

**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 46 (2023-2024), páxs. 43-86  
ISSN: 1130-2682

COOPERATIVISMO FINANCIERO: ANÁLISIS COMPARATIVO  
DE LA ESTRUCTURA REGULATORIA DE LAS  
ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL DEL SECTOR  
FINANCIERO COOPERATIVO EN COLOMBIA Y ESPAÑA

*FINANCIAL COOPERATIVISM: COMPARATIVE ANALYSIS  
OF THE REGULATORY STRUCTURE OF THE SOCIAL  
ECONOMY ORGANIZATIONS OF THE COOPERATIVE  
FINANCIAL SECTOR IN COLOMBIA AND SPAIN*

IVAN HUMBERTO GALVIS MACIAS\*

Recepción: 09/05/2024 - Aceptación: 16/09/2024

---

\* Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, con estudios en economía de la Universidad de Manizales; Magíster en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Doctorando en Economía de la Universidad de Valladolid – España. Correo electrónico: ivanhumberto.galvis@estudiantes.uva.es

## RESUMEN

El sector de la economía social o solidaria se encuentra regulado en los ordenamientos jurídicos colombiano y español a partir de diversos instrumentos normativos que lo asocian, en el primer caso, al desarrollo de actividades sin ánimo de lucro. Forman parte de este sector, entre otras organizaciones, las denominadas cooperativas financieras. El presente trabajo pretende realizar un análisis comparativo de los principales aspectos regulatorios aplicables a estas entidades en uno y otro ordenamiento, con el fin de ubicarlas dentro de las organizaciones de la economía social e identificar posibles modificaciones normativas que permitan que el mismo sector pueda operar de una manera más eficiente y con más cobertura en el mercado colombiano. Del análisis realizado se concluye que para esta finalidad es necesario ajustar el funcionamiento de las cooperativas financieras adaptándolo al concepto de economía social, permitir en ellas la participación de personas mercantiles, ajustar los capitales mínimos a contextos territoriales, implementar sistemas institucionales de protección y permitir la ejecución de las demás operaciones habilitadas a los establecimientos de crédito.

**PALABRAS CLAVE:** Economía social, sector financiero, cooperativas financieras.

## ABSTRACT

The solidarity economy sector is regulated in the Colombian and legal system through various regulatory instruments that associate it, in the first case, with the development of nonprofit activities. This sector includes, among other organizations, the so-called financial cooperatives. This paper seeks to make an comparative analysis of the main regulatory aspects applicable to these entities in both legal systems, in order to place them within the organizations of the social economy and identify possible regulatory changes that allow the same sector to operate more efficiently and with more coverage in the Colombian market. From the analysis carried out, it is concluded that it is necessary to adjust the functioning of financial cooperatives by adapting it to the concept of the social economy, allowing business concerns to participate, adjusting the minimum capital to territorial contexts, implementing institutional systems of protection and permitting the execution of other operations authorised for credit institutions.

**KEYWORDS:** Social economy, financial sector, financial cooperatives.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. TERCER SECTOR, ECONOMÍA SOCIAL Y ECONOMÍA SOLIDARIA: UNA APROXIMACIÓN A LA IDENTIFICACIÓN DE CONCEPTOS. 3. REGULACIÓN, PRINCIPIOS Y SERVICIOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA COOPERATIVA EN COLOMBIA Y ESPAÑA. 3.1. Actividad financiera cooperativa en el caso colombiano. 3.2. Actividad financiera cooperativa en el caso español. 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA DE LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS EN COLOMBIA Y ESPAÑA. ASPECTOS DE MEJORA PARA EL CASO COLOMBIANO TENIENDO EN CUENTA EL ÉXITO DEL CASO ESPAÑOL. 4.1. Principales similitudes y diferencias entre las cooperativas financieras colombianas y las cooperativas de crédito españolas. 4.2. Aspectos que deben ser modificados en el ordenamiento jurídico colombiano para promover mayor eficiencia y cobertura en las cooperativas financieras. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. THIRD SECTOR, SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY: AN APPROXIMATION TO THE IDENTIFICATION OF CONCEPTS. 3. REGULATION, PRINCIPLES AND SERVICES OF COOPERATIVE FINANCIAL ACTIVITY IN COLOMBIA AND SPAIN. 3.1. Cooperative financial activity (Colombian case). 3.2. Cooperative financial activity (Spanish case). 4. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE STRUCTURE OF FINANCIAL COOPERATIVES IN COLOMBIA AND SPAIN. ASPECTS FOR IMPROVEMENT IN THE COLOMBIAN CASE, CONSIDERING THE SUCCESS OF THE SPANISH CASE. 4.1. Main similarities and differences between Colombian financial cooperatives and Spanish credit cooperatives. 4.2. Aspects to be modified in the Colombian legal framework to promote further efficiency and coverage in financial cooperatives. 5. CONCLUSIONS. 6. BIBLIOGRAPHIC REFERENCES.

## I INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende realizar un análisis comparativo que determine las similitudes y diferencias existentes en las estructuras institucionales dispuestas en los principales instrumentos regulatorios de las cooperativas de crédito que operan en el sector financiero cooperativo de Colombia y España, con la finalidad de identificar aspectos que puedan ser modificados para que estas operen con mayor eficiencia y cobertura en el mercado financiero colombiano.

Lo anterior resulta indispensable teniendo en cuenta el papel que la Ley colombiana le ha adjudicado a este tipo de instituciones, las cuales, por sus finalidades y adscripción al conjunto de principios del cooperativismo, resultan ser una alternativa importante frente a las instituciones del sector financiero tradicional o comercial y respecto de las necesidades de intermediación de recursos de la población.

Así, las cooperativas financieras se constituyen en una alternativa concreta para llevar cada vez a más personas los servicios de intermediación financiera,

incluso en aquellos lugares del territorio nacional en los que los agentes del sector financiero comercial no encuentran incentivos suficientes que les permitan prestar sus servicios en dinámicas de mercado.

