



Bogotá D. C., 19 de agosto de 2026

Doctor

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Radicación de proyecto de ley**

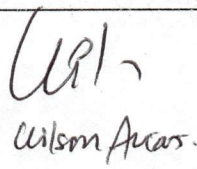
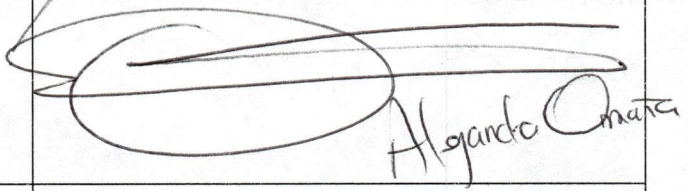
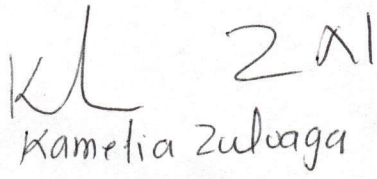
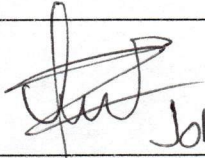
Cordial saludo,

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, así como en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS SERVICIOS DE AHORRO Y CRÉDITO QUE PRESTAN LAS ASOCIACIONES MUTUALISTAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

En consecuencia, solicito respetuosamente que se proceda con su radicación y se surta el trámite constitucional y legal correspondiente, con el propósito de que pueda convertirse en Ley de la República.

Fraternalmente,

|                                                                                                                                                          |                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>Orlando Miguel De la Hoz García</b><br>Senador de la República | <br>Alex Florez                |
| <br>Wilson Arcas                                                      | <br>Alejandro Omate            |
| <br>Luis C. Almondo Garcia                                            | <br>KL 2 XI<br>Kamelia Zuluaga |
| <br>Johana Osorio                                                     |                                                                                                                    |

Proyecto de Ley N° 197 de 2026

**“Por medio del cual se regulan los servicios de ahorro y crédito que prestan las asociaciones mutualistas”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**TÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO I**

**OBJETO, ALCANCE, OPERACIONES AUTORIZADAS, RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA**

**Artículo 1°. Objeto.** Establecer la regulación legal aplicable a los servicios de ahorro y crédito que las asociaciones mutualistas prestan a sus asociados en ejercicio de la autorización prevista en el artículo 42 de la Ley 2143 de 2021, mediante la adición de los artículos 42A y 42B, en los cuales se define el alcance de dichos servicios, las operaciones autorizadas y la destinación e inversión de los recursos captados.

Las normas previstas tienen como objetivo señalar de forma específica y expresa las actividades, operaciones e inversiones a las que estarán sujetas las actividades de ahorro y crédito de las asociaciones mutualistas.

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 42 A al Capítulo VI de la Ley 2143 de 2021, el cual quedará así:

**“Artículo 42 A. Alcance de los servicios de ahorro y crédito.** Para efectos de la presente Ley se entiende como prestación de los servicios de ahorro y crédito por parte de las asociaciones mutualistas la captación de depósitos a la vista o a término de sus asociados para colocarlos nuevamente a través de préstamos, u otras operaciones activas de crédito, y en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de sus asociados”

**Artículo 3°.** Adiciónese el artículo 42 B al Capítulo VI de la Ley 2143 de 2021, el cual quedará así:

**“Artículo 42 B. Operaciones autorizadas a las asociaciones mutualistas en el ámbito de sus servicios de ahorro y crédito.** En desarrollo de los servicios de ahorro y crédito de conformidad con la definición prevista en el artículo 42 A de la presente ley, las asociaciones mutualistas 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. 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.



4. Las que autorice el Gobierno Nacional.

Las operaciones previstas en el presente artículo solamente se pueden desarrollar cuando los respectivos servicios se dirigen única y exclusivamente con personas que tengan vigente la calidad de asociados, de conformidad con la ley, los estatutos y los reglamentos de la respectiva asociación mutualista.

**Parágrafo 1.** Las operaciones que autorice el Gobierno Nacional se harán en consideración de las categorías de asociaciones mutualistas que deberá definir.

**Parágrafo 2.** Los recursos correspondientes a los depósitos de ahorro captados por las asociaciones mutualistas, podrán invertirse únicamente en las siguientes operaciones y/o activos:

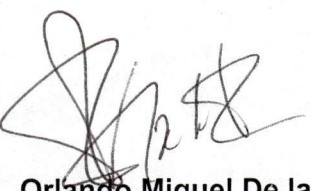
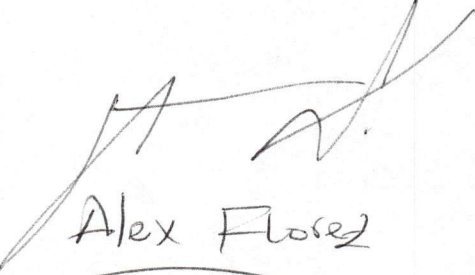
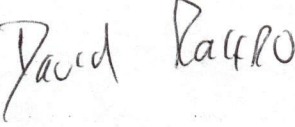
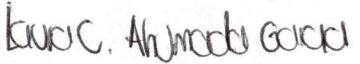
a) En operaciones activas de crédito a sus asociados.

b) En valores de renta fija emitidos por entidades de derecho público y establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia"

**Artículo 4°. Régimen de transición.** Las asociaciones mutualistas que prestan los servicios de ahorro y crédito y van a continuar con la prestación de los mismos, tendrán dieciocho (18) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para adaptar todos sus estatutos, reglamentos y en general las condiciones de prestación de dichos servicios a las normas previstas en la presente ley.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial.

