

Bogotá D.C., agosto de 2023

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
**Secretario General**  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad.

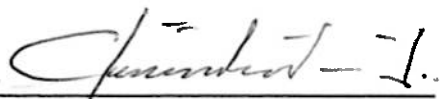
**REF: PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ 2023 "Por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria".**

Respetado doctor Lacouture.

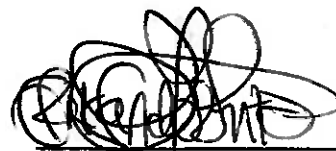
En mi condición de Representante a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicó ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley **Por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria".**

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

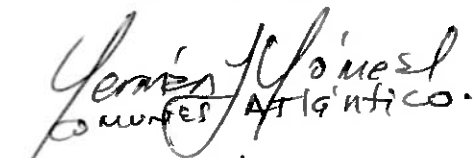
Cordialmente,



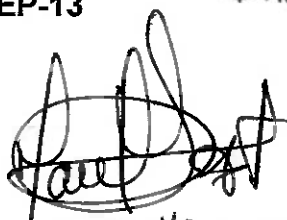
**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
Representante a la Cámara CITREP-13  
Bolívar-Antioquia



Erika Talara Jarama  
Santander.



Germán Ospina  
Cristian Avendaño  
PAV Santander



Martha Alfonso - Tolima

KAREN LOPEZ

162 - Cuba 10m

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

*[Faint handwritten notes]*

*[Faint handwritten notes]*

REF: PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_2023 *Por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria*".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Adiciónese un numeral (11) al artículo 49 de la Ley 454 de 1998, así:

**ARTÍCULO 49.-** Operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales. Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales están autorizadas para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

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

el manejo de recursos y para el recaudo de tributos, tasas, contribuciones, servicios públicos y privados, a través de cuentas de ahorro y/o convenios de recaudo. La Superintendencia de la Economía Solidaria (SUPERSOLIDARIA) determinará los requisitos técnicos, financieros y jurídicos para manejar dichos recursos y suscribir tales convenios, así como los procedimientos y actuaciones para la prestación del servicio de recaudo, lo que incluye la aplicación de sanciones a que hubiere lugar, con ajuste al ordenamiento jurídico y a las pautas que determine.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 2 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 2.** *A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera o de la economía solidaria autorizadas que, el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.*

*Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera o de la economía solidaria autorizadas, especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. Las consignaciones a que hace referencia esta ley, sólo procederán en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o en Cooperativas de Ahorro y Crédito, Multiactivas con sección de ahorro y crédito y Fondos de Empleados de categoría plena, vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. La Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante acto administrativo y a solicitud de parte podrá autorizar que los Fondos de empleados de categoría intermedia puedan recibir estas consignaciones, siempre y cuando cumplan con condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica, conforme la reglamentación que expida ese ente de control para el efecto o quien haga sus veces.*

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 5 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 5o.** *Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera o de la economía solidaria autorizadas*

*en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez esta se haya consignado y el cobro se podrá realizar en cualquier ventanilla o medio transaccional de la entidad financiera, y en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito, y los Fondos de Empleados de categoría plena. La Superintendencia Financiera o la Superintendencia de la Economía Solidaria conforme a sus competencias, vigilarán el cumplimiento de lo aquí dispuesto e impondrá las sanciones del caso cuando a ello hubiere lugar.*

**PARÁGRAFO.** *En virtud de la protección y asistencia que consagra para la tercera edad el artículo 46 Constitucional, las entidades financieras o de la economía solidaria autorizadas que manejen cuentas de los pensionados no podrán cobrar cuota de manejo a éstos por la utilización de las mismas.*

**ARTÍCULO 4.** En función de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) podrán invertir excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término (CDATS) o depósitos de ahorros en Cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria- SUPERSOLIDARIA.

**PARÁGRAFO.** Para efectos de las inversiones de las que trata el artículo, las cooperativas deberán cumplir con las mismas condiciones o similares a las dispuestas para establecimientos bancarios en el parágrafo 1 del artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015. La SUPERSOLIDARIA reglamentará la materia y establecerá un mecanismo especial de seguimiento, control y vigilancia a los recursos públicos invertidos.

**ARTÍCULO 5. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

- 1. INTRODUCCIÓN.**
- 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**
- 3. FONDOS DE EMPLEADOS COMO PAGADORES DE LAS MESADAS PENSIONALES.**
- 4. COOPERATIVAS COMO ENTIDADES RECAUDADORAS DE TRIBUTOS DEL ORDEN TERRITORIAL.**
- 5. AUTORIZACIÓN PARA LAS INVERSIONES DE LIQUIDEZ.**
- 6. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.**
- 7. CONCLUSIONES.**
- 8. MARCO NORMATIVO.**
- 9. CONFLICTOS DE INTERÉS.**
- 10. IMPACTO FISCAL.**
- 11. REFERENCIAS.**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Dada la ausencia de normas claras que le permita a los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedia y a las Cooperativas de ahorro & créditos prestar el servicio de pago de mesadas pensionales a sus asociados, prestar servicios de recaudos de entidades públicas y privadas, manejar recursos de liquidez de entidades territoriales, así como la necesidad de generar igualdad de condiciones y oportunidades frente a los establecimientos bancarios tradicionales, la presente ley tiene como objeto modificar la Ley 700 de 2001 y la Ley 454 de 1998 a fin de fortalecer las entidades del sector solidario.

De una parte, y de acuerdo a lo señalado por la Superintendencia de Economía Solidaria (2022), se estima que actualmente 171 Fondos de Empleados tendrían la capacidad de prestar el servicio de pago a sus asociados, al encontrarse dentro de la clasificación requerida en el proyecto de ley.

Es con ese fin que el proyecto de ley modifica los artículos 2 y 5 de la Ley 700 de 2001, incluyendo las disposiciones necesarias para que los Fondos de Empleados de categoría plena, y en los casos de categoría intermedia previa autorización de la Superintendencia Solidaria, puedan fungir como entidades ante las cuales se puede cobrar la mesada pensional.

De otra parte, para la vigencia 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó una mejoría en el porcentaje de recursos propios recaudados por los departamentos y municipios, después de una importante caída en tiempos de coronavirus, de donde surge la necesidad de que el legislador tome medidas para robustecer la red de recaudos de los tributos, para lo cual se propone adicionar el

listado de actividades permitidas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales.

Ahora bien, con el ánimo de contextualizar, se pone de presente que el sector solidario, regulado a partir de la Ley 454 de 1998, desempeña un papel fundamental en la mejora del nivel de vida de sus asociados y de sus familias, dado que su objetivo fundamental es promover el bien común de sus miembros, en el ejercicio de su responsabilidad social corporativa.

Las entidades que componen este sector han mostrado desde sus inicios un fuerte crecimiento de asociados y entidades, incluso, en algunas ocasiones estas entidades se han constituido como una alternativa efectiva para el ahorro y crédito, así como para impulsar el bienestar de sus asociados y la materialización de sus metas.

