



Asociación de micro, pequeñas y medianas empresas a cooperativas que ejercen actividad financiera

**Unidad de Proyección
Normativa y Estudios de
Regulación Financiera - URF**

Autores:

Daniel Camilo Quintero Castro
Subdirector de regulación prudencial

Derenis López Meza
Asesora

Andrés Felipe Clavijo Bolaños
Profesional especializado

**Bogotá – Colombia
Enero 2023**

Resumen

El artículo 24 de la Ley 2069 de 2020 autorizó a las cooperativas para asociar micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), y su parágrafo primero atribuyó al Gobierno nacional la reglamentación de: i) las condiciones que deben cumplir las Mipymes para asociarse a las cooperativas; ii) los requisitos que deben cumplir las cooperativas para preservar su propósito de servicio y su carácter no lucrativo; y iii) las condiciones para garantizar que las Mipymes no participen directa o indirectamente de los beneficios y prerrogativas que la ley les otorga a las cooperativas. Establece dicha disposición, que la reglamentación debe realizarse en el marco de la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria.

De acuerdo con el anterior marco de ley, el presente Documento Técnico contiene el análisis que sustenta la propuesta de reglamentación para que las cooperativas que ejercen actividad financiera, es decir, las cooperativas financieras, las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, puedan desarrollar la asociación de Mipymes. La reglamentación para la asociación de Mipymes para los demás tipos de cooperativas está siendo adelantada por el Ministerio del Trabajo.

Palabras Clave:

Cooperativas financieras

Cooperativas de ahorro y crédito

Asociación de Mipymes

Tabla de contenido

Resumen	1
Contexto	4
Ley de Emprendimiento	4
Facultad para operar con Mipymes	4
Marco normativo vigente	5
Acreditación de tamaño	5
Propósito de servicio y carácter no lucrativo	6
Extensión de beneficios y prerrogativas de ley	8
Gestión de conflictos de interés	9
Experiencia internacional	10
México	10
Ecuador	10
Costa Rica	11
Reino Unido	12
Propuesta normativa	13
Comentarios	15

Contexto

Ley de Emprendimiento

El Congreso de la República expidió la Ley 2069 de 2020 con un conjunto de iniciativas orientadas a promover el crecimiento, la consolidación y la estabilidad de las empresas en Colombia¹. Su exposición de motivos resaltó que una de las principales limitantes para alcanzar dichos objetivos es la estructura de financiamiento de los microempresarios. De acuerdo con las cifras del DANE y Banca de las Oportunidades (2019), sólo el 20,6% de los microempresarios en Colombia tuvo acceso a un crédito formal en los últimos 6 meses a la encuesta; los micronegocios se financiaron principalmente con ahorros personales (61,2%) y préstamos familiares (10,1%)².

Considerando lo anterior, la Ley de Emprendimiento planteó diversas herramientas para incrementar la oferta de financiamiento para las microempresas. Entre ellas, el artículo 24 autorizó a las cooperativas para asociar Mipymes y, de esta manera, les permitió el acceso a los servicios de ahorro y crédito que prestan tales organizaciones.

Facultad para operar con Mipymes

Antes de la expedición de la Ley 2069 de 2022, y de acuerdo con las disposiciones de la Ley 79 de 1988, las cooperativas que desarrollan actividad financiera podían asociar Mipymes, no por esta condición, sino por estar comprendidas dentro de las siguientes posibilidades de asociación: i) personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro y, ii) empresas con ánimo de lucro en las cuales trabajaran los propietarios y prevaleciera el trabajo familiar o la asociación³. Por otra parte, las cooperativas podían extender sus servicios al público no afiliado siempre que ello fuera necesario para promover el interés social o el bienestar colectivo⁴.

En 1998, la Ley 454 precisó que las cooperativas financieras eran las únicas cooperativas que podían decidir autónomamente prestar servicios a terceros no asociados. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) requerían de una autorización previa de la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) para extender sus servicios a personas jurídicas que no pudieran asociarse a las cooperativas. Esta autorización estaba supeditada a que los futuros destinatarios

¹ Artículo 1 de la Ley 2069 de 2020.

² Encuesta de Micronegocios del DANE (2019) y Encuesta de Demanda de Inclusión Financiera de Banca de las Oportunidades (2019).

³ Artículo 21 de la Ley 79 de 1988, previa modificación por el artículo 24 de la Ley 2069 de 2020.

⁴ Artículo 10 de la Ley 79 de 1998.

de los servicios de las CAC estuvieran ubicados en una región en la que no operara ningún establecimiento de crédito⁵.

Bajo estas reglas las cooperativas que realizan actividad financiera han otorgado microcréditos empresariales y cartera comercial a lo largo de los últimos 30 años. En julio de 2022, el saldo bruto agregado de dichas carteras fue de \$4,1 billones de pesos⁶, con una participación del 20% en la cartera bruta total de las CAC y del 24% en las Cooperativas Financieras (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de la cartera bruta en cooperativas que desarrollan actividad financiera.



