

**PROYECTO DE LEY “Por medio del cual se modifica la Ley 79 de 1988, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones”**

**Artículo 1º. Objeto** – El objeto de la presente ley es actualizar la Ley 79 de 1988 - Legislación cooperativa-, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y dictar otras disposiciones.

**Artículo 2º.** El artículo 5º de la Ley 79 de 1988 quedará así:

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

1. Que tanto el ingreso de los asociados como su retiro sean voluntarios.
2. Que el número de asociados sea variable e ilimitado.
3. Que funcione de conformidad con el principio de la participación democrática.
4. Que realice de modo permanente actividades de educación cooperativa.
- 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.**
6. Que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de sus asociados sin consideración a sus aportes.
- 7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales, que sólo podrá reducirse cuando la situación financiera y de solvencia de la cooperativa lo justifique, a juicio de la Asamblea General. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones legales especiales que establecen la relación de solvencia patrimonial y los patrimonios mínimos para algunos tipos de cooperativas.**
8. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente.
9. Que tenga una duración indefinida en los estatutos, y
10. Que se promueva la integración con otras organizaciones de carácter popular que tengan por fin promover el desarrollo integral del hombre.

**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.

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

**Artículo 10.** Las cooperativas prestarán sus servicios 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 o a la reserva de amortización de aportes, conforme a lo que apruebe la Asamblea General.

Si la cooperativa no está en la obligación de seguir incrementando la reserva de protección de aportes sociales, por cumplir con el límite previsto en el parágrafo 1º del artículo 54, o ya cumplió con el límite de amortización de aportes previsto en el parágrafo del artículo 52, los excedentes obtenidos por la prestación de servicios al público no asociado, serán llevados a una reserva especial no susceptible de repartición.

Para determinar el excedente neto que será llevado a la Asamblea 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 4º.** El artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por la Ley 2069 de 2020, quedará así:

**Artículo 14.** La constitución de toda cooperativa se hará en asamblea de constitución, en la cual serán aprobados los estatutos y nombrados en propiedad los órganos de administración y vigilancia.

El Consejo de Administración allí designado nombrará el representante legal de la entidad, quien será responsable de tramitar el reconocimiento de la personería jurídica.

El acta de la asamblea de constitución será firmada por los asociados fundadores, anotando su documento de identificación legal y el valor de los aportes iniciales.

**El número mínimo de asociados fundadores que pueden constituir una cooperativa será de tres.**

Para su inscripción en el registro público solo se requerirá la solicitud firmada por el representante legal, acompañada del acta de constitución y copia de los estatutos.

En las cooperativas que tengan 10 o menos asociados, ninguna persona natural podrá tener más del 33% de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del cuarenta y nueve por ciento (49%) de los mismos.

En aquellas cooperativas cuyo número de asociados sea inferior a 10, en el estatuto o reglamentos se deberán adecuar los órganos de administración y vigilancia a las características de la cooperativa y al tamaño del grupo asociado. A falta de estipulación estatutaria sobre la creación de un consejo de administración, la totalidad de las funciones de administración y representación legal le corresponderán al representante legal designado por la asamblea.

**PARÁGRAFO 1.** Cuando la Cooperativa supere los 10 asociados, deberá ajustar, en la siguiente asamblea ordinaria, el monto máximo de aportes que debe tener cada asociado y nombrar los órganos de administración y vigilancia, conforme a las reglas de la Ley 79 de 1988.

**Artículo 5º.** El artículo 19 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

**Artículo 19.** Los estatutos de toda cooperativa deberán contener:

1. Razón social, domicilio y ámbito territorial de operaciones.
2. Objeto del acuerdo cooperativo y enumeración de sus actividades.
3. Derechos y deberes de los asociados; condiciones para su admisión, retiro y exclusión y determinación del órgano competente para su decisión.
4. Régimen de sanciones, causales y procedimientos.
5. Procedimientos para resolver diferencias o conflictos transigibles entre los asociados o entre éstos y la cooperativa, por causa o con ocasión de actos cooperativos.
6. Régimen de organización interna, constitución, procedimientos y funciones de los órganos de administración y vigilancia, condiciones, incompatibilidades y forma de elección y remoción de sus miembros.
7. Convocatoria de asambleas ordinarias y extraordinarias.

