entre las entidades territoriales. Igualmente se tendrá en cuenta el carácter cultural y condiciones históricas de los pueblos y comunidades indígenas».

## 5. *Economía popular*

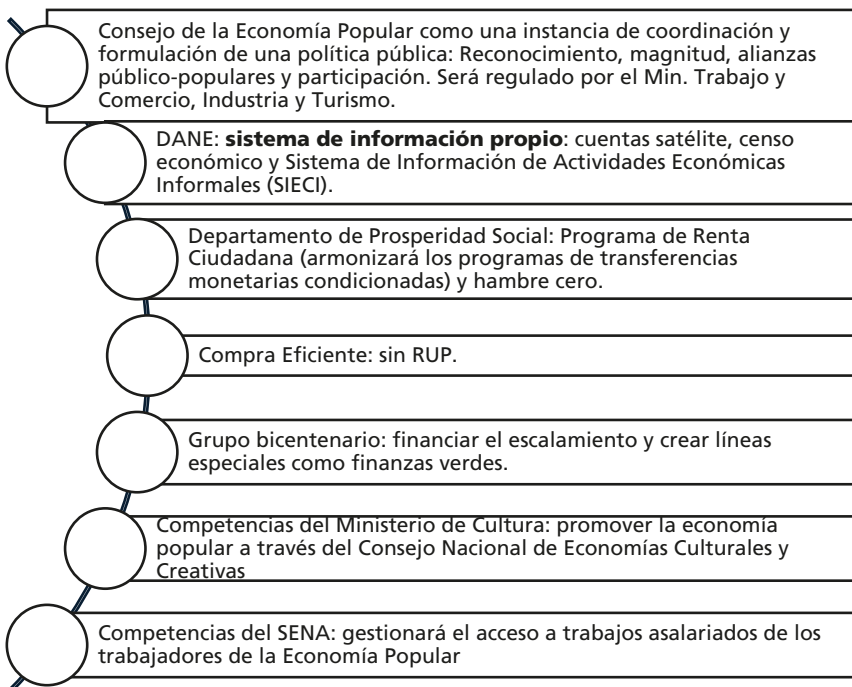
Es bajo este título que se aglutinan más medidas de fomento, instituciones y normativas. Sin duda la economía popular es la máxima apuesta del Gobierno Nacional y bajo ella recae el peso del fomento.

En materia de promesas se espera que la economía popular (y comunitaria) sea el punto de partida para generar esquemas de protección social para ingentes grupos poblacionales excluidos de éstos. A saber:

- Seguridad y protección social en la Economía Popular y Comunitaria.
- El deporte, la recreación y la actividad física como eje de la economía popular.
- Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria como fuente de valor para la reindustrialización (vocaciones productivas).
- Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad mediante la transformación digital.

- Fortalecimiento al sector artesanal.
- Fortalecimiento de la dimensión productiva del campesinado y de la industria manufacturera, de servicios y construcción de vivienda social, infraestructura regional y local,
- Huertas familiares, medios de vida, atención a desastres,
- Reconocer la EP como fuente de valor para la reindustrialización (vocaciones productivas).
- Desescalar el modelo extractivista mediante: Reindustrialización, transformación productiva sostenible, economía circular, programas de reconversión productiva, internacionalización, inclusión financiera e impulso a la economía popular, comunitaria, y solidaria.

Para ello se cuenta con un ecosistema de organismos de fomento. En la ilustración 1 se destacan los principales:



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 1

## Frecuencia de palabras en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

La anterior institucionalidad debe servir de soporte para el desarrollo de las promesas del plan de desarrollo con relación a la economía popular y comunitaria.

En la línea estratégica de cambio de estructura económica, por ejemplo, el artículo 9 plantea que la dirección de sustitución de cultivos de uso ilícito desarrollará, en el marco de la economía popular, programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana.

Por su parte, el artículo 74 crea el Consejo Nacional de la Economía Popular como organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular y será el encargado de formular las líneas de la política pública para la economía popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre, fortalecimiento para promover la sostenibilidad de la economía popular, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado.

Así mismo se contempla una figura promisoría. El artículo 101 crea las bases de las asociaciones de iniciativa público popular como instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria, y de servicios públicos.

Finalmente se contempla un mecanismo expedito de compras públicas a partir del artículo 102 donde se estipula que La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular.