Los estudios en Colombia sobre esta modalidad de agentes financieros se concentran en determinar el desempeño del sistema cooperativo financiero en la dinámica económica del país, tal y como lo realiza regularmente la Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Financieras y Entidades Financieras de Propiedad de Grupos Cooperativos – FECOLFIN. Por su parte, la literatura extranjera, particularmente la española y europea, sí dan cuenta de la relevancia de las organizaciones de economía social para los distintos sistemas económicos del mundo y de la importancia de reflexionar acerca de sus características, finalidades y los impactos concretos que tienen en relación con el bienestar de las personas.

Frente a esta última resultan de importante relevancia para este trabajo los estudios hechos por los profesores Matilde Alonso Pérez, María Asunción Gravalos, Igone Altzelai Uliondo, José Luis Argudo Pérez y Jean-Louis Laville, entre otros, sobre el concepto y alcance de la economía social y sus conceptos asociados de tercer sector y economía solidaria, así como de sus orígenes y desarrollo; y por supuesto las distintas investigaciones desarrolladas en torno a los principales impactos de las cooperativas de crédito españolas como los desarrollados por Luis Jesús Belmonte, Francisco Joaquín Cortés, Marcos Charcano Alcaraz, Inmaculada Carrasco Monteagudo y Francisco Soler, por solo mencionar algunos, ayudan en gran medida a establecer los patrones de comparación en los que se fundamenta este trabajo.

El escaso estudio de la actividad e impacto de las cooperativas financieras en Colombia hace necesario entonces que se aborde, como primer paso, un estudio integral de la estructura institucional de la que son dotadas a partir de las normas que las regulan en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la sola identificación de sus principales características no logra determinar las oportunidades de mejora del sistema institucional nacional.

Por ello se considera necesario desplegar un análisis comparativo a través del examen de la estructura regulatoria de la que se sirven instituciones homólogas en el ordenamiento jurídico español, para de esta manera indicar aspectos que, una vez incorporados a la regulación jurídica colombiana, sirvan para que las cooperativas del sector financiero de este país presten sus servicios con mayor eficiencia y cobertura.

Desde tal perspectiva, es indispensable examinar su concepto, pues, la adscripción al sistema y definición de la economía solidaria que se evidencia en el ordenamiento colombiano representa un gran reto para su funcionamiento. Al tenor de aquel las cooperativas financieras no podrían ejecutar operaciones que, por sí mis-

mas, representen generación de utilidad (al menos no en la dinámica del sistema de capital ordinario). Es por ello que en el presente trabajo se propone asumir el concepto de economía social para describir de mejor manera el papel que pueden representar en el sistema económico colombiano.

Se propone entonces analizar la estructura institucional del Sector, para de esta manera identificar aspectos de mejora que permitan un fortalecimiento del sistema y con ello un mayor beneficio a la comunidad a través del acceso a productos de intermediación financiera que se fundamenten en los principios del cooperativismo y la economía social.

Para ello se precisará el entorno teórico que fundamenta el ejercicio de la actividad financiera cooperativa a partir de la indicación de las diferencias y similitudes que existen entre los conceptos de tercer sector, economía social y economía solidaria, con el fin de establecer, a la luz de esta diferencia, que el concepto que describe en mejor medida y con mayor precisión las actividades que aquellas realizan es el de economía social, tal y como ha sido desarrollado en el ordenamiento español, más no el de economía solidaria que utiliza el ordenamiento jurídico colombiano.

Así mismo, será necesario hacer una revisión del contenido de los principales instrumentos regulatorios y de los principios que autorizan y orientan la prestación de los servicios financieros a cargo de empresas cooperativas o de economía social, tanto en el ordenamiento colombiano como en el español, de tal manera que se precisen sus principales características y los servicios que aquellas pueden prestar. Esta identificación permitirá reforzar la idea de que las empresas cooperativas financieras se encuentran mejor clasificadas e identificadas en la economía social.

Posteriormente el trabajo desarrollará, en un análisis comparativo, las principales similitudes y diferencias que están presentes en la estructura regulatoria de las cooperativas financieras colombianas –en su variada tipología– y las cooperativas de crédito españolas.

El comparativo propuesto será de singular utilidad e importancia, pues, dada la estructura institucional consolidada en el país ibérico y la exitosa implementación de un modelo de prestación de servicios y operaciones financieras a través de la aplicación de los principios del cooperativismo, los aspectos que otorgan solidez institucional a este sistema resultarán ser elementos esenciales para fortalecer las instituciones colombianas.

Finalmente, se propondrán algunos aspectos que, basados en el análisis comparativo planteado, representan elementos de mejora para procurar una mayor eficiencia y cobertura del sector cooperativo financiero colombiano.

Para todo lo anterior, se abordará la configuración de los sistemas de principios y las características de las organizaciones que integran el conjunto de cooperativas

financieras tanto en Colombia como en España, de donde resultará evidente que los servicios que cada una de estas presta corresponden a un catálogo de operaciones que también han sido autorizadas para las organizaciones del sector financiero no cooperativo, es decir, para el sector financiero comercial. Esta afirmación se corrobora solo con acudir al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) colombiano y evidenciar el conjunto de operaciones habilitadas para las demás instituciones de este sistema y a la disposición del artículo 4 de la Ley 13/1989 española que habilita a las cooperativas de crédito para prestar las mismas operaciones activas, pasivas y de servicios de los demás establecimientos de crédito, no solo a sus socios y asociados sino también a terceros no asociados.

Desde este punto de vista, es evidente que el ejercicio de la actividad financiera cooperativa, aunque desde su finalidad y principios no se asocie a la prevalencia del capital y a las relaciones asimétricas que de esta se derivan, sí desarrolla operaciones específicas que se caracterizan por el interés de lucro. Baste para ello solamente mencionar la prestación de servicios de colocación a través de operaciones de crédito sobre las cuales este tipo de entidades también aplican una tasa de interés que, aunque regularmente es más baja que la aplicada por las entidades del sector comercial –caso colombiano–, implica, en el fondo, la generación de utilidad del capital.