Fraternalmente,

|                                                                                                                                                          |                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>Orlando Miguel De la Hoz García</b><br>Senador de la República | <br>Alex Flores      |
| <br>David Riquelme                                                    | <br>Alejandra Ocampo |
| <br>Luis C. Alvarado García                                           | <br>Rubén Zúñiga     |
|                                                                                                                                                          |                                                                                                          |



UHL

Culsmán

Johana Corio



**SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL**

EL día 19 de Agosto del año 2026  
Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley ✓ Acto legislativo \_\_\_\_\_

No. 197/26 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

H.S. Orlando de la Hoz, Alex Flórez, Wilson

Arias, Alejandro Dimaña, Laura Cristina

Ahumada, Kamelia Zuluaga y otros

SECRETARIO GENERAL



## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. Antecedentes constitucionales y legales**

En general, la Constitución Política de Colombia de 1991 representó un gran cambio de paradigma respecto a las organizaciones de economía solidaria. Cabe resaltar el artículo 38, en donde se menciona que se *“garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (...)”*; el artículo 60, en donde se establece que el Estado promoverá el acceso a la propiedad, el artículo 58, que afirma que *“el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”*; reconociendo, finalmente, en el artículo 333 que *“la empresa como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”*

En ejercicio de sus facultades como legislador extraordinario, previstas en el artículo 131 de la Ley 79 de 1988, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1480 del 7 de julio de 1989 por medio del cual se determinó la naturaleza, características, constitución y el régimen interno de las asociaciones mutualistas. Más adelante, con la Ley 454 de 1998 se reafirmó su pertenencia al sector de la economía solidaria al incluirla como parte de las iniciativas de la sociedad civil con fines sociales no lucrativos.

Posteriormente, mediante la Ley 2069 de 2020, *“por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”*, se buscaba en relación con las asociaciones mutuales ampliar las actividades a las que se orientaba su objeto social<sup>1</sup> y reducir el número mínimo de asociados necesarios para la constitución de este tipo de asociaciones, lo cual se materializó mediante la modificación de los artículos 2° y 7° del Decreto Ley 1480 de 1989, respectivamente.

Vale decir que estas modificaciones -de la Ley 2069 de 2020- tuvieron una vigencia temporal entre enero y agosto de 2021, cuando se expidió la nueva regulación de asociaciones mutualistas que corresponde a la Ley 2143 del 10 de agosto de 2021, la cual derogó integralmente Decreto Ley 1480 de 1989 con sus modificaciones.

### **II. Legislación vigente (Ley 2143 de 2021)**

<sup>1</sup> En ese sentido, además de la ayuda recíproca frente a los riesgos eventuales y la prestación de servicios de seguridad social, se amplió su actividad a la seguridad alimentaria y a toda la cadena de producción en el marco de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria.



La Ley 2143 de 2021 amplió el espectro de actividades que pueden desarrollar para la generación de ingresos a aspectos muy amplios y diversos de la actividad económica como el emprendimiento, los proyectos productivos, el mercadeo y **la captación de ahorros sin previa autorización**, lo que configura estas organizaciones como multiactivas, pero sin hacer ninguna referencia en la ley a la necesidad de establecer secciones claramente separadas para el desarrollo de estas diferentes actividades.

Según el artículo 2 de la Ley 2143 de 2021, las asociaciones mutualistas son empresas del sector de la economía solidaria, de derecho privado, cuya naturaleza es sin ánimo de lucro, inspirada en la solidaridad, con propósitos de interés social, creadas libre y democráticamente por la agrupación de personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que se comprometen a realizar contribuciones al fondo social mutual como capital semilla, ya que no son retornables, con el objeto de ayudarse mutuamente para la satisfacción de las necesidades de los asociados y de la comunidad en general, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Su finalidad es la protección de sus propios asociados, teniendo el objetivo y propósito de brindarse ayuda mutua frente a riesgos eventuales, por lo que el Fondo social mutual (Capital Social - Patrimonial) de estas organizaciones debe utilizarse para dichos fines, lo que supone que los beneficios sociales se realizarán con cargo al fondo mutual hasta su agotamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, por mandato de los artículos 21 al 24 de la Ley 2143 de 2021, en su calidad de organizaciones del sector solidario, pueden crear por decisión de la asamblea otros fondos de carácter mutual registrados como un pasivo agotable dentro del grupo de cuentas 2600 del Catálogo Único de Cuentas (CUC)

A partir de las normas descritas, se puede establecer que las asociaciones mutualistas pueden realizar todo tipo de actividades socioeconómicas relacionadas con **la previsión, la promoción y la protección social, así como constituir y organizar emprendimientos asociativos para la producción de bienes y otros servicios, buscando el mejoramiento económico, cultural y social de todos sus asociados y la comunidad en general.**

Finalmente, es necesario señalar que dependiendo del sector económico al cual corresponden las actividades que desarrollen las asociaciones mutualistas, estarán bajo la supervisión de la Superintendencia de Vigilancia y la Seguridad Privada, la Superintendencia Nacional de Salud, entre otras. De esta manera, si no hay una entidad que ejerza una supervisión especializada en consideración del sector económico, la supervisión corresponderá a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

## **1. Elementos legales específicos de las asociaciones mutualistas**

### **1.1. Características legales**

El artículo 5 de la Ley 2143 de 2021 establece las características de las asociaciones mutualistas en los siguientes términos:

- “1. Que se cree y administre de conformidad con los principios de las asociaciones mutualistas y las organizaciones de la economía solidaria.*
- 2. Que establezca contribuciones económicas a sus asociados para la prestación de los servicios de las asociaciones mutualistas, las cuales no son retornables a sus asociados.*
- 3. Que el patrimonio y el número de asociados sea variable e ilimitado.*
- 4. Que realice permanentemente actividades de educación mutual.*
- 5. Que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin consideración al monto de sus contribuciones.*

6. Que establezca la no devolución de las contribuciones de los asociados y la irrepartibilidad del remanente patrimonial en caso de liquidación.
7. Que su duración sea indefinida.
8. Que promueva la participación e integración con otras entidades que tengan como fin el desarrollo integral del ser humano.
9. Que los estatutos establezcan su naturaleza jurídica sin ánimo de lucro, por lo que se debe señalar que son irrepartibles las reservas sociales y los fondos, y en caso de liquidación, el remanente patrimonial y sus excedentes serán destinados a la prestación de servicios de carácter social.
10. Que las asociaciones mutualistas se organicen como empresas, que contemplen en su objeto social el ejercicio de una actividad socioeconómica tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.
11. Que establezca un vínculo común asociativo, fundado en los principios y fines aplicables a las organizaciones de la economía solidaria.”