En ese sentido, es clave mencionar que el sector solidario ya tiene presencia en casi la totalidad del país y, al cierre del año 2022, contaba con 6.672.312 asociados, vinculados a 3.548 entidades (Supersolidaria, 2023). Esta cifra de asociados representa aproximadamente el 12,77% de la población colombiana que, en 2023, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, registró 52.215.203 habitantes.

De esta manera, se hace necesario que el alcance de la autorización legal se extienda a los fondos de empleados y beneficie a los asociados a quienes les fue reconocida una pensión y que por vínculo asociativo con estas entidades existe, previamente, una relación contractual que les permite acceder a los servicios de ahorro y crédito.

En esa misma línea, es preciso incluir a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, que previamente cumplan los requisitos exigidos, en la red de pago de impuestos, tasas y contribuciones territoriales a través de cuentas de ahorro y convenios de recaudo.

## **2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El 2 de noviembre de 2022 fue radicada una iniciativa legislativa similar a la presente, por los Honorables Representantes María Fernanda Carrascal Rojas, David Alejandro Toro Ramírez, Erick Adrián Velasco Burbano y Alfredo Mondragón Garzón, la cual abordó una perspectiva parecida a la planteada en este proyecto de ley. A dicha iniciativa le fueron asignados coordinador y ponentes a los representantes María Fernanda Carrascal, Alfredo Mondragón y Juan Carlos Vargas quienes presentaron ponencia positiva para primer debate en la Comisión séptima constitucional permanente de la Cámara de representantes, pero

lastimosamente fue archivada por lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 dado que no se alcanzó a surtir el primer debate antes del tránsito de legislatura.

### **3. FONDOS DE EMPLEADOS COMO PAGADORES DE LAS MESADAS PENSIONALES.**

El desarrollo del cooperativismo en Colombia se ha dividido en cinco hitos (Pardo Martínez & Huertas de Mora, 2014): el surgimiento (años 1930 a 1945), la promoción y expansión (1946 a 1964), la consolidación (1965 a 1976), el crecimiento como sector y movimiento social (1977 a 1990), y la crisis y economía solidaria o de la solidaridad (1991 a 2010).

Superados esos períodos, inicia una importante transformación del cooperativismo, en aras de continuar atendiendo los fines de productividad, economía y desarrollo social, para lo cual se extiende el abanico de la tipología: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, y cooperativas financieras, figuras que resultan relevantes en el presente proyecto legislativo.

Para una mayor precisión conceptual, es necesario remitirnos al año 1988, época en la que el legislador expidió la Ley 79, *por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa*, cuyo artículo 4 precisa que es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios tienen simultáneamente la calidad de aportantes y gestores de la empresa, la cual se crea con el objeto de producir o distribuir de manera conjunta y eficiente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

La misma norma indica que la inexistencia del ánimo de lucro se acredita con dos requisitos: (i) la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial, y (ii) la destinación de los excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

Entre otras actividades, las cooperativas pueden dedicarse a la intermediación de recursos financieros, para lo cual recibieron autorización legal con la Ley 79 de 1988, cuyo artículo 98 permite organizar, bajo la naturaleza jurídica de cooperativa, instituciones financieras en distintas modalidades que se deben regir por sus propias disposiciones en concordancia con las del régimen cooperativo. Así, la actividad financiera cooperativa es de gran importancia, por cuanto (i) es una expresión del sector solidario, (ii) amplía la oferta de servicios financieros y (iii) extiende la cobertura a sectores de la población que tradicionalmente no han podido acceder al mercado financiero (Corte Constitucional, Sentencia T-035 de 2017).



Hoy por hoy, se puede agregar que *“las cooperativas son empresas no capitalistas, sin ánimo de lucro, y que, para el caso del subsector estudiado [sector financiero], se diferencian de un banco privado por su forma de propiedad, de gestión y de reparto de sus beneficios y resultados, que no son utilidades”* (Pardo Martínez & Huertas de Mora, 2014).

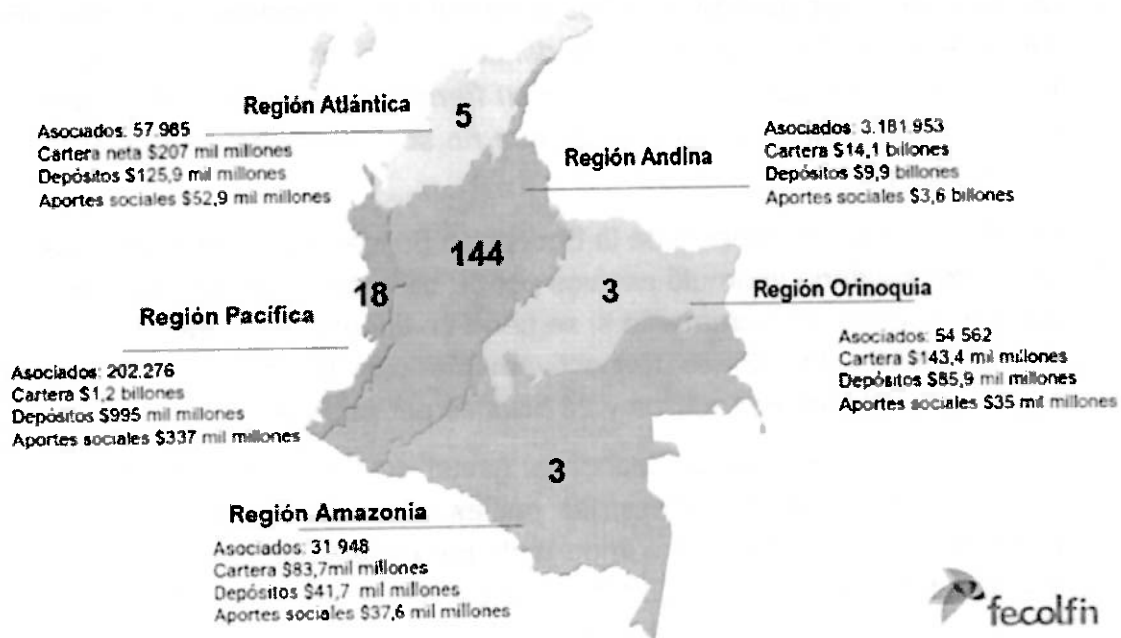
Consultada la Superintendencia de la Economía Solidaria, se tiene que para el año 2022 el sector solidario acumuló pasivos por 52 billones de pesos y pasivos por 31 billones. Se muestra un incremento si se tiene en cuenta que para el año 2021 los totales eran de 50 y 31 billones, respectivamente; para la vigencia 2020 las sumas ascendían a 46 billones por activos y 28 billones por pasivos.

De las 3.548 entidades que componen el sector solidario para el año 2022, 172 pertenecen al segmento financiero, las cuales sumaron activos por la suma de \$19.133.3. 4.871.945.114.00, cifra importante para la economía nacional, con unos pasivos que totalizan \$12.530.050.261.960.00. De esas 172 organizaciones, el 79,77% están categorizadas como especializadas en ahorro y crédito, el 19,08% como multiactivas con ahorro y crédito, y el restante 1,16% como integral con ahorro y crédito.

