



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1643

Bogotá, D. C., viernes, 5 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 627 DE 2025 CÁMARA, 88 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 2025.

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley número 627 de 2025 Cámara, 88 de 2024 Senado**, por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito **rendir Informe de Ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de Ley número 627 de 2025 Cámara, 88 de 2024 Senado**, por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara por el Tolima
Coordinadora Ponente

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara CITREP
Sur Bolívar-Yondó
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 627 DE 2025 CÁMARA, 88 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.

El presente informe de ponencia consta de la siguiente estructura:

- I. Competencia
- II. Trámite de la iniciativa
- III. Objeto del proyecto
- IV. Justificación del proyecto según las y los autores
- V. Contenido del proyecto de ley
- VI. Consideraciones de los ponentes
- VII. Impacto fiscal
- VIII. Relación de posibles conflictos de interés
- IX. Pliego de modificaciones
- X. Proposición
- XI. Texto propuesto.

I. COMPETENCIA

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “*estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; **sociedades de auxilio mutuo**; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; **economía solidaria**; asuntos de la mujer y de la familia*”. (Subrayado y negrita por fuera del texto)

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El presente proyecto de ley fue radicado el 5 de agosto de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores: *Germán Blanco Álvarez, Nadia Blel Scaff, Fabián Díaz Plata, Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Óscar Barreto Quiroga, Soledad Tamayo Tamayo y Diela Liliana Benavides Solarte*; además los Honorables Representantes: *Olga Lucía Velásquez Nieto, Jennifer Pedraza Sandoval, Gabriel Parrado Durán, Juan Carlos Vargas Soler, Mauricio Cuéllar Pinzón, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Óscar Darío Pérez Pineda, Luis López Aristizabal, Flora Perdomo Andrade* entre otros, tal como consta en *Gaceta del Congreso* número 1324 de 2024.

2. La Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del Proyecto de Ley en estudio, el día 11 de septiembre de 2024 y mediante oficio CSP-CS-1146-2024 del 26 de septiembre de 2024, se designó como ponente a la Honorable Senadora *Ana Paola Agudelo García* y a la Honorable Senadora *Nadia Blel Scaff* como Coordinadora Ponente.

3. El 31 de octubre de 2024, con oficio 20241000465841, la doctora María José Navarro Muñoz, Superintendente de la Economía Solidaria emitió concepto y comentarios al proyecto de ley.

4. Rendida la ponencia para primer debate y puesta en consideración y votación en la Comisión Séptima Constitucional se aprobó por unanimidad tal como consta en el Acta número 21 correspondiente a la sesión ordinaria del martes 19 de noviembre de 2024 de la legislatura 2024-2025.

5. Puesta a consideración y votación la ponencia de segundo debate de proyecto de ley en mención, el Senado de la República, la aprobó en la sesión plenaria del 22 de abril de 2025.

6. El 27 de mayo de 2025, a través del oficio CSCP 3.7-257-25, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó a la Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado* como ponente del proyecto de ley en estudio.

7. El 9 de junio de 2025 a través del oficio CSCP 3.7-293-25, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó al Representante *Juan Carlos Vargas Soler* como ponente del proyecto de ley en estudio.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto actualizar las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998. Estas leyes son el marco conceptual que regula la economía solidaria, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y también dictar otras disposiciones.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Hace más de 36 años fue expedida la Ley 79 fue expedida en 1988, es decir, esta normatividad entró en vigencia desde antes de la Constitución Política de 1991. Durante todo este tiempo se han producido cambios normativos, sociales, negociales, organizacionales, financieros, económicos y tecnológicos. Es por esta razón que se vuelve importante realizar una actualización de la normatividad que rige a este sector.

Las cooperativas están legalmente facultadas para desarrollar actividades en cualquier renglón de la economía, lo cual ha matizado la necesidad de revisar y actualizar la Ley marco del sector, dado que han venido desarrollando las actividades propias de su objeto social (financieras, de seguros, transporte, salud, entre otras) al amparo de las normas que regulan a estas últimas; sin embargo, es innegable que este modelo empresarial requiere una normatividad acorde a las actuales circunstancias organizacionales, que les facilite continuar fortaleciéndose y que, además, tenga en cuenta su especial naturaleza.

Por otra parte, es necesario dotar de mayor claridad algunas de las normas contenidas en la Ley, con el propósito de evitar la multiplicidad de interpretaciones que se dan en torno a ellas y que evidencian el desconocimiento de este modelo empresarial y de su naturaleza. Al mismo tiempo, resulta oportuno modificar otras disposiciones que regulan al sector, relacionadas con algunos elementos generales de supervisión contenidos en la Ley 454 de 1998, los cuales derivan también del deber de promoción y fomento previsto en la Constitución Política.

CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO DEL COOPERATIVISMO EN COLOMBIA

1. EL COOPERATIVISMO EN CIFRAS¹

Las cooperativas son la forma de organización de economía solidaria (en adelante ES) líder en el país, pues vinculan a 6.4 millones de personas, lo que representa el 84% de los vinculados a empresas de ES. Si se tienen en cuenta las familias integradas por esas 6.4 millones de personas, tenemos un impacto

¹ Fuente Confecoop, con datos de Supersolidaria, Superfinanciera, Supertransporte, Supersalud, Superservicios y Supervigilancia (Información consolidada y estimada al corte 31 de diciembre de 2023)

indirecto generado por los servicios y beneficios económicos y sociales que están recibiendo alrededor de 19 millones de colombianos, es decir, un 38% de la población total del país.

Del total de asociados a cooperativas, 3.119.116 son mujeres (49%), 3.182.772 son hombres (50%) y 63.655 son personas jurídicas (1%). Esta fortaleza en el número de asociados se refleja en el volumen de las principales cifras financieras, con lo cual las cooperativas tienen el 80.5% de los activos, el 83.5% del patrimonio, el 96% de los ingresos anuales y el 77.6% de los excedentes.

Una de las principales características de las Cooperativas es su presencia a nivel nacional. La forma empresarial cooperativa tiene presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, tanto con sedes domiciliadas en cada departamento, como con sucursales que han logrado mayores niveles de consolidación en su actividad, como es el caso de las 180 cooperativas que ejercen la actividad financiera, las cuales poseen una red de alrededor de 1.200 puntos de atención en 29 departamentos y alrededor de 400 municipios.

Es así como por domicilio principal las cooperativas hacen presencia en todos los departamentos, cubriendo presencialmente alrededor de 500 municipios. De las 3.214 cooperativas, 2.300, el 74%, se encuentran domiciliadas en 20 ciudades capitales de nuestro país y las restantes se distribuyen en 477 municipios. En 228 municipios sólo hay domicilio de una cooperativa.

El cooperativismo colombiano se ha consolidado en sectores clave para el desarrollo del país como son el financiamiento, el agro, la comercialización, los seguros, el transporte, la salud y la educación. Un reflejo del potencial que el modelo tiene y que puede ser aprovechado por el Estado a través de la implementación de políticas públicas de fomento y fortalecimiento, que permitan a la población autogestionar su desarrollo a través de la ayuda mutua.

El 89% de los asociados se encuentran vinculados al ahorro y crédito, esto es, 5.6 millones, de los cuales 4 millones están en las cooperativas autorizadas por el Gobierno para realizar la actividad financiera, lo que les permite contar con productos de ahorro como: cuentas de ahorro, CDT's, CDAT's, ahorro contractual o ahorro permanente, recursos que sirven como fuente de apalancamiento para la colocación de créditos junto con los aportes sociales (aportes de capital). A este grupo de cooperativas pertenecen 180 organizaciones.

Los restantes 1.6 millones de asociados se encuentran vinculados a cooperativas que básicamente ofrecen crédito, pero que tienen la limitación de no poder contar con productos de ahorro, es decir, todo el apalancamiento de la actividad lo hacen a través de los aportes sociales realizados por sus asociados.

- **Actividad financiera y crediticia.** Las cooperativas con servicios de crédito son un

grupo conformado por un banco cooperativo, un banco de propiedad cooperativa, una compañía de financiamiento comercial y 4 cooperativas financieras, bajo vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente, existen 173 cooperativas de ahorro y crédito o con sección de ahorro y crédito bajo vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria y 1.109 cooperativas de crédito sin sección de ahorro vigiladas por la misma Superintendencia.

Este grupo de cooperativas tienen la mayor participación en las principales variables financieras del cooperativismo nacional, 75.17% de los activos (\$42 billones), 71.6% del patrimonio (\$14.4.6 billones), 63% de los excedentes (\$460 mil millones) y el 99.2% de la cartera de créditos (\$29 billones).

- **Actividad Agropecuaria.** La segunda actividad económica en términos de volumen de activos es la agropecuaria y de industrias alimenticias con \$4 billones, esto representa el 7.2% de los activos de las cooperativas del país. Sin embargo, el número de asociados no guarda la misma proporción ya que tan solo representa el 1.69% del total (108 mil personas).

Dos productos lideran la producción agropecuaria cooperativa: la leche y el café, dejando otros productos como la carne, la palma, la caña de azúcar, las flores, el cacao, las frutas, entre otros, como iniciativas marginales. En esta rama de la actividad económica el cooperativismo aún tiene mucho por aportar, constituyéndose tal vez en una de las mejores vías para conseguir que los pequeños productores agrícolas mejoren sus condiciones de producción y comercialización, aportando así a una mejora en el nivel de ingresos, rompiendo las barreras sociales y generando desarrollo integral a las zonas rurales.

En general el campo colombiano y la producción agropecuaria se ha desarrollado bajo modelos de grandes inversiones de capital privado dejando un tanto de lado al pequeño productor y esto también se refleja en el bajo grado de cooperativismo existente en nuestras zonas rurales, situación asociada directamente a la carencia de educación de calidad para este tipo de población. 302 cooperativas integran esta actividad, todas bajo vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

- **Actividad de Comercialización y Consumo.** La tercera actividad económica de las empresas cooperativas en Colombia por nivel de activos es la Comercialización y el Consumo con \$2.8 billones para una participación del 5%.

En este grupo se ubican cooperativas que han tenido como preocupación el acceso a productos o servicios a menores precios que los ofrecidos por el mercado, o también la unión de esfuerzos para hacer economías de escala en labores de comercialización de productos, de manera que los asociados puedan hacer más eficiente su labor de intermediación comercial en determinado nicho.

Conforman este grupo de cooperativas 147 organizaciones bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

- **Actividad Aseguradora.** La cuarta actividad por volumen de activos es la aseguradora con \$2.5 billones y participación del 4.4% sobre el total nacional. Esta actividad ha sido el resultado de procesos de integración económica cooperativa que dieron origen a dos compañías de seguros de propiedad de más de 1.600 cooperativas de base, las cuales prestan sus productos y servicios de manera preferencial a sus entidades asociadas, pero que también operan en el mercado de los seguros de manera abierta, compitiendo con las demás compañías de su industria en el país.

Estas empresas de naturaleza cooperativa, están bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Financiera.

- **Actividad de Transporte.** La quinta actividad es la de transporte, la cual cuenta con \$1.8 billones en activos (3.2% del total cooperativo) y vincula a 28.600 personas (0.5% de los asociados).

A este grupo pertenecen 580 cooperativas, todas bajo vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL COOPERATIVISMO

Organismos multilaterales y cooperativismo

La Conferencia Internacional del Trabajo, adoptó la Recomendación 193 de 2002 sobre la promoción de las cooperativas, aplicable a todas con independencia de sus tipos y formas. Lo anterior, en atención a la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía y su capacidad para promover la participación integral de toda la población en el desarrollo económico y social. Además, el hecho de que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización.

En términos generales, la Recomendación sugiere a los gobiernos de los países miembros establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas, compatibles con su naturaleza y función e inspirados en los valores y principios cooperativos, con la finalidad de adoptar medidas de supervisión acordes con su naturaleza y funciones, respetando su autonomía, y alentando su desarrollo como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.

Agrega que las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales, que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y que las políticas nacionales deben promover la

aplicación de las normas del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna.

También señala que las políticas gubernamentales deben velar para que no se creen o se utilicen cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores. En 2016 las cooperativas fueron reconocidas por las Naciones Unidas como uno de los principales aliados que contribuyen a la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En 2020, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) publicó el documento de posición “Las cooperativas como elemento clave de la economía social y solidaria”, apoyando la resolución de la ONU sobre la ESS. Además, en consonancia con el Plan Estratégico de la ACI 2020-2030, el documento reafirma el compromiso de la ACI de establecer asociaciones sólidas con otros organismos mundiales de la economía social y solidaria y promover la ESS a nivel internacional.

Por su parte, la Unión Europea expidió, en diciembre de 2021, el Plan de acción para la economía social que denominó “*Construir una economía que funcione para las personas*”, en el que resalta el potencial económico y de creación de empleo de esta forma de economía, así como su contribución para una recuperación justa e inclusiva y para las transiciones ecológica y digital.

En el mismo sentido, la 110 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT expidió en junio de 2022, una declaración sobre “*Trabajo decente y la economía social y solidaria*” en la que reconoce el papel de estas organizaciones en la promoción de trabajo decente y señala la importancia de las cooperativas y organizaciones de la economía social y solidaria, ya que contribuyen a lograr sociedades inclusivas, facilitan la transición de la economía informal a la economía formal, posibilitan la recuperación y potencian la resiliencia.

Por su parte, el Consejo de Ministros de la OCDE en su “*Recomendación sobre economía social y solidaria y la innovación social*”, de junio de 2022, manifiesta que esta economía ha adquirido relevancia política y es cada vez más reconocida en la formación de sociedades inclusivas y comunidades locales fuertes, así como un potente instrumento para generar empleos con impacto.

La OCDE afirma también que “*Combatir la informalidad requiere estrategias multidimensionales novedosas que integren una serie de medidas para afrontarla. Apoyar el desarrollo de la economía social y solidaria (ESS) puede contribuir a este propósito (...) En Colombia, la promoción de ecosistemas de ESS puede contribuir de manera significativa a liberar todo el potencial de la economía social y solidaria para combatir la informalidad y sus impactos,*

ofreciendo soluciones para apoyar la transición al trabajo formal en muchos sectores económicos".²

La Organización de Naciones Unidas adoptó, en abril de 2023, la primera resolución sobre la Promoción de la economía social y solidaria (ESS)³ para el desarrollo sostenible durante la Asamblea General.

La resolución incluye una definición de la ESS como *"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"*. Reconoce a las cooperativas como parte de la ESS -junto con las asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y "otras entidades que operan según sus valores y principios".

El texto de la Resolución reconoce cómo la economía social y solidaria puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *"en particular en lo que respecta al empleo y el trabajo decente, la prestación de servicios sociales, como los relacionados con la salud y la atención, la educación y la formación profesional, la protección del medio ambiente, incluso mediante el fomento de prácticas económicas sostenibles, la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, el acceso a una financiación asequible y el desarrollo económico local (...) así como el crecimiento inclusivo y sostenible"*, entre otros.

La resolución anima a los Estados miembros de la ONU a *"promover y aplicar estrategias, políticas y programas nacionales, locales y regionales para apoyar y potenciar la ESS a través de marcos jurídicos específicos, estadísticas nacionales, incentivos fiscales y de contratación pública, planes de estudios e iniciativas de capacitación e investigación y reforzando el apoyo a la iniciativa empresarial y los negocios"*.

El documento también pide al Secretario General que prepare un informe, en colaboración con el UNTFSSSE, sobre la aplicación de la resolución, teniendo en cuenta la contribución de la economía social y solidaria a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de una recuperación inclusiva, rica en empleo, resiliente y sostenible, y decide incluir en el programa provisional de su septuagésimo noveno período de sesiones, en relación con el tema titulado *"Desarrollo sostenible"*, un subtema titulado *"Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible"*.

Resoluciones de la ONU sobre las cooperativas en el desarrollo social

La Asamblea General de las Naciones Unidas viene adoptando resoluciones relativas a las cooperativas en el desarrollo social desde la década de 1950. Reconocemos el apoyo del Gobierno de Mongolia para con el movimiento cooperativo, ya que ha encabezado la presentación sistemática de la resolución sobre cooperativas cada 2 años desde 1992.

La resolución de la ONU sobre las cooperativas en el desarrollo social reconoce que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la participación más plena posible en el desarrollo económico y social de las comunidades locales y de todas las personas, incluidas las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, cuya inclusión fortalece el desarrollo económico y social, y contribuyen a la erradicación de la pobreza y el hambre. La resolución también afirma que, dado que las empresas cooperativas a menudo sirven a los sectores socialmente excluidos y vulnerables de la población a los que las empresas tradicionales pueden no estar mejor situadas para atender, son por tanto importantes para el apoyo de políticas socialmente inclusivas que impulsen un desarrollo integrador, especialmente en los países en desarrollo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en noviembre de 2023, una nueva resolución sobre las cooperativas en el desarrollo social en la que se pidió la proclamación de 2025 como Año Internacional de las Cooperativas.

El texto anima a todos los Estados miembros, así como a las Naciones Unidas y a todas las demás partes interesadas, a aprovechar el Año Internacional de las Cooperativas 2025 como una forma de promover las cooperativas y sensibilizar sobre su contribución en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al desarrollo social y económico general.

La resolución llama además la atención de los gobiernos sobre las recomendaciones del informe 2023 del Secretario General de la ONU sobre las cooperativas en el desarrollo social, para centrar el apoyo en las cooperativas como empresas sostenibles y de éxito, reforzando el ecosistema empresarial para las cooperativas que les permita seguir contribuyendo directamente a la generación de empleo digno, erradicación de la pobreza y el hambre, educación, protección social -incluida la cobertura sanitaria universal-, inclusión financiera y creación de opciones de vivienda asequible en diversos sectores económicos de zonas urbanas y rurales.

El texto también recomienda *"revisar la legislación y la normativa vigentes para que el entorno jurídico y reglamentario nacional sea más propicio a la creación y el crecimiento de las cooperativas, mejorando las leyes y reglamentos existentes y/o estableciendo otros nuevos, especialmente en los ámbitos del acceso al capital, la autonomía, la competitividad y la fiscalidad justa"*.

² <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/combatando-la-informalidad-en-colombia-con-la-economia-social-y-solidaria.htm>

³ https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/05/A_RES_77_281-ES.pdf

El trámite de este proyecto de ley y su aprobación por el Congreso de la República, durante la Legislatura 2024/2025 y su sanción presidencial, constituiría un aporte fundamental al desarrollo y fortalecimiento cooperativo en el país y una acción concreta desde el Estado colombiano para unirse a esta celebración global del Año Internacional de las Cooperativas.

Marco constitucional y legal

En diversos artículos de la Constitución Política de Colombia se encuentra definido el marco de protección, promoción y fomento de las organizaciones de la economía solidaria. Por ejemplo, en el artículo 1°, se establece 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.

Así mismo, en el artículo 25 de la Constitución se dice que:

Artículo 25. El es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Por su parte, el artículo 38 señala la base del modelo empresarial cooperativo del país, así:

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

El artículo 58 de la Carta establece que

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio. (Negrita y subraya fuera de texto)

Conforme al artículo 60 señala, en el mismo sentido que el artículo 58, lo siguiente:

Artículo 60. 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. (Negrito y subraya fuera de texto)

Adicionalmente, se establece el deber de fortalecimiento que tiene el Estado frente a las organizaciones solidarias y el estímulo al desarrollo empresarial, en los términos indicados en el artículo 333 de nuestra Constitución Política.

Dentro del marco legal, la Ley 79 de 1988, “por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa”, en su artículo 2° señala lo siguiente:

Artículo 2°. Declárese de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.

El Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo, mediante el estímulo, la protección y la vigilancia, sin perjuicio de la autonomía de las organizaciones cooperativas.

Es importante tener en cuenta que el interés común que tiene la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo, conforme a la declaración hecha por la Ley 79 de 1988, fue reiterado posteriormente por el artículo 3° de la Ley 454 de 1998.

Las cooperativas aportan soluciones concretas a los principales retos socioeconómicos que enfrenta la sociedad. Son empresas que ponen al ser humano en el centro de sus preocupaciones. Por su forma de organización y de propiedad son gestoras del cambio social, brindan a la población una opción para la atención de necesidades y aspiraciones comunes y fortalecen el tejido social con base en la autogestión. Por su naturaleza y características posibilitan la organización e integración económica de los jóvenes, promueven la inclusión y la equidad de género además de brindar oportunidades para los adultos mayores.

3. POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA Y SECTOR COOPERATIVO

A nivel nacional, en septiembre de 2021 el Gobierno expidió el documento CONPES 4051, que recoge gran parte de las propuestas presentadas por las cooperativas y empresas de la economía solidaria, en el que se plantean estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento de este sector. El desarrollo e implementación de este documento de política pública corresponde al actual gobierno.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo - Ley 2277 de 2023, establece una serie de políticas y proyectos que encuentran en la estructura cooperativa la oportunidad para impulsar los procesos de organización de las comunidades, la autogestión para el desarrollo, la oferta de servicios financieros que permitan la inclusión a través de cooperativas financieras y de ahorro y crédito, y un plan nacional de asociatividad para la paz, entre otros ámbitos.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es innegable que el modelo empresarial cooperativo constituye un instrumento que puede ser de gran utilidad para la implementación de los diversos programas en que se encuentra comprometido este gobierno, en particular, el acceso al crédito, la producción y el desarrollo agropecuario y la lucha contra el hambre, por lo cual es importante realizar las modificaciones y cambios regulatorios que requiere para su fortalecimiento y desarrollo en condiciones acordes a las actuales circunstancias.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley, tal y como se aprobó en segundo debate en el Honorable Senado de la República se orienta a introducir modificaciones en algunos de los temas de mayor trascendencia para el cooperativismo nacional, buscando no sólo modernizar las normas de acuerdo con los cambios que se han producido desde que fueron expedidas, sino también eliminar algunas dificultades y limitaciones interpretativas que se aprecian en la actualidad.

Por lo anterior, se busca adicionar la Ley 79 de 1988 con algunas disposiciones específicas que tienen como finalidad mejorar las condiciones en que estas entidades desarrollan sus actividades y, de paso, evitar que sigan presentándose interpretaciones jurídicas que afectan el normal desarrollo de este sector. En el mismo sentido, en el texto aprobado en senado se ajustan y adicionan algunos aspectos de carácter general contenidos en la Ley 454 de 1998, relacionados con la supervisión estatal y el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria, con el propósito de dotar de mayor tecnicismo, eficiencia y oportunidad la labor adelantada por la entidad de control y, además, darle continuidad a su direccionamiento.

De acuerdo con lo anterior, el presente proyecto de ley modifica normas de carácter general -con excepción de algunas adiciones que se hacen en relación con el cooperativismo de trabajo asociado- e incluso, las modificaciones relacionadas con la Ley 454 de 1998 tocan aspectos generales acerca de la supervisión y el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria y de sus delegados. En este sentido, y por tratarse de disposiciones genéricas, no afectan las disposiciones especiales que regulan a determinados tipos de cooperativas, como las que ejercen la actividad financiera, dado que estas últimas disposiciones prevalecen en su aplicación sobre las de carácter general.

No obstante lo anterior, el texto que se propuso originalmente y que se aprobó en Senado hace las salvedades correspondientes en algunos temas.

MODIFICACIONES Y ADICIONES FRENTE A LA LEY 79 DE 1988 APROBADAS EN SENADO

1. Aspectos generales

Características de las cooperativas: Integración y capital mínimo. En primer lugar, se ratifica que una de las características que debe cumplir este modelo es la integración, tanto económica como gremial, eliminando así las interpretaciones según las cuales, conforme al derecho constitucional de libre asociación, la integración cooperativa tiene carácter voluntario. Dicha interpretación desconoce que se trata de una característica legal que debe ser cumplida por quienes, en ejercicio del citado derecho constitucional, prefieren este modelo para el desarrollo de sus actividades empresariales.

Otra de las características está relacionada con el monto mínimo de aportes sociales que en la actualidad no puede reducirse durante la existencia de la cooperativa. Consideramos que en la práctica esta disposición representa numerosos inconvenientes y se aleja de la realidad de estas entidades, por lo cual debe moderarse en su aplicación brindando la posibilidad de que sea cada cooperativa la que establezca en su estatuto el monto de su capital mínimo y que, como cualquier otra disposición estatutaria, pueda modificarlo por decisión de la Asamblea General.

No obstante, en un artículo nuevo que se adiciona a la Ley 79/88, se establecen precisas reglas en función del pasivo externo, que deben ser cumplidas por las cooperativas, cuando la modificación al capital mínimo implique una disminución, sin perjuicio de las normas reguladoras de la solvencia de estas entidades.

También en los casos de disminución y específicamente para las cooperativas financieras o aseguradoras, se dispone que deberán observar las reglas de solvencia y de capital mínimo previstas en sus normas especiales. Lo anterior, significa que la facultad que se otorga a todas las cooperativas de establecer en el estatuto el monto mínimo de su capital y de modificarlo inclusive para reducirlo, no afecta el cumplimiento de las normas reguladoras de la solvencia las cuales deben ser cumplidas en todos los casos y por todas las cooperativas, como lo deja expresamente señalado la norma.

Adicionalmente, se permite a las cooperativas financieras y de seguros establecer su capital mínimo en términos variables, como, por ejemplo, en salarios mínimos legales mensuales vigentes, entre otros, con el fin de que se mantengan actualizadas.

De otra parte, con el ánimo de preservar su naturaleza, se faculta a las superintendencias que ejerzan supervisión según la actividad económica que desarrollen las cooperativas, para verificar el cumplimiento de las características esenciales del modelo, pudiendo apoyarse para ello en los organismos de integración del sector.

- **Constitución de las cooperativas.** En el proyecto se ratifica que cualquier cooperativa puede constituirse con mínimo tres (3) asociados, facilitando de esta manera el emprendimiento cooperativo y el desarrollo de todo tipo de actividades a través de este modelo empresarial. Sin embargo, se precisa que la constitución de las cooperativas financieras y de ahorro y crédito, debe ajustarse a lo que al respecto establezcan las normas especiales que rigen su actividad.

- **Multiactividad.** Se actualiza la definición de multiactividad que hoy contiene la Ley cooperativa, para dejar establecido que aquella puede desarrollarse mediante concurrencia de servicios no sólo en una misma entidad, sino también prestándolos a través de otra u otras entidades jurídicas.

- **Grupos empresariales cooperativos.** Con el propósito de dar piso legal a los grupos empresariales cooperativos, se adiciona un artículo en el que se definen como aquellos en los que la matriz es una entidad de naturaleza cooperativa, señalando que cualquier tipo de entidad legalmente constituida puede hacer parte de estos grupos.

- Por lo anterior, se considera necesario reiterar que las normas de intervención y regulación que se expidan en esta materia, deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de organizaciones.

- **Cooperación entre cooperativas.** Con el fin de actualizar la Ley cooperativa e incluir de manera expresa figuras empresariales no contempladas en esta, se adiciona un artículo que ratifica que, en desarrollo del principio de cooperación entre cooperativas, pueden crear o participar en redes, circuitos, ecosistemas cooperativos y empresariales, buscando la mejor prestación de servicios a los asociados y al público en general, o una mayor eficiencia en los procesos administrativos u operativos. Así mismo, se faculta a las cooperativas para prestar servicios a los asociados de sus cooperativas asociadas, distintos de los que impliquen captación de recursos, en los términos y condiciones contenidos en el convenio de cooperación que se suscriba para esos fines.

- **Escisión.** La escisión es una figura que no se encuentra establecida en la Ley 79/88, por lo cual se estimó conveniente adicionar dos artículos nuevos para regularla de manera especial, permitiendo también que en las operaciones de fusión, incorporación y escisión, puedan acordarse para los asociados de las cooperativas participantes, relaciones de intercambio distintas del valor nominal de los aportes sociales, como dinero en efectivo, acciones, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier persona jurídica, o cualquier otro activo.

- **Fomento cooperativo.** En desarrollo del deber de fomento y protección del Estado, frente a las formas asociativas y solidarias de propiedad, previsto en la Constitución Política, se considera oportuno introducir un artículo relacionado con el impulso que deben dar a estas organizaciones las

entidades competentes, con el fin de que constituyan un mecanismo económico y social adecuado para la implementación de las políticas públicas.

2. Régimen económico

El eje central de las modificaciones a la Ley 79, contenidas en el presente proyecto de ley, son las de índole patrimonial y económico. En tal sentido, se introducen los siguientes cambios:

- **Excedentes generados por servicios a terceros.** El artículo 10 es una norma de carácter general que se introdujo desde 1988 cuando fue expedida la Ley 79, por lo cual resulta clara la prevalencia de las disposiciones normativas especiales que regulan a determinados tipos de cooperativas en temas como la prestación de servicios únicamente a sus asociados, como ocurre por ejemplo con las que ejercen la actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Con la anterior precisión, se observa que en dicho artículo se prevé la conformación de un fondo social no susceptible de repartición, con los excedentes generados por la prestación de servicios a terceros no asociados. Dicho fondo tiene carácter patrimonial y, aunque el texto actual de la norma no es muy específico, de tiempo atrás se ha entendido que precisamente por tener tal carácter, los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a terceros deben excluirse para determinar el excedente neto que será aplicado en la Asamblea General conforme a lo que dispone esta ley.

En la actualidad, teniendo en cuenta la evolución y la realidad de las empresas cooperativas, determinadas por el desarrollo práctico de sus actividades en el marco de la Ley 79, se considera de la mayor importancia brindarles la posibilidad de contar con alternativas para trasladar a otros rubros del patrimonio los excedentes generados por la prestación de servicios al público no asociado. Por tal motivo, se permite su traslado a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, según lo que apruebe la Asamblea General de cada entidad.

De esta forma, se mantiene la naturaleza patrimonial de dichos recursos y ello sustenta la precisión que también se incluye en el texto legal propuesto, relativa a que el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados, se deducirá para determinar el excedente neto que será llevado a la Asamblea General.

Obsérvese que las modificaciones propuestas no constituyen una autorización para que todas las cooperativas presten servicios a terceros, sino que les otorga, a las que sí pueden hacerlo, otras alternativas para trasladar los recursos generados por la prestación de estos servicios. En tal sentido, las disposiciones que de manera específica imponen a las cooperativas de ahorro y crédito prestar servicios únicamente a sus asociados, no entran en conflicto con la que aquí se propone modificar.

- **Amortización de aportes.** Se limita la amortización de aportes al 49% de los aportes totales de la cooperativa, precisando que en ningún caso podrá afectar los derechos de los asociados, especialmente los relacionados con la participación democrática que caracteriza a estas entidades.

También se establece que la amortización se hará en igualdad de condiciones para los asociados y que, tal igualdad de condiciones, se aplicará conforme a los criterios de carácter objetivo que se definan internamente, teniendo en cuenta a los asociados que se encuentren en situaciones similares.

- **Aplicación de excedentes.** Con respecto a la aplicación de excedentes, se incluye la revalorización de aportes dentro del porcentaje de aplicación obligatoria, la cual deberá efectuarse hasta en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE con relación al año calendario inmediatamente anterior; ello, con el fin de que los asociados tengan garantizado el poder adquisitivo de sus aportes, estimulando así el ingreso de asociados a estas organizaciones. Para ello, se reduce el porcentaje mínimo obligatorio que debe destinarse al Fondo de Educación, continuando con un 50% del excedente para aplicación obligatoria.

El remanente del 50% será aplicado, total o parcialmente, en uno de los conceptos que menciona la norma; no obstante, se incluye la facultad que tiene la Asamblea General de dar un destino diferente al remanente, siempre que con ello no se desvirtúe el carácter de entidad sin ánimo de lucro que tiene la cooperativa.

Se establece un límite máximo a la reserva de protección de aportes sociales, la cual se alimenta obligatoriamente con mínimo el 20% del excedente cooperativo, fijándolo en el 50% del total de los aportes de los asociados, incluyendo los aportes amortizados. Al cumplirse dicho límite, la cooperativa no estará obligada a seguir destinando parte del excedente para su incremento y podrá destinar esa porción del excedente a brindar más productos y servicios que redundarán en beneficio de los asociados y sus familias.

3. Cooperativismo de trabajo asociado

El cooperativismo de trabajo asociado es un modelo empresarial cuyo objeto es generar trabajo digno y decente para sus asociados, no obstante, su desarrollo en el país no ha sido adecuado a pesar de lo previsto en el artículo 25 de la Constitución Política y ha sido víctima en diversas oportunidades de erradas interpretaciones o del desconocimiento de las disposiciones normativas que lo regulan, en detrimento de sus asociados trabajadores.

Por lo anterior, en primer lugar, se ratifica desde la Ley lo que debe entenderse por compensaciones ordinarias y extraordinarias, así como la diferencia que existe entre estas y otros beneficios servicios o auxilios que reciben los trabajadores asociados por su condición de tales y no por el trabajo realizado, razón por la cual no hacen parte de la base para cotizar a la seguridad social ni para las contribuciones especiales.

Por otra parte, se precisa de manera expresa la similar naturaleza que existe entre las contribuciones especiales que hacen las cooperativas de trabajo asociado, con destino al SENA, ICBF y cajas de compensación, y los aportes parafiscales a cargo de los empleadores con trabajadores dependientes.

MODIFICACIONES Y ADICIONES FRENTE A LA LEY 454 DE 1998 APROBADAS EN SENADO

1. Esquema de supervisión

Un tema muy importante para el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, como entidades de la economía solidaria, es la supervisión a la cual se encuentran sometidas por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que, además, tiene a cargo un universo de organizaciones frente al cual no existe certeza, lo que le impide ejercer sus funciones de manera técnica y eficaz. Por lo anterior, se considera indispensable introducir los siguientes cambios:

- **Delimitación del universo de entidades supervisadas.** Se busca en primer lugar introducir, en forma similar al criterio que aplica actualmente en la Superintendencia de Sociedades, que las entidades sometidas a la acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria son las que cuentan con un monto de activos o ingresos totales superior a 30.000 SMLMV al corte del ejercicio inmediatamente anterior y mientras esta condición se mantenga. Este criterio aplica únicamente para las organizaciones que desarrollen actividades diferentes a la financiera.

La definición del universo de organizaciones cooperativas sometidas a supervisión, le permitirá a la Superintendencia adecuar su estructura humana y técnica y enfocar el desarrollo de sus actividades principalmente hacia las entidades más grandes y de mayor impacto sistémico, actuando con oportunidad, eficacia y rigor técnico. Lo anterior, sin perjuicio de que se disponga el sometimiento de entidades de naturaleza cooperativa no sujetas a supervisión por el monto de activos o ingresos totales, cuando se tenga conocimiento de la comisión de irregularidades por parte de estas o de sus administradores, que pongan en riesgo la confianza pública, la reputación y/o la estabilidad del sector.

- **Requisitos para el ejercicio de los cargos de Superintendente de la Economía Solidaria y Superintendente Delegado.** Resulta indispensable regular lo relativo al procedimiento que deberá emplearse para que el Presidente de la República nombre al Superintendente de la Economía Solidaria, así como los requisitos para el ejercicio de este cargo y el de Superintendente Delegado de la Superintendencia. El procedimiento para nombrar al Superintendente de la Economía Solidaria estará precedido de una invitación pública dirigida a las personas que cumplan con los requisitos y calidades que se señalan.

El cumplimiento de los citados requisitos por parte de las personas que ejerzan estos cargos, garantizará principalmente la pertinencia y el carácter técnico de la supervisión realizada, todo lo cual redundará en el fortalecimiento y buen desarrollo del sector cooperativo y de la economía solidaria en general.

Los requisitos establecidos son concurrentes y se orientan a preservar el carácter técnico de la entidad, por lo cual se exige título profesional y de postgrado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar y experiencia profesional mínima de diez (10) años en relación con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

- **Competencia integral de la Superintendencia de la Economía Solidaria.** Se introduce una adición a la Ley con el fin de ratificar algunas materias específicas que son de la órbita de la Superintendencia, para evitar posibles conflictos de competencia y las interpretaciones que se han venido generando por parte de algunas entidades públicas y privadas.

Adicionalmente, se deja señalado expresamente que la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control en forma integral ante cualquier infracción a normas legales, estatutarias o reglamentarias a que deban estar sujetas las entidades vigiladas, bien sea por su naturaleza o por las actividades que realicen. Lo anterior, salvo expresa disposición en contrario.

- **Espacio controlado de pruebas.** En forma similar a lo que existe en otras entidades de supervisión del Estado, se introduce la creación de sand-box regulatorios en la Superintendencia de la Economía Solidaria, para estimular desarrollos tecnológicos especializados e innovación tecnológica para las cooperativas, en los términos que dispone la norma.

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El sector cooperativo colombiano es un pilar de inclusión económica y financiera, con presencia en todo el territorio y fuerte arraigo comunitario. Con base en fuentes oficiales (Supersolidaria) y gremiales (Confecoop), el tejido cooperativo suma millones de personas asociadas, activos superiores a \$50 billones y una cartera de crédito por encima de \$20 billones. El sector genera más de cien mil empleos formales, reportó excedentes por \$463 mil millones en 2023 y mantiene indicadores de calidad de cartera alrededor de 6%, en un contexto macroeconómico retador. Su contribución al PIB, medida para la economía solidaria, alcanza entre 2% y 4% según el indicador utilizado (ingresos o activos sobre PIB), lo que subraya su relevancia sistémica.

De acuerdo con información de la superintendencia de la economía solidaria⁴, la economía solidaria agrupa 7.2 millones de asociados, de los cuales 6.3 millones se encuentran en cooperativas. De igual manera, Confecoop en 2024 reportó que el crecimiento de activos de las cooperativas alcanza 5.7% en el año 2023. A continuación se presenta una síntesis de los principales indicadores que dan cuenta de la importancia económica del sector en el país.

Indicador	Valor	Año/base	Fuente
Organizaciones cooperativas	3.200+ (32 dptos., 500+ mpios.)	2024	Confecoop
Asociados (economía solidaria)	≈7,2 millones	2022	Supersolidaria
Asociados (cooperativas)	≈6,3 millones	2024	Confecoop
Activos (economía solidaria)	\$52,4 billones	2022	Supersolidaria
Activos (cooperativas)	\$53–56,7 billones	2024	Confecoop
Ingresos (economía solidaria)	\$31,5 billones	2022	Supersolidaria
Cartera de crédito (cooperativas)	>\$20 billones (calidad ≈6%)	2024–2025*	Supersolidaria
Excedentes (cooperativas)	\$463 mil millones	2023	Confecoop
Empleo directo	≈115.000	2024	Confecoop

Fuente: elaboración propia con base en Supersolidaria (2024), Confecoop (2023)

Más allá de estos indicadores, es importante señalar que las cooperativas operan en servicios financieros (ahorro y crédito), agropecuario, salud, educación, consumo, vivienda, transporte, trabajo asociado y servicios públicos, entre otros. Su presencia territorial facilita acceso a financiamiento y servicios en zonas urbanas y rurales, con efectos positivos en inclusión y desarrollo local.

En este marco, se reconoce que el sector tiene en la actualidad unos retos importantes que pueden ayudar a impulsar aun más al cooperativismo y ajustarlo a las necesidades de desarrollo económico y social del país, con mayor razón teniendo en cuenta el énfasis que el actual Plan Nacional de Desarrollo Colombia, Potencia de la Vida, ha querido dar al sector solidario y de la economía popular y comunitaria. Dentro de los retos detectados se tienen:

- Profundizar la inclusión financiera rural y popular mediante cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas agropecuarias y campesinas.
- Fortalecer capital institucional y gestión de riesgos (gobernanza, solvencia, ciberseguridad).
- Impulsar la digitalización e interoperabilidad (pagos, data, analítica) para reducir costos y ampliar cobertura.
- Actualizar marcos normativos para crecimiento prudente de cartera, gobierno cooperativo y acceso a fondeo.
- Articular compras públicas y encadenamientos productivos con cooperativas (agro, cuidado, reciclaje, transporte).
- Promover educación y cultura cooperativa, especialmente entre jóvenes y mujeres.

Aunque los ponentes reconocemos la necesidad y la importancia de actualizar las normas que cobijan al sector cooperativo, para ponerlas a tono con las nuevas realidades socioeconómicas del mundo y del país, consideramos de vital importancia asumir esta necesidad de actualización normativa respetando los principios y filosofía del ámbito cooperativo, que resultan alternativos frente a los de una empresa en una economía de mercado.

⁴ Supersolidaria (2024). Economía solidaria en cifras: Caracterización 2022.

De este modo, el informe de ponencia para primer debate en Comisión VII de la Honorable Cámara de Representantes realiza unos ajustes respecto a lo aprobado en segundo debate en el Honorable Senado de la República, para mantener el equilibrio entre la necesaria actualización normativa y la conservación del espíritu cooperativo y sus principios universales, tales como adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática por parte de los asociados, participación económica, autonomía, independencia, fomento a la educación y formación, el impulso a la cooperación entre cooperativas y el interés por la comunidad; todo esto enmarcado en una de las características fundamentales del espíritu cooperativo, que es la ausencia de ánimo de lucro.

En este sentido, la presente ponencia realiza una serie de ajustes, tanto en lo relacionado con el grupo de artículos que pretenden realizar ajustes a la Ley 79 de 1988, como a la Ley 454 de 1998. Adicionalmente, se proponen unos artículos nuevos que buscan robustecer lo relacionado con el fomento al cooperativismo especialmente en aquellos sectores sociales y poblacionales que han sido históricamente excluidos del desarrollo económico y social.