Fuente: URF con datos SES y SFC

Marco normativo vigente

Las condiciones mínimas por reglamentar que establece el párrafo primero del artículo 24 de la Ley 2069 de 2020- esto es: i) las condiciones que deben cumplir las Mipymes para asociarse a las cooperativas; ii) los requisitos que deben cumplir las cooperativas para preservar su propósito de servicio y su carácter no lucrativo; y iii) las condiciones para garantizar que las Mipymes no participen directa o indirectamente de los beneficios y prerrogativas que la ley les otorga a las cooperativas, ya cuentan con disposiciones aplicables en el marco normativo actual.

Acreditación de tamaño

Frente a los requisitos que deben cumplir las Mipymes para asociarse a una cooperativa, la Ley de Emprendimiento resaltó que las organizaciones de la economía solidaria deberían ser clasificadas como Mipymes en los términos establecidos por el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019. Estas normas establecen que el único criterio para determinar el tamaño de una empresa es el valor de las ventas brutas anuales, equivalente al nivel anual de

⁵ Artículo 39 y párrafo 3 del artículo 41 de la Ley 454 de 1998.

⁶ \$3,1 billones fueron colocados por las cooperativas de ahorro y crédito y \$1,0 billón por las cooperativas financieras.

ingresos por actividades ordinarias, y que su clasificación varía en función del sector económico en el que opere (ver tabla 1). En caso de que las empresas a clasificar no operen en ninguno de los sectores previstos por la norma, se aplicarán los rangos previstos para el sector manufacturero⁷.

Tabla 1. Rangos para la definición del tamaño empresarial.

SECTOR	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA
Manufacturero	Inferior o igual a 23.563 UVT.	Superior a 23.563 UVT e inferior o igual a 204.995 UVT.	Superior a 204.995 UVT e inferior o igual a 1'736.565 UVT.
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
Comercio	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Fuente: Artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Propósito de servicio y carácter no lucrativo

La Ley de Emprendimiento establece la necesidad de garantizar que la asociación de Mipymes no desvirtúe el propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de las cooperativas⁸.

De acuerdo con las características que aplican a las organizaciones de economía solidaria según el marco legal vigente, es pertinente concluir que el primer requisito busca evitar un escenario en el cual las cooperativas prioricen la asociación y prestación de servicios a personas jurídicas con ánimo de lucro que no guardan armonía con su objeto social y su vínculo de asociación, desfavoreciendo a los asociados personas naturales. Es de resaltar que la economía solidaria tiene como finalidad promover el desarrollo integral del ser humano y garantizar una participación equitativa entre sus miembros⁹. En este sentido, la Ley 79 de 1988 y la Ley 454 de 1998 establecen las siguientes disposiciones orientadas a preservar dichos principios:

- Las cooperativas deben garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus asociados sin considerar el valor de sus aportes (art. 5 - L.79/88 y art. 6 – L.454/98).

⁷ Parágrafo 2 del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

⁸ Dicho requisito proviene del artículo 10 de la Ley 79 de 1988, el cual establece que las cooperativas podrán asociarse con entidades de otra naturaleza jurídica, a condición de que dicha asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social y que con ella no se desvirtúe ni su propósito de servicio, ni el carácter no lucrativo de sus actividades.

⁹ Artículo 5 de la Ley 454 de 1998.

- Ninguna cooperativa tiene permitido realizar prácticas que impliquen una discriminación social, económica, política o religiosa (art. 6 - L.79/88 y art. 13 – L.454/98).
- Todos los asociados tienen derecho a utilizar los servicios de la cooperativa y realizar con ella operaciones propias de su objeto social (art. 23 - L.79/88).
- Los asociados tienen derecho a fiscalizar la gestión de la cooperativa (art. 23 - L.79/88).
- A cada asociado le corresponderá un solo voto en las asambleas (art. 33 - L.79/88).
- Ninguna persona jurídica podrá tener más del 49% de los aportes sociales de una cooperativa (art. 50 - L.79/88).

El segundo requisito busca evitar que la asociación y la operación con Mipymes afecte la ausencia de ánimo de lucro de las cooperativas. El artículo 4 de la Ley 79 de 1988 indica que se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro cuando se cumplen las siguientes dos condiciones: i) que sus estatutos establezcan la irrepartibilidad de sus reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial; y ii) que sus excedentes se destinen a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los excedentes a través del uso de sus servicios o mediante la participación en trabajo. Lo anterior, sin perjuicio de amortizar los aportes sociales y preservar su valor real.