Nótese que la dinámica del sector no es poca, pues el año 2022 mostró un mayor crecimiento “a costa de un incremento en el fondeo externo y en la disminución significativa de la liquidez, por cuenta de un menor desempeño de los depósitos” (Fecolfincoop, 2022).

Ahora bien, es necesario referirse a la presencia de estas entidades en el territorio nacional, y se denota la mayor concentración en la Región Andina (3.1mill de asociados), seguido por la Región Pacífica (202mil asociados) y la Región Atlántica (57mil asociados).

### **Imagen 1. Presencia nacional de las cooperativas con actividad financiera.**



Tomado de: Fecolfin, 2022.

Esa presencia y rol en la economía, fue uno de los motivos para la expedición de la Ley 952 de 2005, norma que adicionó la Ley 700 de 2001 en el sentido de autorizar que el pago de la mesada pensional se realice a través de las cooperativas de ahorro y crédito y de las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

En esa línea, desde el año 2005 el pago de las mesadas pensionales puede ser realizado bien por las entidades financieras en una cuenta individual de ahorro o corriente del pensionado (previo convenio con las administradoras del sistema pensional), bien por las cooperativas descritas, con lo que se amplió la posibilidad real de que el pensionado sea quien elija genuinamente dónde reclamar su mesada, independiente de su ubicación en el territorio nacional.

Dicho lo anterior, es necesario hacer una breve referencia a los fondos de empleados como forma organizativa que surge en la década de los años 30 del siglo pasado, año en el que “[s]urgieron en parte de la necesidad de los empleados de las empresas por solucionar situaciones imprevistas, a través de la ayuda mutua, teniendo la posibilidad de ahorrar y solicitar créditos; y por otra parte los empleadores se dieron cuenta que a través de estas organizaciones asociativas tenían la oportunidad de resolver algunos inconvenientes institucionales, lo que los motivó a colaborar en su creación y constitución durante el comienzo, puesto que lograban ejercer sobre los Fondos de Empleados un control administrativo” (Ruano & Rubio, 2016).

Este proceso de consolidación culminaría con la expedición del Decreto Ley 1481 de 1989 y que determinó, entre otras determinaciones, el concepto de fondo de empleados, según el cual son empresas asociativas sin ánimo de lucro constituidas por trabajadores dependientes y subordinados de una misma empresa, que prestan servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, quienes a su vez se obligan a realizar un ahorro permanente.

Asimismo, indica unas características que, lejos de ser taxativas, orientan su funcionamiento: (i) los asociados pueden ser de una misma empresa, grupo empresarial o trabajadores que hagan parte de sociedades matrices y subordinadas, ante una situación de control; (ii) se constituyen con un mínimo de 10 trabajadores; (iii) es necesaria la regulación y el nombramiento del revisor fiscal y la junta directiva; (iv) tiene un compromiso de ahorro y aporte permanente de los asociados; (v) los trabajadores que conforman el fondo pueden hacer parte de empresas públicas o privadas; (vi) su vigencia es indefinida; y, como en cualquier organización de este sector (vii) exige que los asociados deben realizar el curso sobre educación solidaria.

El Capítulo V del citado decreto se establecen los servicios que la ley autoriza prestar a los fondos de empleados, como son los de ahorro y crédito, los cuales pueden prestar únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos preestablecidos; igualmente prescribe lo relacionado con la inversión de los ahorros y la extensión de los servicios de previsión y solidaridad.

Así, la actividad principal de los fondos de empleados es la de prestar servicios de ahorro y crédito, es decir realizar una actividad de interés público en razón a que corresponde al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, en los términos de la Constitución Política (SuperSolidaria, 2020).

En lo que tiene que ver con las capacidades y fortalezas de los fondos, figura un estudio realizado por Mónica Rueda y Juan Fernando Álvarez (2012) acerca del panorama de los Fondos de Empleados en Colombia, en el que se hacen importantes consideraciones sobre las fortalezas de los fondos de empleados, para lo cual resaltan prácticas organizacionales coherentes con la identidad solidaria (v.gr. eficiencia en la recuperación de la cartera de crédito, minimización del riesgo de cartera por la afectación de nómina, atención personalizada a los asociados y familia, buena imagen y reputación por la trayectoria de buenos manejos administrativos, creciente capacidad para realizar convenios con empresas prestadoras de servicios, entre otros).

No puede dejarse de lado que la gestión de los Fondos de Empleados está basada en administración por riesgos, de manera que los fondos de categoría plena deben

tener implementado un Sistema Integral de Riesgos (SIAR). Dentro de este sistema están incluidos el Sistema de Administración de Riesgo de Crédito (SARC), el Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL) y el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de activos y de Financiación del Terrorismo (SARLAFT).

De ahí que desempeñen un rol fundamental en la generación y fortalecimiento de la cultura de la previsión y el ahorro, posibilitando el acceso a educación, vivienda, salud y, en general, el crecimiento integral de sus asociados y sus familias, por lo que no son irrelevantes para el sector solidario.

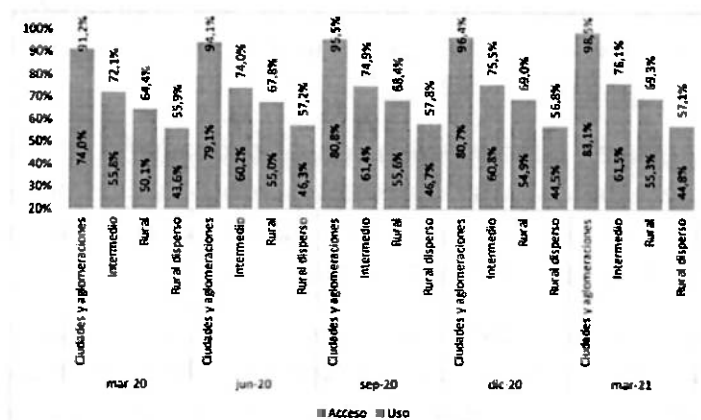
Tanto es así que, de acuerdo con el informe número 10 presentado por ANALFE (2023) y su Observatorio Socioeconómico de los Fondos de empleados, la participación de este tipo de entidades dentro del sector solidario es del 41%, las cooperativas que no ejercen actividad financiera el 50%, las que ejercen actividad financiera el 5% y las Mutuales el 3%.

Coherente con lo anterior, a diciembre 31 de 2022, los recursos ahorrados en los fondos de empleados ascendían a \$7,6 billones de pesos (41 %) y las cooperativas de ahorro y crédito (58,8%) de los depósitos totales del sector solidario de ahorro y crédito \$10.9 billones de pesos (ANALFE, 2022).

Frente a su papel en la inclusión financiera, en marzo de 2021, 32,7 millones de adultos tenían al menos un producto financiero formal, lo que representa un incremento de cerca de 0,7 millones frente a diciembre de 2020 (Banca de las Oportunidades, 2021).