8. Representación legal; funciones y responsabilidades.
9. Constitución e incremento patrimonial de la cooperativa; reservas y fondos sociales, finalidades y forma de utilización de los mismos.
- 10. Aportes sociales mínimos y procedimiento para su reducción en los casos señalados en la presente ley;** forma de pago y devolución; procedimientos para el avalúo de los aportes en especie o en trabajo.
11. Forma de aplicación de los excedentes cooperativos.
12. Régimen y responsabilidad de las cooperativas y de sus asociados.
13. Normas para fusión, incorporación, transformación, **escisión**, disolución y liquidación.
14. Procedimientos para reforma de estatutos, y
15. Las demás estipulaciones que se consideren necesarias para asegurar el adecuado cumplimiento del acuerdo cooperativo y que sean compatibles con su objeto social.

**Parágrafo 1º.** Los estatutos serán reglamentados por el Consejo de Administración, con el propósito de facilitar su aplicación en el funcionamiento interno y en la prestación de servicios.

**Parágrafo 2º.** Los estatutos de las cooperativas de indígenas se adecuarán a la realidad económico-social y a las tradiciones culturales de las respectivas comunidades, en concordancia con lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

### **De los asociados.**

**Artículo 6º.** El artículo 21 de la Ley 79 de 1988, modificado por la Ley 2069 de 2020, quedará así:

**Artículo 21.** Podrán ser asociados de las cooperativas:

1. Las personas naturales legalmente capaces y los menores de edad que hayan cumplido catorce (14) años; o quienes sin haberlos cumplido, se asocien a través de representante legal.
2. Las personas jurídicas de derecho público.

3. Las personas jurídicas del sector cooperativo y las demás de derecho privado sin ánimo de lucro **y aquellas de cualquier naturaleza en las que la cooperativa tenga la calidad de controlante.**

**4. Las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales deberán cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en el estatuto social.**

### **Del régimen económico.**

**Artículo 7º.** El artículo 52 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

**Artículo 52.** Las cooperativas podrán establecer en sus estatutos, la amortización parcial de los aportes hechos por los asociados, mediante la constitución de una reserva especial cuyos recursos provendrán del excedente generado por la prestación de servicios al público no asociado, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley.

Si la cooperativa no cuenta con excedentes generados por prestación de servicios a no asociados, o si dichos excedentes resultan insuficientes a juicio de la asamblea general, podrán destinarse recursos del remanente a que se refiere el literal d) 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 a los asociados que se encuentren en situaciones similares.

**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 ésta 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 8º.** El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

**Artículo 54.** Si del ejercicio resultaren excedentes, éstos se aplicarán de la siguiente forma:

1. Un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales;
2. **Un diez por ciento (10%) como mínimo para el Fondo de educación,**
3. Un diez por ciento (10%) mínimo para un Fondo de solidaridad;
4. **Un diez por ciento (10%) como mínimo para constituir o incrementar el Fondo de Revalorización de los Aportes de los asociados.**

**El remanente se aplicará, total o parcialmente, en uno o varios de los conceptos que a continuación se indican, según lo determinen los estatutos o la asamblea general:**

- a) Destinándolo al incremento del fondo de revalorización de aportes.
- b) Destinándolo a servicios comunes y seguridad social.
- c) Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo.
- d) **Destinándolo a una reserva para amortización de aportes de los asociados, siempre que se cumplan los supuestos de inexistencia o insuficiencia del excedente generado por prestación de servicios a no asociados, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la presente ley.**

**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.

**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.

**PARÁGRAFO 3º.** Los fondos sociales de educación, solidaridad y revalorización de aportes a que hace referencia el presente artículo, así como los demás fondos que se constituyan por decisión de la asamblea general para prestar bienes o servicios a los asociados, tienen naturaleza pasiva.