Para la construcción de los ajustes, se tuvieron en cuenta diversas voces de actores y entidades relacionadas con el sector; en este marco, se realizó un primer acercamiento en un desayuno de trabajo el 5 de agosto del presente año, en el que participaron el Senador Germán Blanco y la Representante Olga Lucía Velásquez, como integrantes de la Comisión Accidental para el acompañamiento, estudio y evaluación de los aspectos legislativos del sector solidario; así mismo, participó del espacio el doctor Carlos Acero, presidente de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) junto a su equipo de trabajo, así como los ponentes del proyecto de ley y sus equipos de trabajo, para conocer de primera mano los antecedentes del proyecto y los principales consensos e inquietudes alrededor del texto aprobado en plenaria de Senado.

Posteriormente, se desarrolló el 19 de agosto una mesa de trabajo ampliada, en la que participaron la superintendente de Economía solidaria y su equipo de trabajo, funcionarios del Banco de la República, del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrantes de la junta directiva de Confecoop, así como integrantes de organizaciones gremiales del sector cooperativo regional como la Asociación de Empresas Solidarias y Comunitarias del Tolima, la Asociación de Entidades de Economía Solidaria (ASES), la Central de Integración y Capacitación Cooperativa (CINCOOP), la Cooperativa de Educadores (COOTRADECUN), la Cooperativa del Magisterio (CODEMA), entre otras. En esta mesa de trabajo, se expusieron las inquietudes de los ponentes alrededor de varios artículos aprobados en su trámite en senado, y las entidades también expusieron sus observaciones y propuestas de modificación de algunos artículos que son importantes para la estructura del proyecto de ley.

En esta mesa de trabajo, los ponentes manifestaron sus preocupaciones alrededor de unos temas de tensión relacionados con el alcance del proyecto de ley, tales como: i) la inquietud sobre la definición de los grupos empresariales cooperativos y su posible desnaturalización respecto a la lógica y principios del ámbito cooperativo; ii) las dudas sobre la conveniencia de permitir la conformación de cooperativas a partir de 3 miembros y no 20 como se encuentra establecido en la actualidad; iii) la conveniencia del establecimiento de la integración obligatoria a una organización gremial de tercer nivel; iv) la discusión sobre la necesidad del fortalecimiento institucional del sector, considerando la posibilidad de que la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias, que actualmente está adscrita al Ministerio del Trabajo, pase a otra entidad como el DPS; v) la inconveniencia de convertir las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Establecimientos de Crédito; vi) las dudas sobre la conveniencia de permitir la constitución de reservas con cargo al gasto sin ningún tipo de límite; vii) la necesidad de crear mecanismos de fomento al desarrollo de cooperativas en sectores en los cuales ha existido poco desarrollo de esta forma asociativa.

En el caso de las observaciones del Banco de la República, los funcionarios asistentes reiteraron lo contemplado en el concepto emitido por esta entidad el 28 de julio de 2025, en el sentido de señalar la inconveniencia del artículo 24 del proyecto de ley, en el que se contempla que las Cooperativas de Ahorro y Crédito adquieran la calidad de Establecimientos de Crédito “para todos los efectos, manteniendo su control, inspección y vigilancia en la Superintendencia de Economía Solidaria (SES)”.

De acuerdo con el Banco de la república, “otorgar a las CAC la categoría de EC bajo la supervisión de la SES podría afectar la estructura del sistema financiero colombiano. Además, advertimos que la falta de regulación prudencial similar a la de los EC supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la posibilidad de que las CAC ofrezcan servicios a no asociados podrían incrementar los riesgos financieros. En este contexto, subrayamos la importancia de mantener la estructura del sistema financiero bajo un marco regulatorio sólido para proteger los ahorros de los asociados y garantizar la estabilidad del sistema financiero.”

La Superintendencia de Economía Solidaria, expresó también sus observaciones a varios de los artículos aprobados en el senado de la República; en concepto emitido el 30 de julio del presente año, y expuesto en sus aspectos generales en la mesa técnica del 19 de agosto, la entidad expresó que “se comparte la visión general de este proyecto respecto de la necesidad de revisar la regulación aplicable a las empresas del sector solidario supervisadas, en este caso particularmente de las cooperativas, en el sentido de buscar su flexibilización y mejorar la competitividad del sector de acuerdo con su naturaleza, de manera que se atiendan las

particularidades referentes al número de asociados, tamaño de sus activos, ingresos y patrimonio, las actividades que desarrollan y su ubicación en el territorio, así como las poblaciones a las que atienden, en clave de la protección de sus derechos, particularmente a la igualdad material consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.”

No obstante lo anterior, la entidad manifestó algunas preocupaciones alrededor de los artículos 10, 11, 13, 14, 20 y 24 que modifican algunos artículos de la Ley 79 de 1988, y que versan sobre los siguientes temas: La eliminación de la priorización del uso de los excedentes para compensar pérdidas, la creación de fondos sociales y mutuales a partir de los recursos del ejercicio en curso, la modificación de la definición de cooperativas multiactivas, el establecimiento legal de la figura de los grupos empresariales cooperativos como figura autónoma, la limitación del número de las organizaciones objeto de supervisión por parte de la Supersolidaria, en consideración a la naturaleza de la empresa vigilada y nivel de activos o ingresos y finalmente al otorgamiento de la calidad de establecimiento de crédito a las cooperativas de ahorro y crédito.

Sobre el artículo 10, la entidad manifiesta que no debe eliminarse la obligación de la cooperativa de restablecer la reserva para la protección de los aportes sociales al nivel que tenía antes de su utilización para compensar pérdidas, porque podría generarse para la cooperativa una mayor vulnerabilidad frente a nuevas pérdidas en épocas de crisis.

En lo relacionado con lo contemplado en el artículo 11, en el que permite la creación de fondos sociales y mutuales por parte de la Asamblea con fines determinados y el incremento de dichos fondos con cargo al gasto del ejercicio en curso, la Supersolidaria insiste en que “no es conveniente generar una excepción legal que tendría como resultado afectar la consistencia de los registros financieros de las cooperativas en detrimento de su confiabilidad técnica contable.” En este marco, el registro de gastos debe adecuarse a lo señalado en los marcos técnicos normativos contables.

Sobre el artículo 13, la Superintendencia de Economía Solidaria advierte sobre los riesgos de desnaturalización de la multiactividad, al confundirla con el concepto de grupo empresarial; al permitir esta igualación, la estructura de las cooperativas multiactivas ya no requeriría la existencia de secciones, siendo entonces su estructura igual a la de las cooperativas especializadas que se organizan para atender una necesidad específica correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural.

Sobre el artículo 14, la entidad llama la atención acerca de la falta de claridad conceptual y jurídica del término “grupo empresarial cooperativo”, lo cual haría más compleja la función de supervisión por parte de la entidad.

El artículo 20 del texto aprobado en Senado es particularmente objeto de preocupación por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria, toda vez que este limitaría sensiblemente las organizaciones sujeto de supervisión por parte de la Supersolidaria. La entidad afirma que “Es necesario reconocer que frente a las aproximadamente 1.8221 empresas de la economía solidaria que conforman el tercer nivel de supervisión, diferentes de aquellas que realizan actividades de ahorro y crédito, el valor de sus activos es muy heterogéneo porque puede ir entre UN PESO (\$1) MONEDA CORRIENTE y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$5.927.392.000) MONEDA CORRIENTE, razón por la cual la variable de valor de los activos no dice nada respecto de las actividades que realizan, las condiciones y vulnerabilidades de las personas asociadas y/o beneficiadas por sus actividades o sus servicios, las situaciones de los territorios en los que se ubican y/o desarrollan su actividad económica, etc.”. frente a esta preocupación, en el concepto emitido, la entidad propone una nueva redacción para este artículo.

Sobre el artículo 24, la Superintendencia comparte las preocupaciones expresadas por el Banco de la República en el sentido de la inconveniencia de definir a las Cooperativas de Ahorro y Crédito como Establecimientos de Crédito; además, señala la importancia de que se exploren herramientas y mecanismos que permitan a las cooperativas de ahorro crédito, en su calidad de entidades legalmente autorizadas para ejercer la actividad financiera, en los términos previstos en la Ley 454 de 1998, tener acceso a recursos de liquidez de emergencia, con el fin de responder a las situaciones de riesgo que pueden presentarse y que de no contar con las herramientas adecuadas podrían acarrear graves efectos sobre la economía del país, como sucedió en el pasado.

Finalmente, la entidad en su concepto propone una serie de artículos nuevos para fortalecer el proyecto: i) se propone la modificación a las remisiones normativas dispuestas en el artículo 158 de la Ley 79 de 1998, para estar en línea con la norma superior; ii) Se propone la modificación del artículo 37 de la Ley 454 de 1998 relacionado con las contribuciones que deben realizar las organizaciones del sector solidario; iii) se propone la modificación del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 en lo relacionado con la supervisión de grupos empresariales solidarios.

De otro lado, el Departamento Administrativo de la Función Pública, planteó unas observaciones al artículo 19 del proyecto de ley, que adiciona un párrafo al artículo 33 de la Ley 454 de 1998, estableciendo unos requisitos para el cargo de Superintendente de Economía Solidaria; en sus intervenciones, los funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública señalaron la inconveniencia de este párrafo, toda vez que el establecimiento de estos requisitos está contemplado en el decreto único reglamentario que establece

los requisitos para el cargo de Superintendente, y consideran que lo que debería modificarse es el decreto; además, por unidad de materia el artículo podría quedar sin sustento jurídico debido a que la modificación propuesta refiere a los requisitos para ejercer el cargo, pero no se modifica ningún aspecto relacionado con la supervisión del sector, que hace parte del objeto del proyecto de ley.

Finalmente, en la mesa de trabajo se escucharon las observaciones de las organizaciones cooperativas gremiales regionales, y algunas cooperativas de las más importantes del país. Varios de los integrantes de estas organizaciones llamaron la atención sobre la necesidad de evitar que el proyecto de ley pueda contribuir a desnaturalizar el mundo cooperativo, cuyos principios de gobernanza, democracia, asociatividad y no lucro deberían preservarse. Asimismo, llamaron la atención sobre la inconveniencia de permitir la creación de cooperativas a partir de 3 integrantes, dado que esto dificultaría la constitución de un mínimo de estructura de gobernanza, control y desarrollo de las actividades propias de las cooperativas; también manifestaron preocupaciones por la posibilidad de la integración de las cooperativas en esquemas comerciales que podrían dificultar no solo las labores de supervisión, sino también desnaturalizar el ámbito propio del sector cooperativo, especialmente en lo relacionado con la multiactividad; finalmente, llamaron la atención sobre los riesgos de permitir la despatrimonialización de las cooperativas, con la posibilidad de que se puedan reducir los aportes sociales, así como con la eliminación de la obligatoriedad de recomponer los aportes sociales cuando una parte de ellos se utilicen para compensar pérdidas de ejercicios anteriores.

A partir de estas observaciones, los ponentes hemos construido un pliego de modificaciones que pretende recoger las inquietudes de entidades y representantes del sector, buscando que el proyecto de fortalezca y que, al mismo tiempo, se puedan mantener los principios del mundo cooperativo.

Los cambios en relación con los artículos que buscan modificar la Ley 79 de 1988 versan sobre:

- **Características de las cooperativas y obligatoriedad de la agremiación**

A propósito de las características de las cooperativas, se considera que tal y como está establecido el numeral 5 en la Ley 79 de 1988 se permite y fomenta la integración, pero asegurando que la integración pueda ser con organizaciones cooperativas o solidarias; adicional a ello, se establece que esta integración tendrá como objetivo la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y el autocontrol.

Además, Se modifica el párrafo para incluir en general a las organismos de integración de la economía solidaria y no solo los organismos de integración cooperativa, dada la realidad de que la Ley 454 de 1988 amplió el espectro de la economía solidaria.

Es importante anotar que La integración puede darse de manera voluntaria, autónoma, autogestionaria y de autocontrol o también puede darse de manera obligatoria (por disposiciones legales de un país). En nuestro caso se da de manera voluntaria. Vale la pena aclarar que la voluntariedad de la agremiación no necesariamente explica la debilidad relativa de la agremiación cooperativa en Colombia.

La integración Cooperativa y solidaria puede presentarse de dos formas:

i) Integración Horizontal: a través de la persecución de objetivos comunes, sea para llevar a cabo o ejecutar una operación aislada o por varias transitorias; sea por alianzas estratégicas o mediante asociación de cooperativas u organizaciones solidarias con objetivos comunes o complementarios.

ii) Integración Vertical asumiendo las formas de federación, asociación, confederación u otro grado superior.

- **Sobre los excedentes que se obtengan por la prestación de servicios a terceros y el fortalecimiento del Fondo de Educación**

El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 establece que, si del ejercicio resultan excedentes, un 20% como mínimo debe destinarse al fondo de educación.

El fondo de educación en las empresas solidarias se alimenta así:

Con el porcentaje de los excedentes que destine la asamblea para educación, el cual no puede ser inferior al veinte por ciento (20 %), con el producto de programas que se realicen para obtener ingresos para el fondo, con las contribuciones de los asociados, con las donaciones y auxilios que realicen personas naturales o jurídicas y con los demás recursos económicos que en forma oportuna apropie el órgano de administración competente con destino al fondo de educación.

Con la expedición del Decreto 2880 de 2004 se reglamentó el artículo 8° de la Ley 863 de 2003, Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

“Artículo 8°. *Reglamentado por el Decreto Nacional 2880 de 2004.* Contribuyentes del régimen tributario especial. Modifícase el artículo 19 del Estatuto Tributario el cual quedará 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 veinte por ciento (20%) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. (modificado destino posteriormente)

Con el ánimo de recuperar una parte de los recursos destinados como impuesto a financiar programas de educación formal y que afectaron seriamente la disposición de recursos para realizar educación cooperativa y solidaria para los asociados, delegados y directivos de las empresas asociativas, se propone modificar lo contenido en el artículo 10 y establecer que los excedentes que se obtengan por los servicios prestados al público no asociado, Ingresos no operacionales, se trasladen preferencialmente al fondo de educación y así se pueda aplicar lo contenido en los artículos 88 a 91 de la Ley 79 de 1988. Los recursos excedentes podrán ser trasladados a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, conforme a lo que apruebe la Asamblea General.

Esto Fortalecerá lo establecido en la directiva 031 del año 2000 emanada del Ministerio de Educación y la unidad de Organizaciones solidaria, denominada Proyecto Educativo Social y empresarial PESEM, desde el cual las cooperativas realizan actividades de Educación, Capacitación, Asistencia Técnica y publicaciones, que benefician a los asociados y a las comunidades a nivel general.

Esta modificación también permitiría el impulso a lo establecido en el plan de desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida; con recursos provenientes de este fondo el sector cooperativo y solidario lograría hacer una divulgación amplia sobre el modelo de la economía cooperativa social y solidaria y apoyar las economías populares.

- **Sobre el número mínimo de integrantes para constituir una cooperativa**

Las empresas asociativas (cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales) se constituyen por un número significativo de personas que comparten unos objetivos comunes y unas necesidades que solo pueden ser atendidas con el esfuerzo del grupo; de ahí que una empresa asociativa tiene su razón de ser en sus asociados. Son los que le dan vida, los que la gestionan, los que la administran, los que organizan los servicios que se requieren y aportan el capital social a través del pago periódico y permanente de aportes sociales.

Existe un pleno convencimiento entre todos y cada uno de sus integrantes que hay unas necesidades insatisfechas, comunes a todos, en lo económico, lo social, lo cultural.

De acuerdo con Mario Arango Jaramillo⁵, “El objetivo fundamental en las empresas asociativas son sus propios asociados, su bienestar, de acuerdo con las características de cada empresa de economía solidaria.”

Además, Arango agrega que “La circunstancia de que en la empresa de economía solidaria los asociados constituyen su objetivo fundamental, le da una fisonomía propia y condiciona su estructura,

funcionamiento y prestación de servicios. En efecto, cuando la mira de una empresa son sus propios dueños en función de personas y no de utilidades financieras, la filosofía de dicha empresa tiene otras dimensiones más humanísticas que simplemente económicas.”

Como se observa, la búsqueda de realización y desarrollo de los objetivos comunes hace parte de la lógica cooperativa, que tiene un enorme componente de autogestión. De allí la importancia de que los asociados participen de forma activa en el control y la administración

En este marco, la propuesta de reducir a tres el número mínimo de integrantes para constituir una cooperativa se considera inconveniente en la medida que no se evidencia una justificación razonable para dar un tratamiento diferencial a las cooperativas de ahorro y crédito y financieras en cuanto al número mínimo para constituir la entidad.

En efecto, para que un proyecto cooperativo, con o sin actividad financiera, sea viable requerirá de un número mínimo de asociados-usuarios de los servicios, determinado por las condiciones particulares de cada emprendimiento. En otros términos, consideramos que importa más preguntarse con cuántos asociados es viable un emprendimiento cooperativo que con cuántas personas se debe constituir.

Dentro del proceso estructural de las organizaciones cooperativas debemos tener número impares en sus entes de administración y control; con el número propuesto de constitución, no sería posible nombrar consejos de administración y juntas de vigilancia, por lo que consideramos inconveniente la propuesta.

De otro lado, la propuesta no soluciona incoherencias como el hecho de que, para crear una Pre-cooperativa se requieren 5 fundadores, y para una cooperativa solo se necesitan 3.

Por ello, se propone una modificación elevando a 9 el número de miembros fundadores de una cooperativa, con las respectivas excepciones de ley.

- **Sobre la asociación de las Mipymes a las cooperativas**

El artículo 6° del presente proyecto de ley, busca modificar el parágrafo del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, en el cual se establecen las condiciones para la asociación de las Mipymes a las cooperativas.

En este marco, respecto a lo aprobado en Senado, se adiciona un inciso al parágrafo en el que se establece que las pequeñas y medianas empresas con formas jurídicas con ánimo de lucro no podrán representar más del 10% del total de personas jurídicas asociadas a la cooperativa, ni más del 20% de los depósitos de ahorros o de la cartera de créditos en dicha cooperativa, es decir, se establece un límite a la vinculación de las Mipymes con ánimo de lucro para evitar isomorfismo y riesgos de concentración y mal gobierno.

⁵ Economía Solidaria, una alternativa económica y social. Medellín, Corselva, 1997.

• **Sobre el capital mínimo, despatrimonialización de las cooperativas y la limitación al crecimiento de la reserva de protección de aportes sociales**

El artículo 7° del proyecto de ley aprobado en Senado, contempla la incorporación del artículo 46-1 a la Ley 79 de 1988; este artículo busca que las cooperativas contemplen en sus estatutos el monto de su capital mínimo y que en ningún momento la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados podrá ser inferior al capital mínimo previsto estatutariamente. Además de ello, el artículo propone que el capital mínimo pueda modificarse por decisión de la Asamblea General, lo cual implica la posibilidad de su reducción.

A su vez, el artículo 9° del proyecto de ley, que busca modificar el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, incorpora un párrafo en el que se establece que, cuando la reserva de protección de aportes sociales alcance un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes de los asociados y los amortizados, la cooperativa no estará obligada a seguir destinando parte del excedente a incrementarla.

Aunque, se esgrime por parte de impulsores de esta idea que, por esta vía las organizaciones solidarias recuperan su capacidad de autodeterminación para el manejo de su capital de riesgo, que los aportes sociales son sobre todo un rubro para respaldar pasivos con terceros y que lo importante es que los aportes sociales no sean inferiores al margen de solvencia establecido en las regulaciones específicas, vale la pena ampliar la mirada respecto a la importancia estratégica que tiene para las organizaciones solidarias el crecimiento sostenido de sus aportes sociales en particular y el patrimonio en general.

El tercer principio universal del cooperativismo hace referencia a **la participación económica de los asociados**, el cual debe ser entendido en doble vía, es decir, el asociado como principal aportante de capital para la operación de la organización solidaria y como principal receptor de los beneficios económicos derivados del desarrollo del objeto social de la entidad.

En este sentido, la capitalización creciente y sostenida de la organización solidaria por parte de los asociados debe verse como una **acción estratégica** que coloca a la entidad en mejores condiciones para el crecimiento y la expansión de sus actividades. Dicho eso, se enfatiza que los asociados con sus aportes económicos periódicos se convierten en una de las principales **fuentes de fondeo** para la empresa solidaria y con un costo relativamente bajo. Esto es muy valioso sobre todo para las nuevas inversiones que se proyecten y cuyos retornos son de mediano y largo plazo.

Entonces, la capitalización creciente no debe verse como algo insustancial sino por el contrario como una apuesta para obtener desarrollos y beneficios para el mediano y el largo plazo. Es decir, el desarrollo futuro de las organizaciones solidarias está ligado a los procesos de capitalización que se hacen en el presente.

Adicionalmente, esa capitalización permanente es la que le permite a las cooperativas multiactivas poner en funcionamiento las diferentes secciones para mejorar la prestación de servicios a sus asociados, pues los aportes sociales recibidos son a su vez el capital de trabajo de las empresas asociativas de la economía solidaria.