En total, 32,5 millones de adultos tenían sus productos financieros con alguna entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, 1,8 millones en cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y 1,15 millones en ONG microcrediticias. (Banca de las Oportunidades, 2021). Por otra parte, es pertinente señalar que existen importantes barreras de acceso a los servicios financieros, el indicador de acceso fue superior en las ciudades y aglomeraciones (98,5%), seguido por los municipios intermedios (76,1%) y los municipios rurales (69,3% rurales y 57,1% rurales dispersos). Por su parte, el indicador de uso mostró un comportamiento similar. (Banca de las Oportunidades, 2021)

**Imagen 2. Indicador de acceso y uso a productos financieros por categorías de ruralidad**



Tomado de: Banca de las oportunidades, 2021

Ahora bien, en relación con la supervisión estatal a los fondos de empleados, conviene señalar previamente que la actividad financiera del cooperativismo está regulada por el artículo 39 y subsiguientes de la Ley 454 de 1998, donde se crean dos tipos de cooperativas: unas son las cooperativas financieras que son clasificadas como establecimientos de crédito, que pueden captar ahorro del público en general y de sus asociados, y para su funcionamiento requieren autorización previa de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien a su vez ejerce la supervisión y control.

Otras son las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que pueden captar ahorro únicamente de sus asociados, para su funcionamiento requieren de autorización previa de la Superintendencia de la Economía Solidaria, quien adicionalmente ejerce su supervisión (vigilancia, inspección y control).

En efecto, el artículo 39 de la Ley 454 de 1998 estableció que:

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

De lo anterior se tiene que únicamente las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito requieren de autorización previa para ejercer la actividad financiera, sin que la norma hiciera referencia alguna a los fondos de empleados -cuyo servicio de ahorro y crédito para los fondos de empleados está autorizado por el artículo 22 del Decreto 1481 de 1989-, por lo que estos últimos no requieren de autorización previa de la Supersolidaria para captar ahorro de los asociados ni para su funcionamiento.

Dicho lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria es quien tiene a cargo la vigilancia del sector, para lo cual tiene como función, entre otras, ejercer la supervisión (vigilancia, inspección y control) de las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, supervisión que, para el caso que nos ocupa, pende del tamaño de los activos.

En otras palabras, existen diferentes niveles de supervisión conforme a las normas aplicables a estas entidades para la prestación de servicios de ahorro y crédito, y es la Superintendencia quien anualmente publica la actualización de la clasificación de los Fondos de Empleados por categorías.

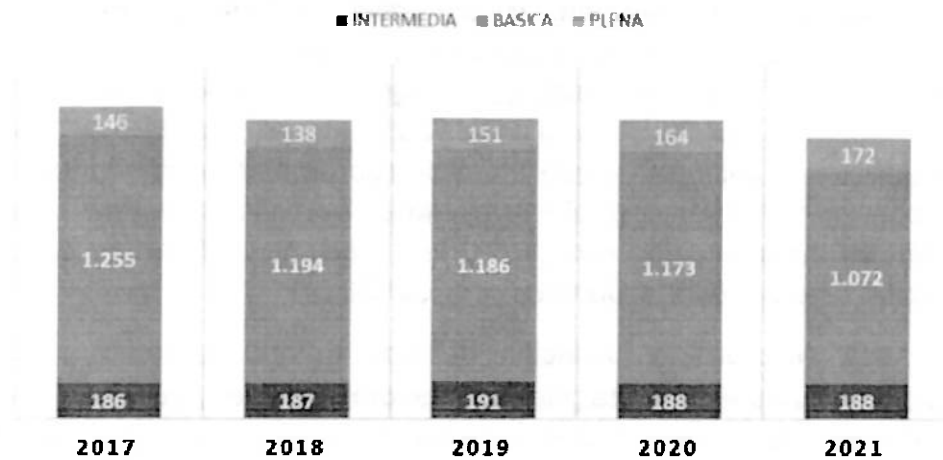
Así, desde la expedición del Decreto 344 de 2017, que adiciona Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con normas aplicables a los Fondos de Empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito, se definen 3 categorías de normas prudenciales que varían para cada vigencia según el tamaño de activos: Básica, Intermedia y Plena (Superintendencia de Economía Solidaria, 2022).

### Imagen 3. Categorización de los Fondos de Empleados

CLASIFICACIÓN FONDOS DE EMPLEADOS POR CATEGORÍAS						
ACTUALIZACIÓN ANUAL CATEGORÍAS FONDOS DE EMPLEADOS						
Parágrafo 3 del Artículo 2.11.5.1.3. del Decreto 1068 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 344 de 2017, en concordancia						
con lo señalado con el Numeral 2.1 de la Circular Externa No. 11 DE 2017, Compilada en el Numeral 1.1 del Capítulo III, Título III de la Circular Básica Contable y Financiera No 22 de 2020.						
AÑO	IPC	Información Financiera reportada por Fondos de Empleados	PLENA	INTERMEDIA		BÁSICA
			IGUAL O SUPERIOR A	SUPERIOR A	INFERIOR A	IGUAL O INFERIOR A
			\$	\$	\$	\$
2022	13.12	2022	14,316,000,000	5,157,000,000	14,316,000,000	5,157,000,000

Tomado de: Superintendencia Solidaria, Informe Fondos de Empleados. Diciembre 2022

#### Imagen 4. Evolución del número de Fondos de Empleados



Tomado de: Superintendencia de Economía Solidaria, Informe Fondos de Empleados, Junio 2022

A fin de generar el contraste necesario para plantear la necesidad de actividad legislativa, es preciso recordar que la normatividad contenida en la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, la Ley 454 de 1998, jurisprudencia y doctrina del sector, las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito pueden ejercer actividad financiera tienen una habilitación legal para que, aquellas que cumplan los requisitos establecidos, puedan pagar las mesadas pensionales.

En ese escenario, y en atención a que los fondos de empleados también hacen parte del subsector solidario de ahorro y crédito (lo cual encuentra también basamento en la clasificación del estudio de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2022), nada obsta para que, junto a las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, y las asociaciones mutuales, haga parte de la gama de organizaciones sin ánimo de lucro que captan los depósitos de los asociados.

Ahora bien, mediante la Ley 700 de 2001 el legislador autorizó a las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito a pagar mesadas pensionales, y no incluyó a los fondos de empleados entre las entidades habilitadas, sin fijar un criterio constitucionalmente admisible para ello.

Esto podría configurar una trasgresión al principio de igualdad consagrado en el texto superior, por cuanto otorga un privilegio un grupo determinado al tiempo que excluye otros asimilables.

Se resalta que en el artículo 13 Superior está establecido el principio de igualdad como un mandato de optimización, el cual debe ser materializado en la mayor medida de lo posible por las autoridades y, en especial, por el Congreso de la República al expedir las leyes, asegurando igual trato a situaciones idénticas y diferenciado ante circunstancias no asimilables<sup>1</sup>, esto es, “*hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual*” y que en la práctica habilita dos variables: de una parte, el deber de tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes; y de otra, la obligación de consideración desigual ante situaciones diferentes que ameriten una regulación diversa” (Corte Constitucional, 2020).