Conforme a lo anterior es posible afirmar que la legislación que regula el *sector de la economía solidaria* en Colombia debe interpretarse de acuerdo con la naturaleza propia de cada institución que lo integra, pues, si bien aquel se encuentra conformado por instituciones que no persiguen un interés lucrativo, en este también se incorporan entidades que persiguen interés de lucro como las entidades del sector financiero cooperativo, tal y como lo reconoce el ordenamiento jurídico español.

Sin embargo, este reconocimiento no implica asociar a las entidades cooperativas financieras con intereses eminentemente comerciales o de superposición del capital sobre sus finalidades, sino que, por el contrario, a esta interpretación debe integrarse una de las características propias del concepto de la economía social: la aplicación de límites a la apropiación de los beneficios que generan las actividades desarrolladas, pues, como se mencionará, los beneficios de estas organizaciones deben ser dirigidos a los asociados en función de sus aportes o actividad cooperativizada, una vez satisfechos los requerimientos de reinversión de la respectiva entidad cooperativa previstos en la Ley, cumpliendo así su finalidad colectiva o de generación de utilidad social.

Por lo anterior, aunque la legislación colombiana asocie a estas entidades con el sector no lucrativo a partir de la aplicación de la expresión *economía solidaria* y de la taxativa identificación normativa de este con las entidades sin ánimo de lucro, se propondrá que, por las características propias de la actividad económica que realizan, las cooperativas financieras deben ser definidas –de mejor manera– a

través de la aplicación del concepto de economía social, tal y como ocurre en la legislación española.

## 2 TERCER SECTOR, ECONOMÍA SOCIAL Y ECONOMÍA SOLIDARIA: UNA APROXIMACIÓN A LA IDENTIFICACIÓN DE CONCEPTOS

Desde el surgimiento de los primeros antecedentes de la economía social – generados a mediados del siglo XIX con la aparición de las prácticas asociativas y del cooperativismo<sup>1</sup>– y hasta la actualidad, se han identificado tres términos distintos que, en apariencia, hacen referencia al mismo asunto, pero que en su significado y alcance representan características distintas: tercer sector, economía social y economía solidaria.

El surgimiento de estos conceptos obedece a una causa común relacionada con la crisis de redistribución y reparto de los empleos generada como consecuencia de la aplicación del capitalismo como sistema de producción imperante hasta nuestros días. Esta crisis se evidenció de manera clara en la posrevolución industrial y tuvo también, como escenarios representativos, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, generándose con ello “*fricciones entre democracia y economía*” que promueven la dinámica asociativa<sup>2</sup>.

Partiendo de ello, la doctrina económica ha identificado que el concepto de economía social surge de la implementación de un modelo de producción alternativo en el que no son protagonistas ni el mercado ni el Estado, razón por la cual han asociado el origen de la economía social al denominado “*tercer sector*”<sup>3</sup>. Sin embargo, desde los principales elementos que integran estos dos conceptos, se sostiene que no representan lo mismo.

El tercer sector es así denominado como quiera que no se encuentra anclado ni al sector privado ni al sector público, que se reconocerán aquí como “*los sectores tradicionales*”, habida cuenta de que estos representan los modelos económicos

---

<sup>1</sup> ARGUDO, J., “El Tercer Sector y Economía Social marco teórico y situación social”. Acciones e investigaciones sociales, ISSN 1132-192X, No. 15, 2002, pág. 243. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=284138>

<sup>2</sup> Así, el mismo autor LAVILLE, J., “Asociarse para el bien común. Tercer sector, economía social y economía solidaria”. Barcelona, España: Icaria editorial. S.A. 2015, pág. 47 propone que este tipo de organizaciones: “(...) trabajan por la conquista de los derechos, así como por el surgimiento de instituciones fundadas en la igualdad”.

<sup>3</sup> GRÁVALOS, A., “Economía social”. Oviedo, España: Septem Ediciones, S.L., 2002, pág. 19.

más identificativos de la economía moderna: el modelo liberal de economía de mercado<sup>4</sup>; y el modelo de intervencionismo de Estado<sup>5</sup>.

En tal sentido, la configuración del tercer sector se diferencia tanto del sector privado, como del público, por un lado por la ejecución de actividades económicas que no se sujetan a la finalidad de maximización de la utilidad y de prevalencia del capital, como sí ocurre con los agentes del sector privado (postulados propios de la economía clásica y neoclásica); y por el otro, por la ejecución de actividades que no se desarrollan en función del interés general como finalidad que prevalece sobre los intereses particulares, característica propia de la forma de actuación del Estado (intervencionismo estatal). Por el contrario, lo que buscan las actividades del tercer sector es la aplicación de los intereses de una comunidad<sup>6</sup>.

Pero esta caracterización del tercer sector como una alternativa a los sectores tradicionales no lo desliga por completo de ellos, pues, comparte, a su vez, algunos de sus rasgos. Si bien la dinámica de los agentes de la economía social (tercer sector) no obedece a la intención irrestricta de capital, estos sí persiguen<sup>7</sup> la generación de beneficios para los miembros de la comunidad por la que se integran, para lo cual pueden valerse de la producción de ganancias y, al mismo tiempo, a pesar de que no persiguen en sentido estricto el interés general de la sociedad, sí ejercen actividades en función del mejoramiento de la calidad de vida de sus miembros, razón por la cual pueden identificarse como una alternativa que no se nivela totalmente, pero que tampoco se desprende de los elementos característicos de los sectores público y privado, por lo que constituyen una tercera vía o “*una esfera intermedia*”<sup>8</sup> frente a los mismos.