Adicionalmente, como organizaciones de la economía solidaria las asociaciones mutualistas cumplen las siguientes cinco características generales:

1. Son entidades jurídicas privadas.
2. Se conforman como una agrupación de personas.
3. La gobernanza de las mutualistas es democrática.
4. Los miembros se rigen por el principio de solidaridad.
5. Los beneficios se destinan al servicio de los miembros.

Así las cosas, las asociaciones mutualistas **no** pueden operar como empresas con ánimo de lucro, pues están creadas en la solidaridad, con un objetivo primordial que es el de brindar a sus asociados ayuda recíproca frente a ciertos riesgos ocasionales y satisfacer las necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social, como es la asistencia médica, farmacéutica, los servicios funerarios, subsidios, servicios de crédito y ahorros, proyectos de ciertas líneas productivas, actividades culturales, ambientales, educativas, deportivas, recreativas o turísticas, así como cualquier otra prestación que tenga por fin la promoción y dignificación de la persona humana y el mejoramiento social.

Colombia fue uno de los primeros países en desarrollar políticas de regulación y protección de las asociaciones mutuales, lo cual les ha permitido prosperar en funciones económicas diversas. No obstante, y a pesar de que han tenido tiempo suficiente para que todas sus organizaciones alcancen madurez y estabilidad, que les permitan una inserción exitosa en los sectores de la economía colombiana, existe un gran porcentaje que ha sucumbido ante las exigencias del mercado, o que, por diversos factores, no han alcanzado el éxito de otras empresas solidarias. (Romero y Montaña, 2017<sup>2</sup>)

## **1.2. Objetivos generales de las asociaciones mutualistas**

Por lo regular reconocen los siguientes diez objetivos generales para la constitución y el desarrollo de las asociaciones mutualistas:

1. Promover el desarrollo integral del ser humano, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de sus asociados e inmediatos beneficiarios.

---

<sup>2</sup> Caracterización de las asociaciones mutuales en Colombia

2. Generar prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor, como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos.
3. Contribuir al desarrollo económico, mediante la realización de su objeto social y la participación en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de orden territorial.
4. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa.
5. Garantizar a sus miembros la participación y el acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y la distribución equitativa de beneficios, sin discriminación alguna.

### **1.3. Objeto social de las asociaciones mutualistas**

El objeto social de las asociaciones mutualistas es el dar solución a las necesidades económicas, sociales, culturales, educativas, ambientales, de seguridad, económicas y financieras; esta última mediante las líneas de los servicios de ahorro y crédito, el trámite de subsidios que permite la norma legal y de otras líneas que financien a las familias asociadas, operaciones de libranza, ayuda mutua, recreación y turismo.

Para el desarrollo del objeto social, las asociaciones mutualistas cuentan con los siguientes servicios y actividades mutuales que deberán estar definidas en el estatuto social, para beneficio de los asociados y a la comunidad permitida por la ley, tales como:

1. Asistencia médica y farmacéutica.
2. Servicios funerarios y de previsión exequial.
3. Subsidios y otras prestaciones de previsión y protección social.
4. Servicios de ahorro y crédito, exclusivamente para sus asociados y con sujeción a las disposiciones especiales aplicables.
5. Gestión para el empleo.
6. Proyectos en diferentes líneas productivas.
7. Actividades culturales, ambientales, educativas, deportivas, recreativas o turísticas.
8. Otras prestaciones que tengan por finalidad la promoción, la dignificación de la persona humana y el mejoramiento social, siempre que se encuentren previstas en sus estatutos y se desarrollen conforme a la ley.

### **2. Elementos normativos sobre los servicios que legalmente pueden prestar las asociaciones mutualistas**

Se consideran prestación de servicios mutuales el conjunto de productos y servicios que establecen estas asociaciones para la atención de las necesidades de los asociados.

De conformidad con el artículo 41 de la Ley 2143 de 2021, los productos y servicios que pueden ser de asistencia médica, farmacéutica, funeraria, subsidios, ahorro y crédito, de previsión exequial, gestión para el empleo, proyectos en diferentes líneas productivas, actividades culturales, ambientales, educativas, deportivas, recreativas o turísticas, así como cualquier otra prestación que tenga por fin la promoción y dignificación de la persona humana y el mejoramiento social, dentro del ámbito de la seguridad social.

Igualmente, establece el artículo que estos productos y servicios se prestarán **preferiblemente a los asociados y a sus beneficiarios**. Sin perjuicio que las asociaciones mutualistas, de

acuerdo con sus estatutos puedan extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Adicionalmente, las asociaciones mutualistas pueden prestar los servicios a sus asociados, a través de convenios con otras entidades, de preferencia de su misma naturaleza o del sector solidario de la economía.

Vale decir que la ley de forma expresa establece que los servicios de ahorro y crédito están excluidos de esa posibilidad de extensión a no asociados. En el mismo sentido, los servicios de ahorro **no pueden ser prestados a través de convenios**, lo cual implica que la prestación por parte de otra entidad a los asociados de una asociación mutual requiere que esa entidad esté autorizada por la ley y cuente con la supervisión y autorización estatal. Es decir que, respecto de las organizaciones solidarias diferentes de las cooperativas financieras, los asociados de la mutual deben tener simultáneamente la condición de asociados de la respectiva entidad para acceder a los servicios de ahorro.

Por otra parte, se destaca que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 2143 de 2021, los servicios médicos, farmacéuticos, funerarios y de previsión exequial podrán ser prestados de forma directa y en especie, en los términos establecidos por la ley.

Con respecto a los servicios a terceros o al público no asociado, la Superintendencia de la Economía Solidaria ha planteado que estos productos y servicios se consideran operaciones mercantiles y, por tal razón, se **obliga** a constituir un Fondo Especial patrimonial no susceptible de repartición, producto de los excedentes obtenidos en estas operaciones, tomados del excedente o beneficio neto al final del ejercicio de la organización solidaria, lo anterior en aplicación del artículo 10 de la Ley 79 de 1988, conformidad con la remisión normativa prevista en el artículo 64 de la Ley 2143 de 2021.