En efecto, esa pensión de jubilación ha sido entendida como un factor de aseguramiento de una vida digna para los mayores de edad, que, con base en las aportaciones durante su vida laboral, obtienen el derecho a una mesada periódica y se percibe a través del sistema financiero tradicional, y resulta imperativo que tanto los fondos de empleados como las citadas cooperativas, al generar el vínculo económico y social con numerosos titulares del derecho a la pensión, sean instituciones que por su esencia se constituyen en entidades adecuadas y expeditas para adelantar el proceso de pago de estos valores al contar con el instrumento esencial de vinculación económica: la cuenta de ahorro de que dispone en la organización solidaria.

Si a este análisis se suma la Ley 1902 de 2018, que establece un marco general para la libranza o descuento directo y faculta a las *cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas de ahorro y crédito* y a los *fondos de empleados* para que ordenen retenciones hasta de un 50% del monto de la pensión actuando como operadores de libranza, una vez cumplidos los requisitos para manejar los aportes o ahorros de sus asociados, el resultado será el mismo. Ello, por cuanto la autorización legal concedida supone una estructura robusta y la sujeción a los controles ejercidos por la superintendencia del ramo, así como la libre decisión de parte de los asociados de depositar allí sus ahorros, todo lo cual refuerza la capacidad que tienen estas organizaciones para garantizar el pago oportuno de las mesadas a los beneficiarios previo desembolso por parte de los administradores de los respectivos regímenes pensionales.

Siguiendo esta línea, no existe una razón válida que permita excluir a los fondos de empleados como pagadores de la pensión reconocida por las administradoras competentes, fondos a los que se les harán extensivos los requisitos para recibir la habilitación correspondiente. Aunado a ello, en garantía de los derechos de las personas que perciben la pensión, ni a los fondos de empleados ni a las cooperativas de ahorro y crédito o las multiactivas integrales con secciones de

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-250 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-084 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).



ahorro y crédito les será permitido cobrar o descontar concepto alguno asimilable a las cuotas de manejo y/o administración.

Y es en este contexto en el que surge la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, que no es otra que modificar aquellos artículos ya habilitan a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, y adicionar a los fondos de empleados, para que resulten también autorizados por el legislador para pagar las mesadas pensionales a sus asociados.

#### **4. COOPERATIVAS COMO ENTIDADES PAGADORAS Y RECAUDADORAS**

El artículo 95 constitucional, que se refiere a los deberes de los ciudadanos, menciona en el numeral 9 la obligación de *contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*.

Así, el cumplimiento de ese deber permite que el Estado cuente con los recursos económicos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población y cumplir los fines constitucionales. De allí se desprenden dos principios: el de equidad tributaria, que es una expresión concreta del principio de igualdad y se refiere a la distribución proporcional de las cargas y los beneficios tributarios entre los contribuyentes, conforme a su capacidad económica. El segundo es el de justicia tributaria, que obliga al Legislador a mantener un sistema tributario eficiente en el recaudo de los tributos, mientras trata de forma equitativa a los contribuyentes, al atender a su capacidad económica (Corte Constitucional, 2022).

Es precisamente de este último postulado de donde surge la necesidad de que el legislador ordene los elementos necesarios para garantizar el recaudo tributario, pues la ineficiencia en esta actividad *“puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos”* (Corte Constitucional, 2015).

En esa línea, la libertad de configuración del legislador en materia tributaria abarca la potestad para imponer contribuciones e impuestos, fijar los elementos de dicha obligación, incluyendo vigencias, sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables, así como la de crear los controles y sanciones en caso de incumplimiento, y las formas de cobro y recaudo (Corte Constitucional, 2009 y 2011). Todo ello encuentra límites en el respeto por los derechos fundamentales y principios constitucionales como la legalidad, la certeza e irretroactividad de los

tributos y los principios de equidad, eficiencia y progresividad (Corte Constitucional, 2022).

Descendiendo al ámbito territorial, a las dificultades propias de la evasión y elusión fiscal, se sumaron las contingencias recaudadoras generadas por la pandemia del coronavirus, lo que incidió de manera negativa en el recaudo de impuestos, tasas y contribuciones. Luego, la reactivación económica también se reflejó en un aumento en el recaudo a nivel departamental y de ciudades capitales.

**Imagen 5. Ingresos de recaudo propio en millones de pesos**

CONCEPTO	2021	% PIB	2022	% PIB	Crecimiento Real 2022 / 2021	% del Total 2021	% del Total 2022
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>28.673.393</b>	<b>2,4%</b>	<b>33.106.432</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,1%</b>	<b>87%</b>	<b>84%</b>
Impuesto de Industria y Comercio	7.168.692	0,6%	9.374.485	0,6%	15,6%	22%	24%
Impuesto Predial Unificado	6.994.223	0,6%	7.145.226	0,5%	-9,7%	21%	18%
Impuestos al Consumo	5.252.997	0,4%	5.770.996	0,4%	-2,9%	16%	15%
Cerveza	2.723.818	0,2%	3.059.708	0,2%	-0,7%	8%	8%
Licores	1.077.748	0,1%	1.058.720	0,1%	-12,2%	3%	3%
Cigarrillos y Tabaco	1.451.431	0,1%	1.662.869	0,2%	0,6%	4%	4%
Otros Ingresos Tributarios	2.535.131	0,2%	2.801.271	0,2%	-2,3%	8%	7%
Vehículos Automotores	2.037.924	0,2%	2.285.557	0,2%	-0,9%	6%	6%
Estampillas	1.722.354	0,1%	2.270.996	0,2%	16,6%	5%	6%
Registro y Anotación	1.502.583	0,1%	1.763.760	0,1%	3,8%	5%	4%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.459.490	0,1%	1.694.143	0,1%	2,6%	4%	4%
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>4.391.022</b>	<b>0,4%</b>	<b>6.525.841</b>	<b>0,4%</b>	<b>31,4%</b>	<b>13%</b>	<b>16%</b>
Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	4.201.445	0,4%	3.437.088	0,2%	-27,7%	13%	9%
Otros no tributarios	189.577	0,0%	2.504.515	0,2%	1067,9%	1%	6%
<b>TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO</b>	<b>33.064.415</b>	<b>3%</b>	<b>39.632.274</b>	<b>3%</b>	<b>6,0%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tomado de: MinHacienda, Viabilidad Fiscal Territorial 2022.