Con respecto a la promesa de apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas. Por ejemplo, en el artículo 66 crea el programa de renta ciudadana como parte del Sistema de Transferencias y consistirá en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social y fortalecer la economía popular y comunitaria. Así mismo el artículo 67 crea la transferencia «hambre cero».

Con respecto a la institucionalidad que soporta la promesa de Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad, fortalecimiento a la comercialización, los circuitos cortos y los mercados locales, el artículo 88 asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsar el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la economía popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento.

Con respecto a la institucionalidad que soporta la promesa del Sistema de Información de Economía Popular (SIEP) y su respectiva cuenta satélite (DANE) el Artículo 90 crea el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá implementar un sistema de información enfocado en la economía popular, el cual tendrá como insumo principal los registros administrativos existentes, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE, y fuentes alternativas. así mismo estipula la realización de un censo económico nacional (Artículo 95) donde se espera relevar la información de base de la economía popular.

## VII. Primer desafío: valorar los beneficios integrales y acotar las organizaciones que lo producen

No todas las organizaciones de lo que se entiende desde la institucionalidad gubernamental como **economía comunitaria, popular y solidaria** se estructuran como empresas. Pero en el discurso institucional de fomento son las empresas las que preponderantemente son fomentadas por su capacidad para sostenerse desde el punto de vista fiscal, contable y normativo dados los esquemas de regulación, supervisión y control dispuestos.

Algunas organizaciones quedan en una etapa incipiente emprendiendo la producción de bienes y servicios que intercambian en condiciones que no permiten una acumulación solidaria<sup>6</sup> y por ello terminan

---

<sup>6</sup> Para Antônio Cruz (2011, 30) la acumulación solidaria puede entenderse como «un proceso de acumulación económica y acumulación social que pretende transformar la sociedad a partir de un proceso histórico de toma de conciencia de los trabajadores expresada en una re-apropiación de su rol como agente de transformación: de la producción al consumo, de la política a la preservación de la naturaleza; del reconocimiento de las diferencias entre las personas a la construcción de una ciencia y de una tecnología apropiadas, entre otras».

quedando en esferas laborales de subsistencia, y en ocasiones de explotación, con escasas acciones asociativas en red y con imposibilidad de generar cambios sustanciales en sus formas y medios de vida.

Algunas de estas organizaciones funcionan más como movimientos, que generan dinamismo económico y social, que como empresas. En dicha mirada se reconoce que una parte importante del trabajo se hace desde el hogar, el barrio, la comunidad y en estos contextos se supera en el ámbito local la actividad de las economías formales registradas.

También, existen cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales que generan múltiples beneficios a sus asociados que no alcanzan a vislumbrarse desde la lectura de los tradicionales informes financieros pues éstos reportan sólo los resultados de las acciones realizadas en los mercados. Para tener mayor rigor en la medición de magnitudes faltaría agregarles los **beneficios transferidos a los asociados** por el consumo de bienes y servicios con precios menores a los del mercado y que podría asociarse con lo que en los sistemas universales de cuentas nacionales se denominan Transferencias Sociales en Especie<sup>7</sup>.

Más no son las únicas fuentes de distribución de beneficios para los asociados pues éstos, sus familias, trabajadores y demás grupos de interés, terminan siendo beneficiarios de la distribución realizada por la ejecución de **fondos sociales y auxilios mutuales**. También hay beneficios colectivos tras las contribuciones a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y por la generación de bien común a partir de la acumulación social que produce el accionar de cohesión social que se genera y que se ha demostrado ampliamente en la literatura científica.

Lo anterior, es reconocido por organismos multilaterales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas (entre ellas la OIT y la CEPAL), la OECD y organismos de integración como la Unión Europea. Estos, y otros organismos, han adoptado Resoluciones que:

- reconocen la necesidad de identificar las prácticas de autogestión, autonomía y la generación de transferencias sociales en especie como elementos característicos de una economía al servicio de los seres vivos y

---

<sup>7</sup> Para diferenciar las Transferencias Sociales en Especie de las Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH) planteado por el sistema de cuentas de Naciones Unidas, del generado por las empresas de economía social y solidaria se propone el título de Transferencias Sociales en Especie Ampliadas (Alarcón, Álvarez & Moira, 2022).