En el mismo sentido, el artículo 5 de la Ley 79 de 1988 señala que las cooperativas deben establecer la irrepartibilidad de sus reservas sociales y, en caso de liquidación, la de su remanente patrimonial. Por otra parte, los artículos 54 y 55 de la misma ley establecen que los excedentes que se generen deberán cubrir en primer lugar las pérdidas de ejercicios anteriores y, en ausencia de éstos, repartirse de la siguiente manera:

- Un 20%, como mínimo, para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales.
- Un 20%, como mínimo, para el fondo de educación.
- Un 10%, como mínimo, para el fondo de solidaridad.
- El 50% remanente podrá aplicarse en todo o en parte de la siguiente manera:
 - Destinándolo a la revalorización de aportes, para preservar su valor real.
 - Destinándolo a servicios comunes y seguridad social.
 - Retornándolo a los asociados a través del uso de sus servicios o mediante la participación en trabajo.
 - Destinándolo a un fondo para amortizar los aportes de los asociados.

La amortización de aportes a la que hace referencia el último punto consiste en devolver a los asociados parte de los aportes sociales realizados, previa autorización de la asamblea general. De acuerdo con el artículo 52 de la Ley 79 de 1988, esta amortización únicamente será

procedente cuando, a juicio de la asamblea, la cooperativa haya alcanzado un grado de desarrollo económico que le permita realizar los reintegros, sin comprometer la oferta o proyección de sus servicios. Esta devolución de aportes no vulnera la ausencia de ánimo de lucro siempre y cuando se realice atendiendo los mencionados requisitos de ley.

Frente lo anterior, es necesario considerar que la junta de vigilancia, en el marco de sus funciones de control social¹⁰, cuenta con competencias para verificar que no se vulnere la ausencia de ánimo de lucro. Por su parte, la SES tiene entre sus objetivos y finalidades supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de sus vigiladas¹¹.

Extensión de beneficios y prerrogativas de ley

La Ley de Emprendimiento plantea la importancia de garantizar que la vinculación de Mipymes a las cooperativas no conlleve a una transferencia directa o indirecta de los beneficios y prerrogativas que la ley les otorga a las cooperativas. Esta restricción ya se encontraba establecida en los numerales 2 del artículo 6 de la Ley 79 de 1998 y del artículo 13 de la Ley 454 de 1998.

Entre los beneficios y prerrogativas que la ley les otorga a las cooperativas que desarrollan actividad financiera se encuentran, entre otros, los siguientes:

- **Tarifa preferencial del impuesto de renta:** las cooperativas pertenecen al Régimen Tributario Especial y, en este sentido, tributan sobre excedentes a una tarifa única especial del 20% (art. 19-4 del Estatuto Tributario).
- **Excepción de anticipo de renta:** las cooperativas están exceptuadas de pagar el anticipo del impuesto a la renta (art. 1.2.1.4.5.8 del Decreto 1625 de 2016).
- **No aplicación de renta por comparación patrimonial:** las cooperativas no están obligadas a determinar renta por el sistema de comparación patrimonial (art. 1.2.1.5.2.6 del Decreto 1625 de 2016)¹².
- **Excepción de renta presuntiva:** las cooperativas se encuentran exentas del impuesto a la renta presuntiva (art. 191 del Estatuto Tributario¹³).

¹⁰ Artículo 59 de la Ley 454 de 1998 y artículo 49 de la Ley 79 de 1998.

¹¹ Numeral 5 del artículo 35 de la Ley 454 de 1998.

¹² El sistema de renta por comparación patrimonial es un control para identificar la evasión de impuestos que consiste en verificar que el incremento patrimonial de un año a otro sea consistente con los ingresos del contribuyente. (<https://www.gerencie.com/renta-por-comparacion-patrimonial.html>)

¹³ En todo caso, la tarifa de renta presuntiva es de 0% a partir del año gravable de 2021 (art. 188 del Estatuto Tributario).

- **Excepción de embargabilidad del salario:** todo salario puede ser embargado a favor de una cooperativa hasta en un 50% (art. 156 del Código Sustantivo del Trabajo¹⁴).
- **Excepción de embargabilidad de prestaciones sociales:** las prestaciones sociales podrán ser embargadas con el fin de cubrir créditos a favor de las cooperativas (art. 344 del Código Sustantivo del Trabajo¹⁵).

Los beneficios señalados no pueden ser transferidos a los asociados de las cooperativas, independientemente de si estos son personas naturales o jurídicas. Por una parte, los beneficios tributarios se otorgan a título personal, por lo cual únicamente son aplicables a los contribuyentes señalados para tal efecto por el régimen tributario. Por otra, las excepciones que habilitan la embargabilidad parcial del salario y de las prestaciones sociales únicamente aplican cuando estén destinadas a cubrir obligaciones a favor de las cooperativas, no de sus afiliados.