**Artículo 9º.** El artículo 55 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

**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.

Cuando la reserva de protección de los aportes sociales se hubiere empleado para compensar pérdidas, **dicho excedente se destinará a reestablecerla en los**

**eventos en que no existan excedentes generados por la prestación de servicios a no asociados o éstos resultaren insuficientes.**

**Artículo 10º.** 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 **de carácter patrimonial, así como fondos sociales y mutuales pasivos, con fines determinados.**

Igualmente podrán prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo **al respectivo ejercicio en curso.**

### **Del régimen de trabajo.**

**Artículo 11º.** Adiciónense 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.** 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.

### **De las clases de cooperativas.**

**Artículo 12º.** 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 mediante su prestación a través de otra u otras entidades jurídicas en las que la cooperativa realice o tenga inversiones de capital.

Los servicios deberán ser organizados en secciones independientes, de acuerdo con las características de cada tipo especializado de cooperativa.

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

**ARTÍCULO 65-1.** Son grupos empresariales cooperativos el conjunto de empresas, instituciones auxiliares del cooperativismo o fundaciones, o la combinación de unas y otras, orientadas y controladas por una matriz de naturaleza cooperativa, a través de las cuales se ejerce la multiactividad.

**Artículo 14º.** El artículo 72 de la Ley 79 de 1988 quedará así:

**Artículo 72.** Los organismos de carácter cooperativo que presten servicios de seguros deberán ser especializados y cumplirán la actividad aseguradora principalmente en interés de sus propios asociados y de la comunidad vinculada a ellos.

**Artículo 15º.** Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo VIII del Título I de la Ley 79 de 1988:

**ARTÍCULO 72-1.** Para la prestación de servicios de previsión y asistencia a que se refiere el artículo 65 de la presente ley, las cooperativas podrán crear fondos mutuales de carácter pasivo, a través de los cuales los asociados, mediante el pago de una contribución única, asumen y se amparan recíprocamente contra los riesgos establecidos, o se prometen determinadas prestaciones, sin que exista ánimo de lucro y hasta concurrencia del valor del respectivo fondo mutual.

La constitución de dichos fondos estará precedida de estudios técnicos y actuariales que permitan establecer y mantener su factibilidad económica.

## **De la supervisión y otras disposiciones**

### **Artículo 16º. Adiciónense al artículo 34 de la Ley 454 de 1998 los siguientes incisos:**

En relación con las cooperativas que ejerzan actividades diferentes a la financiera, la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones frente a las entidades cuyos activos o ingresos totales sean superiores a 30.000 SMLMV.

En todo caso, cuando la Superintendencia de la Economía Solidaria tenga conocimiento de la comisión de irregularidades por parte de una organización de naturaleza cooperativa o de sus administradores, que pongan en riesgo la confianza pública, la reputación y/o la estabilidad del sector, dispondrá mediante acto administrativo que ésta quede sometida a su vigilancia permanente a partir de la fecha en que así lo determine.

### **Artículo 17º. El párrafo 1º del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 quedará así:**

**Parágrafo 1º.** Para el ejercicio de sus funciones, la Superintendencia de la Economía Solidaria segmentará cada tipo de organización, con el fin de implementar un esquema de regulación acorde al tamaño y la complejidad del negocio. Para dicha segmentación se evaluarán criterios como el monto de activos, el número de asociados, vínculo de asociación, desarrollo de operaciones de libranza, sector económico al cual pertenecen los asociados y actividades que desarrolla, entre otros.

Las categorías regulatorias resultantes de esta segmentación determinarán los niveles de supervisión, de forma que las organizaciones del más alto nivel de regulación se encuentren también en el mayor nivel de supervisión.

La segmentación a que se refiere el presente artículo será realizada por la Superintendencia dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley.