— exhortan a los Gobiernos a medir las magnitudes de las empresas de la economía solidaria más allá de los tradicionales estados financieros

Lo anterior es un «momentum» ejemplar en la historia de dichas empresas para ahondar en su reconocimiento, medición por sus propósitos y capacidad de fomento para conformar un mercado con rostro humano. Sin embargo, tal «momentum» puede verse solapado si no se logra acotar estadísticamente qué organizaciones hacen parte de la economía comunitaria, popular y solidaria.

La ausencia de un objeto de estudio caracterizado estadísticamente genera que toda política pública sea a corto plazo un «cheque en blanco» para quienes la promueven<sup>8</sup>. A mediano plazo es posible que se generen reformas administrativas que eliminen las políticas anteriores con el fin de generar eficiencia, contención del gasto y ahorro (Urrutia, 2014) tal como se ha establecido en la historia de las políticas públicas de fomento en Colombia cuyos coinciden casi exactamente con cada período gubernamental (Álvarez, 2016).

### VIII. **Segundo desafío: discernir sobre las diversas concepciones de entidades sin ánimo de lucro**

Cuando un concepto tiene distintas acepciones entre los tomadores de decisiones, las políticas públicas se solapan entre sí. Asumiendo que se logra precisar el objeto de análisis de la economía comunitaria, popular y solidaria, será menester generar límites sobre las diversas concepciones alrededor de las entidades sin ánimo de lucro.

Hay disonancias cognitivas sobre quiénes hacen parte de las entidades sin ánimo de lucro (ESAL). Mientras que para unas instituciones públicas las ESAL son preponderantemente las incluidas en el enfoque de economía solidaria, para otras hacen parte las de economía comunitaria, economía popular y para otras las de tercer sector como fundaciones. En el Estatuto Tributario del Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se traslapan todas y en el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) se confunden las cuentas satélite de las

---

<sup>8</sup> En otras palabras, se requiere conocer el universo de las organizaciones que hacen parte de lo que se denomina economía comunitaria, popular y solidaria para evitar la financiación de actividades por fuera del objeto de bien común que se quiere fomentar y que algunas iniciativas terminen instrumentalizándose para otros fines, como por ejemplo los partidistas (Álvarez, 2016).

instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares con las propias de empresas de economía solidaria<sup>9</sup>.

De manera que al universo de empresas de la economía solidaria se le solapa el universo de organizaciones del tercer sector como fundaciones, corporaciones, voluntariados y un largo etcétera. Mientras que la economía solidaria hace parte de la noción de economía social, otras entidades sin ánimo de lucro hacen parte de la noción de tercer sector. Para complejizar la discusión, el Ministerio del Trabajo de Colombia define que las empresas de economía popular como entidades de vocación y propiedad social y a la vez lucrativas.

Lo anterior, tiene una expresión estadística. Las entidades sin ánimo de lucro, según el Registro Único Económico y Social de las Cámaras de Comercio, son 366.000 entidades, mientras que la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria reporta 5.014 entidades.

Con respecto a la economía popular la cifra es más difusa. Según el DANE hay 5.300.000 micronegocios de una sola persona. Estas organizaciones emplean al 80% de la fuerza laboral pero el 84.5% de sus trabajadores son informales. Solo el 30% cuentan con una financiación formal. Por su parte, 1.325.000 micronegocios usan el crédito informal.

Desde la visión gubernamental, se reconoce que en la economía popular los actores actúan en los mercados con menores posibilidades de acumulación porque no tiene la escala ni la asociatividad que hay en la economía solidaria y su orientación es de autoempleo de subsistencia. En este escenario se reconoce que el desafío es cómo pasar de la subsistencia a una escala que permita la autonomía y perdurabilidad en el tiempo.

## **IX. Tercer desafío: que la convergencia de la economía comunitaria y popular a la solidaria no sea a expensas de ésta**

Los instrumentos, presupuestos y metas dispuestos en el Plan nacional de Desarrollo, con relación a la economía comunitaria, popular y solidaria, no están acordes con la magnitud de la promesa de ¡cambiar

---

<sup>9</sup> En la matriz de seguimiento a las políticas de economía solidaria se contempla la meta 1.14 «Visibilizar el sector de la economía solidaria a través de la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro» [https://www.unidadsolidaria.gov.co/sites/default/files/archivos/MATRIZ%20PAS%2006\\_09\\_2021.pdf](https://www.unidadsolidaria.gov.co/sites/default/files/archivos/MATRIZ%20PAS%2006_09_2021.pdf)

la estructura productiva! Si bien en Colombia la preponderancia económica es de la economía solidaria, ésta está concentrada en actividades financieras y sus vínculos con la producción, la organización del consumo y el desarrollo agroindustrial y tecnológico es aún una tarea desafiante que no cuenta con los estímulos adecuados.