Gestión de conflictos de interés

Finalmente, también es necesario resaltar que la normativa vigente ya cuenta con disposiciones que buscan mitigar la existencia de conflictos de interés entre las cooperativas y sus afiliados. Los siguientes aspectos resultan relevantes en el marco de la autorización de asociación de Mipymes a las cooperativas:

- El artículo 48 de la Ley 454 de 1998 prohíbe que una cooperativa financiera realice inversiones de capital en otra cooperativa financiera y el artículo 50 de la misma ley prohíbe que una CAC realice aportes de capital en una cooperativa financiera, en otra cooperativa especializada de ahorro y crédito o en una cooperativa multiactiva e integral con sección de ahorro y crédito.
- Los párrafos 2 de los artículos 48 y 50 de la Ley 454 de 1998 prohíben que las cooperativas financieras y las CAC realicen aportes de capital en sus asociados.
- Los asociados de las cooperativas son simultáneamente aportantes, usuarios y gestores de la cooperativa. El artículo 33 de la Ley 79 de 1998 establece que los asociados-personas jurídicas participaran en las asambleas generales mediante su representante legal o quien este designe. Con el fin de mitigar conflictos de interés, el artículo 36 de dicha ley establece que los representantes de personas jurídicas que sean elegidos por la asamblea de asociados como miembros del consejo de administración, deberán cumplir sus funciones velando por el interés de la cooperativa y no por el de la persona jurídica que representan.

¹⁴ Como regla general, el salario mínimo no puede ser embargado y el excedente del salario frente a dicho nivel solo puede ser embargado hasta en una quinta parte (art. 154 y 155 del Código Sustantivo del Trabajo).

¹⁵ Como regla general, las prestaciones sociales son inembargables (art. 344 del Código Sustantivo del Trabajo).

Experiencia internacional

En esta sección se presenta la experiencia de México, Ecuador, Costa Rica y Reino Unido en materia de asociación de personas jurídicas (entre las que se encuentran las Mipymes) a cooperativas que realicen actividad financiera.

México

El artículo 2 de la Ley General de Sociedades Cooperativas de México establece que las cooperativas son organizaciones sociales integradas únicamente por personas naturales (físicas). Los representantes de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP) han planteado en múltiples ocasiones la necesidad de permitir la asociación de personas jurídicas (morales) para que su financiamiento pueda destinarse a otro tipo de cooperativas, como las de producción o consumo. A la fecha, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos no ha realizado ajustes legislativos que lo permita.

Ecuador

El artículo 445 del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) del Ecuador establece que la base social de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) puede conformarse por personas naturales o jurídicas. La norma no condiciona la asociación de las empresas a requisitos de tamaño o ánimo de lucro. No obstante, el marco normativo sí contempla disposiciones específicas que regulan la relación de las CAC con asociados personas jurídicas. Entre éstas se resaltan las siguientes:

- **Inhabilidades:** no podrán ser elegidos como representantes de la Asamblea General los socios que mantengan vínculos contractuales con la Cooperativa no inherentes a la calidad de socio (Art. 36 LOEPS).
- **Competencia desleal:** los miembros, asociados y socios, bajo pena de exclusión, no podrán competir con la organización a la que pertenezcan, realizando la misma actividad económica que ésta, ni por sí mismos, ni por intermedio de terceros (Art. 11 LOEPS).
- **Pérdida de calidad de socio:** la calidad de socio de una cooperativa se pierde, entre otras causas, por la pérdida de la personalidad jurídica (Art. 30 LOEPS).
- **Partes vinculadas:** se consideran personas vinculadas a la administración de las CAC: (i) las personas jurídicas en las cuales los administradores o funcionarios que aprueban operaciones de crédito posean directa o indirectamente más del 3% del capital de dichas sociedades; y (ii) las personas jurídicas en las que los cónyuges, los convivientes, los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad de los administradores o de los funcionarios que aprueben operaciones de crédito posean acciones por un 3% o más del capital de dichas sociedades” (Art. 216 COMF).

- **Incremento artificial del capital:** las CAC tienen prohibido conceder créditos, directos, indirectos o contingentes con el objeto de que su producto sea destinado, directa o indirectamente, a la suscripción y pago de acciones o participaciones de la propia entidad o de cualquier otra del grupo financiero o grupo popular y solidario a la que pertenece (Art. 255 COMF).
- **Vinculación con el sector financiero:** las entidades financieras privadas no pueden ser socios de una entidad del sector financiero popular y solidario (Art. 424 COMF).
- **Prohibiciones adicionales:** (i) Las CAC tienen prohibido conceder preferencias o privilegios a los socios. (ii) Los directivos de las CAC tienen prohibido utilizar su condición y los recursos de la entidad para establecer relaciones contractuales, profesionales, laborales o de servicios personales, directa o indirectamente, con otras personas u organizaciones.