Como si lo anterior fuera poco, en general las organizaciones solidarias se caracterizan por tener menores niveles de activos y patrimonio que las empresas comerciales, lo cual sugiere que modificar y limitar los capitales mínimos irreductibles atentan contra sus posibilidades competitivas y de paso las harían más vulnerables.

La mención a que los aportes sociales mínimos que se definan en los estatutos y en la dinámica contable de la entidad, no afecten el margen de solvencia regulatorio, es apenas un referente insuficiente para garantizar que las organizaciones solidarias puedan competir efectivamente en los mercados y sectores propios de su objeto social, pues como se ha indicado solo la capitalización creciente garantiza una permanencia y una expansión de los servicios prestados.

Para el caso de las cooperativas y fondos de empleados que realizan actividad financiera y que son los más grandes y representativas en esta línea en el país, se evidencia la correspondencia existente entre el nivel de actividad operacional y el apalancamiento que se soporta sobre el valor de los aportes sociales, que tienen crecimientos importantes y sostenidos a través del tiempo.

Por las consideraciones anteriores, en la presente ponencia se propone eliminar el literal b) del artículo 7° que agrega el artículo 46-1 a la Ley 79 de 1988, toda vez que se considera inconveniente que se abra la posibilidad de la reducción de los aportes sociales mínimos (capital mínimo no reducible) dado que su crecimiento permanente es una condición virtuosa para el apalancamiento y fondeo de nuevos proyectos e iniciativas de mediano plazo y a un bajo costo. Es necesario promover la patrimonialización antes que la descapitalización de las organizaciones. Sumado a lo anterior, del artículo 9 que busca modificar el artículo 54 de la Ley 79, se elimina el párrafo 1°, relacionado con la posibilidad de limitar la reserva de protección de aportes sociales, y se incluye un inciso estableciendo que cuando la distribución de excedentes lo permita, la revalorización de aportes de los asociados podrá ser superior a la tasa de inflación en referencia, dando lugar a revalorización en términos reales.

• **Sobre el restablecimiento de la reserva para la protección de los aportes sociales**

El artículo 10 del proyecto de ley, tal y como se aprobó en plenaria de Senado, modifica el artículo 55 de la Ley 79 de 1988, que establece que el excedente de las cooperativas se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores.

La plenaria de Senado eliminó del artículo de la precitada Ley el inciso en el que se define que,

“cuando la reserva de protección de los aportes sociales se hubiere empleado para compensar pérdidas, la primera aplicación del excedente será la de establecer la reserva al nivel que tenía antes de su utilización.” Los ponentes consideramos inconveniente esta eliminación, atendiendo a los comentarios expuestos por la Superintendencia de Economía Solidaria, quien en concepto emitido el 30 de julio del presente año señala que, con esta eliminación “podría generarse para la cooperativa una mayor vulnerabilidad frente a nuevas pérdidas en épocas de crisis.”. teniendo en cuenta estas consideraciones, los ponentes proponemos eliminar el artículo 10 del proyecto de ley, y de este modo, dejar sin modificaciones el artículo 55 de la Ley 79 de 1988.

- **Sobre el incremento de fondos sociales con cargo al gasto del ejercicio en curso**

De acuerdo con el texto aprobado en senado, el artículo 11 pretende modificar el artículo 56 de la Ley 79 de 1988. Esta modificación pretende la asamblea de las cooperativas puedan crear fondos sociales y mutuales con fines determinados, y que estos fondos puedan incrementarse con cargo al gasto del ejercicio en curso.

Al respecto, la Superintendencia de Economía Solidaria ha señalado que “Los fondos con fines determinados creados por decisión de la Asamblea General poseen un tratamiento contable establecido en los marcos técnicos normativos de información financiera vigentes, y en ningún caso su incremento se podrá realizar con cargo a los gastos del ejercicio en curso, de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)”. para sustentar de forma más robusta su posición, la Supersolidaria también señala que el concepto 2024-0436 del 20 de noviembre de 2024, emitido por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, resalta las razones de inconveniencia y los riesgos que puede encarnar dicha modificación.

Por las razones anteriores, se realiza modificación atendiendo a la recomendación de la Supersolidaria, en el sentido de que el registro de gastos debe adecuarse a lo señalado en los marcos técnicos normativos contables y no generar una excepción legal que tendría como resultado afectar la consistencia de los registros financieros de las cooperativas en detrimento de su confiabilidad técnica contable.

- **Sobre las cooperativas multiactivas y los grupos empresariales cooperativos**

Desde la expedición de la Ley 454 de 1998, se ha venido planteando por parte de funcionarios de diferentes organismos que tienen que ver con el sector cooperativo y solidario, la intención de abandonar la práctica de la multiactividad y buscar la especialización.

Lo que ha caracterizado a las cooperativas en Colombia es, precisamente, que alrededor de su actividad principal, de manera conjunta y complementaria desarrollan otras, dada la variedad

y complejidad de las necesidades que acompañan al colectivo de personas vinculado a la cooperativa.

La multiactividad deja entrever la verdadera naturaleza de las cooperativas, su versatilidad y capacidad de adaptar los procesos y servicios a los requerimientos y exigencias de sus asociados.

El multiactivismo no puede confundirse con “hacer muchos negocios”. Las cooperativas desde el momento de su constitución, en el acápite del objeto social del estatuto, determinan la clase de entidad que desean ser, allí definen las actividades que han de desarrollar y a través de qué secciones. El estatuto al ser discutido y aprobado en asamblea general de asociados fundadores recoge el sentir de los participantes y sus aspiraciones; desde ese momento se proyecta el futuro de la organización.

Por esto la puesta en funcionamiento de las diferentes secciones corresponde al cumplimiento de las fases que contempla el plan de desarrollo institucional y no es espontáneo.

El multiactivismo es de la esencia misma de las cooperativas. Corresponde al que se practica en el campo y la ciudad, aquel que ha estado al servicio de las múltiples necesidades de sus asociados, sus familias y las comunidades, aquel que no ha olvidado la vigencia de los valores y principios, el que ha sido consecuente con su doctrina y filosofía, sin desconocer que muchas cooperativas especializadas mantienen su identidad solidaria y se guían por los principios y valores de la solidaridad y la cooperación.

El solo hecho de proponer que se puedan prestar servicios con otras entidades de carácter comercial, destruye lo construido por años al interior del sector y desconoce la doctrina e identidad de las cooperativas en el mundo.

Atendiendo a estas consideraciones, así como a la observación de la Superintendencia de Economía Solidaria sobre este asunto, en el sentido de señalar que, al abrir la puerta a la atención de necesidades mediante la prestación de servicios con otras entidades jurídicas, esto se prestaría para cambiar la naturaleza de las cooperativas multiactivas, y podría configurarse la constitución en la práctica de un grupo empresarial, y genera incertidumbre respecto del concepto de especialización, se modifica el artículo 13 aprobado en la plenaria de Senado, para circunscribir la concurrencia de servicios mediante la prestación a través de otra entidad del sector solidario sin ánimo de lucro y no cualquier otra entidad jurídica.

De otro lado, se propone modificar el artículo 14 del proyecto de ley, que busca crear la figura de grupos empresariales cooperativos circunscribiendo su constitución solo a entidades sin ánimo de lucro, toda vez que sin esta restricción podría dificultar las labores de supervisión y vigilancia por parte del Estado, en tanto la definición contempla que la matriz sea de naturaleza cooperativa, pero abre la puerta para que las otras personas jurídicas que lo constituyan no sean propiamente cooperativas, caso en el cual no queda claro cuál sería la entidad del Estado que tendría la potestad de vigilancia. Al respecto, la

Supersolidaria recuerda que “Actualmente, estos grupos operan de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 222 de 1995, sin perjuicio de la aplicación de aquellas normas propias de la economía solidaria.”

- **Sobre las cooperativas de trabajo asociado**

Para armonizar la propuesta de constitución de una cooperativa con un mínimo de 9 asociados fundadores con el número mínimo para la constitución de una Cooperativa de trabajo asociado, la ponencia modifica el artículo 15 del texto aprobado en senado elevando de 3 a 9 el número mínimo para la constitución de este tipo de cooperativas.

- **Sobre la cooperación entre cooperativas**

El proyecto de Ley, en su artículo 16 aprobado en Senado, propone agregar el artículo nuevo 95-1 a la Ley 79 de 1988, en relación con el fomento a la cooperación entre cooperativas. Este artículo se considera conveniente pues responde a uno de los principios del ámbito cooperativo; no obstante, para fortalecerlo, se hacen unas pequeñas modificaciones, como por ejemplo la modificación del título del artículo para incluir organizaciones solidarias, se incluyen cambios en los literales a) y b) para dar mayor claridad en el sentido de que la cooperación se pueda dar entre organizaciones del sector solidario y a sus comunidades de influencia. Se elimina la expresión cuentas en participación toda vez que no son naturales de la relación de las cooperativas (Decreto número 092 de 2017)

- **Sobre la escisión de las cooperativas**

Para fortalecer lo contemplado en el artículo 17 del proyecto de ley aprobado en Senado, y que busca agregar el artículo 105-1 a la Ley 79 de 1988, en relación con la posibilidad de que las cooperativas puedan entrar en un proceso de escisión, los ponentes incluimos la expresión “hasta tanto el Gobierno nacional reglamente la materia” en el primer y segundo inciso. Además, se elimina la expresión “sociedades comerciales” para conservar el espíritu del cooperativismo incluso en casos de escisión. Se incluye un párrafo en el que se establece la obligación por parte de las cooperativas que vayan a desarrollar un proceso de escisión, de elaborar el respectivo estudio financiero y social que sustente esa operación, y que de vía libre a la autorización por parte de la Supersolidaria. Se incluye un párrafo en el que se establece la obligación de reglamentación de los procesos de escisión por parte del Gobierno nacional. Se incluye un párrafo para que las operaciones de que trata el artículo siempre deberá asegurarse la protección de los asociados que resulten afectados con la respectiva figura de organización empresarial (fusión, incorporación y escisión).

- **Sobre artículos nuevos que modifican la Ley 79 de 1988**

Finalmente, dentro del conjunto de artículos del proyecto de ley que contemplan modificaciones a la Ley 79 de 1988, se incluye un artículo nuevo, que adiciona un artículo nuevo al Capítulo VIII de la Ley 79 de 1988, en el sentido de reconocer a las cooperativas

campesinas, como forma de reconocimiento de la importancia del sector agrario y campesino, en el marco del Plan de Desarrollo Colombia, potencia mundial de la Vida, pero también porque dados los más recientes avances normativos para declarar al campesinado como sujeto de especial protección, se requiere dotar de herramientas normativas de fomento a la asociatividad campesina.

Los cambios en relación con los artículos que buscan modificar la Ley 454 de 1998 versan sobre:

- **Sobre los requisitos para el cargo de Superintendente de Economía Solidaria**

El artículo 19 del proyecto de ley, tal y como quedó aprobado en senado, adiciona un párrafo al artículo 33 de la Ley 454 de 1998, estableciendo los requisitos para ocupar el cargo de Superintendente de Economía Solidaria y la Superintendencia delegada, que incluye tener un título profesional y uno de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo, así como acreditar diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

En la presente ponencia, se elimina el artículo por considerar que no guarda una relación estrecha con el objeto del presente proyecto de ley, dado que los requisitos para fungir como Superintendente no hacen parte del objeto del proyecto de Ley, que incluye las modificaciones al funcionamiento del régimen cooperativo y su supervisión; además, atendiendo la recomendación del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el sentido de reconocer que los requisitos para este cargo ya están contemplados en el Decreto Reglamentario Único 1083 de 2015; en efecto, en el artículo 2.2.2.4.10 del decreto citado se establece “Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.” Es decir, para modificar el nivel de estudios requerido para ser Superintendente, lo adecuado es modificar este artículo del decreto único reglamentario.

- **Sobre la supervisión de las cooperativas por parte de la Supersolidaria**

El artículo 20 del proyecto de ley, tal y como se aprobó en la plenaria del senado, busca modificar el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, estableciendo de forma más definida los componentes de la supervisión, entendida como inspección, vigilancia y control. Estas modalidades de supervisión se contemplan de forma diferenciada, dependiendo del monto de los activos: las cooperativas y otras organizaciones de la Economía Solidaria que no ejerzan actividad financiera y que no presten servicios de ahorro, y que tengan un monto de activos al 31 de diciembre

del año calendario inmediatamente anterior, inferior a cuatro mil doscientos (4.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), estarán sujetas a inspección. Las modalidades de vigilancia y control estarán supeditadas a aquellas cooperativas y otras organizaciones de la Economía Solidaria con activos iguales o superiores a (4.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para aclarar y fortalecer el artículo en cuestión, los ponentes proponen acoger la propuesta de modificación planteada por la Superintendencia de Economía Solidaria, en concepto expedido el 30 de julio de 2025, y en la cual se eliminaría el primer párrafo del artículo y se incluyen dos incisos en los cuales se establece que la Superintendencia desarrollará un mecanismo de supervisión diferenciada, dependiendo del tamaño, tipo de cooperativa, sector económico, entre otras variables. Y se establece que, para la definición de las estrategias y de los criterios que refiere el presente artículo, la Superintendencia se fundamentará en estudios técnicos de segmentación, caracterización y demás que resulten pertinentes.

- **Sobre las sanciones a las cooperativas**

El artículo 21 del proyecto de ley aprobado en senado, pretende modificar el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, en el cual se establecen las funciones de la Superintendencia de Economía Solidaria, específicamente los numerales 6 y 7 del artículo, acerca de las sanciones administrativas personales e institucionales. En el presente informe de ponencia se realiza una pequeña modificación a lo aprobado en senado, haciendo la aclaración que el monto de las multas contempladas en estos numerales del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 se tasarán en salarios mínimos mensuales legales vigentes.

- **Sobre el fondo de liquidez de las cooperativas**

El artículo 23 del texto aprobado en senado, establece una modificación al párrafo 2° del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, definiendo que las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales **deberán constituir y mantener un fondo de liquidez**, y estableciendo que el Gobierno nacional determinará el monto, características y demás elementos necesarios para su funcionamiento, así como los requisitos o categorías de organizaciones que no requieran la constitución de dicho fondo.

Al respecto, vale la pena señalar que el Artículo 6° del Decreto número 790 de 2003 modificado por el artículo 1° del Decreto número 2280 de 2003 señala: *“Las entidades de que trata el presente decreto deberán mantener permanentemente un monto equivalente a por lo menos el 10% de los depósitos y exigibilidades...”*, lo que quiere decir, que no está permitido realizar ajustes después del cierre mensual a los valores que componen el fondo de liquidez, lo que implica que las entidades deberán contar con reservas suficientes en caso de que se

presenten captaciones imprevistas el último día hábil del mes, por tanto, quien reporte déficit originados en operaciones imprevistas incumplirá las normas de constitución del Fondo de Liquidez. Estos decretos recogen lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los ponentes proponen la modificación del artículo aprobado en senado, incluyendo dentro de las entidades objeto del mismo a las cooperativas integrales; además, se agrega que, para fortalecer las características del fondo de liquidez, este no puede ser inferior al 10% del saldo de las captaciones del mes anterior, con el fin de asegurar un monto mínimo que garantice recursos suficientes para dicho fondo; igualmente, se busca que una parte de los recursos de los fondos de liquidez de todas las empresas asociativas que captan recursos de ahorro a la vista, contractual o a término de sus asociados, se mantengan en el sector solidario y sirvan de fuentes de financiación que las mismas requieran para mantener su actividad principal de atender las necesidades de crédito de sus asociados y que sirvan de palanca para el desarrollo del sector, manejados con rigurosidad financiera, criterios solidarios y no en función de utilidades financieras únicamente.

- **Sobre las cooperativas de ahorro y crédito como Establecimientos de Crédito**

El artículo 24 del texto aprobado en senado pretende modificar el artículo 41 de la Ley 454 de 1998, en el sentido de convertir a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en establecimientos de crédito que se rigen por las normas especiales que le apliquen a estas organizaciones. Además establece que, para adelantar las operaciones propias de las cooperativas de ahorro y crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

La Superintendencia de la Economía Solidaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores. Es decir, que a pesar de que convierte a las cooperativas de ahorro y crédito en establecimientos de créditos, estas seguirán bajo la vigilancia y supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria y no bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera.

Al respecto, el concepto del Banco de la República señala que *“advertimos que la falta de regulación prudencial similar a la de los EC supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la posibilidad de que las CAC ofrezcan servicios a no asociados podrían incrementar los riesgos financieros. En este contexto, subrayamos la importancia de mantener la estructura del sistema financiero bajo un marco regulatorio sólido para proteger los ahorros de los asociados y garantizar la estabilidad del sistema financiero.”*

En este sentido, al permitir que se otorgue la categoría de Establecimiento de Crédito a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las cuales no están vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, crearía una incompatibilidad con la estructura del sistema financiero colombiano, definida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en el Decreto 2555 de 2010. Al respecto, el concepto del Banco de la República recuerda que: “La estructura regulatoria actual responde precisamente a la necesidad que surgió en el año 1996, ante la crisis de las entidades cooperativas, de supervisar y regular el ahorro de los asociados mediante la creación de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Los EC tienen como función principal captar recursos del público en depósitos para colocarlos en operaciones activas de crédito, por lo que deben cumplir con la regulación prudencial bajo la supervisión y vigilancia de la SFC. Lo anterior responde al principio según el cual las entidades financieras que asumen riesgos similares deben contar con el mismo órgano y esquema de supervisión, y cumplir con los mismos requisitos prudenciales. Por lo tanto, en el caso de las CAC, su acceso a los apoyos transitorios de liquidez (ATL) no está supeditado únicamente a que sean catalogadas como EC, sino que también se debe tener en cuenta su regulación y supervisión prudencial, la cual difiere de la que aplica a los EC, como se indica a continuación.”

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone eliminar el artículo atendiendo a la observación del Banco de la República, en concepto enviado el 10 de julio de 2025, y en el cual señala que este artículo es inconveniente toda vez que al otorgar a las cooperativas de ahorro y crédito el carácter de Establecimientos de Crédito bajo la vigilancia de la Supersolidaria podría tener un efecto negativo sobre la estructura del sistema financiero colombiano, debilitando la regulación prudencial que debe caracterizar este tipo de entidades.

- **Sobre el fomento de la economía solidaria**

Finalmente, en el texto aprobado en el Senado de la República, se incluyó un artículo encaminado al fomento de la economía solidaria, en el que se establece que las entidades competentes a nivel nacional y territorial desarrollarán los mecanismos correspondientes para incentivar las empresas de economía solidaria; también se contempla la promoción al acceso a servicios financieros y otros vehículos de inversión para las cooperativas.

Atendiendo a la importancia de este artículo aprobado, los ponentes proponen una modificación del artículo para dar mayor claridad sobre las entidades del sector solidario que pueden ser beneficiarias de las políticas de fomento, conforme a lo establecido en el parágrafo 2°, del artículo 6° de la Ley 454 de 1998.

Además, se agrega un parágrafo que busca darle prioridad en las políticas de fomento a aquellas cooperativas y organizaciones de economía solidaria que desarrollen actividades en el sector de vivienda, energía, turismo, agua potable y saneamiento básico, dada la importancia que estos sectores tienen en la

apuesta del Plan de Desarrollo en materia de transición energética y cambio en la matriz productiva.

Finalmente, en el artículo 27 del texto aprobado en senado, que para la presente ponencia es el artículo 23, se modifica el numeral 12 del artículo 30 de la Ley 454 incorporando la mención explícita a la Ley de compras públicas (Ley 2046 de 2020).

VII. IMPACTO FISCAL

Sobre este punto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007, así:

“36. *Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la Ley correspondiente.”

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso de la República la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

En consecuencia, sin perjuicio de que el Proyecto de Ley continúe su trámite en la Cámara de Representantes, es importante señalar que la ponente coordinadora del Senado de la República solicitó concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda, documento que a la fecha no se ha allegado.