### 3. Regulación del servicio de ahorro y crédito

Este es uno de los servicios más importantes de aquellos que prestan las asociaciones mutualistas, por ser la fuente más productiva, sumado a que es prestado en forma directa y exclusivamente con sus asociados, en las condiciones que estén contempladas en los reglamentos y observando las disposiciones especiales sobre la materia.

Las asociaciones mutualistas pueden prestar servicios de ahorro en modalidades como depósitos a la vista, certificados de depósito de ahorro a término —CDAT—, depósitos de ahorro contractual y depósitos de ahorro permanente. De conformidad con el artículo 42 de la Ley 2143 de 2021, estas organizaciones cuentan con habilitación legal para prestar servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, sin que dicha ley establezca expresamente la exigencia de obtener una autorización administrativa individual previa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria para cada entidad. Lo anterior no las exime del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, prudenciales y de administración de riesgos aplicables, ni de la inspección, vigilancia y control ejercidos por la autoridad competente.

La Ley 2143 de 2021 no establece expresamente las operaciones o activos en los cuales pueden invertirse los recursos provenientes de los depósitos de ahorro. Por esta razón, el proyecto de ley dispone que dichos recursos solamente podrán destinarse al otorgamiento de créditos a los asociados, en las condiciones y con las garantías previstas en los estatutos, reglamentos y disposiciones aplicables, o a la inversión en valores de renta fija emitidos por entidades de derecho público y establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta delimitación busca preservar la seguridad, liquidez y adecuada

destinación del ahorro de los asociados, evitando su exposición a operaciones o inversiones que no guarden relación con la actividad mutual o que representen riesgos incompatibles con la naturaleza de los recursos captados.

Por su parte, uno de los principales activos de las asociaciones mutualistas es la cartera de crédito, los cuales se pueden otorgar a los asociados, a partir de los recursos de las contribuciones al capital social, los créditos financieros externos y los ahorros de sus asociados, entre otros.

### III. Principal información sobre las asociaciones mutualistas.

#### 1. Total de Asociaciones Mutuales

De acuerdo con la información reportada en el Sistema de Captura de Información de la Superintendencia de la Economía Solidaria —SICSES—, para el corte de diciembre de 2025 se cuenta con información de 126 asociaciones mutualistas. De estas, 29 se encontraban clasificadas en el nivel 1 de supervisión, 36 en el nivel 2 y 61 en el nivel 3. La distribución de las asociaciones mutualistas incluidas en los reportes financieros, según su nivel de supervisión, se presenta a continuación:

| Nivel de supervisión | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Nivel 1              | 12   | 11   | 12   | 29   |
| Nivel 2              | 5    | 5    | 5    | 36   |
| Nivel 3              | 138  | 128  | 125  | 61   |
| Total general        | 155  | 144  | 142  | 126  |

Fuente: Reporte SICSES – GAD

Nota: el número corresponde a las asociaciones mutualistas incluidas en la base de información financiera para cada corte y puede no coincidir con el total de entidades inscritas o vigiladas, debido a diferencias en la presentación, actualización y validación de los reportes.

Entre 2022 y 2025, el número de asociaciones mutualistas incluidas en la información financiera pasó de 155 a 126, lo que representa una disminución del 18,7 %. Sin embargo, esta variación no debe interpretarse necesariamente como la desaparición o liquidación de entidades, pues puede estar relacionada con diferencias en el reporte de información, cambios en el estado de las organizaciones y procesos de reclasificación entre niveles de supervisión.

La principal transformación se observa en la distribución de las entidades. Mientras que en 2022 se registraban 12 asociaciones en el nivel 1, 5 en el nivel 2 y 138 en el nivel 3, para 2025 la distribución cambió a 29, 36 y 61 entidades, respectivamente. En consecuencia, se evidencia un traslado significativo desde el nivel 3 hacia niveles de supervisión más exigentes.

Este cambio se relaciona con el estudio realizado entre diciembre de 2024 y los primeros meses de 2025 por el Grupo de Analítica de Datos —GAD— y la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria de la Superintendencia de la Economía Solidaria. El análisis tuvo en cuenta el comportamiento de los depósitos y la necesidad de fortalecer el seguimiento sobre las asociaciones mutualistas que administran recursos de ahorro de sus asociados.

Como resultado de este proceso, mediante la Resolución 2025321001285 del 4 de marzo de 2025 se elevaron al nivel 1 de supervisión algunas asociaciones mutualistas que anteriormente se encontraban clasificadas en los niveles 2 y 3. La resolución tomó en consideración, entre

otros aspectos, que estas entidades registraban saldos iguales o superiores a \$1.000 millones en depósitos al corte de diciembre de 2024, circunstancia que justificaba la aplicación de un esquema de supervisión más exigente.

De igual manera, mediante la Resolución 2025321001305 del 5 de marzo de 2025 se elevaron al nivel 2 algunas asociaciones mutualistas que se encontraban en el nivel 3 de supervisión y desarrollaban actividades de captación de ahorro. De acuerdo con la base financiera analizada, para diciembre de 2025 se registraban 36 asociaciones mutualistas en el nivel 2.

Estas decisiones se fundamentan en la facultad prevista en el artículo 8 del Decreto 2159 de 1999, según la cual el Superintendente de la Economía Solidaria puede determinar el nivel de supervisión aplicable cuando la situación jurídica, financiera o administrativa de una entidad vigilada así lo requiera, en concordancia con el numeral 19 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

La reclasificación permite fortalecer el monitoreo sobre las asociaciones mutualistas que administran depósitos y aplicarles exigencias acordes con su tamaño, volumen de operaciones y exposición al riesgo. Esto comprende mayores requerimientos en materia de gestión del riesgo de liquidez, riesgo de crédito y riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, así como una mayor frecuencia y calidad en la presentación de información financiera.