Costa Rica

Por regla general, las CAC en Costa Rica solo pueden realizar actividades de intermediación con sus propios asociados, los cuales únicamente pueden ser personas naturales o personas jurídicas sin ánimo de lucro¹. No obstante, en noviembre de 2020, la asamblea legislativa de Costa Rica generó una excepción normativa que permite a las CAC realizar operaciones de captación y colocación con Mipymes que sean totalmente propiedad de sus asociados².

Las operaciones con Mipymes únicamente pueden ser realizadas por las CAC vigiladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), previa autorización de esta. Para ser vigiladas por la SUGEF las CAC deben contar con activos superiores a \$40.000 millones de colones costarricenses (equivalentes a \$283.221 millones de pesos colombianos)¹⁶. Asimismo, para conceder su autorización, la SUGEF valida la existencia de un proceso de auditoría interna y el cumplimiento de la regulación prudencial expedida por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

Entre los elementos de gestión de conflictos de interés con asociados, se destaca que:

- Los integrantes del consejo de administración no pueden participar en la votación ni en el análisis de solicitudes de crédito en las que tengan interés directo o interesen de sus familiares, hasta en segundo grado de consanguinidad o afinidad³.
- Ni los miembros del consejo de administración, ni el gerente, ni los asociados y trabajadores al servicio de una cooperativa, podrán dedicarse por cuenta propia o ajena, a ninguna labor o negocio similar que tenga relación con el giro principal de la cooperativa y de actividades conexas o afines con ésta. Si lo hicieren, el comité de vigilancia, previa comprobación de los hechos exigirá al culpable abandonar inmediatamente el cargo y si

¹⁶ Conversión realizada con la tasa de cambio del 28 de septiembre de 2022.

es un asociado, ordenará la suspensión provisional del mismo, mientras la asamblea resuelve en definitiva el caso⁴.

Reino Unido

En el Reino Unido las cooperativas que brindan servicios de ahorro y crédito tienen la facultad de asociar personas jurídicas desde hace más de una década¹⁷. La reforma legislativa que lo autorizó tenía como objetivo, entre otros aspectos, promover la oferta de servicios financieros a grupos comunitarios, negocios y empresas sociales. En todo caso, la operación con personas jurídicas requiere de un ajuste previo y explícito de los reglamentos y estatutos internos de la cooperativa que formalicen su autorización¹⁸.

En el Reino Unido el ingreso de nuevos miembros a una cooperativa está sujeto al cumplimiento de un vínculo común de asociación¹⁹. Para personas naturales, estos requisitos abordan su ocupación, su empleador, su localidad de residencia o trabajo, su membresía a una sociedad de interés común y cualquier otro que apruebe el regulador. Para personas jurídicas, el marco normativo requiere que estas cumplan al menos uno de los siguientes requisitos: i) que empleen u operen principalmente con personas naturales que clasifican dentro de los criterios de asociación de la cooperativa; ii) se encuentren ubicados u operen en la localidad donde residen sus miembros personas naturales; o iii) hagan parte de una sociedad de interés común a la cual también se encuentren asociados sus miembros personas naturales²⁰.

Por otra parte, la asociación de personas jurídicas se sujeta a las siguientes reglas:

- La proporción de asociados personas jurídicas no puede exceder del 10% del total de miembros de la cooperativa o cualquier otro porcentaje que sea especificado por el Tesoro²¹.
- La participación de los asociados personas jurídicas en la totalidad de aportes sociales no puede exceder del 25% o un porcentaje superior que sea especificado por el Tesoro²².
- El saldo bruto del total de créditos realizados a personas jurídicas no puede exceder el 10% del total de préstamos realizados a personas naturales o un porcentaje superior que sea especificado por el Tesoro²³.

¹⁷ Facultad introducida en la "Credit Unions Act 1979" por la Reforma Legislativa SI2011/2687 (Industrial & Provident societies and Credit Unions Order 2011)

¹⁸ Numeral (1) del artículo 5A. - Credit Unions Act 1979.

¹⁹ Las cooperativas pueden tener más de un vínculo de asociación (numeral (1) del artículo 1A. - Credit Unions Act 1979).

²⁰ Numeral 4 del artículo 1A. - Credit Unions Act 1979.

²¹ Numeral (2) del Artículo 5A. - Credit Unions Act 1979.

²² Numeral (3) del Artículo 5A. - Credit Unions Act 1979.

²³ Numeral (1A) del Artículo 11 - Credit Unions Act 1979.