VIII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de Ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular -de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés

sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y a) que el beneficio recibido no sea general sino particular”⁶.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de Ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento⁷. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que versa sobre derechos pensionales de maestros y maestras.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<i>“por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones”.</i>	<i>“por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones”.</i>	Sin modificaciones
Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es modificar para actualizar las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, siendo estas el marco conceptual que regula la economía solidaria, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y dictar otras disposiciones.	Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es modificar para actualizar las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, siendo estas el marco conceptual que regula la economía solidaria, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y dictar otras disposiciones.	Sin modificaciones

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Artículo 2°. Modifíquese los numerales 5 y 7 del artículo 5° de la Ley 79 de 1988 y adiciónese un párrafo así:</p> <p>Artículo 5°. Toda cooperativa deberá cumplir las siguientes características propias de este modelo empresarial:</p> <p>5. Que se integre económica y socialmente con otras organizaciones de naturaleza cooperativa, para hacer más efectivo el servicio a sus miembros y, a través de estructuras gremiales, para fortalecer el movimiento cooperativo.</p> <p>7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Las Superintendencias que ejerzan supervisión sobre las cooperativas, de acuerdo con la actividad económica que desarrollan, podrán apoyarse en los organismos de integración cooperativa para la verificación del cumplimiento de las características aquí contenidas.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese los numerales 5 y el numeral 7 del artículo 5° de la Ley 79 de 1988 y adiciónese un párrafo al artículo 5° de la Ley 79 de 1988 así:</p> <p>Artículo 5°. Toda cooperativa deberá cumplir las siguientes características propias de este modelo empresarial:</p> <p>5. Que se integre económica y socialmente con otras organizaciones de naturaleza cooperativa o solidaria, para hacer más efectivo el servicio a sus miembros y, a través de agregaciones cooperativas estructuras gremiales, desarrolle procesos de asistencia técnica, fortalecimiento institucional, registro público de información y autocontrol para fortalecer el movimiento cooperativo.</p> <p>7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Las Superintendencias que ejerzan supervisión sobre las cooperativas, de acuerdo con la actividad económica que desarrollan, podrán apoyarse en los organismos de integración cooperativa de la economía solidaria contemplados en el artículo 14 de la Ley 454 de 1998, para la verificación del cumplimiento de las características aquí contenidas.</p>	<p>Se modifica el numeral 5 en la Ley 79 de 1988 que permite y fomenta la integración, asegurando que la integración pueda ser con organizaciones cooperativas o solidarias; además, se establece que esta integración tendrá como objetivo la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y el autocontrol.</p> <p>Se modifica el párrafo para incluir en general a los organismos de integración de la economía solidaria y no solo los organismos de integración cooperativa, dada la realidad de que la Ley 454 de 1988 amplió el espectro de la economía solidaria.</p>
<p>Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 79 de 1988, quedará así:</p> <p>Artículo 10. Las cooperativas prestarán sus servicios preferencialmente a los asociados; sin embargo, de acuerdo con el estatuto podrán extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo, caso en el cual, los excedentes que se obtengan podrán ser trasladados a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, conforme a lo que apruebe la Asamblea General.</p> <p>Para determinar el excedente neto que será llevado ante la Asamblea General, para ser aplicado conforme a lo dispuesto en la presente ley, se deducirá el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados.</p> <p>Parágrafo. Las cooperativas que a la fecha de expedición de la presente ley tengan constituida una reserva especial proveniente de la prestación de servicios a terceros, podrán aplicar lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 79 de 1988, quedará así:</p> <p>Artículo 10. Las cooperativas prestarán sus servicios preferencialmente a los asociados; sin embargo, de acuerdo con el estatuto podrán extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo, caso en el cual, los excedentes que se obtengan serán trasladados preferencialmente al fondo de educación con el propósito de fortalecer lo contenido en los artículos 88, 89, 90 y 91 de la presente ley. Los recursos excedentes podrán ser trasladados a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, conforme a lo que apruebe la Asamblea General.</p> <p>Para determinar el excedente neto que será llevado ante la Asamblea General, para ser aplicado conforme a lo dispuesto en la presente ley, se deducirá el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados.</p> <p>Parágrafo. Las cooperativas que a la fecha de expedición de la presente ley tengan constituida una reserva especial proveniente de la prestación de servicios a terceros, podrán aplicar lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 establece que, si del ejercicio resultan excedentes, un 20% como mínimo debe destinarse al fondo de educación.</p> <p>El fondo de educación en las empresas solidarias se alimenta así:</p> <p>Con el porcentaje de los excedentes que destine la asamblea para educación, el cual no puede ser inferior al veinte por ciento (20 %), con el producto de programas que se realicen para obtener ingresos para el fondo, con las contribuciones de los asociados, con las donaciones y auxilios que realicen personas naturales o jurídicas y con los demás recursos económicos que en forma oportuna apropie el órgano de administración competente con destino al fondo de educación.</p> <p>Con el ánimo de recuperar una parte de los recursos destinados como impuesto a financiar programas de educación formal y que afectaron seriamente la disposición de recursos para realizar educación cooperativa y solidaria para los asociados, delegados y directivos de las empresas asociativas, se propone modificar lo contenido en el artículo 10 y establecer que los excedentes que se obtengan por los servicios prestados al público no asociado, Ingresos no operacionales, se trasladen con preferencia al al fondo de educación y así se pueda aplicar lo contenido en los artículos 88 a 91 de la Ley 79 de 1988.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Artículo 4°. Modifíquese el inciso 4° y 6° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por el artículo 22 de la Ley 2069 de 2020.</p> <p>El inciso 4° y 6° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por la Ley 2069 de 2020, quedará así:</p> <p>Con excepción de las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito o las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cuales deberán observar para los efectos aquí previstos lo establecido en sus normas especiales, la constitución de cualquier cooperativa podrá llevarse a cabo con un mínimo de tres (3) asociados fundadores.</p> <p>En las cooperativas que tengan 10 o menos asociados, ninguna persona natural podrá tener más de una tercera parte de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del cuarenta y nueve por ciento (49%) de los mismos.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el inciso 4° y 6° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por el artículo 22 de la Ley 2069 de 2020.</p> <p>El inciso 4° y 6° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por la Ley 2069 de 2020, quedará así:</p> <p>Con excepción de las cooperativas de consumo, financieras, y las de ahorro y crédito o las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cuales deberán observar para los efectos aquí previstos lo establecido en sus normas especiales, la constitución de cualquier cooperativa podrá llevarse a cabo con un mínimo de tres (3) nueve (9) asociados fundadores.</p> <p>En las cooperativas que tengan 10 o menos asociados, ninguna persona natural podrá tener más de una tercera parte de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del cuarenta y nueve por ciento (49%) de los mismos.</p>	<p>La propuesta de reducir a tres el número mínimo de integrantes para constituir una cooperativa se considera innecesaria e inconveniente en la medida que no se evidencia una justificación razonable para dar un tratamiento diferencial a las cooperativas de ahorro y crédito y financieras en cuanto al número mínimo para constituir la entidad.</p> <p>En efecto, para que un proyecto cooperativo, con o sin actividad financiera, sea viable requerirá de un número mínimo de asociados-usuarios de los servicios, determinado por las condiciones particulares de cada emprendimiento. En otros términos, consideramos que importa más preguntarse con cuántos asociados es viable un emprendimiento cooperativo que con cuántas personas se debe constituir.</p> <p>Dentro del proceso estructural de las organizaciones cooperativas debemos tener número impares en sus entes de administración y control; con el número propuesto de constitución, no sería posible nombrar consejos de administración y juntas de vigilancia, por lo que consideramos inconveniente la propuesta.</p> <p>De otro lado, la propuesta no soluciona incoherencias como que para crear una Pre-cooperativa se requieren 5 fundadores y para una cooperativa 3.</p> <p>Por ello, se propone modificar el artículo discriminando la constitución de cooperativas de acuerdo al tipo de cooperativa: para las de consumo, financieras, de ahorro y crédito, multiactivas e integrales la constitución será con 20 miembros fundadores, y para las demás el número mínimo será de nueve</p>
<p>Artículo 5°. Los numerales 10 y 13 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988 quedarán así:</p> <p>10. Aportes sociales mínimos, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley; forma de pago y devolución; procedimientos para el avalúo de los aportes en especie o en trabajo.</p> <p>13. Normas para fusión, incorporación, transformación, escisión, disolución y liquidación.</p>	<p>Artículo 5°. Los numerales 10 y 13 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988 quedarán así:</p> <p>10. Aportes sociales mínimos, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley; forma de pago y devolución; procedimientos para el avalúo de los aportes en especie o en trabajo.</p> <p>13. Normas para fusión, incorporación, transformación, escisión, disolución y liquidación.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. Las condiciones que deben cumplir las Mipymes para asociarse a las cooperativas financieras, a las de ahorro y crédito o a las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, se sujetarán a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. Las condiciones que deben cumplir las Mipymes para asociarse a las cooperativas financieras, a las de ahorro y crédito o a las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, se sujetarán a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.</p> <p><u>En todo caso las pequeñas y medianas empresas con formas jurídicas con ánimo de lucro no podrán representar más del 10% del total de personas jurídicas asociadas a la cooperativa, ni más del 20% de los depósitos de ahorros o de la cartera de créditos en dicha cooperativa.</u></p>	<p>Se adiciona un inciso al parágrafo en el que se establece un límite a la vinculación de las Mipymes con ánimo de lucro para evitar isomorfismo y riesgos de concentración y mal gobierno.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Artículo 7º. Adiciónese el artículo 46-1 a la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 46-1. Capital mínimo. Las cooperativas deberán contemplar en sus estatutos el monto de su capital mínimo. En ningún momento la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados podrá ser inferior al capital mínimo previsto estatutariamente.</p> <p>El mencionado capital mínimo podrá modificarse por decisión de la Asamblea General, cumpliendo los parámetros previstos para las reformas estatutarias. Sin embargo, cuando tal modificación implique su disminución, se atenderán las siguientes reglas:</p> <p>a) En el caso de las cooperativas que ejerzan las actividades financieras o aseguradora, la disminución del capital mínimo no podrá implicar el incumplimiento a las normas en materia de solvencia, ni podrá resultar inferior al capital mínimo previsto en la Ley para este tipo de entidades.</p> <p>b) Para las demás cooperativas, la disminución del capital mínimo será procedente únicamente si la cooperativa carece de pasivo externo, o si con la disminución el activo total resultante es, cuando menos, una y media veces el pasivo externo, o si el capital social se disminuye como consecuencia de un proceso de escisión.</p> <p>Parágrafo. Las cooperativas que ejerzan las actividades financieras o aseguradora podrán establecer en sus estatutos el capital mínimo en términos variables, por ejemplo, en salarios mínimos, con un incremento anual automático en función de la variación de índices económicos, o como un porcentaje del total de la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados, entre otros.</p> <p>En todo caso, el mecanismo previsto en el inciso anterior no podrá implicar, en ningún caso, el incumplimiento de las normas en materia de solvencia.</p>	<p>Artículo 7º. Adiciónese el artículo 46-1 a la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 46-1. Capital mínimo. Las cooperativas deberán contemplar en sus estatutos el monto de su capital mínimo. En ningún momento la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados podrá ser inferior al capital mínimo previsto estatutariamente.</p> <p>El mencionado capital mínimo podrá modificarse por decisión de la Asamblea General, cumpliendo los parámetros previstos para las reformas estatutarias. Sin embargo, cuando tal modificación implique su disminución, se atenderán las siguientes reglas:</p> <p>a) En el caso de las cooperativas que ejerzan las actividades financieras o aseguradora, la disminución del capital mínimo no podrá implicar el incumplimiento a las normas en materia de solvencia, ni podrá resultar inferior al capital mínimo previsto en la Ley para este tipo de entidades.</p> <p>b) Para las demás cooperativas, la disminución del capital mínimo será procedente únicamente si la cooperativa carece de pasivo externo, o si con la disminución el activo total resultante es, cuando menos, una y media veces el pasivo externo, o si el capital social se disminuye como consecuencia de un proceso de escisión.</p> <p>Parágrafo. Las cooperativas que ejerzan las actividades financieras o aseguradora podrán establecer en sus estatutos el capital mínimo en términos variables, por ejemplo, en salarios mínimos, con un incremento anual automático en función de la variación de índices económicos, o como un porcentaje del total de la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados, entre otros.</p> <p>En todo caso, el mecanismo previsto en el inciso anterior no podrá implicar, en ningún caso, el incumplimiento de las normas en materia de solvencia.</p>	<p>Se elimina el literal b) toda vez que se considera inconveniente que se abra la posibilidad de la reducción de los aportes sociales mínimos (capital mínimo no reducible) dado que su crecimiento permanente es una condición virtuosa para el apalancamiento y fondeo de nuevos proyectos e iniciativas de mediano plazo y a un bajo costo.</p> <p>Es necesario promover la patrimonialización antes que la descapitalización de las organizaciones, especialmente aquellas cooperativas no financieras.</p> <p>Finalmente, el capital mínimo no es solo un tema de margen de solvencia mínima.</p>
<p>Del régimen económico.</p> <p>Artículo 8º. El artículo 52 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 52. Las cooperativas podrán establecer en sus estatutos, la amortización total o parcial de los aportes hechos por los asociados, mediante la constitución de una reserva especial cuyos recursos podrán provenir del excedente generado por la prestación de servicios al público no asociado, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley o bien, del remanente a que se refiere el numeral 4 del artículo 54 de la presente ley.</p> <p>La amortización se hará en igualdad de condiciones para los asociados, de conformidad con los criterios de carácter objetivo que se definan en los estatutos o en el respectivo reglamento. La igualdad en las condiciones se evaluará y aplicará teniendo en cuenta que ella no implica amortizar aportes a todos los asociados en un mismo momento.</p>	<p>Artículo 8º. El artículo 52 de la Ley 79 de 1988, quedará así:</p> <p>Artículo 52. Las cooperativas podrán establecer en sus estatutos, la amortización total o parcial de los aportes hechos por los asociados, mediante la constitución de una reserva especial cuyos recursos podrán provenir del excedente generado por la prestación de servicios al público no asociado, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley o bien, del remanente a que se refiere el numeral 4 del artículo 54 de la presente ley.</p> <p>La amortización se hará en igualdad de condiciones para los asociados, de conformidad con los criterios de carácter objetivo que se definan en los estatutos o en el respectivo reglamento. La igualdad en las condiciones se evaluará y aplicará teniendo en cuenta que ella no implica amortizar aportes a todos los asociados en un mismo momento.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Parágrafo. La amortización aquí prevista podrá llevarse a cabo hasta por el 49% del total de aportes sociales de la cooperativa y será procedente cuando esta haya alcanzado un grado de desarrollo económico que le permita efectuar los reintegros y mantener y proyectar sus servicios, a juicio de la asamblea general.</p> <p>En ningún caso la adquisición de aportes sociales por parte de la cooperativa afectará el ejercicio de los derechos que tienen los asociados, especialmente los relacionados con la participación democrática.</p>	<p>Parágrafo. La amortización aquí prevista podrá llevarse a cabo hasta por el 49% del total de aportes sociales de la cooperativa y será procedente cuando esta haya alcanzado un grado de desarrollo económico que le permita efectuar los reintegros y mantener y proyectar sus servicios, a juicio de la asamblea general.</p> <p>En ningún caso la adquisición de aportes sociales por parte de la cooperativa afectará el ejercicio de los derechos que tienen los asociados, especialmente los relacionados con la participación democrática.</p>	
<p>Artículo 9º. El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 54. Si del ejercicio resultaren excedentes, estos se aplicarán de la siguiente forma:</p> <p>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.</p> <p>El remanente se aplicará, total o parcialmente, en uno o varios de los conceptos que a continuación se indican, según lo determine el estatuto o la asamblea general:</p> <p>a) Destinándolo a la revalorización de aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real.</p> <p>b) Destinándolo a servicios comunes y de previsión, asistencia o solidaridad.</p> <p>c) Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.</p> <p>d) Destinándolo a una reserva para amortización de aportes de los asociados, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la presente ley.</p> <p>e) Destinándolo al incremento de reservas o fondos sociales.</p> <p>La Asamblea General puede decidir una destinación diferente para el remanente, siempre que con ello no se desvirtúe el carácter de entidad sin ánimo de lucro que tiene la cooperativa.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando la reserva de protección de aportes sociales alcance un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes de los asociados y los amortizados, la cooperativa no estará obligada a seguir destinando parte del excedente a incrementarla.</p> <p>Parágrafo 2º. La revalorización de aportes se hará hasta en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE con relación al año calendario inmediatamente anterior.</p>	<p>Artículo 9º. El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 54. Si del ejercicio resultaren excedentes, estos se aplicarán de la siguiente forma:</p> <p>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.</p> <p>El remanente se aplicará, total o parcialmente, en uno o varios de los conceptos que a continuación se indican, según lo determine el estatuto o la asamblea general:</p> <p>a) Destinándolo a la revalorización de aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real.</p> <p>b) Destinándolo a servicios comunes y de previsión, asistencia o solidaridad.</p> <p>c) Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.</p> <p>d) Destinándolo a un fondo una reserva para amortización de aportes de los asociados, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la presente ley.</p> <p>e) Destinándolo al incremento de reservas o fondos sociales.</p> <p>La Asamblea General puede decidir una destinación diferente para el remanente, siempre que con ello no se desvirtúe el carácter de entidad sin ánimo de lucro que tiene la cooperativa.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando la reserva de protección de aportes sociales alcance un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes de los asociados y los amortizados, la cooperativa no estará obligada a seguir destinando parte del excedente a incrementarla.</p> <p>Parágrafo 1º 2º. La revalorización de aportes se hará hasta procurará realizarse en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE con relación al año calendario inmediatamente anterior.</p> <p><u>Cuando la distribución de excedentes lo permita, la revalorización de aportes de los asociados podrá ser superior a la tasa de inflación en referencia, dando lugar a revalorización en términos reales.</u></p>	<p>Se modifica el literal d), cambiando reserva a fondo; se eliminar el parágrafo 1º porque se considera inconveniente que no se estimule el aumento de la reserva de protección de fondos sociales.</p> <p>Se modifica el parágrafo 2º para fortalecer el mecanismo de revalorización de aportes, incluyendo la posibilidad de que estas crezcan por encima del IPC en los casos en que sea posible, dado que es deseable que las reservas de protección de Aportes sociales deban crecer año a año, para el fortalecimiento patrimonial de las organizaciones.</p> <p>Se ajusta numeración del artículo.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Artículo 10. El artículo 55 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 55. No obstante lo previsto en el artículo 54 de la presente ley, el excedente de las cooperativas, determinado conforme a lo previsto en el artículo 10, se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores.</p>	<p>Artículo 10. El artículo 55 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 55. No obstante lo previsto en el artículo 54 de la presente ley, el excedente de las cooperativas, determinado conforme a lo previsto en el artículo 10, se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores.</p>	<p>Se propone eliminar el artículo, porque se considera inconveniente haber eliminado la obligación de la cooperativa de restablecer la reserva para la protección de los aportes sociales al nivel que tenía antes de su utilización para compensar pérdidas.</p>
<p>Artículo 11. El artículo 56 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 56. Las cooperativas podrán crear por decisión de la asamblea general otras reservas, así como fondos sociales y mutuales, con fines determinados.</p> <p>Igualmente, podrán prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo al gasto del respectivo ejercicio en curso.</p>	<p>Artículo 1011. El artículo 56 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 56. Las cooperativas podrán crear por decisión de la asamblea general otras reservas, así como fondos sociales y mutuales, con fines determinados.</p> <p>Igualmente, podrán prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo al gasto del respectivo ejercicio <u>en curso anual, siempre y cuando dicho gasto no exceda el 20% del total anual.</u></p>	<p>Se realiza modificación atendiendo a la recomendación de la Supersolidaria, en el sentido de que el registro de gastos debe adecuarse a lo señalado en los marcos técnicos normativos contables y no generar una excepción legal que tendría como resultado afectar la consistencia de los registros financieros de las cooperativas en detrimento de su confiabilidad técnica contable.</p> <p>Además, se establece un límite de 20% del gasto anual para ese registro.</p> <p>Se ajusta numeración del artículo.</p>
<p>Del régimen de trabajo.</p> <p>Artículo 12. Adiciónese los siguientes artículos al Capítulo VI del Título I de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 59-1. Compensaciones ordinarias y extraordinarias. Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son las que reciben mensualmente los trabajadores asociados como retribución por el trabajo realizado, conforme a lo señalado en los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones.</p> <p>Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son diferentes e independientes de cualquier otro beneficio, servicio o auxilio económico que reciba el trabajador por conceptos diferentes al trabajo realizado, por lo cual estos últimos no forman parte de la base para cotizar a la seguridad social, ni para las contribuciones especiales.</p> <p>Artículo 59-2. Contribuciones especiales. De conformidad con la Ley 1233 de 2008, las contribuciones especiales con destino al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las cooperativas de trabajo asociado, se asimilan, por su naturaleza, a los aportes parafiscales a cargo de los empleadores con trabajadores dependientes. En consecuencia, cuando las disposiciones legales hagan referencia a aportes parafiscales, se entenderá que su aplicación cobija a las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas de trabajo asociado.</p>	<p>Artículo 1112. Adiciónese los siguientes artículos al Capítulo VI del Título I de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 59-1. Compensaciones ordinarias y extraordinarias. Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son las que reciben mensualmente los trabajadores asociados como retribución por el trabajo realizado, conforme a lo señalado en los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones.</p> <p>Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son diferentes e independientes de cualquier otro beneficio, servicio o auxilio económico que reciba el trabajador por conceptos diferentes al trabajo realizado, por lo cual estos últimos no forman parte de la base para cotizar a la seguridad social, ni para las contribuciones especiales.</p> <p>Artículo 59-2. Contribuciones especiales. De conformidad con la Ley 1233 de 2008, las contribuciones especiales con destino al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las cooperativas de trabajo asociado, se asimilan, por su naturaleza, a los aportes parafiscales a cargo de los empleadores con trabajadores dependientes. En consecuencia, cuando las disposiciones legales hagan referencia a aportes parafiscales, se entenderá que su aplicación cobija a las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas de trabajo asociado.</p>	<p>Se ajusta numeración del artículo.</p>
<p>Artículo 13. El artículo 63 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 63. Serán cooperativas multiactivas las que se organizan para atender varias necesidades, mediante la concurrencia de servicios en la misma entidad o mediante su prestación a través de otra u otras entidades jurídicas.</p>	<p>Artículo 1213. El artículo 63 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 63. Serán cooperativas multiactivas las que se organizan para atender varias necesidades, mediante la concurrencia de servicios en la misma entidad o, <u>excepcionalmente</u> mediante su prestación a través de otra <u>entidad jurídica sin ánimo de lucro</u> u otras entidades jurídicas.</p>	<p>Atendiendo a la observación de la Supersolidaria, en el sentido de señalar que, al abrir la puerta a la atención de necesidades mediante la prestación de servicios con otras entidades jurídicas, esto se prestaría para cambiar la naturaleza de las cooperativas multiactivas, y podría configurarse la constitución en la práctica de un grupo empresarial, y genera incertidumbre respecto del concepto de especialización. Por ello se modifica el artículo para circunscribir la concurrencia de servicios mediante la prestación a través de otra entidad del sector solidario y no cualquier otra entidad jurídica.</p> <p>Se ajusta numeración del artículo.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Artículo 14. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo VII del Título I de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 65-1. Grupos Empresariales Cooperativos. Son grupos empresariales cooperativos aquellos en los que su matriz es una entidad de naturaleza cooperativa. Podrán hacer parte de estos grupos cualquier tipo de persona jurídica legalmente constituida.</p> <p>Las normas de intervención y regulación en materia de grupos empresariales cooperativos deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades con el fin de facilitar la aplicación de los principios cooperativos, proteger y promover el desarrollo de las instituciones de la economía solidaria y, especialmente, promover y extender el crédito social.</p>	<p>Artículo 13 14. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo VII del Título I de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 65-1. Grupos Empresariales Cooperativos. Son grupos empresariales cooperativos aquellos en los que su matriz es una entidad de naturaleza cooperativa. Podrán hacer parte de estos grupos las entidades jurídicas sin ánimo de lucro cualquier tipo de persona jurídica legalmente constituida.</p> <p>Las normas de intervención y regulación en materia de grupos empresariales cooperativos deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades con el fin de facilitar la aplicación de los principios cooperativos, proteger y promover el desarrollo de las instituciones de la economía solidaria y, especialmente, promover y extender el crédito social.</p>	<p>Se propone modificar este artículo que crea la figura de grupos empresariales cooperativos, por cuanto la redacción que proviene de Senado podría dificultar las labores de supervisión y vigilancia por parte del Estado, en tanto la definición contempla que la matriz sea de naturaleza cooperativa, pero abre la puerta para que las otras personas jurídicas que lo constituyan no sean propiamente cooperativas, caso en el cual no queda claro cuál sería la entidad del Estado que tendría la potestad de vigilancia.</p> <p>Por ello, se propone circunscribir la constitución de grupos empresariales cooperativos a entidades jurídicas sin ánimo de lucro</p> <p>No aporta a la naturaleza cooperativa</p>
<p>Artículo 15. El artículo 71 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 71. Las cooperativas de trabajo asociado se constituirán con un mínimo de tres (3) asociados. En los estatutos o reglamentos deberán adecuar los órganos de administración y vigilancia a las características particulares de la cooperativa, especialmente al tamaño del grupo asociado, a las posibilidades de división del trabajo y a la aplicación de la democracia directa, así como también a las actividades específicas de la empresa.</p>	<p>Artículo 14 15. El artículo 71 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 71. Las cooperativas de trabajo asociado se constituirán con un mínimo de tres nueve (9) tres (3) asociados. En los estatutos o reglamentos deberán adecuar los órganos de administración y vigilancia a las características particulares de la cooperativa, especialmente al tamaño del grupo asociado, a las posibilidades de división del trabajo y a la aplicación de la democracia directa, así como también a las actividades específicas de la empresa.</p>	<p>Se propone modificar el artículo, para que se equipare a la modificación propuesta de constitución mínima de 9 fundadores para el resto de cooperativas, y que permite organizar las Cooperativa de Trabajo asociado con lógica de gobierno corporativo.</p>
<p>Artículo 16. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo X de la Ley 79 de 1988, así:</p> <p>Artículo 95-1. Cooperación entre cooperativas. Bajo el principio de cooperación entre cooperativas y con el propósito de proteger y promover el desarrollo de este tipo de organizaciones, las cooperativas podrán:</p> <p>a) Crear y/o participar en redes, circuitos, ecosistemas cooperativos y empresariales, que permitan lograr eficiencia y mejoras en la generación de productos y/o en la prestación de servicios a sus asociados y al público en general. Para el cumplimiento de este objetivo se podrán establecer alianzas empresariales en cualquier modalidad, tales como cuentas en participación, fiducias mercantiles, consorcios, uniones temporales, joint ventures, convenios de cooperación, entre otras.</p> <p>b) Prestar a otras cooperativas servicios que permitan obtener sinergias y eficiencias en los procesos administrativos y operativos que utilicen para el desarrollo de sus actividades, contemplándose servicios como, tecnología, infraestructura, gestión financiera y de riesgos.</p> <p>c) Prestar servicios a asociados de sus cooperativas asociadas, distintos de aquellos que impliquen captación de recursos, tales como servicios de previsión, asistencia y solidaridad, sea o no a través de fondos mutuales; servicios de crédito, recreación, turismo, entre otros, previa suscripción de un convenio de cooperación entre las dos entidades cooperativas, en el que se detallen los términos y condiciones correspondientes.</p>	<p>Artículo 15 16. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo X de la Ley 79 de 1988, así:</p> <p>Artículo 95-1. Cooperación entre cooperativas y organizaciones solidarias. Bajo el principio de cooperación entre cooperativas y con el propósito de proteger y promover el desarrollo de este tipo de organizaciones, las cooperativas podrán:</p> <p>a) Crear y/o participar en redes, circuitos, ecosistemas cooperativos y empresariales, que permitan lograr eficiencia y mejoras en la generación de productos y/o en la prestación de servicios a sus asociados o a los de otras organizaciones y a sus comunidades de influencia al público en general. Para el cumplimiento de este objetivo se podrán establecer alianzas empresariales en modalidades como: cualquier modalidad, tales como cuentas en participación; fiducias mercantiles, consorcios, uniones temporales, Alanzas publico solidarias, joint ventures y, convenios de cooperación para prestar servicios a los asociados o para celebrar convenios de asociación con el estado, entre otras.</p> <p>b) Prestar a otras cooperativas u organizaciones solidarias servicios que permitan obtener sinergias y eficiencias en los procesos administrativos y operativos que utilicen para el desarrollo de sus actividades, contemplándose servicios como, tecnología, infraestructura, gestión financiera y de riesgos.</p> <p>c) Prestar servicios a asociados de sus cooperativas asociadas, distintos de aquellos que impliquen captación de recursos, tales como servicios de previsión, asistencia y solidaridad, sea o no a través de fondos mutuales; servicios de crédito, recreación, turismo, entre otros, previa suscripción de un convenio de cooperación entre las dos entidades cooperativas, en el que se detallen los términos y condiciones correspondientes.</p>	<p>Se modifica el título de artículo para incluir organizaciones solidarias.</p> <p>Se modifican los literales a) y b) para dar mayor claridad en el sentido de que la cooperación se pueda dar entre organizaciones del sector solidario y a sus comunidades de influencia. Se elimina la expresión cuentas en participación toda vez que no son naturales de la relación de las cooperativas (Decreto 092 de 2017).</p> <p>Se ajusta numeración del artículo.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, las alianzas deberán garantizar que cada entidad preserve la responsabilidad sobre el desarrollo de su objeto social conforme a su régimen legal y estatutos sociales.</p>	<p>Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, las alianzas deberán garantizar que cada entidad preserve la responsabilidad sobre el desarrollo de su objeto social conforme a su régimen legal y estatutos sociales.</p>	
<p>Artículo 17. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 105-1. Las cooperativas podrán escindirse, bajo las modalidades previstas en el artículo 3° de la Ley 222 de 1995, transfiriendo una o varias partes de su patrimonio a otras empresas de economía solidaria o sociedades comerciales. La operación podrá igualmente corresponder a la modalidad de escisión impropia o segregación.</p> <p>En cualquier caso, la escisión se realizará en los términos previstos para las sociedades comerciales, y sin importar si se trata de una escisión propia o impropia, deberá ser aprobada por la Asamblea General de la cooperativa, con las mayorías previstas en el artículo 32 de la presente ley para la fusión.</p>	<p>Artículo 1617. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 105-1. Las cooperativas podrán escindirse, bajo las modalidades previstas en el artículo 3° de la Ley 222 de 1995, hasta tanto el Gobierno nacional reglamente la materia, transfiriendo una o varias partes de su patrimonio a otras empresas de economía solidaria o sociedades comerciales. La operación podrá igualmente corresponder a la modalidad de escisión impropia o segregación.</p> <p>En cualquier caso, la escisión se realizará en los términos previstos para las sociedades comerciales, hasta tanto el Gobierno nacional reglamente la materia, y sin importar si se trata de una escisión propia o impropia, deberá ser aprobada por la Asamblea General de la cooperativa, con las mayorías previstas en el artículo 32 de la presente ley para la fusión.</p> <p>Parágrafo 1°. Para desarrollar el proceso de escisión de que trata el presente artículo y recibir la respectiva autorización de la Superintendencia de Economía Solidaria, las cooperativas deberán realizar los respectivos estudios financieros y sociales que sustenten dicha operación.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional deberá reglamentar el proceso de escisión en un término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente norma.</p> <p>Parágrafo 3°. En las anteriores procesos y operaciones se garantizará la protección de los asociados que resulten afectados con la respectiva figura de organización empresarial.</p>	<p>Se incluye la expresión “hasta tanto el Gobierno nacional reglamente la materia” en el primer y segundo inciso.</p> <p>Se elimina la expresión “sociedades comerciales” para conservar el espíritu del cooperativismo incluso en casos de escisión.</p> <p>Se incluye un parágrafo en el que se establece la obligación por parte de las cooperativas que vayan a desarrollar un proceso de escisión, de elaborar el respectivo estudio financiero y social que sustente esa operación, y que de vía libre a la autorización por parte de la Supersolidaria.</p> <p>Se incluye un parágrafo en el que se establece la obligación de reglamentación de los procesos de escisión por parte del Gobierno nacional.</p> <p>Se incluye un parágrafo para que las operaciones de que trata el artículo siempre deberá asegurarse la protección de los asociados que resulten afectados con la respectiva figura de organización empresarial (fusión, incorporación y escisión).</p> <p>Se ajusta numeración del artículo.</p>
<p>Artículo 18. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 105-2. En las operaciones de fusión, incorporación y escisión de las cooperativas, podrán acordarse relaciones de intercambio distintas del valor nominal de los aportes sociales, y, como consecuencia de ello, los asociados de las cooperativas fusionadas, escindidas o incorporadas, podrán recibir dinero en efectivo, acciones, aportes sociales, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier persona jurídica, o cualquier otro activo.</p>	<p>Artículo 18. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 105-2. En las operaciones de fusión, incorporación y escisión de las cooperativas, podrán acordarse relaciones de intercambio distintas del valor nominal de los aportes sociales, y, como consecuencia de ello, los asociados de las cooperativas fusionadas, escindidas o incorporadas, podrán recibir dinero en efectivo, acciones, aportes sociales, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier persona jurídica, o cualquier otro activo.</p>	<p>Se elimina el artículo toda vez que en el artículo anterior se establece la reglamentación de este proceso.</p>
	<p>Artículo 17 (NUEVO). <u>Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo VIII de la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:</u></p> <p>85-1. Las cooperativas conformadas por campesinos y pequeños productores agropecuarios serán reconocidas como cooperativas campesinas, las cuales, en el marco de la presente ley, gozarán de especial atención, priorización para el fomento y se considerarán sus particularidades en cuanto a su objeto social, actividades económicas principales vinculadas a la protección agropecuaria, seguridad y soberanía alimentaria, economía campesina, familiar y comunitaria y su contribución al desarrollo rural integral, en el marco del reconocimiento al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.</p>	<p>Se incorpora este artículo nuevo en atención a reconocer la importancia del sector agrario y campesino, en el marco del Plan de Desarrollo Colombia, potencia mundial de la Vida, pero también porque dados los más recientes avances normativos para declarar al campesinado como sujeto de especial protección, se requiere dotar de herramientas normativas de fomento a la asociatividad campesina.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Artículo 19. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 33 de la Ley 454 de 1998:</p> <p>Parágrafo. Para ocupar los empleos de Superintendente de la Economía Solidaria y Superintendente Delegado de la Superintendencia de la Economía Solidaria se deberán acreditar las siguientes calidades:</p> <p>i) título profesional y título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar. ii) diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.</p> <p>El Superintendente de la Economía Solidaria será nombrado por el Presidente de la República, previa invitación pública efectuada a través del portal de internet de la Presidencia de la República, a quienes cumplan con los requisitos y condiciones para ocupar el respectivo cargo. El listado de los candidatos que se postulen será publicado en dicho portal.</p>	<p>Artículo 19. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 33 de la Ley 454 de 1998:</p> <p>Parágrafo. Para ocupar los empleos de Superintendente de la Economía Solidaria y Superintendente Delegado de la Superintendencia de la Economía Solidaria se deberán acreditar las siguientes calidades:</p> <p>i) título profesional y título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar. ii) diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.</p> <p>El Superintendente de la Economía Solidaria será nombrado por el Presidente de la República, previa invitación pública efectuada a través del portal de internet de la Presidencia de la República, a quienes cumplan con los requisitos y condiciones para ocupar el respectivo cargo. El listado de los candidatos que se postulen será publicado en dicho portal. (Eliminar)</p>	<p>Se elimina el artículo por considerar que no guarda una relación estrecha con el objeto del presente proyecto de ley, atendiendo la recomendación del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el sentido de reconocer que los requisitos para este cargo ya están contemplados en el Decreto Reglamentario Único 1083 de 2015, en el que se establecen los requisitos para los cargos de nivel directivo; en el artículo 2.2.2.4.10 se establece “Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.”. Es decir, para modificar el nivel de estudios requerido para ser Superintendente, lo adecuado es modificar este artículo del decreto único reglamentario.</p>
<p>Artículo 20. El artículo 34 de la Ley 454 de 1998 quedará así:</p> <p>El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la supervisión, en sus modalidades de 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. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que haga sus veces.</p> <p>Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la inspección, vigilancia y control asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Financiero, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p>	<p>Artículo 1820. El artículo 34 de la Ley 454 de 1998 quedará así:</p> <p>El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la supervisión, en sus modalidades de 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. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que haga sus veces. <u>Para este grupo de cooperativas, la supervisión se realizará con criterios de diferenciación y segmentación atendiendo a su naturaleza jurídica, tamaño, ubicación geográfica y categoría prudencial, entre otros.</u></p> <p>Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la inspección, vigilancia y control asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Financiero, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p>	<p>Para aclarar y fortalecer el artículo en cuestión, los ponentes proponen acoger la propuesta de modificación planteada por la Superintendencia de Economía Solidaria, en concepto expedido el 30 de julio de 2025, y en la cual se eliminaría el primer párrafo del artículo y se incluyen dos incisos en los cuales se establece que la Superintendencia desarrollará un mecanismo de supervisión diferenciada, dependiendo del tamaño, tipo de cooperativa, sector económico, entre otras variables.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Parágrafo 1º. La Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre todas las organizaciones de que trata el inciso primero del presente artículo, de la siguiente forma:</p> <p>a) Inspección: La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de la Economía Solidaria para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier cooperativa u organización de la Economía Solidaria sujeta a su supervisión, o sobre operaciones específicas de la misma. La Superintendencia de la Economía Solidaria, de oficio, podrá practicar investigaciones administrativas a estas entidades.</p> <p>Estarán sujetas a inspección las cooperativas y otras organizaciones de la Economía Solidaria que no ejerzan actividad financiera y que no presten servicios de ahorro, y que tengan un monto de activos al 31 de diciembre del año calendario inmediatamente anterior, inferior a cuatro mil doscientos (4.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Para las organizaciones sujetas a inspección, la Superintendencia de la Economía Solidaria diseñará e implementará, en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, un modelo de supervisión especial, que atienda a sus características particulares.</p> <p>b) Vigilancia: La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de la Economía Solidaria para velar porque las cooperativas u otras organizaciones de la Economía Solidaria sujetas a su supervisión, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la Ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente e incluirá las funciones propias de la inspección.</p> <p>Estarán sometidas a vigilancia, las cooperativas u otras organizaciones de la Economía Solidaria que ejercen actividad financiera, las que presten servicios de ahorro, así como aquellas que tengan un monto de activos al 31 de diciembre del año calendario inmediatamente anterior, igual o superior a cuatro mil doscientos (4.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).</p>	<p><u>Para el caso de las empresas solidarias supervisadas diferentes a las del subsector de ahorro y crédito, cooperativas especializadas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales, la Superintendencia de la Economía Solidaria definirá las estrategias de supervisión y los criterios que reconozcan de manera diferenciada, la naturaleza jurídica, tamaño, sector económico y categoría prudencial de las empresas de la economía solidaria objeto de supervisión.</u></p> <p><u>Para la definición de las estrategias y de los criterios que refiere el presente artículo, la Superintendencia se fundamentará en estudios técnicos de segmentación, caracterización y demás que resulten pertinentes.</u></p> <p>Parágrafo 1º. La Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre todas las organizaciones de que trata el inciso primero del presente artículo, de la siguiente forma:</p> <p>a) Inspección: La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de la Economía Solidaria para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier cooperativa u organización de la Economía Solidaria sujeta a su supervisión, o sobre operaciones específicas de la misma. La Superintendencia de la Economía Solidaria, de oficio, podrá practicar investigaciones administrativas a estas entidades.</p> <p>Estarán sujetas a inspección las cooperativas y otras organizaciones de la Economía Solidaria que no ejerzan actividad financiera y que no presten servicios de ahorro, y que tengan un monto de activos al 31 de diciembre del año calendario inmediatamente anterior, inferior a cuatro mil doscientos (4.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Para las organizaciones sujetas a inspección, la Superintendencia de la Economía Solidaria diseñará e implementará, en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, un modelo de supervisión especial, que atienda a sus características particulares.</p> <p>b) Vigilancia: La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de la Economía Solidaria para velar porque las cooperativas u otras organizaciones de la Economía Solidaria sujetas a su supervisión, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la Ley, y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente e incluirá las funciones propias de la inspección.</p> <p>Estarán sometidas a vigilancia, las cooperativas, u otras organizaciones de la Economía Solidaria que ejercen actividad financiera, las que presten servicios de ahorro, así como aquellas que tengan un monto de activos al 31 de diciembre del año calendario inmediatamente anterior, igual o superior a cuatro mil doscientos (4.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).</p>	