Por tanto, el aumento de entidades en los niveles 1 y 2 no debe interpretarse como un crecimiento en el número total de asociaciones mutualistas, sino como el resultado de una supervisión diferenciada y proporcional al riesgo derivado de la prestación de servicios de ahorro y crédito.

## 2. Base Social de Asociaciones Mutuales

De acuerdo con la información reportada por parte de las asociaciones mutuales supervisadas, se tiene una base social al corte de diciembre de 2024 para el nivel 1 de supervisión conformada por 88.941 asociados, en el nivel 2 se tiene un total de 52.550 asociados y el nivel 3 de supervisión -pese a ser mayor cantidad de entidades-, el total de asociados corresponde a 73.257.

Con base en esta información, se consolida una base social de 214.748 asociados que en comparación con el reporte al año 2023 **incrementó** en aproximadamente 5.700 nuevas vinculaciones, lo cual deviene en la necesidad de establecer una regulación que proteja las operaciones de ahorro y crédito adelantadas por las asociaciones mutuales.

Entre 2022 y 2024, el número total de asociados en asociaciones mutuales se mantuvo relativamente estable, con un leve incremento del 0,5%. No obstante, se observa una dinámica relevante en la distribución por nivel de supervisión: el Nivel 1 presenta una disminución del 9,2%, mientras que los Niveles 2 y 3 registran aumentos del 11,5% y 6,6%, respectivamente. Esta tendencia indica una posible transición hacia estructuras mutuales con mayor grado de formalización y supervisión.

| NIVEL DE SUPERVISIÓN | 2022           | 2023           | 2024           |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|
| 1                    | 97.956         | 90.771         | 88.941         |
| 2                    | 47.121         | 48.970         | 52.550         |
| 3                    | 68.691         | 69.229         | 73.257         |
| <b>TOTAL GENERAL</b> | <b>213.768</b> | <b>208.970</b> | <b>214.748</b> |

Fuente: Reporte SICSES – GAD

### 3. Activos – Pasivos – Patrimonio

A continuación, se realiza una descripción del resultado financiero de las asociaciones mutuales para los años 2022 a 2025 (nivel 1 y 2 que reportan información), presentando las principales cifras de activos, pasivos y patrimonio:

#### 3.1. Asociaciones Mutuales Nivel 1 de Supervisión

Este nivel concentra la mayoría de los recursos consolidando al año 2025 un total de \$268.655 millones en activos, respecto de los pasivos estos también evidencian un crecimiento para los tres (3) últimos años y en el caso del patrimonio, también muestra un incremento en el saldo para las 12 entidades que hacen parte de este segmento.

Así las cosas, la relación pasivos /activos se mantiene en un 85% para los años evaluados.

#### Detalle del saldo de Activos – Pasivos – Patrimonio nivel 1 de supervisión

|                   | Dic -2022          | Dic- 2023          | Dic -2024          | Abr-2025           |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Activos</b>    | \$ 242.079.846.444 | \$ 243.266.540.620 | \$ 261.992.532.704 | \$ 268.655.818.136 |
| <b>Pasivos</b>    | \$ 202.970.032.166 | \$ 205.631.816.946 | \$ 221.906.847.054 | \$ 228.904.061.684 |
| <b>Patrimonio</b> | \$ 39.109.814.279  | \$ 37.634.723.674  | \$ 40.085.685.650  | \$ 39.751.756.451  |

#### 3.2. Asociaciones Mutualistas Nivel 2 de Supervisión

Entre 2022 y 2024, las cinco asociaciones mutualistas clasificadas en el nivel 2 de supervisión registraron un crecimiento significativo de sus activos, que pasaron de \$40.359 millones a \$266.253 millones. Durante el mismo periodo, los pasivos aumentaron de \$17.935 millones a \$233.868 millones, mientras que el patrimonio pasó de \$22.424 millones a \$32.385 millones. Como resultado, la relación entre pasivos y activos aumentó del 44,4 % al 87,8 %.

Para diciembre de 2025, la información comprende 36 entidades clasificadas en el nivel 2, con activos por \$85.100 millones, pasivos por \$32.572 millones y patrimonio por \$52.527 millones. La relación entre pasivos y activos se ubicó en el 38,3 %.

Las variaciones observadas entre 2024 y 2025 deben interpretarse con cautela, debido al cambio en el número y la composición de las entidades clasificadas en el nivel 2 de supervisión. En consecuencia, la reducción de los activos y pasivos no representa necesariamente una contracción del sector, sino que puede obedecer a procesos de reclasificación entre niveles y a la salida de una entidad que concentraba una proporción significativa de los recursos.

*Cifras en millones de pesos*

| Concepto            | 2022     | 2023     | 2024      | 2025     |
|---------------------|----------|----------|-----------|----------|
| Activos             | \$40.359 | \$77.471 | \$266.253 | \$85.100 |
| Pasivos             | \$17.935 | \$57.153 | \$233.868 | \$32.572 |
| Patrimonio          | \$22.424 | \$20.318 | \$32.385  | \$52.527 |
| Número de entidades | 5        | 5        | 5         | 36       |
| Pasivos/activos     | 44,4 %   | 73,8 %   | 87,8 %    | 38,3 %   |

#### Detalle del saldo de Activos – Pasivos – Patrimonio nivel 2 de supervisión

### 3.3. Asociaciones mutualistas 3 nivel de supervisión

Las asociaciones mutualistas de nivel 3 de supervisión como se observó en el numeral 1, corresponde al mayor número de entidades supervisadas desde la Delegatura Asociativa, en relación con la composición de sus activos, estos cuentan con un saldo a diciembre de 2024 de \$128.007 millones, un pasivo por \$80.615 millones y un patrimonio de \$47.391 millones, por lo que en los tres rubros se evidencia un crecimiento durante los últimos 3 años.

|                   | 2022               | 2023               | 2024               |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Activos</b>    | \$ 108.946.130.257 | \$ 112.493.075.348 | \$ 128.007.067.640 |
| <b>Pasivos</b>    | \$ 60.550.669.736  | \$ 64.223.235.022  | \$ 80.615.776.749  |
| <b>Patrimonio</b> | \$ 48.395.460.521  | \$ 48.269.840.326  | \$ 47.391.290.891  |

### 4. Composición y comportamiento de la cartera de créditos

La cartera de crédito de las asociaciones mutuales se distribuye en las cuatro (4) modalidades de crédito permitidas para entidades que desarrollan la actividad de colocación<sup>3</sup>, la mayor participación se encuentra en la modalidad de créditos de consumo con una participación sobre el total de cartera bruta del 92% para los períodos evaluados.