Finalmente, es necesario resaltar que en el Reino Unido las cooperativas que desarrollan actividad financiera únicamente pueden recibir recursos de sus asociados a través de aportes sociales²⁴. En este sentido, sus títulos representativos de capital pueden generar intereses o dividendos, lo cual constituye una excepción a su carácter no lucrativo. El pago de intereses está sujeto a que la cooperativa mantenga reservas equivalentes como mínimo al 5% del total de activos reportados en sus estados financieros auditados²⁵. El pago de dividendos está sujeto a una tasa del 8% anual o cualquier otra establecida internamente por la cooperativa²⁶.

Propuesta normativa

Esta sección contiene la propuesta reglamentaria del párrafo primero del artículo 24 de la Ley 2069 de 2020 para la asociación de Mipymes a cooperativas que realicen actividad financiera.

La revisión de experiencia de internacional presentada identifica buenas prácticas que podrían ser objeto de implementación en el marco local. No obstante, con el fin de no generar arbitrajes regulatorios respecto de las demás personas naturales y jurídicas que pueden ser asociadas por las cooperativas, estos estándares serán analizados posteriormente en la revisión de regulación prudencial y buen gobierno que prevé la Hoja de Ruta para el subsector solidario de ahorro y crédito.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el marco normativo actual contiene disposiciones que establecen el alcance de las condiciones que plantea la Ley de Emprendimiento, los proyectos de decreto remiten a las mismas para que su aplicación sea considerada por las cooperativas que ejercen actividad financiera al momento de asociar Mipymes. En conjunto, la propuesta normativa desarrolla estas condiciones con el fin de precisar los mecanismos, requisitos o reglas mínimas con las cuales se debe dar cumplimiento a la norma, y con los cuales se busca que la asociación de Mipymes se realice preservando la solidez de las cooperativas y la transparencia de información con los asociados.

De acuerdo con lo anterior, los proyectos de decreto que acompañan la presente memoria justificativa abordan los siguientes aspectos:

- **Acreditación de condición de Mipyme.** En este punto la propuesta normativa acoge los requisitos, criterios, rangos y definiciones establecidos en el Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y/o en las disposiciones que lo modifiquen, sustituyan o adicione. Por lo que se plantea que las Mipymes que soliciten asociarse a una cooperativa que desarrolle actividad financiera deben acreditar su tamaño empresarial teniendo en cuenta dichas disposiciones.

²⁴ Artículo 8. - Credit Unions Act 1979.

²⁵ Artículo 7A. - Credit Unions Act 1979.

²⁶ Artículo 14. - Credit Unions Act 1997.

- **Propósito de servicio.** En este aspecto se indica que las cooperativas deberán preservar en todo momento su propósito de servicio. Para el efecto, se indica que esta condición se cumple cuando la asociación de Mipymes a la cooperativa: i) es acorde con el objeto social de esta última y con el vínculo de asociación previsto en sus estatutos; ii) no desvirtúa el propósito de servicio social o comunitario de la cooperativa; y iii) mantiene la igualdad de todos sus asociados, sin importar la naturaleza jurídica de los mismos ni el monto de sus aportes sociales, con sujeción a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 5, los numerales 1 y 5 del artículo 23, el inciso primero del artículo 33 y el artículo 50 de la Ley 79 de 1988, y el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998.
- **Carácter no lucrativo.** En este punto se establece que las cooperativas no podrán desvirtuar su carácter no lucrativo a causa de la asociación de Mipymes, para lo cual deberán cumplir con los requisitos ya previstos en el artículo 4 de la Ley 79 de 1988.
- **Gestión de riesgos.** Con el fin de resaltar la importancia de que esta nueva posibilidad de asociación no comprometa la estabilidad patrimonial de las organizaciones, la propuesta normativa plantea que las cooperativas deberán prever los efectos de la asociación de Mipymes en sus sistemas de gestión y administración de riesgos.
- **No traslado de beneficios y prerrogativas.** Atendiendo la condición prevista en el párrafo primero del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, objeto de reglamentación, se indica que las cooperativas deberán informar a las Mipymes, a través del formulario de asociación o el instrumento que haga sus veces, la prohibición de extenderle los beneficios y prerrogativas que le son otorgados a las cooperativas por ley. Lo anterior, con el fin de generar herramientas que permitan que las empresas interesadas en asociarse a las cooperativas tengan conocimiento previo y claro de dicha prohibición, la cual también se encuentra dispuesta para todo tipo de asociado en el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 79 de 1988 y el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 454 de 1998.
- **Instrumentos de formalización para la asociación de Mipymes.** En aras de disponer herramientas que optimicen la labor de supervisión frente al cumplimiento de las condiciones consagradas en el artículo 24 de la Ley 2069 de 2020 y en la propuesta normativa, así como para facilitar el flujo de información a los asociados y la toma de decisiones, se propone que los estatutos y reglamentos de las cooperativas establezcan: i) la posibilidad de asociar Mipymes; ii) los procedimientos y requisitos que deberán cumplir para asociar Mipymes; y iii) los procedimientos y mecanismos que se seguirán para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el proyecto de decreto.
- **Contenido mínimo de los instrumentos de formalización para la asociación de Mipymes.** Para dar cumplimiento a la propuesta anterior, se plantean unos lineamientos mínimos que deberán contener los estatutos y reglamentos para que las cooperativas desarrollen la manera en que darán cumplimiento a la norma. En este sentido, el proyecto de decreto solicita a las organizaciones incluir en sus estatutos y reglamentos los siguientes aspectos:

- Los órganos de gobierno encargados de definir la política de asociación de Mipymes, aprobar las solicitudes de vinculación y verificar el cumplimiento de las condiciones previstas en el proyecto de decreto.
- Las características que deben cumplir las Mipymes que aspiren a asociarse, las cuales deberán ser acordes con el objeto social de la cooperativa y con el vínculo de asociación establecido en sus estatutos y no desvirtuar el propósito de servicio social o comunitario de la cooperativa.
- Las políticas de buen gobierno que definan los procedimientos para administrar los conflictos de interés que pudieran surgir entre la cooperativa, las Mipymes y los representantes de las Mipymes que participen en los órganos de administración, control y vigilancia de las cooperativas.
- Las herramientas de divulgación y rendición de cuentas, incluyendo el informe de gestión del Consejo de Administración, que permitan mantener informados a los asociados sobre la participación de las Mipymes en los aportes sociales y las operaciones realizadas con estas.

Los requisitos establecidos en esta propuesta normativa serían incorporados en dos proyectos de decretos, así: a) un nuevo Título 3 del Libro 4 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 para las cooperativas financieras y, b) un nuevo Título 12 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2005 para las CAC. Lo anterior, entendiendo los criterios de compilación normativa establecidos en los considerandos del Decreto 961 de 2018. En uno y otro caso, aplica el mismo contenido de la propuesta normativa.

Los elementos de la propuesta normativa fueron discutidos con diferentes grupos de interés del sector cooperativo que ejerce actividad financiera. En particular, la URF recibió aportes y observaciones de la Confederación de Cooperativas de Colombia- Confecoop-, el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas -Fogacoop- y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones solidarias -UAEOS-. Asimismo, la URF compartió la propuesta normativa a diferentes miembros de la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria para sus respectivos comentarios.

Comentarios

Los proyectos de decreto fueron publicados para recibir comentarios del público en las páginas web del MHCP y de URF entre el 18 de noviembre y el 3 de diciembre de 2022. Representantes de CONFECOOP, FINANCIERA COMULTRASAN y FECOLFIN remitieron comentarios a los proyectos de decreto. En esta sección se presentan los principales comentarios recibidos junto con las observaciones de la URF a cada uno de ellos:

Comentarios aceptados

Comentario	Observación URF
Requerir que las Mipymes que pretendan asociarse a las cooperativas guarden relación con su vocación de servicio social o comunitario limita el espectro de Mipymes asociables. Se solicita eliminar dicho requisito.	Se ajusta la redacción con el fin de indicar que la vocación de servicio social o comunitario es predicable de la cooperativa y no de la Mipyme. En todo caso, esta no debe verse afectada con la asociación de Mipymes.
Los requisitos previstos para autorizar la amortización de aportes sociales ya se encuentran establecidos por ley y son sujetos de verificación por parte del supervisor. Se solicita eliminar el requisito de documentar la justificación.	El requisito que sujeta la amortización de aportes sociales a alcanzar un nivel de desarrollo económico que lo permita y garantizar la continuidad de los servicios de la cooperativa aplica independientemente del requisito de documentación propuesto.
Separar a las Mypimes de los demás asociados en un marco normativo formaliza una nueva "categoría especial". Se solicita ajustar el numeral 3 del segundo artículo, para evitar un manejo diferenciado en materia de conflictos de interés.	Se acoge parcialmente. Se ajusta la redacción del numeral 3 del artículo 2 suprimiendo la frase "y demás asociados". En todo caso, se mantiene la necesidad de establecer políticas para la gestión de potenciales conflictos de interés.
El marco legal ya establece que los asociados personas jurídicas participan en los órganos de administración a través de su representante legal. No se considera necesaria la remisión normativa.	Se acoge la propuesta de eliminar el numeral 4 del artículo 2 en los proyectos de decreto, considerando que su alcance ya se encuentra previsto en los artículos 33 y 36 de la Ley 19 de 1988.

Comentarios con respuesta de aclaración

Comentario	Observación URF
Los proyectos de decreto repiten disposiciones de carácter legal que se encuentran vigentes y son aplicables a las cooperativas.	Con el contenido de los proyectos de decretos se aclara que varios de los elementos que exige reglamentar el párrafo primero del artículo 24 de la Ley 2069 de 2020 ya se encuentran previstos en la Ley y que ese es el alcance con el que se deben aplicar.
La propuesta normativa trata a las Mipymes como una nueva categoría de asociados al exigirle requisitos diferentes al aplicable a la totalidad de asociados.	Los proyectos de decreto no crean una nueva categoría de asociados. Los requisitos específicos reconocen la exposición a nuevos potenciales riesgos de interés inherentes a la asociación de personas jurídicas con ánimo de lucro autorizada por la ley.