### **Artículo 18º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 33 de la Ley 454 de 1998:**

**Parágrafo.** El Superintendente de la Economía Solidaria será nombrado por el Presidente de la República, previa convocatoria pública a quienes cumplan con los requisitos y calidades para ocupar el respectivo cargo.

Para ocupar el cargo de Superintendente de la Economía Solidaria se deben acreditar los siguientes requisitos:

1. Tener título profesional y título de postgrado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.

2. 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.

3. Diez (10) años de experiencia profesional específica relacionada con organizaciones de economía solidaria.

El tiempo de experiencia profesional específica puede estar comprendido dentro del tiempo de experiencia requerido en el numeral 2º del presente artículo.

De los honorables congresistas,


---

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **ANTECEDENTES**

La Ley 79, ley marco del cooperativismo nacional, fue expedida en 1988, es decir, hace 34 años, antes de la Constitución Política de 1991 y antes de los numerosos cambios que han venido produciéndose en materias normativas, sociales, negociales, organizacionales, financieras, económicas y tecnológicas, entre otros, que imponen la 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, como quiera 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.

Adicionalmente, 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, con el propósito de armonizar en debida forma las disposiciones que regularán al sector, se hace necesario introducir ajustes a 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.

### **EL COOPERATIVISMO EN CIFRAS<sup>1</sup>**

Las cooperativas son la forma de organización de economía solidaria (ES) líder en el país, pues vinculan a 6.3 millones de personas, lo que representa el 82% de los vinculados a empresas de ES.

Si se tienen en cuenta las familias integradas por esas 6.3 millones de personas, tenemos un impacto 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, 3.112.222 son mujeres (49%), 3.175.737 son hombres (50%) y 63.515 son personas jurídicas (1%).

---

<sup>1</sup> Fuente Confecoop, con datos de Supersolidaria, Superfinanciera, Supertransporte, Supersalud, Superservicios y Supervigilancia (Información consolidada al corte 31 de diciembre de 2021)

Esta fortaleza en el número de asociados se refleja en el volumen de las principales cifras financieras, con lo cual las cooperativas tienen el 80.4% de los activos, el 83.7% del patrimonio, el 96% de los ingresos anuales y el 75.5% de los excedentes.

**Presencia nacional.** La forma empresarial cooperativa tiene presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, tanto con sedes domiciliadas en cada territorio, como con sucursales que han logrado mayores niveles de consolidación en su actividad, como es el caso de las 181 cooperativas que ejercen la actividad financiera, las cuales poseen una red de 1.200 puntos de atención en 29 departamentos y 301 municipios.

Es así como por domicilio principal las cooperativas hacen presencia en todos los departamentos, cubriendo 500 municipios.

De las 3.104 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.

**Principales actividades.** 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 88% de los asociados se encuentran vinculados al ahorro y crédito, esto es, 5.6 millones, de los cuales 3.9 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 181 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 5 cooperativas financieras, bajo vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente, existen 174 cooperativas de ahorro y crédito o con sección de ahorro y crédito bajo vigilancia de la Superintendencia de la Economía

Solidaria y 1.086 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, 75.35% de los activos (\$40 billones), 71% del patrimonio (\$13.6 billones), 77% de los excedentes (\$431 mil millones) y el 99% de la cartera de créditos (\$26 billones).

- **Actividad Agropecuaria.** La segunda actividad económica en términos de volumen de activos es la agropecuaria y de industrias alimenticias con \$3.6 billones, esto representa el 7% 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 1.73% del total (110.165 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. 281 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 \$2.5 billones para una participación del 4.77%.

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 141 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 billones y participación del 3.8% 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 (3.42% del total cooperativo) y vincula a 31.297 personas (0.5% de los asociados).

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

- **Actividad de Servicios Sociales y Salud.** La prestación de servicios sociales y de salud, se encuentra en un sexto renglón de la actividad económica de las cooperativas, con activos por \$1.11 billones, lo que representa un 2.10% del total nacional y vincula a 10.465 personas (0.16% del total).