Para el caso de las entidades supervisadas de nivel 2, de acuerdo con las cifras consolidadas por parte del GAD estas **únicamente** reportaron gestión de cartera de consumo, a diferencia de entidades de nivel 1 y 3 de supervisión que han realizado una colocación de créditos durante los últimos tres (3) años en todas las líneas permitidas, es decir, comercial, consumo, microcrédito y vivienda. A continuación, se detalla la información:

#### Composición cartera Asociaciones Mutuales 1 nivel de supervisión

| Fecha de Corte | COMERCIAL        | %    | CONSUMO            | %     | MICROCREDITO  | %     | VIVIENDA         | %    | TOTAL CARTERA BRUTA |
|----------------|------------------|------|--------------------|-------|---------------|-------|------------------|------|---------------------|
| dic-22         | \$ 5.901.788.920 | 3,5% | \$ 156.704.997.567 | 92,0% | \$304.465.470 | 0,18% | \$ 7.469.787.609 | 4,4% | \$ 170.381.039.566  |
| dic-23         | \$ 5.569.954.544 | 3,2% | \$ 160.934.692.659 | 92,2% | \$48.498.936  | 0,03% | \$ 8.061.907.510 | 4,6% | \$ 174.615.053.649  |
| dic-24         | \$ 5.997.335.214 | 3,2% | \$ 174.293.835.276 | 92,9% | \$22.119.211  | 0,01% | \$ 7.364.819.751 | 3,9% | \$ 187.678.109.452  |
| abr-25         | \$ 5.189.358.649 | 2,8% | \$ 174.622.120.784 | 93,6% | \$19.958.447  | 0,01% | \$ 6.801.597.808 | 3,6% | \$ 186.633.035.688  |

#### Composición cartera Asociaciones Mutuales 2 nivel de supervisión

| Fecha de Corte | CONSUMO          | %      | TOTAL CARTERA BRUTA |
|----------------|------------------|--------|---------------------|
| dic-22         | \$ 7.852.922.515 | 100,0% | \$ 7.852.922.515    |
| dic-23         | \$ 7.913.254.833 | 100,0% | \$ 7.913.254.833    |
| dic-24         | \$ 7.507.303.342 | 100,0% | \$ 7.507.303.342    |

<sup>3</sup> Comercial, consumo, microcrédito y vivienda

### Composición cartera Asociaciones Mutuales 3 nivel de supervisión

| Fecha de Corte | COMERCIAL        | %    | CONSUMO           | %     | MICROCREDITO   | %     | VIVIENDA         | %    | Total Cartera Bruta |
|----------------|------------------|------|-------------------|-------|----------------|-------|------------------|------|---------------------|
| dic-22         | \$ 1.346.583.546 | 3,6% | \$ 34.082.553.982 | 89,9% | \$ 343.791.737 | 0,91% | \$ 2.129.054.697 | 5,6% | \$ 37.901.983.962   |
| dic-23         | \$ 2.403.872.224 | 5,7% | \$ 37.091.107.202 | 87,3% | \$ 288.009.401 | 0,68% | \$ 2.721.378.644 | 6,4% | \$ 42.504.367.471   |
| dic-24         | \$ 2.475.033.337 | 4,7% | \$ 47.500.763.424 | 89,8% | \$ 263.509.349 | 0,50% | \$ 2.682.932.161 | 5,1% | \$ 52.922.238.271   |

### 5. Composición y comportamiento de los depósitos para los años 2022 a 2025

Los depósitos de ahorro de las asociaciones mutuales se componen principalmente de los siguientes: (i) depósitos de ahorro a la vista u ordinario; (ii) certificados de ahorro a término o CDAT; (iii) ahorros permanentes y (iv) ahorros contractuales.

Para las entidades de primer nivel de supervisión, en los últimos 3 años la participación por producto se encuentra en su orden con: (i) la apertura de CDAT con un 44%; (ii) seguido de ahorros permanentes con un 33%; (iii) para los ahorros ordinarios se tiene una participación del 18% y por último (iv) los ahorros contractuales con un 5%.

| Fecha corte | Nivel 1            | Nivel 2            | Nivel 3           |
|-------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| 2022-12-31  | \$ 173.375.495.452 | \$ 16.932.803.835  | \$ 35.265.179.512 |
| 2023-12-31  | \$ 175.567.559.629 | \$ 54.896.392.078  | \$ 38.755.017.125 |
| 2024-12-31  | \$ 204.096.705.701 | \$ 223.316.325.764 | \$ 50.621.478.372 |
| 2025-04-30  | \$ 206.239.956.157 | No Aplica          | No Aplica         |

A continuación, se detalla la información de la composición de depósitos de las asociaciones mutuales en los 3 niveles de supervisión.