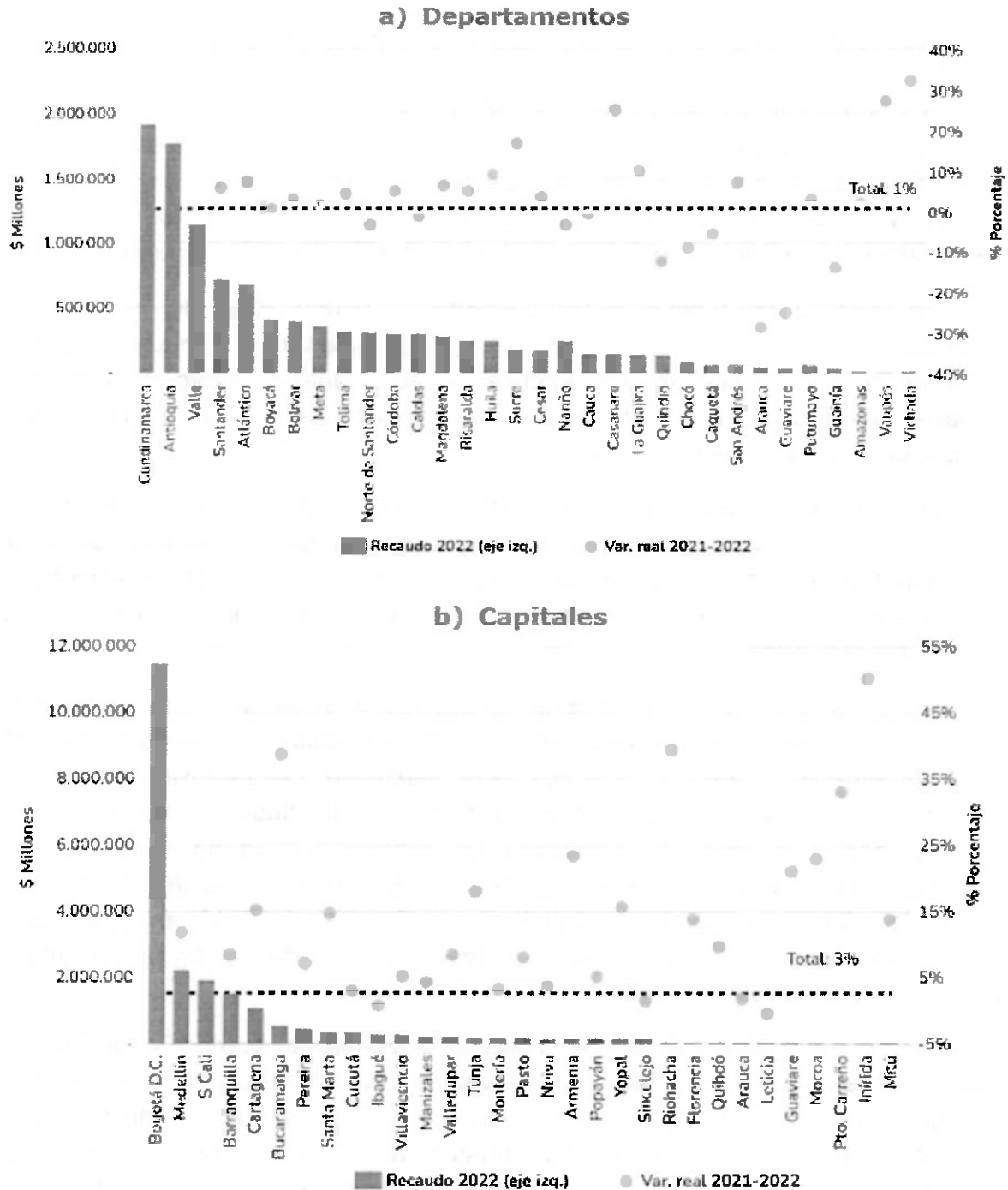
Como se aprecia en la tabla anterior, las entidades territoriales presentaron un crecimiento de los ingresos tributarios del 2,1% entre 2021 y 2022. Y, en comparación con el año 2019, el crecimiento real alcanzó el 4,3%, con lo que se ratifica la plena recuperación de los niveles observados prepandemia debido al buen desempeño de la actividad económica durante 2022, según se expuso en el mismo informe de Viabilidad Fiscal Territorial 2022:

*“En la vigencia 2022 se confirmó la recuperación de las finanzas de las Gobernaciones y Alcaldías Capitales, teniendo en cuenta la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19. Los ingresos tributarios repuntaron y alcanzaron niveles superiores a los observados prepandemia, comportamiento que se vio influenciado por el desempeño de la actividad económica y la más alta contratación (vinculada al ciclo político presupuestal en un tercer año de gobierno territorial)”.*

Así, excepción hecha del impuesto predial unificado, los imptoconsumos, vehículos y otros tributarios, la tendencia fue positiva, destacándose el impuesto de industria

y comercio y las estampillas que alcanzaron crecimientos de doble dígito. La dinámica del recaudo tributario en departamentos y ciudades capitales se aprecia más claramente en las siguientes gráficas:

**Imagen 6. Dinámica del recaudo tributario 2022 en millones de pesos y porcentajes**



Tomado de: MinHacienda, Viabilidad Fiscal Territorial 2022.

De allí que, en las vigencias 2021 y 2022, el 66% de los departamentos y el 94% de las ciudades capitales contabilizaron crecimientos reales de su recaudo tributario, siendo Inírida, Vaupés, Riohacha y Bucaramanga las ciudades con mayores tasas de crecimiento.

Si se quiere ser más preciso en la problemática presupuestal de los territorios, la mirada debe fijarse en la dependencia de recursos de transferidos por parte de la Nación y la disminución del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, así como la forzosa aplicación del procedimiento tributario nacional, la inexistencia de desarrollos tecnológicos que apoyen las funciones de recaudo, fiscalización y control, y la debilidad de la estructura administrativa y del personal, a cuya desaparición contribuirían unos sistemas de tributación eficientes (Vidarte, 2018).

En ese proceso de búsqueda de aumento y sostenibilidad de los ingresos recaudados en los respectivos territorios, que la plataforma habilitada para los recaudos constituye un elemento fundamental, por cuanto el ciudadano obligado a pagar el tributo debe contar con las herramientas necesarias y a su alcance para cumplir con los pagos respectivos.

Y es aquí donde las organizaciones solidarias desempeñan un rol relevante: una vez se acrediten como entidades recaudadoras, brindarán a sus asociados la posibilidad de recaudar el tributo para luego consignarlo a favor de las secretarías de hacienda respectivas y que estas puedan disponer de los recursos con la inmediatez requerida.

En efecto, la Ley 454, que ordena la economía solidaria, indica que estas organizaciones son "*creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros*" (Ley 454, art. 2). Esto se complementa con el artículo 8 del mismo cuerpo jurídico, según el cual las entidades de economía solidaria realizarán sus operaciones para establecer redes de intercooperación a nivel territorial o nacional mediante planes económicos, sociales y culturales que podrán referirse al intercambio de servicios y demás actividades que tiendan a lograr una mayor promoción y desarrollo (Ley 454, art. 8).

De lo anterior (obligación de tributar, actividad recaudadora, economía solidaria), se colige que la autorización a las cooperativas de ahorro y crédito para que puedan ser parte de los convenios de recaudo de tributos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrados por las secretarías de hacienda distritales, municipales y departamentales representa un impacto positivo en la disminución de la evasión y el seguimiento a los valores recaudados, con lo que esta nueva alternativa de recaudo -fortalecido además desde la promoción que se haga al interior de las

organizaciones solidarias- incidirá en las metas tributarias de la nación y, en específico, en las finanzas públicas territoriales.