<p>Los proyectos de decreto no indican que tipos de acuerdos harían a las Mipymes partícipes de los beneficios y prerrogativas otorgadas por ley a las cooperativas.</p>	<p>Los beneficios y prerrogativas otorgadas por ley a las cooperativas son resaltados en el presente documento técnico (en el capítulo denominado Extensión de beneficios y prerrogativas de ley) y comprenden principalmente beneficios fiscales y excepciones de embargabilidad. Estos beneficios únicamente aplican a favor de las cooperativas y por lo tanto no es operativamente viable su transferencia a otra persona natural o jurídica.</p>
<p>La disposición sobre administración de riesgos es innecesaria. Las cooperativas ya implementan sistemas de administración de riesgos.</p>	<p>La disposición implicará ajustes para las cooperativas que aún no prevén en sus sistemas de administración de riesgos los requisitos particulares que implica la colocación de cartera comercial.</p>
<p>Resulta innecesario exigir la existencia de órganos de gobierno encargados de definir una política de asociación para Mipymes. Se solicita eliminar.</p>	<p>El proyecto de decreto no exige la creación de nuevos órganos de gobierno para la asociación. Exige, de acuerdo con la autonomía de las entidades, indicar explícitamente el órgano de gobierno existente que estará a cargo de garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos.</p>

Comentarios no aceptados

Comentario	Observación URF
<p>Resulta adecuado y conveniente que los requisitos, condiciones y criterios planteados en la norma sean incorporados para su cumplimiento dentro de los reglamentos o manuales de las entidades, no en su estatuto, en el que bastaría con prever la posibilidad de asociar Mipymes.</p>	<p>La definición de políticas generales a nivel de estatutos, junto con su respectiva aprobación de asamblea general, se considera una práctica adecuada de gobernanza y transparencia en la medida en que fortalece el flujo de información y la participación democrática del afiliado. En todo caso, los aspectos operativos serán definidos a nivel de reglamento.</p>
<p>Se solicita aclarar el instrumento que deben solicitar las cooperativas para acreditar el tamaño empresarial de las Mipymes, así como la forma en que se debe realizar el registro de</p>	<p>El artículo segundo de los proyectos de decreto, referente a los instrumentos de formalización, establece que será la misma cooperativa la que defina en sus reglamentos</p>

dicha información al interior de la cooperativa.	internos los procedimientos y requisitos que deberán cumplir para su proceso de asociación.
Se solicita unificar los dos proyectos de decreto, considerando que abordan una misma temática para un mismo sector.	La técnica jurídica exige que se expida un decreto independiente por cada Decreto Único Reglamentario a modificar.
Se solicita extender la aplicación de los proyectos de decreto a las cooperativas que no ejercen actividad financiera.	El Ministerio del Trabajo se encuentra adelantando la reglamentación propuesta para las cooperativas que no ejercen actividad financiera.
Para dejar una reglamentación sencilla se sugiere modificar el numeral 5 del artículo 2 de los proyectos de decreto haciendo referencia a las prácticas de otorgamiento de crédito y castigo de cartera.	<p>El numeral 5 del artículo 2 se incluye como una herramienta de transparencia para que los asociados puedan evidenciar el nivel de operación de la cooperativa con personas jurídicas.</p> <p>Las políticas de otorgamiento y castigo de cartera ya son establecidas en los reglamentos internos de cada cooperativa conforme a los lineamientos exigidos a los sistemas de administración de riesgo de crédito.</p>
Las operaciones con Mipymes son las mismas que se hacen con cualquier otro asociado. Es confuso entender cómo las operaciones con Mipymes podría comprometer la estabilidad de la entidad cuando ya existen límites de concentración de aportes y créditos.	Los proyectos de decreto requieren que las cooperativas prevean los efectos de la vinculación de Mypimes en sus sistemas de administración de riesgos. Este sistema aborda un concepto más amplio de gestión de riesgos, que va más allá de los límites de concentración, como lo es la identificación, medición, control y seguimiento de exposiciones.
Lo dispuesto en el artículo de formalización de los requisitos de los proyectos de decreto ya es implemento por las cooperativas que vinculan Mipymes en ejercicio del principio de autonomía y en cumplimiento de los marcos normativos vigentes.	La propuesta aclara los instrumentos de formalización y su contenido mínimo para garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones reglamentarias. De esta manera se facilita el cumplimiento normativo y su respectiva supervisión.