<sup>4</sup> Aquel que fue desarrollado en los postulados de los economistas clásicos y neoclásicos, en el que, conforme lo reconocen KRUGMAN, P., WELLS, R., y GRADDY, K., “Fundamentos de economía”. Barcelona, España: Editorial Reverté., 2013, pág. 2: “(...) la producción y el consumo son el resultado de decisiones descentralizadas, tomadas por muchas empresas y por muchos individuos” y en el cual el papel fundamental de la economía lo cumplen, como se evidencia, los agentes del sector privado

<sup>5</sup> También denominado por STIGLITZ, J., “Economía del sector público”. Madrid, España: Antoni Bosch, editor, 2000, pág. 14, como “economía del sector público”, fundamentado principalmente en las ideas keynesianas que tuvieron un especial auge en la segunda posguerra mundial y que hicieron frente a los fallos del mercado evidenciados en la gran depresión de los años treinta del siglo pasado, conforme a las cuales el gobierno debe asumir un papel activo en el sistema económico con el fin de afrontar y resolver los problemas más sobresalientes de aquel entre los que se encuentran el paro, la seguridad social, los precios de los insumos y los productos agrícolas, entre otros.

<sup>6</sup> Entendida por Real Academia de la Lengua Española –RAE. “Diccionario de la lengua española”. 2021, Recuperado de: <https://dle.rae.es/contenido/actualización-2021> como aquella como el “conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes”, pues, como lo reconoce GRÁVALOS, A., op. cit. pág. 19: “[s]e dice que este tercer sector económico está situado entre el sector privado y el sector público, debido a que las entidades que lo integran se crean por iniciativa privada, pero responden a intereses colectivos o sociales”.

<sup>7</sup> GRÁVALOS, A., op. cit. pág. 19.

<sup>8</sup> LAVILLE, J., op. cit. pág. 109.

Sin embargo, a pesar de las relaciones existentes entre los conceptos analizados, conforme a sus orígenes, el tercer sector hace referencia al enfoque *non-profit organizations (NPO)* del contexto anglosajón, conforme al cual sus agentes no forman parte ni del sector público ni del privado, por no perseguir intereses lucrativos<sup>9</sup>.

Surge aquí la principal característica que permite resolver el problema de asociación de términos, pues, como puede observarse, se había afirmado que el concepto de tercer sector correspondía a una esfera intermedia o tercera vía, pero que no se desligaba por completo de los sectores tradicionales; más, por sus orígenes, su identificación corresponde precisamente a todo lo contrario, un sector que no forma parte de aquellos porque el desarrollo de su actividad no persigue un *animus lucrandi*, un sector que no es ni capitalista ni estatal porque no persigue un afán de lucro<sup>10</sup>.

Por su parte, la economía social constituye un modelo alternativo de producción, integrado por organizaciones basadas en intenciones asociativas conforme a las cuales, aquellas organizaciones pueden perseguir un interés de lucro, pero siempre fundamentadas en la idea de “límites a la apropiación privada de los beneficios realizados por la actividad”<sup>11</sup>. Lo anterior significa que los beneficios de la actividad económica que desarrollan las organizaciones de economía social no se distribuyen en la lógica del modelo empresarial propio del sistema de capital<sup>12</sup>, sino que tal distribución se encuentra limitada a la finalidad social o colectiva que estas persiguen; es decir, no persiguen el interés de lucro de la empresa capitalista ordinaria, pero sí pueden perseguirlo en función del beneficio de sus asociados y del cumplimiento de la finalidad social que desarrollan, nunca en función del beneficio de una persona.

De esta manera, el artículo 2 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES) española, describe con gran precisión el alcance de este particular modelo de producción, al establecer que la economía social se integra por un conjunto de actividades económicas empresariales que persiguen un interés colectivo.

<sup>9</sup> ARGUDO, J., op. cit. pág. 249.

<sup>10</sup> LAVILLE, J., op. cit. pág. 89.

<sup>11</sup> *Ibíd.* pág. 119.

<sup>12</sup> Pues, tal y como lo afirma LEAL, H., “Derecho de sociedades comerciales. Partes general y especial”. Bogotá, Colombia: Leyer, 2020, p. 106: “La búsqueda del beneficio común [de una empresa mercantil], la procuración de obtenerlo con el concurso de todos los socios conlleva a las personas a asociarse, aportar, trabajar y conseguir utilidades y ganancias con el objeto de repartirlas entre sí. (...) Su objetivo es obtener un provecho, un beneficio de tipo económico, es el de lucrarse. Los comerciantes siempre obran impulsados por esta finalidad. El ánimo de lucro (...) es la intención que tienen los socios de obtener un provecho económico, es un propósito, es un impulso, es voluntad dirigida a la búsqueda de utilidades pecuniarias, de ganancias (...) El fin último del contrato social es el reparto de las utilidades obtenidas por la empresa o actividad social entre los socios integrantes de la misma. La distribución de las utilidades sociales se hace en proporción a los aportes pagados (...)”.

De acuerdo con lo anterior, al reconocer que la economía social se integra por organizaciones que desarrollan actividades económicas y empresariales, el ordenamiento español identifica el carácter lucrativo que las mismas pueden perseguir<sup>13</sup>. Al ser entendidas como empresas, las organizaciones de economía social corresponden a “(...) *unidad[es] económica[s] que contrata[n] factores de producción y los organiza[n] para producir y vender bienes y servicios*”<sup>14</sup>, y por lo mismo, pueden realizar tales actividades con fines lucrativos, pues, para la Real Academia de la Lengua Española el término empresa corresponde a una “*Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos.*”<sup>15</sup>.

Sin embargo, como se ha mencionado reiteradamente, la economía social no persigue el interés de lucro por el lucro mismo, sino que, por el contrario, encuentra en la cooperación su idea fundamental<sup>16</sup> y, con base en ella, se caracteriza por tener una estructura particular, pues, en sus organizaciones se aplica el principio conforme al cual los excedentes se reinvierten a partir de reservas obligatorias y se reparten en proporción a la actividad cooperativizada<sup>17</sup>.