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>También estarán vigiladas aquellas cooperativas u otras organizaciones de la Economía Solidaria que indique el Superintendente cuando del análisis de la información señalada en el literal anterior o de la práctica de una investigación administrativa, establezca que la entidad incurre en cualquiera de las siguientes irregularidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abusos de sus órganos de dirección, administración o fiscalización, que impliquen desconocimiento de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias; 2. Suministro al público, a la Superintendencia o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad; 3. No llevar contabilidad de acuerdo con la Ley o con los marcos técnicos normativos contables correspondientes, cuando ello implique no reflejar de forma razonable la realidad económica de la entidad. 4. Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social. <p>C) Control: El control consiste en la atribución de la Superintendencia de la Economía Solidaria para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier cooperativa u organización de la Economía Solidaria sujeta a su supervisión, cuando así lo determine el Superintendente de la Economía Solidaria mediante acto administrativo de carácter particular.</p> <p>Las funciones propias del control podrán ser ejercidas por parte de la Superintendencia de la Economía solidaria sobre todas las organizaciones objeto de supervisión, independientemente de si se encuentran en inspección o en vigilancia.</p> <p>Parágrafo 2º. Racionalización de Trámites. La Superintendencia de la Economía Solidaria, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial que competan; establecerá la estrategia de interoperabilidad y racionalización de trámites, con el fin de eliminar trámites innecesarios y optimizar la gestión respecto del registro, actualización y demás diligencias obligatorias para las cooperativas. Asimismo, para aquellos trámites que por su naturaleza se excluyen de su función reglamentaria, presentará un diagnóstico anual al Congreso de la República, con las recomendaciones para suprimir o modificar trámites que requieran reforma legal, con el fin de facilitar y promover la economía solidaria en el país, sin perjuicio del cumplimiento de estándares internacionales de formalización y legalidad de esas entidades.</p>	<p>También estarán vigiladas aquellas cooperativas u otras organizaciones de la Economía Solidaria que indique el Superintendente cuando del análisis de la información señalada en el literal anterior o de la práctica de una investigación administrativa, establezca que la entidad incurre en cualquiera de las siguientes irregularidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abusos de sus órganos de dirección, administración o fiscalización, que impliquen desconocimiento de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias; 2. Suministro al público, a la Superintendencia o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad; 3. No llevar contabilidad de acuerdo con la Ley o con los marcos técnicos normativos contables correspondientes, cuando ello implique no reflejar de forma razonable la realidad económica de la entidad. 4. Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social. <p>C) Control: El control consiste en la atribución de la Superintendencia de la Economía Solidaria para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier cooperativa u organización de la Economía Solidaria sujeta a su supervisión, cuando así lo determine el Superintendente de la Economía Solidaria mediante acto administrativo de carácter particular.</p> <p>Las funciones propias del control podrán ser ejercidas por parte de la Superintendencia de la Economía solidaria sobre todas las organizaciones objeto de supervisión, independientemente de si se encuentran en inspección o en vigilancia.</p> <p>Parágrafo 1º2º. Racionalización de Trámites. La Superintendencia de la Economía Solidaria, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial que competan; establecerá la estrategia de interoperabilidad y racionalización de trámites, con el fin de eliminar trámites innecesarios y optimizar la gestión respecto del registro, actualización y demás diligencias obligatorias para las cooperativas. Asimismo, para aquellos trámites que por su naturaleza se excluyen de su función reglamentaria, presentará un diagnóstico anual al Congreso de la República, con las recomendaciones para suprimir o modificar trámites que requieran reforma legal, con el fin de facilitar y promover la economía solidaria en el país, sin perjuicio del cumplimiento de estándares internacionales de formalización y legalidad de esas entidades.</p>	
<p>Artículo 21. Modifíquese los numerales 6 y 7 y adiciónese un parágrafo 3º al artículo 36 de la Ley 454 de 1998, así:</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 1924. Modifíquese los numerales 6 y 7 y adiciónese un parágrafo 3º al artículo 36 de la Ley 454 de 1998, así:</p> <p>(...)</p>	<p>Se aclara que las multas estarán medidas en salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una empresa entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Superintendencia de la Economía Solidaria, autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad empresa solidaria, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas imponer cualquiera de las siguientes sanciones, de acuerdo con su gravedad y en proporcionalidad con la infracción:</p> <p>a) Amonestación y/o llamada de atención por escrito.</p> <p>b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional, atendiendo criterios de proporcionalidad.</p> <p>c) Declaración de inhabilidad para el ejercicio de cargos en empresas solidarias hasta por cinco (5) años.</p> <p>7. Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando la Superintendencia el Superintendente de la Economía Solidaria, después de pedir explicaciones a los administradores o los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que estos han violado una norma de su estatuto o reglamento, cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento por cada vez, una multa a favor del tesoro nacional hasta doscientos (200) salarios mínimos, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores. a la empresa solidaria cualquiera de las siguientes sanciones, de acuerdo con su gravedad y proporcionalidad con la infracción:</p> <p>a) Amonestación y/o llamada de atención por escrito.</p> <p>b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional, atendiendo criterios de proporcionalidad.</p> <p>c) Orden de disolución y liquidación de la cooperativa con la correspondiente cancelación de la personería jurídica, exclusivamente cuando se verifique una afectación grave y reiterada al orden jurídico, contable o administrativo, debidamente comprobada en un procedimiento especial con garantías de defensa, contradicción y apelación conforme a la Ley 1437 de 2011.</p>	<p>6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una empresa entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Superintendencia de la Economía Solidaria, autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad empresa solidaria, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas imponer cualquiera de las siguientes sanciones, de acuerdo con su gravedad y en proporcionalidad con la infracción:</p> <p>a) Amonestación y/o llamada de atención por escrito.</p> <p>b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del tesoro nacional, atendiendo criterios de proporcionalidad.</p> <p>c) Declaración de inhabilidad para el ejercicio de cargos en empresas solidarias hasta por cinco (5) años.</p> <p>7. Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando la Superintendencia el Superintendente de la Economía Solidaria, después de pedir explicaciones a los administradores o los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que estos han violado una norma de su estatuto o reglamento, cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento por cada vez, una multa a favor del tesoro nacional hasta doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores. a la empresa solidaria cualquiera de las siguientes sanciones, de acuerdo con su gravedad y proporcionalidad con la infracción:</p> <p>a) Amonestación y/o llamada de atención por escrito.</p> <p>b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del tesoro nacional, atendiendo criterios de proporcionalidad.</p> <p>c) Orden de disolución y liquidación de la cooperativa con la correspondiente cancelación de la personería jurídica, exclusivamente cuando se verifique una afectación grave y reiterada al orden jurídico, contable o administrativo, debidamente comprobada en un procedimiento especial con garantías de defensa, contradicción y apelación conforme a la Ley 1437 de 2011.</p>	