A esta altura debe precisarse que los alcaldes y gobernadores o a quien deleguen, tendrán la facultad de expedir los actos administrativos de autorización a las entidades financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas financieras legalmente constituidas en el país y vigiladas que cumplan con los requisitos exigidos para el recaudo de tributos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses.

Para ello, y de acuerdo a lo mencionado en el artículo 4 del proyecto, podrán fijar los requisitos técnicos, financieros y jurídicos para postularse como entidad recaudadora y suscribir el convenio de recaudo, así como procedimientos y actuaciones para conceder y cancelar la autorización, y las condiciones para la prestación del servicio de recaudo, lo que incluye la aplicación de sanciones a que hubiere lugar. De la misma manera, deberá regularse lo relacionado con el manejo de los recursos públicos, la reserva de la información tributaria y demás asuntos que ameriten ordenación por la potencialidad de generar riesgos para el erario, para el contribuyente y aquellos relacionados con lavado de activos y financiación del terrorismo.

Así, se propone adicionar un numeral al artículo 49 de la Ley 454 de 1998, en el que se enlistan las operaciones que el legislador autorizó realizar a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas o integrales – sección de ahorro y crédito. Con ello, estas organizaciones solidarias podrán ser parte de la red de recaudo de tributos y demás recursos en favor del fisco de orden territorial.

Aunado a ello, en el artículo 4 se incorporan los parámetros técnicos que estableció la SuperSolidaria en la Circular externa número 5 del 04 de abril de 2013, donde imparte instrucciones para prestar servicios de recaudo a empresas públicas y/o privadas.

## **5. AUTORIZACIÓN PARA INVERSIONES DE LIQUIDEZ.**

Siguiendo la línea de libertad en la configuración legislativa planteada en el anterior acápite, y sin trasgredir ningún límite o desconocer garantías constitucionales, al legislador le es dado autorizar las inversiones de liquidez.

Con ello nuevamente se persigue la realización de un fin estatal como la solidaridad, pues permitir que los dineros provenientes de los excedentes de liquidez se depositen en cooperativas de ahorro y crédito a título de certificados de depósitos a término (CDATS) o depósitos de ahorros, fortalecerá el sector cooperativo y aumentará su participación en el sector. Por esta vía, existe la posibilidad de que la

medida impacte de manera positiva en la oferta de créditos a la ciudadanía de bajos recursos y capacidad de endeudamiento que no califica para recibir un préstamo por parte de un banco, pues esa liquidez podría mejorar las condiciones y tomarse en un apoyo fundamental para el financiamiento de iniciativas de la economía popular y solidaria.

Esto permite flexibilizar la regla histórica según la cual tan solo un tipo de organizaciones vigiladas por la SuperFinanciera podrían ser las destinatarias de la constitución de los títulos de inversión. Así, ampliar el catálogo de entidades en las cuales se pueden invertir los excedentes de liquidez, dinamiza el sector financiero y abre un camino importante para aquellas organizaciones de origen solidario.

Lo enunciado también daría aplicación a los principios establecidos en el artículo 333 Superior, el cual consigna que la libre competencia económica es un derecho y que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias.

Esta autorización no significa el desconocimiento de los parámetros de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia con el propósito de garantizar el interés público al que refiere el artículo 335 Superior que a la letra dice:

*Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.*

Esto implica, como bien lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-331 de 2020, mantener (i) la inspección, que se refiere a la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la vigilancia, que alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad o entidad sometida a ella; y (iii) el control en estricto sentido, el cual abarca la posibilidad de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión de la entidad controlada y la imposición de sanciones.

Asimismo, en ese camino se está cumpliendo un fin previsorio en las finanzas públicas, de manera que se garantiza una liquidez en favor de las entidades territoriales y se facilita el financiamiento de proyectos a mediano y largo plazo al convertirse los depósitos en una fuente de recursos adicional, al provenir de meros excedentes.

Conviene recordar que, en el marco de la emergencia declarada por el coronavirus, el Gobierno nacional expidió decretos legislativos como el 562 del 15 de abril de 2020, que ordenó crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública para financiar el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. Nótese cómo los títulos terminan siendo un importante insumo a la hora de financiar los gastos de la Nación.

Aunado a ello, se reitera, la norma daría plena aplicación al principio de la libre competencia, según el cual deben primar condiciones de igualdad en esas dinámicas porque de allí deriva un bienestar para los consumidores y para el sector económico, con lo cual se promueve un mayor desarrollo en la nación.

Así, usando la facultad que tienen las cooperativas de ahorro y crédito para captar recursos del público, y ampliando ese alcance a las entidades del orden territorial, se materializaría el fortalecimiento al sector solidario, al tiempo que se contribuye al robustecimiento de las finanzas públicas.

## **6. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO**

Con el fin último de materializar el robustecimiento del sector solidario, el presente proyecto propone cinco artículos que, de contera, tendrán otros impactos positivos:

El primero adiciona la Ley 454 de 1998, específicamente el artículo 49, para lo cual agrega al listado de operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales la de celebrar convenios con entidades públicas territoriales, empresas e instituciones del estado, empresas de economía mixta y entidades privadas. Ello, con el fin de que manejen recursos y recauden tributos, tasas, contribuciones, servicios públicos y privados.

El segundo y tercer artículo modifican los artículos 2 y 5 de la Ley 700 de 2001, con lo que se completa la regulación necesaria para que las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito, y los Fondos de Empleados de categoría plena cuenten con la autorización legal para pagar la mesada pensional a sus asociados, prestación económica que previamente fue reconocida por la administradora de pensiones respectiva.

Por su parte, el artículo 4 permite que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial (con participación pública superior al 50%), inviertan los excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término (CDATS)

o depósitos de ahorros en cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la SuperSolidaria.

## 7. CONCLUSIONES.

Las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y el Decreto 1481 de 1989, normas que sumadas a los mandatos constitucionales imponen una especial protección y tratamiento en favor de las organizaciones solidarias dada su importancia en la generación de promoción del ahorro y el desarrollo social, mediante la atención a las necesidades de los asociados y sus familias, todo lo cual contribuye a la materialización de la *solidaridad* con fin del Estado.

Así, conviene adoptar un nuevo esquema regulatorio que, de una parte, permita los depósitos de parte de las entidades administradoras de los regímenes pensionales a los fondos de empleados y cooperativas habilitadas, para que estos a su vez lo paguen a los asociados pensionados, y de otra, habilite a las organizaciones solidarias definidas a ser entidades recaudadoras de tributos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrados por las secretarías de hacienda del nivel distrital, municipal y departamental, con lo cual se originará un nuevo flujo dinerario que contribuirá a afianzar el sector solidario en términos del comportamiento financiero y solvencia patrimonial, aumentando las operaciones y probablemente la autorización de créditos. A esto se suman los beneficios a la población pensionada que, se reiteran, verán ampliadas las posibilidades de elegir dónde recibir el giro de su mesada y evitar complejos desplazamientos para el cobro respectivo, así como dotar al contribuyente de una robusta estructura para el pago de sus obligaciones tributarias.