Por último, surge también el concepto de economía solidaria como un término ampliamente asociado al sector de la economía social. Sin embargo, se sostiene que, por sus especiales características, el concepto de economía solidaria es un concepto inacabado que encuentra sus orígenes precisamente en la economía social<sup>18</sup> y que amplía su margen de actuación y finalidad al beneficio de la humanidad misma, lo que por su parte implica que la economía solidaria constituye un escenario económico alternativo al que las sociedades contemporáneas deberían dirigirse y que puede incluir, por supuesto, tanto a las organizaciones del tercer sector (sin ánimo de lucro) como a las de la economía social (con ánimo de lucro pero no por el lucro mismo como las empresas ordinarias, sino en función del beneficio comunitario o social).

---

<sup>13</sup> Así lo reconoce ALTZELAI, I., “Inversiones y emprendimiento en la economía social. Algunas reflexiones”. *Revista de derecho bancario y bursátil*. Año XXXVII, No. 152, 2018, pág. 260, al interpretar el citado artículo 2 de la LES con la disposición contenida en el artículo 5.2 de la misma, quien afirma que: “[s]egún el tenor literal de estos artículos, las entidades de la economía social realizan actividades económicas y empresariales. De ahí puede considerarse que estas entidades a las que refiere la LES son en realidad empresas (...)”.

<sup>14</sup> PARKIN, M., “Economía”. Juárez, México: Pearson, 2014, pág. 44.

<sup>15</sup> Real Academia de la Lengua Española – RAE. “Diccionario de la lengua española”. 2021, Recuperado de: <https://dle.rae.es/contenido/actualización-2021>

<sup>16</sup> ALONSO, M., “Pensamiento económico y economía social”. Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 1999, pág. 161.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, pág. 165.

<sup>18</sup> LAVILLE, J., y GARCÍA, J., “Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real”. Barcelona, España: Icaria editorial. S.A., 2009, p. 114.

Sus orígenes se remontan a la década de los años sesenta del siglo anterior<sup>19</sup>, debido a la crisis tanto cultural como económica experimentada por la sociedad salarial de la época y que se desarrolla en la fuerte preocupación por temas como los derechos humanos, la ecología, la financiación ética, la producción capitalista social y económicamente responsable<sup>20</sup>, entre otros. Sin embargo, otros reconocen que un escenario importante de surgimiento del concepto se desarrolla en la década de los 80's en Francia, con la integración de tres elementos que lo identifican: i) las demandas sociales, ii) los actores sociales y iii) un deseo profundo de cambio social<sup>21</sup>.

Desde esta perspectiva, la economía solidaria constituye una concepción de la actividad económica que se fundamenta en el principio de reciprocidad<sup>22</sup>, conforme al cual, ya no se considera al individuo como un simple agente económico que actúa en función de sus intereses particulares, sino que, por el contrario, este actúa como un agente económico y social para consolidar una humanización de la economía<sup>23</sup>.

La solidaridad supone entonces el epicentro de este modelo de economía, en el que el sentimiento de pertenencia a la humanidad es un componente fundamental<sup>24</sup>, y con base en ello promueve la sociabilidad democrática que persigue el sentimiento de pertenencia de los individuos a la comunidad política, a un espacio público en el que la convivencia representa la principal finalidad<sup>25</sup> y en el que existe un férreo compromiso de los ciudadanos con el propósito de formar libremente sus opiniones<sup>26</sup>.

Partiendo de lo anterior, la economía solidaria supone una concepción particular de las relaciones económicas. Estas ya no parten de la persecución de intereses individuales, sino de la conciencia social, de la integración del individuo en la comunidad política, en la sociedad, para que, de esta manera, la acción individual genere beneficios sociales o utilidad social, y por su parte, esta utilidad social redunde en la expansión de beneficios para cada individuo.

<sup>19</sup> *Ibíd.* pág. 105.

<sup>20</sup> ARGUDO, J., *op. cit.* pág. 256.

<sup>21</sup> DUQUE, P.; MEZA, O.E.; GIRALDO, D.; BARRETO, K., "Economía Social y Economía Solidaria: un análisis bibliométrico y revisión de literatura". *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol.138, e75566., 2021, p. 5, Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.5209/rev.75566>

<sup>22</sup> LAVILLE, J., y GARCÍA, J., *op. cit.*, pág. 102.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pág. 113.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pág. 78.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, pág. 72 – 73.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pág. 105.

### 3 REGULACIÓN, PRINCIPIOS Y SERVICIOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA COOPERATIVA EN COLOMBIA Y ESPAÑA

#### 3.1 Actividad financiera cooperativa en el caso colombiano

##### 3.1.1 *Las instituciones financieras del sector cooperativo y su regulación*

El ordenamiento jurídico colombiano ha constituido el denominado “*sector de la economía solidaria*” como un gran sector que integra modelos alternativos de producción de bienes y servicios desarrollados por organizaciones sin ánimo de lucro y que encuentra en Colombia legitimación constitucional en las normas contenidas en el artículo 38 de la Constitución Política de 1991, que dispone el derecho de los residentes del territorio nacional a asociarse libremente para el desarrollo de las diferentes actividades que los individuos pueden realizar en sociedad; en el inciso tercero del artículo 58 que establece la obligación del Estado colombiano de promover y proteger las formas asociativas y solidarias de propiedad; y en el inciso tercero del artículo 333 que, al considerar a la empresa como motor del desarrollo y, por lo mismo, como elemento fundamental del sistema económico, le otorga a las organizaciones solidarias una importancia relevante en la generación del desarrollo empresarial.