### Composición depósitos Asociaciones Mutuales 1 nivel de supervisión

| Fecha corte | Depósitos de ahorro ordinario | %     | CDAT              | %     | Ahorro contractual | %    | Ahorro Permanente | %     |
|-------------|-------------------------------|-------|-------------------|-------|--------------------|------|-------------------|-------|
| 2022-12-31  | \$36.469.004.490              | 21%   | \$ 69.663.121.219 | 40%   | \$9.245.890.897    | 5%   | \$ 57.997.478.846 | 33%   |
| 2023-12-31  | \$31.909.021.196              | 18,2% | \$ 79.202.683.676 | 45,1% | \$ 9.378.897.325   | 5,3% | \$ 55.076.957.433 | 31,4% |
| 2024-12-31  | \$35.897.295.437              | 17,6% | \$ 91.593.567.430 | 44,9% | \$ 9.679.530.074   | 4,7% | \$ 66.926.312.761 | 32,8% |
| 2025-04-30  | \$35.505.053.586              | 17,2% | \$ 90.653.289.552 | 44,0% | \$ 12.220.874.688  | 5,9% | \$ 67.860.738.332 | 32,9% |

### Composición depósitos Asociaciones Mutuales 2 nivel de supervisión

| Fecha corte | CDAT               | %     | Ahorro contractual | %    | Ahorro Permanente | %     | Saldo Total Depósitos |
|-------------|--------------------|-------|--------------------|------|-------------------|-------|-----------------------|
| 2022-12-31  | \$ 6.305.410.000   | 37,2% | \$23.100.000       | 0,1% | \$10.604.293.835  | 62,6% | \$16.932.803.835      |
| 2023-12-31  | \$ 44.131.344.891  | 80,4% | \$22.600.000       | 0,0% | \$10.742.447.187  | 19,6% | \$54.896.392.078      |
| 2024-12-31  | \$ 211.146.506.166 | 94,6% | \$567.627.341      | 0,3% | \$11.602.192.257  | 5,2%  | \$ 223.316.325.764    |

### Composición depósitos Asociaciones Mutuales 3 nivel de supervisión

| Fecha corte | Depósitos de ahorro ordinario | %     | CDAT             | %     | Ahorro Contractual | %     | Ahorro Permanente | %     |
|-------------|-------------------------------|-------|------------------|-------|--------------------|-------|-------------------|-------|
| 2022-12-31  | \$5.708.992.089               | 16,2% | \$8.989.199.303  | 25,5% | \$ 5.834.442.495   | 16,5% | \$14.732.545.625  | 41,8% |
| 2023-12-31  | \$5.609.209.359               | 14,5% | \$9.389.613.037  | 24,2% | \$ 5.005.432.477   | 12,9% | \$18.750.762.252  | 48,4% |
| 2024-12-31  | \$6.387.680.462               | 12,6% | \$11.759.034.564 | 23,2% | \$ 5.371.497.629   | 10,6% | \$27.103.265.718  | 53,5% |

## 6. Fondo de Liquidez

El fondo de liquidez es una cuenta de gran importancia para las entidades que desarrollan la actividad de ahorro, y debe corresponder al 10% de los depósitos. Adicionalmente debe tenerse en cuenta lo previsto en el párrafo 1° del artículo 2.11.7.2.1 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 704 de 2019 donde se establece que sobre los depósitos de ahorro permanente, el monto mínimo a mantener como fondo de liquidez será del 2% del saldo de estos depósitos, siempre y cuando el estatuto de estas organizaciones prevea que tales depósitos pueden ser retirados únicamente al momento de la desvinculación definitiva del asociado.

Tomando la información reportada para las asociaciones mutuales de primer nivel de supervisión, la composición del fondo de liquidez tiene una participación del 72.78% que corresponde a la cuenta **120300** denominada fondo de liquidez en el Catálogo Único de Cuentas (CUC). Además, se tiene una participación del 16.05% con cuentas de ahorro, el 5.75% con certificados de depósito a término y un 5.41% con fondos de inversiones en sociedades fiduciarias.

### Composición Fondo de Liquidez asociaciones mutuales 1 nivel de supervisión

| COMPOSICIÓN FONDO DE LIQUIDEZ                        | 2022                 | 2023                | 2024                 |
|------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 112003<br>Fondos de inversión sociedades fiduciarias | \$45.907.422         | \$155.676.423       | \$161.017.236        |
| 112005<br>Cuentas de Ahorro                          | \$1.893.894.881      | \$2.505.276.742     | \$3.472.163.923      |
| 112007<br>Certificado de depósito a termino          |                      |                     | \$466.818.801        |
| 120300<br>Fondo de liquidez                          | \$ 15.375.230.414    | \$14.964.652.521    | \$15.331.446.650     |
| Total Fondo de Liquidez Nivel 1 de Supervisión       | \$ 17.315.032.716,19 | \$17.625.605.686,00 | \$ 19.431.446.610,00 |

### Composición Fondo de Liquidez asociaciones mutuales 2 nivel de supervisión

| COMPOSICIÓN FONDO DE LIQUIDEZ                        | 2022                | 2023                | 2024                 |
|------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 112003<br>Fondos de inversión sociedades fiduciarias | \$ 70.781.848       | \$ 164.371.940      | \$ 955.340.929       |
| 112007<br>Certificado de depósito a termino          | \$ 200.000.000      | \$ -                | \$ 7.806.019.720     |
| 112008<br>Certificados de ahorro a termino           | \$ 1.162.305.153    | \$ 1.317.622.050    | \$ 1.436.968.018     |
| 120300<br>Fondo de liquidez                          | \$ 770.292.000      | \$ 1.495.484.585    | \$ 3.153.096.647     |
| Total Fondo                                          | \$ 2.203.379.000,40 | \$ 2.977.478.575,54 | \$ 13.351.425.313,14 |

### Composición Fondo de Liquidez asociaciones mutuales 3 nivel de supervisión



| COMPOSICIÓN FONDO DE LIQUIDEZ                                   | 2022                | 2023                | 2024                |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 112001<br>Cuentas Corrientes                                    | \$ 416.890.369      | \$ 1.682.100        | \$ 1.153.395        |
| 112003<br>Fondos de inversión sociedades fiduciarias            | \$ 1.613.218.875    | \$ 393.737.380      | \$ 732.433.586      |
| 112005<br>Cuentas de Ahorro                                     | \$ 845.380.357      | \$ 1.089.810.412    | \$ 958.525.445      |
| 112006<br>Fondos de inversión sociedades comisionistas de bolsa | \$ -                | \$ 967.573.070      | \$ -                |
| 112007<br>Certificado de depósito a termino                     | \$ -                | \$ -                | \$ 1.732.544.484    |
| 120300<br>Fondo de liquidez                                     | \$ 2.709.442.642    | \$ 3.794.616.012    | \$ 3.849.526.360    |
| Total Fondo                                                     | \$ 5.584.932.243,00 | \$ 6.247.418.974,00 | \$ 7.274.183.270,00 |