En este grupo de cooperativas se encuentran en primer lugar las Entidades Prestadoras de Salud EPS, que son administradoras del régimen subsidiado de salud; las Instituciones Prestadoras de Salud IPS que complementan la prestación del servicio a cargo de las EPS, y otras cooperativas vinculadas a la prestación de servicios profesionales mediante subcontrataciones, tanto con EPS como con IPS.

De este modo, las empresas cooperativas del sector salud se distribuyen en 4 EPS, 56 IPS y 110 cooperativas. Las EPS e IPS están bajo la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud y el resto de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

## **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL COOPERATIVISMO**

La Constitución Política de Colombia define el marco de protección, promoción y fomento de las organizaciones de la economía solidaria, lo que se aprecia, por ejemplo, en su artículo 1º, donde 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, se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Constitución que (...) *El trabajo es un derecho fundamental y una obligación social y goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado*; en el artículo 38 de la señala que (...) *el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*", el cual es la base del modelo empresarial cooperativo del país.

A su vez, el artículo 58 establece que (...) *El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de la propiedad*. Conforme al artículo 60 de la Carta, *el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad* y, en el mismo sentido, el artículo 64 establece el deber del Estado de *promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa* (...)

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

Por su parte y atendiendo los postulados constitucionales, la Ley 79 de 1988 en su artículo 2º declara (...) 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.

Agrega la norma que *"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"*.

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 3º de la Ley 454 de 1998.

## **UN MODELO ECONÓMICO Y DE GESTIÓN UNIVERSALMENTE RECONOCIDO**

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 y brindan oportunidades para el adulto mayor.

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; su capacidad para promover la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social y en consideración a que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas 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 auto gestionadas, 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).

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 110ª 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 *“pues contribuyen a lograr sociedades inclusivas, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, posibilitar la recuperación y potenciar 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, reconoce 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.

A nivel nacional, en septiembre de 2021 el Gobierno Nacional 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.

Con base en 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.

## **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley se orienta a introducir modificaciones en algunos de los temas de mayor importancia e impacto 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 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, se ajustan y adicionan algunos elementos de la Ley 454 de 1998, relacionados con la supervisión estatal y el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria, buscando con ello hacer más eficiente, oportuna y técnica la labor adelantada por la entidad de control y dar mayor continuidad a su direccionamiento.

### **Aspectos generales**

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 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 disminuir dicho monto, atendiendo la situación financiera y de solvencia de cada cooperativa.

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 de ese sector.

En cuanto a la constitución de las cooperativas, se ratifica que pueden 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.

Con respecto a los asociados, se faculta a las personas jurídicas de cualquier naturaleza para que se asocien a una cooperativa, siempre y cuando esta última tenga la calidad de controlante de dicha persona jurídica, con lo cual se da un impulso al desarrollo de los grupos empresariales cooperativos.

También se aclara que las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales pueden ser asociadas de una cooperativa a partir de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 2069 de 2020, deberán cumplir para ello con las condiciones y requisitos

que se establezcan en el estatuto social para todos los asociados, en atención a la autonomía, el autogobierno y la autogestión que las caracteriza.

Por otra parte, se aclara la definición de la multiactividad cooperativa, para dejar establecido que ésta puede desarrollarse vía concurrencia de servicios en una misma entidad o prestándolos a través de otra u otras entidades jurídicas en las que la cooperativa tenga inversiones de capital.

En este orden de ideas, se da piso legal a los grupos empresariales cooperativos, definidos como un conjunto de empresas, instituciones auxiliares del cooperativismo o fundaciones, o unas y otras, controladas por una matriz de naturaleza cooperativa, con el propósito de ejercer la multiactividad.