Aunque la denominación de “*economía solidaria*” corresponde a una configuración propia del cambio constitucional experimentado a partir de 1991, y que se relaciona de manera directa con los modelos de Estado Social de Derecho y de Economía Social de Mercado –el uno jurídico-político y el otro jurídico-económico– asumidos por la misma Constitución, las organizaciones que se integran en este sector encontraron en la Ley 79 de 23 de diciembre 1988 una de sus normas jurídicas más importantes, que por su parte reguló y actualizó la normatividad aplicable al denominado, hasta 1991, sector cooperativo.

En esta disposición legal encuentran aún vigencia las normas relativas a la constitución, reconocimiento, responsabilidad, régimen económico, administración y vigilancia, entre otros aspectos, de las denominadas cooperativas, que, a su vez, son reconocidas como empresas asociativas *sin ánimo de lucro* y cuya finalidad se relaciona con la producción o distribución de: “(...) *bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.*”<sup>27</sup>

Un aspecto contenido en la norma analizada que resulta de suprema importancia para los efectos de este trabajo corresponde a la autorización concedida para que las entidades del sector cooperativo organicen instituciones financieras en sus diversas modalidades, pero con la aplicación del régimen y finalidades del

---

<sup>27</sup> Artículo 4, Ley 79, 1988, Colombia.

cooperativismo, para lo cual deben someterse a la normatividad general de las entidades financieras y cuya vigilancia debe desarrollarse por la Superintendencia Bancaria –hoy, Superintendencia Financiera de Colombia<sup>28</sup>–. Aunque en principio, la misma Ley reconoció que la actividad financiera se desarrollaría a través de cooperativas especializadas, al tiempo facultó al Gobierno Nacional para autorizar a las cooperativas multiactivas e integrales para que constituyeran secciones especializadas en actividades financieras, razón por la cual, hoy por hoy, los distintos tipos de cooperativas regulados en la Ley 79 de 1988, pueden desarrollar actividades financieras.

Cinco años después, ya estando en vigencia el nuevo paradigma del Estado Social de Derecho e incorporado el sistema jurídico-económico de Economía Social de Mercado, se expidió el Decreto-Ley 663 de 2 de abril 1993, por medio del cual se actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF). Allí, tras establecerse la estructura general del Sistema Financiero colombiano, se dispuso que los establecimientos de crédito estarían integrados por los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial.

Así, el numeral sexto del artículo segundo del EOSF, adicionado por el artículo 40 de la Ley 454 de 4 de agosto 1998 y modificado por el artículo 102 de la Ley 795 de 14 de enero 2003, dispuso que las cooperativas financieras son organismos cooperativos especializados, de conformidad con lo aprobado en la Ley 79 de 1988, cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera<sup>29</sup> para lo cual, desarrollarán sus operaciones de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente sobre la materia.

Con posterioridad a la expedición del EOSF se promulgó la ya mencionada Ley 454 de 1998, a partir de cuya vigencia se entiende, entonces, por economía solidaria a un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por organizaciones de carácter no lucrativo caracterizadas por la autogestión, la práctica de la solidaridad y la democracia, haciendo también especial énfasis en el desarrollo del ser humano como fin del sistema económico<sup>30</sup>.

Por supuesto que esta definición normativa incorpora los principales elementos que se describieron en el primer acápite de este trabajo relacionados con el concepto de economía solidaria, pues, la finalidad de estas instituciones, más allá de la superposición del capital y de los intereses individuales, se concentra en el desarrollo del ser humano, la reciprocidad y la solidaridad. Sin embargo, aunque la finalidad siga dirigiéndose en el mismo sentido, la prestación de actividad financiera cooperativa sí puede perseguir interés lucrativo, razón por la cual se

<sup>28</sup> Artículo 98, Ley 79, 1988, Colombia.

<sup>29</sup> Artículo 6 Decreto-Ley 663, 1993, Colombia.

<sup>30</sup> Artículo 2 Ley 454, 1998, Colombia.

defiende que, aunque este tipo de entidades integren el *sector de la economía solidaria*, encuentran en el concepto de economía social su más preciso encaje.

### *3.1.2 Principios de la actividad financiera cooperativa en Colombia*

Por su parte, el artículo 4 de la 454 de 1998, Ley de Economía Solidaria, dispuso los principios en que se fundamenta esta especial concepción del desarrollo económico, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera: i) primacía del ser humano sobre los medios de producción; ii) solidaridad, cooperación y ayuda mutua; iii) administración democrática y autogestión; iv) libre adhesión; v) propiedad asociativa y solidaria de los medios de producción; vi) participación económica justa y equitativa de los asociados; vii) formación permanente de los asociados; viii) autonomía, autodeterminación y autogobierno; ix) servicio a la comunidad; x) integración con entidades del mismo sector; y xi) cultura ecológica.<sup>31</sup>

### *3.1.3 Estructura institucional del sector financiero cooperativo en el caso colombiano*

Además de establecer las definiciones y principios sobre los cuales ha de regirse el ejercicio de actividades económicas en el marco del sector de la economía solidaria, la Ley dispuso una estructura institucional para garantizar el apoyo, fomento y supervisión de las organizaciones de economía solidaria, en donde cobra vital importancia la creación de la Superintendencia de la Economía Solidaria, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>32</sup>, cuya finalidad consiste en ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las cooperativas e instituciones de economía solidaria previstas en la Ley y que no se encuentren sometidas a supervisión especial<sup>33</sup>, disposición que también resulta de relevante importancia a efectos de comprender el sistema financiero cooperativo, pues, como se verá en el siguiente apartado, algunas de las instituciones que lo integran son vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en tanto que otras son vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Frente al ejercicio de la actividad financiera, la misma Ley dispuso que aquella podía ejercerse en forma especializada a través de las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito, de acuerdo con las regulaciones vigentes para tal efecto en el ordenamiento jurídico. De la misma manera dispuso que las coo-

<sup>31</sup> Artículo 4, Ley 454, 1998, Colombia.

<sup>32</sup> Artículo 33, Ley 454, 1998, Colombia.