Si lo anterior agregamos que la economía comunitaria y popular concentra el reconocimiento institucional y estadístico, el fomento crediticio y de estímulos para la investigación, desarrollo e innovación, no será fácil que se articulen instituciones mucho más consolidadas como las empresas de economía solidaria, Universidades y empresas privadas tradicionales.

Así mismo, los regímenes subsidiarios como el de renta ciudadana y de hambre cero que administra el Gobierno Nacional, se espera llevar a los territorios a partir de la economía popular. Si bien esto es deseable, es previsible que el grado de organización de la sociedad civil en un entorno de conflictos y con un Acuerdo de Paz aún por implementar, sea aún incipiente.

## X. Conclusiones

Se devela una paradoja. Si bien Colombia transita por un momento de su historia donde se aboga por la inclusión de organizaciones de economía comunitaria y popular tradicionalmente excluidas, éstas no necesariamente practican la autogestión y sus valores no se expresan en una identidad tan fácilmente reconocida como la identidad cooperativa, de fondos de empleados y mutuales la cual se encuentra más organizada y tienen mayor capacidad de demostrar una gestión apegada a una identidad basada en valores y en el desarrollo de la autogestión.

Si bien la economía popular y comunitaria y la solidaria hace parte de las transacciones más arraigadas del «pueblo» y se requiere inclusión socioeconómica en un contexto de «expulsiones» y de riesgos nacionales y globales es necesario visibilizar y estructurar organizacionalmente a la economía popular y comunitaria como estrategia catalizadora de aprovechamiento de un marco institucional importante. Lo anterior, se hace difícil si no se establecen acciones de asociación con entidades de economía solidaria, Universidades y otras empresas en el territorio que parecen co-protagonizar los anhelos de desarrollo, aunque son los que cuentan con recursos, trayectoria y capacidad de hacer capilar el desarrollo.

## XI. Bibliografía

- ALARCÓN, M., ÁLVAREZ, J., & MORAIS, L. (2022). Visualización de términos relevantes, satélites y emergentes asociados a las referencias académicas sobre Economía Social y relaciones con la sostenibilidad. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 153, 35-66. [https://www.google.com/search?q=https://www.mites.gob.es/es/publica/articulos\\_revista/Revista\\_MITES\\_153\\_art2\\_DOI\\_0014.pdf](https://www.google.com/search?q=https://www.mites.gob.es/es/publica/articulos_revista/Revista_MITES_153_art2_DOI_0014.pdf)
- ÁLVAREZ, R., & CEDIEL, H. (2024). La educación para la solidaridad desde la cotidianidad de las organizaciones populares sociales y solidarias. *El Cotidiano*, 242.
- ÁLVAREZ, J. (2016). *Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas. Propuestas para el caso colombiano en el marco de la convivencia pacífica y la internacionalización*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
- BOUCHARD, M., MARCUELLO, C., & ÁLVAREZ, J. (2024). *Economía social y solidaria y género. Una mirada desde Iberoamérica*. Editorial CIRIEC España. <https://www.oibescoop.org/wp-content/uploads/ES-y-Solidaria-y-Genero.pdf>
- Congreso de la República. (2023). *Ley 2294 del 19 de mayo de 2023*.
- CRUZ, A. (2011). La acumulación solidaria. Los retos de la economía asociativa bajo la mundialización del capital. *Revista Estudios Cooperativos*, 16(1), 12-37.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Colombia potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- FLÓREZ, J., RAMÓN, M., & GÓMEZ, A. (2018). Trayectorias subjetivas laborales y economía comunitaria en la Escuela de Mujeres de Madrid (Colombia). *NÓMADAS*, 48, 83-99. <https://www.google.com/search?q=https://doi.org/10.30578/nomaclas.n48a5>
- GARCÉS AGUILAR, W. N., GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, S., BRAVO ORDOÑEZ, C. D., & ROBAYO CORAL, L. J. (2024). Aportes desde el mercadeo para la enseñanza de las economías propias, sociales y solidarias en instituciones educativas del Suroccidente Colombiano. *Revista de Gestão e Secretariado – GeSec*, 15(10), 01-20.
- GIBSON-GRAHAM, J. K., CAMERON, J., & HEALY, S. (2017). *Retomemos la economía: una guía ética para transformar nuestras comunidades*. Pontificia Universidad Javeriana.
- GIRALDO, C. (2022). *Lo popular: dimensiones económicas, sociales y políticas*. CLACSO.
- GUEVARA, D.; BETANCOURT, A.; SUAREZ, E.; RUBIO, M.; ORTEGA, B. (2024) Excedente económico, formas de protección y reproducción de la vida en los oficios y economías populares. *Panorama Económico*, 32(1), 8-38. <https://doi.org/10.32997/pe-2024-4818>
- LORA, E. (2025). *Los colombianos somos así. Un novedoso estudio sobre nuestra identidad a partir de la estadística*. Editorial Debate.
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2024). *Programa economía popular y comunitaria para la superación de la pobreza. Documento técnico de formulación de Programas Estratégicos*.