En esta misma línea, el Estado logra una importantísima triada al garantizar las condiciones de igualdad y competencia a las organizaciones del sector solidario, fortalecer este sector y contribuir al robustecimiento de las redes de recaudo tributario así como a la sostenibilidad fiscal territorial.

Las anteriores consideraciones, nos llevan a proponerle al Honorable Congreso de la República que se permita que, (i) además de las cooperativas especializadas, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados de categoría plena que cuentan con una supervisión exigente y rigurosa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, sean habilitados para pagar las mesadas a sus asociados pensionados, que a la fecha asciende a trescientos cincuenta mil pensionados aproximadamente.



De igual forma, (ii) se propone que aquellos fondos de categoría diferente a la plena puedan adelantar ese pago, siempre y cuando cuenten con autorización del ente de supervisión y previamente acrediten condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica para prestarle el servicio a sus asociados pensionados.

Para concluir, (iii) se propone habilitar a las cooperativas de ahorro y crédito a la sección de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas para, previo el cumplimiento de los requisitos definidos previamente, recauden los tributos del nivel territorial y posteriormente los consignen a orden de las entidades.

## 8. MARCO NORMATIVO

Se referencia la normatividad relacionada con el asunto aquí sometido a consideración.

- La *solidaridad* en la Constitución Política de Colombia: la solidaridad como fundamento del Estado (artículo 1°); derecho de asociación de los trabajadores el (artículo 38); formas asociativas de ejecución de programas de vivienda (artículo 51); protección y promoción de las formas asociativas y solidaria de propiedad (artículo 58); promoción del acceso a la propiedad y en particular de los trabajadores y las organizaciones solidarias en los procesos de privatización (artículo 60); obligación del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra en forma individual y asociativa (artículo 64) y la obligación del Estado de fortalecer las organizaciones solidarias y promover el desarrollo empresarial (artículo 333).
- Ley 79 de 1988, mediante la cual se actualizó la legislación cooperativa.
- Decreto Ley 1481 de 1989, mediante el cual se crearon los fondos de empleados.
- Ley 454 de 1998, mediante la cual se definió el marco conceptual de la economía solidaria, crea la Superintendencia Solidaria, entre otras entidades.
- Ley 1391 de 2010, mediante la cual se modificó el Decreto Ley 1481 de julio 7 de 1989, que consagra la naturaleza jurídica, características, constitución y régimen interno de los Fondos de Empleados.

## 9. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones

a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.(...)”*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

En ese sentido, se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría configurar un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que haga parte de las juntas directivas u órganos directivos de Fondos de Empleados.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## 10. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2023, esta iniciativa legislativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno, por lo que no requiere un análisis de impacto fiscal.

## 11. REFERENCIAS

Analfe. (30 de junio de 2022). Observatorio Socioeconómico de Fondos de Empleados a diciembre de 2021. *Boletín semestral ANALFE, Edición número 8*. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://www.analfe.org.co/upload/Observatorio%20socioeconómico%20Analfe%20-%208ta%20Publicación.pdf>

Banca de Oportunidades (2021). Reportes de inclusión financiera. Obtenido de: [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-03/Version\\_Final\\_Reporte\\_Inclusion.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-03/Version_Final_Reporte_Inclusion.pdf)

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

Corte Constitucional, Sentencias C-664 de 2009 y C-883 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, respectivamente.

Corte Constitucional, Sentencia C-492 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sentencia T-035 de 2017. Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas  
Corte Constitucional, Sentencia C-322 de 2022, M.P. Hernán Correa Cardozo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE. (9 de Octubre de 2020). Proyecciones y retroproyecciones de población departamental para el periodo 1985-2017 y 2018-2050 con base en el CNPV 2018. *Serie departamental de población por área, para el periodo 2018 -2050*. Recuperado el 21 de Agosto de 2022, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeación. (27 de Septiembre de 2021). Política pública para el desarrollo de la economía solidaria. *Documento CONPES 4051*. Bogotá D.C.

Fecolfin - Federación especializada de Cooperativas de Ahorro y Crédito & Financieras de Colombia (2022). Desempeño Financiero de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Obtenido en <https://www.fecolfin.coop/wp-content/uploads/2023/07/investigacion-dic-2022.pdf>

Galvis, Mónica Andrea & Galvis, Rueda & Alvarez, Juan Fernando & Rodríguez, Álvarez. (2013). Una mirada a los fondos de empleados en Colombia. *Gestion y sociedad*. 5. 75-86. Obtenido de: <https://www.researchgate.net/publication/304039970> Una mirada a los fondos de empleados en Colombia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF. (junio de 2022). Hoja de ruta subsector solidario de ahorro y crédito. *Estudio*. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de Viabilidad Fiscal Territorial 2022. Obtenido de [https://www.inversionsocial.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages\\_viabilidadfiscalterritorial/viabilidadfiscalterritorial2022](https://www.inversionsocial.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_viabilidadfiscalterritorial/viabilidadfiscalterritorial2022)

Pardo-Martínez, L. P. y Huertas de Mora, M. V. (2014). La historia del cooperativismo en Colombia: hitos y periodos. *Cooperativismo & Desarrollo*, 104(22), 49-61. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v22i104.970>.

La República (2017). Cuáles son las principales ventajas y desventajas de los fondos de empleados. Obtenido de: <https://www.larepublica.co/finanzas-personales/ventajas-y-desventajas-de-los-fondos-de-empleados-2529851>.

Ruano & Rubio (2016). El impacto que tienen los fondos de empleados, en Bogotá, en el bienestar laboral de sus asociados. Universidad de la Salle. Bogotá. Obtenido en:

[https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1486&context=maest\\_administracion](https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1486&context=maest_administracion)

Superintendencia Solidaria (2013). Circular Externa No. 005 del 04 de abril de 2013, sobre prestación de servicios de recaudo.

Superintendencia Solidaria (2020). Conceptos jurídicos y contables. Obtenido de [https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/conceptos\\_juridicos\\_y\\_contables/concepto\\_unificado\\_-\\_operaciones\\_permitidas\\_a\\_las\\_organizaciones\\_solidarias.pdf](https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/conceptos_juridicos_y_contables/concepto_unificado_-_operaciones_permitidas_a_las_organizaciones_solidarias.pdf)

Superintendencia de Economía Solidaria (2022) Informe Fondos de Empleados Nivel de supervisión I, II, III.

Superintendencia Solidaria (2022). Clasificación de los Fondos de empleados por categorías. Obtenido de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/entidades-vigiladas/fondo-de-empleados>

Superintendencia Solidaria (2022). Centro de Analítica. Obtenido de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/centro-de-analitica>

Superintendencia Solidaria (2022). Conceptos jurídicos y contables. Obtenido de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/conceptos-juridicos-y-contables>

Vidarte González, Juan José (2020). Recaudo de impuestos nacionales y subnacionales en Colombia. Obtenido en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/7288/10991>



CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 08 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 111 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Juan

Carlos Vargas Soler

  
SECRETARIO GENERAL