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>d) Prohibición temporal o definitiva para el ejercicio de una o más actividades específicas, atendiendo criterios de proporcionalidad. La graduación y dosificación de las sanciones se hará atendiendo, además de los criterios establecidos en la Ley 1437 de 2011, el nivel de supervisión de la empresa solidaria, sus activos y/o ingresos, la segmentación prudencial, la base social, así como otras determinaciones relacionadas con la protección de minorías y demás grupos de especial protección constitucional de acuerdo con lo que sea probado dentro del procedimiento administrativo.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 3º. La Superintendencia de la Economía Solidaria será la competente y ejercerá integralmente sus funciones de inspección, vigilancia y control frente a las entidades a ella sometidas, en relación con lo previsto en la Ley 2032 de 2020 y en la Ley 1527 de 2012, modificada por la Ley 1902 de 2018. En este sentido, a tales entidades no les será aplicable lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>En general, salvo expresa disposición en contrario, la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control ante cualquier infracción a normas legales, estatutarias o reglamentarias a que deban estar sujetas dichas entidades, por su naturaleza o por las actividades que realicen.</p>	<p>d) Prohibición temporal o definitiva para el ejercicio de una o más actividades específicas, atendiendo criterios de proporcionalidad. La graduación y dosificación de las sanciones se hará atendiendo, además de los criterios establecidos en la Ley 1437 de 2011, el nivel de supervisión de la empresa solidaria, sus activos y/o ingresos, la segmentación prudencial, la base social, así como otras determinaciones relacionadas con la protección de minorías y demás grupos de especial protección constitucional de acuerdo con lo que sea probado dentro del procedimiento administrativo.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 3º. La Superintendencia de la Economía Solidaria será la competente y ejercerá integralmente sus funciones de inspección, vigilancia y control frente a las entidades a ella sometidas, en relación con lo previsto en la Ley 2032 de 2020 y en la Ley 1527 de 2012, modificada por la Ley 1902 de 2018. En este sentido, a tales entidades no les será aplicable lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>En general, salvo expresa disposición en contrario, la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control ante cualquier infracción a normas legales, estatutarias o reglamentarias a que deban estar sujetas dichas entidades, por su naturaleza o por las actividades que realicen.</p>	
<p>Artículo 22. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 454 de 1998:</p> <p>Artículo 38-1. Espacio controlado de pruebas en la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>Quienes se propongan implementar servicios o desarrollos tecnológicos innovadores para realizar o apoyar actividades propias de las organizaciones de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía solidaria, podrán constituir una de estas entidades o aliarse con una o varias de estas entidades y obtener un certificado para operar temporalmente en un espacio controlado de pruebas bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, que para el efecto expida el Gobierno nacional. Dicho certificado de operación temporal no excederá de dos (2) años y podrá ser revocado en cualquier momento por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>En desarrollo de la anterior facultad de reglamentación, el Gobierno nacional podrá determinar requisitos y montos mínimos de capital y de gestión de riesgos que deberán acreditarse para obtener la certificación de operación temporal, lo cual podrá estar diferenciado en función de criterios tales como las operaciones autorizadas a las organizaciones por la Ley y el tipo de organización, entre otros. La Superintendencia de Economía Solidaria autorizará la constitución de estas entidades y otorgará el respectivo certificado de funcionamiento temporal en el ambiente controlado de pruebas, conforme al procedimiento que establezca para el efecto.</p>	<p>Artículo 2022. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 454 de 1998:</p> <p>Artículo 38-1. Espacio controlado de pruebas en la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>Quienes se propongan implementar servicios o desarrollos tecnológicos innovadores para realizar o apoyar actividades propias de las organizaciones de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía solidaria, podrán constituir una de estas entidades o aliarse con una o varias de estas entidades y obtener un certificado para operar temporalmente en un espacio controlado de pruebas bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, que para el efecto expida el Gobierno nacional. Dicho certificado de operación temporal no excederá de dos (2) años y podrá ser revocado en cualquier momento por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>En desarrollo de la anterior facultad de reglamentación, el Gobierno nacional podrá determinar requisitos y montos mínimos de capital y de gestión de riesgos que deberán acreditarse para obtener la certificación de operación temporal, lo cual podrá estar diferenciado en función de criterios tales como las operaciones autorizadas a las organizaciones por la Ley y el tipo de organización, entre otros. La Superintendencia de Economía Solidaria autorizará la constitución de estas entidades y otorgará el respectivo certificado de funcionamiento temporal en el ambiente controlado de pruebas, conforme al procedimiento que establezca para el efecto.</p>	<p>Se ajusta la numeración del artículo.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>Parágrafo. Con sujeción a las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que se establezcan, las organizaciones de economía solidaria autorizadas, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, podrán implementar desarrollos tecnológicos innovadores para probar temporalmente nuevos productos o servicios, bajo la supervisión de dicha Superintendencia, por el término antes indicado.</p>	<p>Parágrafo. Con sujeción a las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que se establezcan, las organizaciones de economía solidaria autorizadas, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, podrán implementar desarrollos tecnológicos innovadores para probar temporalmente nuevos productos o servicios, bajo la supervisión de dicha Superintendencia, por el término antes indicado.</p>	
<p>Artículo 23. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, quedará así:</p> <p>Parágrafo 2º. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales deberán constituir y mantener un fondo de liquidez. El Gobierno nacional determinará el monto, características y demás elementos necesarios para el funcionamiento del fondo de liquidez; También podrá establecer requisitos o categorías de organizaciones que no requieran la constitución del fondo de liquidez que cumplan con otras herramientas con las que puedan gestionar el riesgo de liquidez.</p>	<p>Artículo 2123. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, <u>el cual quedará así:</u></p> <p>Parágrafo 2º. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas <u>o integrales</u> con sección de ahorro y crédito, <u>los</u> fondos de empleados y <u>las</u> asociaciones mutuales <u>que capten ahorro de sus asociados</u>, deberán constituir y mantener un fondo de liquidez <u>no inferior al 10% del saldo de las captaciones de ahorro a la vista, a término y ahorro contractual del mes inmediatamente anterior y con preferencia en las entidades financieras de la Economía Solidaria.</u> El Gobierno nacional determinará el monto, características y demás elementos necesarios para el funcionamiento del fondo de liquidez; También podrá establecer requisitos o categorías de organizaciones que no requieran la constitución del fondo de liquidez que cumplan con otras herramientas con las que puedan gestionar el riesgo de liquidez.</p>	<p>Se modifica el artículo incluyendo dentro de las entidades objeto del mismo a las cooperativas integrales; además, se agrega que, para fortalecer las características del fondo de liquidez, este no puede ser inferior al 10% del saldo de las captaciones del mes anterior, con el fin de asegurar un monto mínimo que garantice recursos suficientes para dicho fondo; además, se propone que este fondo se encuentre preferiblemente en las entidades financieras de la economía solidaria para efectos de fortalecer el sector.</p>
<p>Artículo 24. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 454 de 1998, quedará así:</p> <p>Artículo 41. Cooperativas de ahorro y crédito. Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988.</p> <p>Las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria y para todos los efectos son establecimientos de crédito que se rigen por las normas especiales que le apliquen a estas organizaciones. Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas de ahorro y crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.</p> <p>La Superintendencia de la Economía Solidaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores.</p> <p>Parágrafo 1º. En los términos que señale el Gobierno nacional y bajo circunstancias excepcionales, las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, podrán extender la prestación de sus servicios de ahorro a personas jurídicas que se encuentren domiciliadas en una localidad donde la respectiva cooperativa tenga establecida una oficina o un corresponsal.</p>	<p>Artículo 24. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 454 de 1998, quedará así:</p> <p>Artículo 41. Cooperativas de ahorro y crédito. Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988.</p> <p>Las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria y para todos los efectos son establecimientos de crédito que se rigen por las normas especiales que le apliquen a estas organizaciones. Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas de ahorro y crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.</p> <p>La Superintendencia de la Economía Solidaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores.</p> <p>Parágrafo 1º. En los términos que señale el Gobierno nacional y bajo circunstancias excepcionales, las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, podrán extender la prestación de sus servicios de ahorro a personas jurídicas que se encuentren domiciliadas en una localidad donde la respectiva cooperativa tenga establecida una oficina o un corresponsal.</p>	<p>Se propone eliminar el artículo atendiendo a la observación del Banco de la República, en concepto enviado el 10 de julio de 2025, y en el cual señala que este artículo es inconveniente toda vez que al otorgar a las cooperativas de ahorro y crédito el carácter de Establecimientos de Crédito bajo la vigilancia de la Supersolidaria podría tener un efecto negativo sobre la estructura del sistema financiero colombiano, debilitando la regulación prudencial que debe caracterizar este tipo de entidades.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
<p>La prestación de estos servicios requerirá en todos los casos de la aprobación previa y expresa de la Superintendencia de la Economía Solidaria, que la impartirá únicamente cuando se cumplan los requisitos establecidos por el Gobierno nacional. En todo caso, sólo podrá otorgarse dicha autorización cuando se verifique que los servicios que prestará la cooperativa contribuirán efectivamente a la canalización de ahorros hacia inversiones productivas y a facilitar las transacciones entre agentes económicos.</p> <p>En cuanto a operaciones activas de crédito, bajo las circunstancias, términos, y condiciones que señale el Gobierno nacional, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito podrán realizar dichas operaciones con personas naturales y jurídicas no asociadas. La prestación de estos servicios requerirá en todos los casos de la aprobación previa y expresa de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Con esta facultad reglamentaria, el Gobierno nacional podrá determinar las categorías de cooperativas que podrán desarrollar este tipo de operaciones, de acuerdo con los criterios que imparta para el efecto.</p> <p>La cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva e integral con sección de ahorro y crédito que capte o coloque recursos de terceros con violación a lo previsto en este parágrafo será objeto de las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las consecuencias penales a que hubiere lugar.</p> <p>Parágrafo 2º. De acuerdo con la función prevista en el artículo 371 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 12 de la Ley 31 de 1992, según la cual el Banco de la República actúa como prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, el Banco de la República podrá determinar las condiciones que deben cumplir las cooperativas de ahorro y crédito para acceder al Banco como prestamista de última instancia. Para el efecto, tendrá en cuenta las categorías de cooperativas de ahorro y crédito establecidas por el Gobierno nacional y seleccionar aquellas que cumplan con tales condiciones.</p>	<p>La prestación de estos servicios requerirá en todos los casos de la aprobación previa y expresa de la Superintendencia de la Economía Solidaria, que la impartirá únicamente cuando se cumplan los requisitos establecidos por el Gobierno nacional. En todo caso, sólo podrá otorgarse dicha autorización cuando se verifique que los servicios que prestará la cooperativa contribuirán efectivamente a la canalización de ahorros hacia inversiones productivas y a facilitar las transacciones entre agentes económicos.</p> <p>En cuanto a operaciones activas de crédito, bajo las circunstancias, términos, y condiciones que señale el Gobierno nacional, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito podrán realizar dichas operaciones con personas naturales y jurídicas no asociadas. La prestación de estos servicios requerirá en todos los casos de la aprobación previa y expresa de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Con esta facultad reglamentaria, el Gobierno nacional podrá determinar las categorías de cooperativas que podrán desarrollar este tipo de operaciones, de acuerdo con los criterios que imparta para el efecto.</p> <p>La cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva e integral con sección de ahorro y crédito que capte o coloque recursos de terceros con violación a lo previsto en este parágrafo será objeto de las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las consecuencias penales a que hubiere lugar.</p> <p>Parágrafo 2º. De acuerdo con la función prevista en el artículo 371 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 12 de la Ley 31 de 1992, según la cual el Banco de la República actúa como prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, el Banco de la República podrá determinar las condiciones que deben cumplir las cooperativas de ahorro y crédito para acceder al Banco como prestamista de última instancia. Para el efecto, tendrá en cuenta las categorías de cooperativas de ahorro y crédito establecidas por el Gobierno nacional y seleccionar aquellas que cumplan con tales condiciones.</p>	
<p>Artículo 25. Fomento a la economía solidaria. Las entidades competentes a nivel nacional y territorial desarrollarán los mecanismos correspondientes para incentivar las empresas de economía solidaria. En cada entidad ejecutora se promoverá su conformación y consolidación con instrumentos específicos, con el fin de que sean un mecanismo económico y social adecuado para la implementación de las políticas públicas.</p> <p>Asimismo, se promoverá el acceso a servicios financieros y demás vehículos de inversión, con el fin de que las entidades del tercer sector, entre ellas las entidades de que trata el artículo 23 del Estatuto Tributario, puedan diversificar sus fuentes de financiación, ahorro e inversión, sin perjuicio de los principios de redistribución de los rendimientos para cumplir con las reservas y/o objetivos misionales.</p>	<p>Artículo 2225. Fomento a la economía solidaria. Las entidades competentes a nivel nacional y territorial desarrollarán los mecanismos correspondientes para incentivar las empresas de economía solidaria. En cada entidad ejecutora se promoverá su conformación y consolidación con instrumentos específicos, con el fin de que sean un mecanismo económico y social adecuado para la implementación de las políticas públicas.</p> <p>Asimismo, se promoverá el acceso a servicios financieros y demás vehículos de inversión, con el fin de que las entidades del tercer sector solidario de que trata el parágrafo 2º del artículo 6º de la Ley 454 de 1998, entre ellas las entidades de que trata el artículo 23 del Estatuto Tributario, puedan diversificar sus fuentes de financiación, ahorro e inversión, sin perjuicio de los principios de redistribución de los rendimientos para cumplir con las reservas y/o objetivos misionales.</p>	<p>Se ajusta numeración del artículo.</p> <p>Se modifica el artículo para dar mayor claridad sobre las entidades del sector solidario que pueden ser beneficiarias de las políticas de fomento, conforme a lo establecido en el parágrafo 2º, del artículo 6º de la Ley 454 de 1998.</p> <p>Se agrega un parágrafo que busca darle prioridad en las políticas de fomento a aquellas cooperativas y organizaciones de economía solidaria que desarrollen actividades en el sector de vivienda, energía, turismo, agua potable y saneamiento básico, dada la importancia que estos sectores tienen en la apuesta del Plan de Desarrollo en materia de transición energética y cambio en la matriz productiva.</p>

Texto Aprobado por el Senado de la República en Sesión del 22 de abril de 2025	Texto Propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Observaciones
	Parágrafo. En materia de fomento y fortalecimiento las entidades competentes priorizarán a las cooperativas y otras organizaciones de economía solidaria en sectores con menor desarrollo tales como vivienda, energía, turismo, agua potable y saneamiento básico, agroindustria e industria, entre otros.	
Artículo 26 (NUEVO). Las cooperativas conformadas por campesinos y pequeños productores agropecuarios serán reconocidas como cooperativas campesinas, las cuales, en el marco de la presente ley, gozarán de especial atención y considerarán sus particularidades en cuanto a su objeto social, actividades económicas principales vinculadas a la protección agropecuaria, seguridad alimentaria y su contribución al desarrollo rural integral.	Artículo 26 (NUEVO). Las cooperativas conformadas por campesinos y pequeños productores agropecuarios serán reconocidas como cooperativas campesinas, las cuales, en el marco de la presente ley, gozarán de especial atención y considerarán sus particularidades en cuanto a su objeto social, actividades económicas principales vinculadas a la protección agropecuaria, seguridad alimentaria, y su contribución al desarrollo rural integral. (Eliminar)	Se elimina en esta posición, y se ubica como artículo 19, dado que se incorpora como adición de artículo nuevo a la Ley 79 de 1988.
Artículo 27 (NUEVO). Adiciónese el siguiente numeral al artículo 30 de la Ley 454 de 1998, así: 12. Promover y facilitar la participación de las cooperativas campesinas en los procesos de contratación pública para la adquisición de bienes y servicios relacionados con sus actividades productivas.	Artículo 2327 (NUEVO). Adiciónese el siguiente numeral al artículo 30 de la Ley 454 de 1998, así: 12. Promover y facilitar la participación de las cooperativas campesinas en la Ley 2046 de 2020 “ley de compras públicas” y en los procesos de contratación pública para la adquisición de bienes y servicios relacionados con sus actividades productivas.	Se ajusta numeración del artículo, y se incluye la mención explícita a la Ley de compras públicas.
Artículo 28. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2428. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta numeración del artículo.