- URRUTIA, I. (2014). Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- VARGAS-CHAVES, I., PIRACOCA-CHAVES, D. y FUENTES-MANCIPE, M. (2024). Las cooperativas indígenas y el codiseño: oportunidades de competitividad para revitalizar el conocimiento tradicional del pueblo Wayuu. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, (64/2024), 157-184.
- VEGA, F., PÉREZ, J., RÚA, S. y SANTAFÉ, C. (2024) Políticas públicas para generar trabajo decente en las organizaciones de recicladores de oficio en Colombia. *RIESISE*, 7, 289-307.

## Relación de evaluadores

- Marina Aguilar Rubio (Universidad de Almería, España)
- Eva Alonso Rodrigo (Universidad de Barcelona, España)
- Vega María Arnáez Arce (Universidad de Deusto, España)
- Francisco Javier Arrieta Idiákez (Universidad de Deusto, España)
- Baleren Bakaikoa Azurmendi (EHU-Universidad del País Vasco, España)
- Aitor Bengoetxea Alkorta (EHU-Universidad del País Vasco, España)
- Dante Cracogna (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- Renato Dabormida (Universidad de Génova, Italia)
- Javier Divar Garteiz-aurrecoa (Universidad de Deusto, España)
- Marta Enciso Santolcides (Universidad de Deusto, España)
- Antonio Fici (Universidad de Molise, Italia)
- Enrique Gadea Soler (Universidad de Deusto, España)
- Eba Gaminde Egia (Universidad de Deusto, España)
- Belén García Álvarez (Universidad de Deusto, España)
- Gotzon Gondra Elguezabal (abogado, España)
- Orisel Hernández Aguilar (Universidad de Pinar del Río, Cuba)
- Martha E. Izquierdo (Universidad Autónoma del Estado de México, México)
- Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)
- Santiago Larrazabal Basáñez (Universidad de Deusto, España)
- Aida Llamosas Trápaga (Universidad de Deusto, España)
- Josune López Rodríguez (Universidad de Deusto, España)
- Alejandro Martínez Charterina (Universidad de Deusto, España)
- Gonzalo Martínez Etxeberria (Universidad de Deusto, España)
- Francisco José Martínez Segovia (Universidad de Castilla-La Mancha, España)
- Deolinda A. Meira (Instituto Politécnico de Porto, Portugal)
- Natacha Teresa Mesa Tejeda (Universidad de La Habana, Cuba)
- José Eduardo Miranda (FMB, Brasil)
- Marta Montero Simó (Universidad Loyola Andalucía, España)
- Alfredo Muñoz García (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Iñigo Nagore Aparicio (abogado, España)
- Sergio Reyes Lavega (Universidad de la República de Uruguay, Uruguay)
- Orestes Rodríguez Musa (Universidad de Pinar del Río, Cuba)
- Fernando Sacristán Bergia (Universidad Rey Juan Carlos, España)
- Roxana Sánchez Boza (Universidad Nacional de San José de Costa Rica, Costa Rica)
- Lenio Streck (Universidad de Unisinos, Brasil)
- Isabel Tur Vilas (Universidad de Barcelona, España)
- Carlos Vargas Vasserot (Universidad de Almería, España)



# Deusto Estudios Cooperativos

## Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección [iec.derecho@deusto.es](mailto:iec.derecho@deusto.es), serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

**Monografía:** Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

**Artículo:** Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.

# Deusto Estudios Cooperativos



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

EKONOMIA, LAN ETA  
ENPLEGU SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,  
TRABAJO Y EMPLEO



**Deusto**

Facultad de Derecho  
Universidad de Deusto