<sup>33</sup> Artículo 34, Ley 454, 1998, Colombia.

perativas multiactivas e integrales podrían desarrollar tal actividad a través de secciones especializadas, bajo la autorización del organismo a cargo de su control<sup>34</sup>.

Conforme con la legislación vigente, en Colombia pueden prestar servicios financieros: a) las cooperativas multiactivas e integrales con secciones especializadas de ahorro y crédito, b) las cooperativas de ahorro y crédito, c) las cooperativas financieras, d) las compañías de financiamiento del sector cooperativo y e) los bancos constituidos bajo la naturaleza cooperativa.

Las primeras y las segundas están autorizadas para ejecutar las operaciones financieras de captación de depósitos a la vista o a término; colocación a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y aprovechamiento o inversión de los recursos captados, pero solamente a su personal asociado<sup>35</sup>.

Las cooperativas financieras difieren por su parte de las anteriores, en dos sentidos: el primero, referido a la posibilidad que aquellas tienen de prestar sus servicios no solo a sus asociados sino también a terceras personas no asociadas<sup>36</sup>, y el segundo en cuanto encuentran habilitación para la ejecución de más operaciones financieras entre las que se destacan la captación de depósitos a la vista o a término mediante CDAT, CDT y ahorro contractual; la negociación de títulos emitidos por terceros; la celebración de operaciones activas de crédito y de apertura de crédito; la compraventa de títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público; la financiación mediante aceptación de letras de cambio; el otorgamiento de avales y garantías en términos autorizados por la Junta Directiva del Banco de la República o el Gobierno Nacional; la compra de cartera o Factoring sobre toda clase de títulos; la intermediación de recursos de redescuento; la compra y venta de divisas y demás operaciones de cambio; la emisión de bonos; y la celebración de convenios para la prestación de otros servicios, especialmente con establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes<sup>37</sup>.

De otro lado, las compañías de financiamiento del sector cooperativo gozan de las mismas facultades previstas en la legislación para las cooperativas financieras, con la posibilidad adicional de ejercer operaciones de leasing y recibir créditos de otras entidades para la realización de operaciones de microcrédito<sup>38</sup>, mientras que los bancos cooperativos cuentan con autorización para desarrollar todas las actividades habilitadas para los establecimientos bancarios entre las que se destacan: descontar y negociar pagarés, giros, letras de cambio y otros títulos de deuda; recibir depósitos en cuenta corriente, a término y de ahorros; comprar y vender

<sup>34</sup> Artículo 39, Ley 454, 1998, Colombia.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> Artículo 47, Ley 454, 1998, Colombia.

<sup>38</sup> Artículo 24, EOSF, Colombia.

letras de cambio y monedas; expedir cartas de crédito; recibir bienes muebles en depósito para su custodia y arrendar cajillas de seguridad para el mismo fin; tomar préstamos dentro y fuera del país; celebrar contratos de apertura de crédito; otorgar avales y garantías en términos autorizados por la Junta Directiva del Banco de la República o el Gobierno Nacional; realizar operaciones de leasing habitacional, de leasing y de arrendamiento sin opción de compra; y celebrar contratos de administración no fiduciaria de cartera<sup>39</sup>.

Dada la anterior descripción de la tipología y servicios de las cooperativas financieras en Colombia se puede identificar una clasificación de estas organizaciones en dos grandes grupos: i) las que son supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) y ii) aquellas sobre las cuales la Superintendencia Financiera (Superfinanciera) ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control.

En apariencia, la división de estas organizaciones a partir del órgano estatal que ejerce la inspección, vigilancia y control pareciera ser un asunto de poca relevancia a la hora de determinar la estructura del sector financiero cooperativo colombiano. Sin embargo, por la habilitación en la prestación de servicios a ciertos usuarios, esta clasificación supone una importancia significativa, no solamente en términos conceptuales, sino más allá de ello, en términos del alcance económico que tales disposiciones pueden significar.

Así las cosas, en el ordenamiento colombiano se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria tres tipos de cooperativas que prestan servicios financieros, a saber: i) las cooperativas multiactivas con sección especializada de ahorro y crédito, ii) las cooperativas integrales con sección especializada de ahorro y crédito, y iii) las cooperativas de ahorro y crédito que, por naturaleza y servicios, corresponden a cooperativas especializadas.

La razón de ser de que para este grupo de organizaciones la inspección, vigilancia y control sea ejercida por la Supersolidaria radica en que estas cooperativas solamente tienen habilitada la prestación de servicios financieros para sus asociados, por lo que resulta apenas lógico que quien ejerza la inspección, vigilancia y control sea la Superintendencia de Economía Solidaria y no la Superfinanciera, pues, al margen de que los servicios que se presten sean de carácter financiero, el factor fundamental para tal prestación corresponde a la finalidad misma del cooperativismo, vale decir, obtener beneficios para el grupo social que constituye la actividad desarrollada a través de la asociatividad.

Además de lo anterior, en términos económicos, los efectos del desarrollo de la actividad financiera, *prima facie*, solo afectarían a aquellos que se benefician de

---

<sup>39</sup> Artículo 7, EOSF, Colombia.

la misma, es decir, a sus asociados, por lo que el impacto económico no tendría las proporciones que sí podría tener la prestación de servicios de captación al conglomerado económico.

De otro lado, las entidades cooperativas que se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia corresponden a: i) las cooperativas financieras, ii) las compañías de financiamiento, y iii) los bancos cooperativos, cuya característica diferencial con el anterior grupo corresponde a la posibilidad que estas tienen de prestar sus servicios financieros a terceros no asociados.