### Observaciones derivadas de hallazgos de supervisión

De acuerdo con la información técnica suministrada por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce sobre las asociaciones mutualistas, se han identificado situaciones que evidencian dificultades en el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la administración del ahorro, la gestión de los riesgos y el reporte de información financiera. Entre las principales observaciones comunicadas por la entidad se encuentran las siguientes:

- **Brecha de liquidez mal reportada:** Las asociaciones mutuales no están informando correctamente sus brechas de liquidez.
- **Falta de información estatutaria:** No se cuenta con la información sobre si los estatutos permiten la devolución de ahorros permanentes, lo cual impide verificar el porcentaje del fondo de liquidez aplicable a este tipo de ahorro que debe ser del 2% o del 10%, si existe en la normatividad de la organización la posibilidad de devolución.
- **Certificados de custodia:** En algunos casos, no se han remitido los certificados de custodia del fondo de liquidez.
- **Conformación del comité de control para el ahorro y crédito** de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 36 de la Ley 2143 de 2021.
- **Implementación de los sistemas de administración de riesgos:** No se han implementado los sistemas de administración de riesgos como SARC, SARL y SARLAFT, exigidos para estas entidades, de acuerdo con el análisis por cada nivel de supervisión y desarrollo de actividades que requieren un mayor control, ajustando a la vez lo establecido en las Circular Básicas Contable y Financiera y Jurídica, en lo que corresponda
- **Reporte irregular de información financiera:** Se han encontrado casos específicos de asociaciones mutuales que no han sido consistentes en el reporte de información financiera.

Por ejemplo, se identificó el caso de una asociación mutual que el reporte correspondiente al corte de junio del año 2018 lo reportó únicamente hasta agosto del año 2023 y no ha efectuado reporte para los cortes correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021.

A partir de la información que tiene la Superintendencia de la Economía Solidaria, se concluye con claridad la necesidad de avanzar en el análisis y expedición de una regulación de carácter legal que establezca condiciones claras para el desarrollo del servicio de ahorro y crédito por parte de las asociaciones mutualistas.

Entre los temas que requieren de norma legal se encuentran los siguientes:

- La definición del alcance de los servicios de ahorro y crédito que pueden ofrecer estas organizaciones.
- La determinación de las operaciones concretas que pueden realizar las asociaciones mutualistas en el marco de sus servicios de ahorro y crédito.

### Impacto fiscal

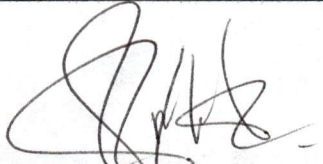
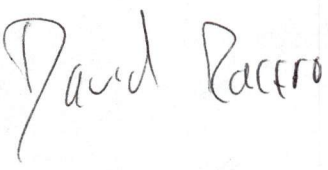
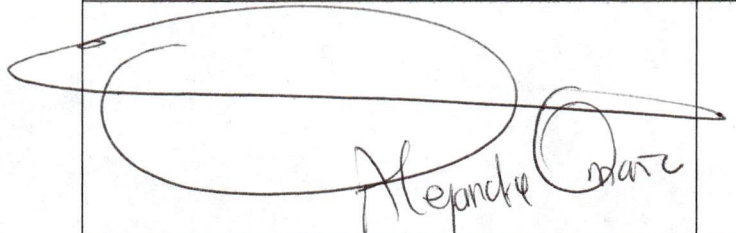
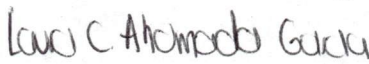
En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley no generan impacto fiscal directo ni implican costos adicionales para la Nación.

La iniciativa no ordena gasto público, no crea entidades, dependencias o cargos, no establece subsidios, beneficios tributarios, transferencias ni nuevas apropiaciones presupuestales. Su contenido se limita a establecer la regulación aplicable a los servicios de ahorro y crédito prestados por las asociaciones mutualistas, entidades de naturaleza privada pertenecientes al sector de la economía solidaria.

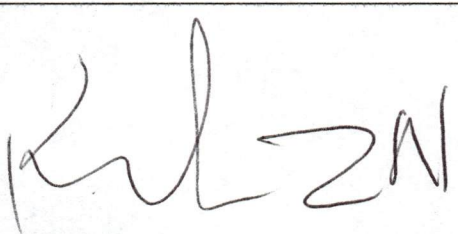
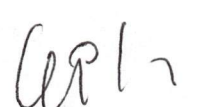
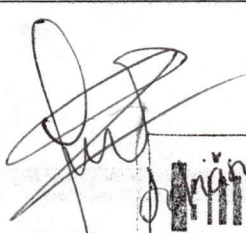
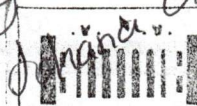
Las funciones de inspección, vigilancia y control relacionadas con el cumplimiento de estas disposiciones corresponden a las competencias que actualmente ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria, por lo que el proyecto no le asigna una nueva función ni crea una estructura administrativa adicional.

En consecuencia, la iniciativa es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecta las finanzas de la Nación ni de las entidades territoriales.

Fraternalmente,

|                                                                                                                                                          |                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>Orlando Miguel De la Hoz García</b><br>Senador de la República |  |
|                                                                       |  |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <br>Luis M. Arias C |
| <br>                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                       |
| <b>SENADO DE LA REPÚBLICA<br/>SECRETARÍA GENERAL</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                       |
| EL día <u>19</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2026</u><br>Ha sido presentado en este despacho el<br>Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____<br>No. <u>197/26</u> correspondiente<br>Exposición de _____, suscrita por:<br><u>Hs. Orlando de la Hoz, David Racero, Deisy</u><br><u>Johana Osorio, Kamelia Zuluaga, Laura</u><br><u>Anomachi y otros Congressistas</u> |                                                                                                       |
| <b>SECRETARIO GENERAL</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                       |