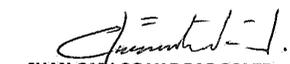
X. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ta de 1992 presento ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de Ley número 627 de 2025 Cámara, 88 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifican las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara por el Tolima
Ponente



JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara CITREP Sur
Bolívar-Yondó
Ponente

XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 627 DE 2025 CÁMARA, 88 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es modificar para actualizar las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, siendo estas el marco conceptual que

regula la economía solidaria, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y dictar otras disposiciones.

Artículo 2º. Modifíquese los numerales 5 y el numeral 7 del artículo 5º y adiciónese un párrafo al artículo 5º de la Ley 79 de 1988 así:

Artículo 5º. Toda cooperativa deberá cumplir las siguientes características propias de este modelo empresarial:

5. Que se integre económica y socialmente con otras organizaciones de naturaleza cooperativa o solidaria, para hacer más efectivo el servicio a sus miembros y, a través de agremiaciones cooperativas, desarrolle procesos de asistencia técnica, fortalecimiento institucional, registro público de información y autocontrol.

7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley.

Parágrafo. Las Superintendencias que ejerzan supervisión sobre las cooperativas, de acuerdo con la actividad económica que desarrollan, podrán apoyarse en los organismos de integración de la economía solidaria contemplados en el artículo 14 de la Ley 454 de 1998, para la verificación del cumplimiento de las características aquí contenidas.

Artículo 3º. El artículo 10 de la Ley 79 de 1988, quedará así:

Artículo 10. Las cooperativas prestarán sus servicios preferencialmente a los asociados;

sin embargo, de acuerdo con el estatuto podrán extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo, caso en el cual, los excedentes que se obtengan serán trasladados preferencialmente al fondo de educación con el propósito de fortalecer lo contenido en los artículos 88, 89, 90 y 91 de la presente ley. Los recursos excedentes podrán ser trasladados a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, conforme a lo que apruebe la Asamblea General.

Para determinar el excedente neto que será llevado ante la Asamblea General, para ser aplicado conforme a lo dispuesto en la presente ley, se deducirá el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados.

Parágrafo. Las cooperativas que a la fecha de expedición de la presente ley tengan constituida una reserva especial proveniente de la prestación de servicios a terceros, podrán aplicar lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 4°. Modifíquese el inciso 4° y 6° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por el artículo 22 de la Ley 2069 de 2020.

El inciso 4° y 6° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por la Ley 2069 de 2020, quedará así:

Con excepción de las cooperativas de consumo, financieras, y las de ahorro y crédito o las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cuales deberán observar para los efectos aquí previstos lo establecido en sus normas especiales, la constitución de cualquier cooperativa podrá llevarse a cabo con un mínimo de nueve (9) asociados fundadores.

En las cooperativas que tengan 10 o menos asociados, ninguna persona natural podrá tener más de una tercera parte de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del cuarenta y nueve por ciento (49%) de los mismos.

Artículo 5°. Los numerales 10 y 13 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988 quedarán así:

10. Aportes sociales mínimos, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley; forma de pago y devolución; procedimientos para el avalúo de los aportes en especie o en trabajo.

13. Normas para fusión, incorporación, transformación, escisión, disolución y liquidación.

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:

Parágrafo. Las condiciones que deben cumplir las Mipymes para asociarse a las cooperativas financieras, a las de ahorro y crédito o a las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, se sujetarán a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional. En todo caso las pequeñas y medianas empresas con formas jurídicas con ánimo de lucro no podrán representar más del 10% del total de personas jurídicas asociadas a la cooperativa, ni

más del 20% de los depósitos de ahorros o de la cartera de créditos en dicha cooperativa.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 46-1 a la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:

Artículo 46-1. Capital mínimo. Las cooperativas deberán contemplar en sus estatutos el monto de su capital mínimo. En ningún momento la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados podrá ser inferior al capital mínimo previsto estatutariamente.

El mencionado capital mínimo podrá modificarse por decisión de la Asamblea General, cumpliendo los parámetros previstos para las reformas estatutarias. Sin embargo, cuando tal modificación implique su disminución, se atenderán las siguientes reglas:

a) En el caso de las cooperativas que ejerzan las actividades financieras o aseguradora, la disminución del capital mínimo no podrá implicar el incumplimiento a las normas en materia de solvencia, ni podrá resultar inferior al capital mínimo previsto en la Ley para este tipo de entidades.

Parágrafo. Las cooperativas que ejerzan las actividades financieras o aseguradora podrán establecer en sus estatutos el capital mínimo en términos variables, por ejemplo, en salarios mínimos, con un incremento anual automático en función de la variación de índices económicos, o como un porcentaje del total de la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados, entre otros.

En todo caso, el mecanismo previsto en el inciso anterior no podrá implicar, en ningún caso, el incumplimiento de las normas en materia de solvencia.

Artículo 8°. El artículo 52 de la Ley 79 de 1988, quedará así:

Artículo 52. Las cooperativas podrán establecer en sus estatutos, la amortización total o parcial de los aportes hechos por los asociados, mediante la constitución de una reserva especial cuyos recursos podrán provenir del excedente generado por la prestación de servicios al público no asociado, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley o bien, del remanente a que se refiere el numeral 4 del artículo 54 de la presente ley.

La amortización se hará en igualdad de condiciones para los asociados, de conformidad con los criterios de carácter objetivo que se definan en los estatutos o en el respectivo reglamento. La igualdad en las condiciones se evaluará y aplicará teniendo en cuenta que ella no implica amortizar aportes a todos los asociados en un mismo momento.

Parágrafo. La amortización aquí prevista podrá llevarse a cabo hasta por el 49% del total de aportes sociales de la cooperativa y será procedente cuando esta haya alcanzado un grado de desarrollo económico que le permita efectuar los reintegros y mantener y proyectar sus servicios, a juicio de la asamblea general.

En ningún caso la adquisición de aportes sociales por parte de la cooperativa afectará el ejercicio de los derechos que tienen los asociados, especialmente los relacionados con la participación democrática.

Artículo 9º. El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

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 se aplicará, total o parcialmente, en uno o varios de los conceptos que a continuación se indican, según lo determine el estatuto o la asamblea general:

- a) Destinándolo a la revalorización de aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real.
- b) Destinándolo a servicios comunes y de previsión, asistencia o solidaridad.
- c) Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.
- d) Destinándolo a un fondo para amortización de aportes de los asociados, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la presente ley.
- e) Destinándolo al incremento de reservas o fondos sociales.

La Asamblea General puede decidir una destinación diferente para el remanente, siempre que con ello no se desvirtúe el carácter de entidad sin ánimo de lucro que tiene la cooperativa.

Parágrafo 1º. La revalorización de aportes procurará realizarse en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE con relación al año calendario inmediatamente anterior.

Cuando la distribución de excedentes lo permita, la revalorización de aportes de los asociados podrá ser superior a la tasa de inflación en referencia, dando lugar a revalorización en términos reales.

Artículo 10. El artículo 56 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

Artículo 56. Las cooperativas podrán crear por decisión de la asamblea general otras reservas, así como fondos sociales y mutuales, con fines determinados.

Igualmente, podrán prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo al gasto del ejercicio anual, siempre y cuando dicho gasto no exceda el 20% del total anual.

Artículo 11. Adiciónese los siguientes artículos al Capítulo VI del Título I de la Ley 79 de 1988:

Artículo 59-1. *Compensaciones ordinarias y extraordinarias.* Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son las que reciben mensualmente los trabajadores asociados como retribución por el trabajo realizado, conforme a lo señalado en los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones.

Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son diferentes e independientes de cualquier otro beneficio, servicio o auxilio económico que reciba el trabajador por conceptos diferentes al trabajo realizado, por lo cual estos últimos no forman parte de la base para cotizar a la seguridad social, ni para las contribuciones especiales.

Artículo 59-2. *Contribuciones especiales.* De conformidad con la Ley 1233 de 2008, las contribuciones especiales con destino al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las cooperativas de trabajo asociado, se asimilan, por su naturaleza, a los aportes parafiscales a cargo de los empleadores con trabajadores dependientes. En consecuencia, cuando las disposiciones legales hagan referencia a aportes parafiscales, se entenderá que su aplicación cubre a las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas de trabajo asociado.

Artículo 12. El artículo 63 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

Artículo 63. Serán cooperativas multiactivas las que se organizan para atender varias necesidades, mediante la concurrencia de servicios en la misma entidad o, excepcionalmente mediante su prestación a través de otra entidad jurídica sin ánimo de lucro.

Artículo 13. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo VII del Título I de la Ley 79 de 1988:

Artículo 65-1. *Grupos Empresariales Cooperativos.* Son grupos empresariales cooperativos aquellos en los que su matriz es una entidad de naturaleza cooperativa. Podrán hacer parte de estos grupos las entidades jurídicas sin ánimo de lucro.

Las normas de intervención y regulación en materia de grupos empresariales cooperativos deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades con el fin de facilitar la aplicación de los principios cooperativos, proteger y promover el desarrollo de las instituciones de la economía solidaria y, especialmente, promover y extender el crédito social.

Artículo 14. El artículo 71 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

Artículo 71. Las cooperativas de trabajo asociado se constituirán con un mínimo de nueve (9) asociados. En los estatutos o reglamentos deberán adecuar los órganos de administración y vigilancia a las características particulares de la cooperativa, especialmente al tamaño del grupo asociado, a las posibilidades de división del trabajo y a la aplicación de la democracia directa, así como también a las actividades específicas de la empresa.

Artículo 15. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo X de la Ley 79 de 1988, así:

Artículo 95-1. *Cooperación entre cooperativas y organizaciones solidarias.* Bajo el principio de cooperación entre cooperativas y con el propósito de proteger y promover el desarrollo de este tipo de organizaciones, las cooperativas podrán:

a) Crear y/o participar en redes, circuitos, ecosistemas cooperativos y empresariales, que permitan lograr eficiencia y mejoras en la generación de productos y/o en la prestación de servicios a sus asociados o a los de otras organizaciones y a sus comunidades de influencia. Para el cumplimiento de este objetivo se podrán establecer alianzas empresariales en modalidades como: fiducias mercantiles, consorcios, uniones temporales, Alianzas publico solidarias, joint ventures y, convenios de cooperación para prestar servicios a los asociados o para celebrar convenios de asociación con el estado, entre otras.

b) Prestar a otras cooperativas u organizaciones solidarias servicios que permitan obtener sinergias y eficiencias en los procesos administrativos y operativos que utilicen para el desarrollo de sus actividades, contemplándose servicios como, tecnología, infraestructura, gestión financiera y de riesgos.

c) Prestar servicios a asociados de sus cooperativas asociadas, distintos de aquellos que impliquen captación de recursos, tales como servicios de previsión, asistencia y solidaridad, sea o no a través de fondos mutuales; servicios de crédito, recreación, turismo, entre otros, previa suscripción de un convenio de cooperación entre las dos entidades cooperativas, en el que se detallen los términos y condiciones correspondientes.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, las alianzas deberán garantizar que cada entidad preserve la responsabilidad sobre el desarrollo de su objeto social conforme a su régimen legal y estatutos sociales.

Artículo 16. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:

Artículo 105-1. Las cooperativas podrán escindirse, bajo las modalidades previstas en el artículo 3° de la Ley 222 de 1995, hasta tanto el Gobierno nacional reglamente la materia, transfiriendo una o varias partes de su patrimonio a otras empresas de economía solidaria. La operación podrá igualmente corresponder a la modalidad de escisión impropia o segregación.

En cualquier caso, la escisión se realizará en los términos previstos para las sociedades comerciales, hasta tanto el Gobierno nacional reglamente la materia, y sin importar si se trata de una escisión propia o impropia, deberá ser aprobada por la Asamblea General de la cooperativa, con las mayorías previstas en el artículo 32 de la presente ley para la fusión.

Parágrafo 1°. Para desarrollar el proceso de escisión de que trata el presente artículo y recibir la respectiva autorización de la Superintendencia de Economía Solidaria, las cooperativas deberán realizar los respectivos estudios financieros y sociales que sustenten dicha operación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional deberá reglamentar el proceso de escisión en un término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente norma.

Parágrafo 3°. En las anteriores procesos y operaciones se garantizará la protección de los asociados que resulten afectados con la respectiva figura de organización empresarial.

Artículo 17. Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo VIII de la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:

85-1. Las cooperativas conformadas por campesinos y pequeños productores agropecuarios serán reconocidas como cooperativas campesinas, las cuales, en el marco de la presente ley, gozarán de especial atención, priorización para el fomento y se considerarán sus particularidades en cuanto a su objeto social, actividades económicas principales vinculadas a la protección agropecuaria, seguridad y soberanía alimentaria, economía campesina, familiar y comunitaria y su contribución al desarrollo rural integral, en el marco del reconocimiento al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Artículo 18. El artículo 34 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la supervisión, en sus modalidades de 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. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que haga sus veces. Para este grupo de cooperativas, la supervisión se realizará con criterios de diferenciación y segmentación atendiendo a su naturaleza jurídica, tamaño, ubicación geográfica y categoría prudencial, entre otros.

Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la inspección, vigilancia y control asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Financiero, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Para el caso de las empresas solidarias supervisadas diferentes a las del subsector de ahorro y crédito, cooperativas especializadas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones

mutuales, la Superintendencia de la Economía Solidaria definirá las estrategias de supervisión y los criterios que reconozcan de manera diferenciada, la naturaleza jurídica, tamaño, sector económico y categoría prudencial de las empresas de la economía solidaria objeto de supervisión.

Para la definición de las estrategias y de los criterios que refiere el presente artículo, la Superintendencia se fundamentará en estudios técnicos de segmentación, caracterización y demás que resulten pertinentes.

Parágrafo 1°. Racionalización de Trámites.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial que competan; establecerá la estrategia de interoperabilidad y racionalización de trámites, con el fin de eliminar trámites innecesarios y optimizar la gestión respecto del registro, actualización y demás diligencias obligatorias para las cooperativas. Asimismo, para aquellos trámites que por su naturaleza se excluyen de su función, presentará un diagnóstico anual al Congreso de la República, con las recomendaciones para suprimir o modificar trámites que requieran reforma legal, con el fin de facilitar y promover la economía solidaria en el país, sin perjuicio del cumplimiento de estándares internacionales de formalización y legalidad de esas entidades.

Artículo 19. Modifíquese los numerales 6 y 7 y adiciónese un parágrafo 3° al artículo 36 de la Ley 454 de 1998, así:

(...)

6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una empresa entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Superintendencia de la Economía Solidaria, autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad empresa solidaria, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas imponer cualquiera de las siguientes sanciones, de acuerdo con su gravedad y en proporcionalidad con la infracción:

a) Amonestación y/o llamada de atención por escrito.

b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del tesoro nacional, atendiendo criterios de proporcionalidad.

c) Declaración de inhabilidad para el ejercicio de cargos en empresas solidarias hasta por cinco (5) años.

7. Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando la Superintendencia el Superintendente de la Economía Solidaria, después de pedir explicaciones a los administradores o los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que estos han violado una norma de su estatuto o reglamento, cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento por cada vez, una multa a favor del tesoro nacional hasta doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores, a la empresa solidaria cualquiera de las siguientes sanciones, de acuerdo con su gravedad y proporcionalidad con la infracción:

a) Amonestación y/o llamada de atención por escrito.

b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del tesoro nacional, atendiendo criterios de proporcionalidad.

c) Orden de disolución y liquidación de la cooperativa con la correspondiente cancelación de la personería jurídica, exclusivamente cuando se verifique una afectación grave y reiterada al orden jurídico, contable o administrativo, debidamente comprobada en un procedimiento especial con garantías de defensa, contradicción y apelación conforme a la Ley 1437 de 2011.

d) Prohibición temporal o definitiva para el ejercicio de una o más actividades específicas, atendiendo criterios de proporcionalidad. La graduación y dosificación de las sanciones se hará atendiendo, además de los criterios establecidos en la Ley 1437 de 2011, el nivel de supervisión de la empresa solidaria, sus activos y/o ingresos, la segmentación prudencial, la base social, así como otras determinaciones relacionadas con la protección de minorías y demás grupos de especial protección constitucional de acuerdo con lo que sea probado dentro del procedimiento administrativo.

(...)

Parágrafo 3°. La Superintendencia de la Economía Solidaria será la competente y ejercerá integralmente sus funciones de inspección, vigilancia y control frente a las entidades a ella sometidas, en relación con lo previsto en la Ley 2032 de 2020 y en la Ley 1527 de 2012, modificada por la Ley 1902 de 2018. En este sentido, a tales entidades no les será aplicable lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011.

En general, salvo expresa disposición en contrario, la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control ante cualquier infracción a normas legales, estatutarias o reglamentarias a que deban estar sujetas dichas entidades, por su naturaleza o por las actividades que realicen.

Artículo 20. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 454 de 1998:

Artículo 38-1. *Espacio controlado de pruebas en la Superintendencia de la Economía Solidaria.*

Quienes se propongan implementar servicios o desarrollos tecnológicos innovadores para realizar o apoyar actividades propias de las organizaciones de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía solidaria, podrán constituir una de estas entidades o aliarse con una o varias de estas entidades y obtener un certificado para operar temporalmente en un espacio controlado de pruebas bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, que para el efecto expida el Gobierno nacional. Dicho certificado de operación temporal no excederá de dos (2) años y podrá ser revocado en cualquier momento por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En desarrollo de la anterior facultad de reglamentación, el Gobierno nacional podrá determinar requisitos y montos mínimos de capital y de gestión de riesgos que deberán acreditarse para obtener la certificación de operación temporal, lo cual podrá estar diferenciado en función de criterios tales como las operaciones autorizadas a las organizaciones por la Ley y el tipo de organización, entre otros. La Superintendencia de Economía Solidaria autorizará la constitución de estas entidades y otorgará el respectivo certificado de funcionamiento temporal en el ambiente controlado de pruebas, conforme al procedimiento que establezca para el efecto.

Parágrafo. Con sujeción a las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que se establezcan, las organizaciones de economía solidaria autorizadas, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, podrán implementar desarrollos tecnológicos innovadores para probar temporalmente nuevos productos o servicios, bajo la supervisión de dicha Superintendencia, por el término antes indicado.

Artículo 21. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales que capten ahorro de sus asociados, deberán constituir y mantener un fondo de liquidez no inferior al 10% del saldo de las captaciones de ahorro a la vista, a término y ahorro contractual del mes inmediatamente anterior y con preferencia en las entidades

financieras de la Economía Solidaria. El Gobierno nacional determinará el monto, características y demás elementos necesarios para el funcionamiento del fondo de liquidez; También podrá establecer requisitos o categorías de organizaciones que no requieran la constitución del fondo de liquidez que cumplan con otras herramientas con las que puedan gestionar el riesgo de liquidez.

Artículo 22. Fomento a la economía solidaria. Las entidades competentes a nivel nacional y territorial desarrollarán los mecanismos correspondientes para incentivar las empresas de economía solidaria. En cada entidad ejecutora se promoverá su conformación y consolidación con instrumentos específicos, con el fin de que sean un mecanismo económico y social adecuado para la implementación de las políticas públicas.

Asimismo, se promoverá el acceso a servicios financieros y demás vehículos de inversión, con el fin de que las entidades del sector solidario de que trata el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998, puedan diversificar sus fuentes de financiación, ahorro e inversión, sin perjuicio de los principios de redistribución de los rendimientos para cumplir con las reservas y/o objetivos misionales.

Parágrafo. En materia de fomento y fortalecimiento las entidades competentes priorizarán a las cooperativas y otras organizaciones de economía solidaria en sectores con menor desarrollo tales como vivienda, energía, turismo, agua potable y saneamiento básico, agroindustria e industria, entre otros.

Artículo 23. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 30 de la Ley 454 de 1998, así:

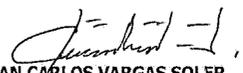
12. Promover y facilitar la participación de las cooperativas campesinas en la Ley 2046 de 2020 “ley de compras públicas” y en los procesos de contratación pública para la adquisición de bienes y servicios relacionados con sus actividades productivas.

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara por el Tolima
Ponente



JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara CITREP Sur
Bolívar-Yondó
Ponente