En lo que respecta a los servicios de previsión y asistencia que pueden prestar las cooperativas, conforme a la Ley 79 de 1988, se precisan las características que tienen los fondos que constituyan para estos fines, las cuales los diferencian sustancialmente de otras figuras como los contratos de seguros, que son competencia exclusiva de las entidades autorizadas para ello por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

### **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 introduce la posibilidad de que el fondo social no susceptible de repartición, integrado por los excedentes generados por la prestación de servicios al público no asociado, pueda en adelante ser utilizado trasladándolo a la reserva de protección de aportes sociales o a la reserva de amortización de aportes, según lo que apruebe la Asamblea General de cada entidad, manteniendo el carácter patrimonial de dichos recursos.

Se aclara también que el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados, dado su carácter estrictamente patrimonial, se deducirá para determinar el excedente neto que será llevado a la Asamblea General.

Adicionalmente, 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 bienes y servicios que redundarán en beneficio de los asociados y sus familias.

De la misma manera, 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.

Con respecto a la aplicación de excedentes, se incluye la revalorización de aportes dentro del porcentaje de aplicación obligatoria, 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.

En esta reforma, también se hacen precisiones en cuanto al carácter patrimonial de las reservas y al carácter pasivo de los fondos sociales y mutuales que constituyen las cooperativas.

### **Trabajo asociado**

En relación con el cooperativismo de trabajo asociado, modelo empresarial que tiene un gran potencial para suministrar trabajo digno y decente a sus asociados y para contribuir a erradicar la informalidad y el desempleo, que es uno de los grandes propósitos del actual Gobierno, se considera necesario precisar, en primer lugar, que las compensaciones ordinarias y extraordinarias, que reciben los trabajadores asociados mensualmente, como retribución del trabajo que realizan, son la base para cotizar a la seguridad social y para las contribuciones especiales.

Lo anterior, a diferencia de otros beneficios, servicios, auxilios económicos o similares, que pueden recibir los trabajadores asociados a las cooperativas, que no tienen carácter retributivo del trabajo realizado y, en consecuencia, no forman parte de la base para cotizar a la seguridad social, ni para las contribuciones especiales.

Adicionalmente, se precisa la naturaleza de las contribuciones especiales con destino al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, a que están obligadas las cooperativas de trabajo asociado, las cuales comparten la misma naturaleza de los aportes parafiscales a cargo de los empleadores que se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo.

### **Esquema de supervisión**

Por último, un tema muy importante para el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, como entidades de la economía solidaria, es el esquema de supervisión al cual se encuentran sometidas por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que 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.

En atención a que con la Ley 454 de 1998 se reguló el esquema de supervisión estatal, se introducen algunas modificaciones y adiciones orientadas en primer lugar a definir, en forma similar a la que hoy se aplica con 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.

La definición del universo de organizaciones cooperativas sometidas a supervisión del Estado, le permitirá a la Superintendencia adecuar su estructura humana y técnica y enfocar el desarrollo de sus actividades 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 su supervisión, cuando se conozca sobre la comisión de irregularidades por parte de éstas o de sus administradores, que pongan en riesgo la confianza pública, la reputación y/o la estabilidad del sector.

En forma complementaria, se introduce un esquema de segmentación por tipo de organización, para crear un esquema regulatorio acorde al tamaño y a la complejidad del negocio de estas entidades con base en lo cual se determinarán los niveles de supervisión, de forma que las de más alto nivel de regulación correspondan al mayor nivel de supervisión.

Finalmente, es indispensable regular lo relativo al procedimiento que deberá emplearse para el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria, por parte del Presidente de la República, el cual 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 la persona que ejerza este cargo, garantizará principalmente un mejor conocimiento de las entidades objeto del accionar de la entidad, así como 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 tres requisitos establecidos son concurrentes y se enfocan 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; 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. Adicionalmente, se exige experiencia profesional específica mínima de diez (10) años en relación con las organizaciones de economía solidaria, aclarando que esta

última puede estar comprendida dentro del tiempo de experiencia requerido en el numeral 2º del artículo.