Es en esta característica en donde se encuentra el motivo por el cual a estas organizaciones les corresponde asumir un tipo de inspección, vigilancia y control especializado: al estar habilitadas para prestar sus servicios financieros a terceros pueden realizar las operaciones de captación y colocación de activos financieros habilitadas por el ordenamiento en todo el conglomerado económico, por lo que el impacto económico de esta actividad –se insiste, *prima facie*– podría ser mayor que aquel que se consolide en un pequeño grupo de asociados, por lo que el control sobre aquellas debe ser mayor.

## 3.2 Actividad financiera cooperativa en el caso español

### 3.2.1 Las instituciones financieras del sector cooperativo y su regulación

Por su parte, el ordenamiento español ha regulado el ejercicio de la actividad financiera cooperativa a través de diversos instrumentos normativos entre los que se destacan como principales, en su orden, la Ley 3/1987, de 2 de abril, general de Cooperativas, derogada por la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas; la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito; la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social; y la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito; lo anterior con fundamento en el mandato constitucional previsto en el numeral 2 del artículo 129 de la Constitución de 1978 que dispone como obligación de los poderes públicos la promoción de sociedades cooperativas a partir de la expedición de legislación adecuada<sup>40</sup>.

El artículo 1 de la Ley 10/2014 define las entidades de crédito como aquellas empresas que tienen por actividad típica y habitual recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables, para que estos sean aplicados en concesión de créditos por cuenta propia, incluyendo dentro de esta definición a las cooperativas de crédito<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Artículo 129 núm. 2, Constitución, 1978, España.

<sup>41</sup> Artículo 1, lit. c, Ley 10/2014, España.

En la Ley 27/1999, derogatoria de la Ley 3/1987, de 2 de abril, general de Cooperativas se regulan aspectos generales de las organizaciones cooperativas, por supuesto aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito salvo lo dispuesto en norma especial, entre los que se destacan: i) la naturaleza jurídica de las entidades cooperativas que se entienden como sociedades con estructura y funcionamiento democrático que *desarrollan actividades empresariales* para la imputación de resultados a sus socios una vez atendidas las imputaciones legales a los fondos comunitarios bajo la aplicación de los principios de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>42</sup>; ii) la habilitación para la prestación de sus servicios a terceros no socios cuando lo prevean los estatutos<sup>43</sup>; iii) los contenidos de sus estatutos<sup>44</sup>; sus órganos de gobierno<sup>45</sup>; entre otros aspectos de organización y funcionamiento.

En lo que respecta a las cooperativas de ahorro y crédito, entendidas como sociedades cuyo objeto es servir a las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito (Art. 5, Ley 13/1989), la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, dispuso que ninguna persona física o jurídica puede ejercer actividades de las entidades de crédito, sin la respectiva autorización y sin hallarse inscrita en el respectivo registro (Art. 3, núm. 3, Ley 10/2014), lo que por su parte implica que, al ser estas entidades reconocidas por el artículo primero de la misma norma como establecimientos de crédito, están sujetas a la autorización previa del Banco de España y al respectivo registro de entidades de crédito ante la misma entidad (Arts. 4 y 15, Ley 10/2014) para la prestación de sus servicios.

En similar sentido la regulación española establece precisas limitaciones frente a la denominación de las entidades de crédito, razón por la cual, solo a las indicadas en el artículo primero de la Ley 10/2014 se les podrá incluir esta indicación en su denominación, evitando que la misma lleve a confusiones sobre su naturaleza. En sintonía con lo anterior el mismo ordenamiento ha dispuesto la existencia de reserva sobre particulares denominaciones, por lo que estas no pueden ser utilizadas sino únicamente para las entidades dispuestas en la Ley, entre las que se destaca la denominación de *establecimientos financieros de crédito* los cuales corresponden a entidades que, no teniendo la naturaleza de entidades de crédito y previa autorización del Ministerio de Economía y Competitividad, realizan operaciones de concesión de créditos, factoring, arrendamiento financiero, avales y garantías, hipotecas inversas, entre otras (Art. 6, Ley 5/2015), conforme al régimen jurídico propio dispuesto en el Real Decreto 309/2020. Por lo anterior,

<sup>42</sup> Artículo 1, Ley 27/1999, España.

<sup>43</sup> Artículo 4, Ley 27/1999, España.

<sup>44</sup> Artículo 11, Ley 27/1999, España.

<sup>45</sup> Artículo 19, Ley 27/1999, España.

las cooperativas de crédito no pueden ser denominadas entidades financieras, establecimientos financieros u otros parecidos, sino que han de ser llamadas para todos los efectos legales como entidades de crédito.

### *3.2.2 Principios de la actividad financiera cooperativa en España*

En cuanto a los principios aplicables a la actividad cooperativa general y, particularmente, a la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito, además de los principios de la Alianza Cooperativa internacional, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, dispuso que harían parte de esta, entre otras, las entidades cooperativas<sup>46</sup>, identificando que a ellas les son aplicables los principios de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, autonomía, democracia, participación, aplicación de resultados en función del trabajo o actividad aportada por los socios, solidaridad interna, igualdad de oportunidades, cohesión e inclusión social, generación de empleo y sostenibilidad.

De este régimen general regulatorio de las cooperativas de crédito en España es importante resaltar que en ningún instrumento normativo de los analizados se precisa la exigencia de que las entidades cooperativas se constituyan como entidades sin ánimo de lucro, a diferencia de lo que sí sucede en el ordenamiento jurídico colombiano, situación que será importante al momento de ubicar el ejercicio de la actividad financiera cooperativa en el ámbito de la economía social y de establecer las diferencias entre los ordenamientos aquí propuesta.

### *3.2.3 Estructura institucional del sector financiero cooperativo en el caso español*

Por su parte, como lo reconoce BELMONTE a partir de la legislación vigente, en el ordenamiento jurídico español existen tres tipos de entidades bancarias que se diferencian entre sí por su estructura jurídica, pues gozan de similares características en lo referente a sus facultades y autoridades de supervisión, cuales son: los bancos, las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito<sup>47</sup>. Estas últimas ya fueron definidas en párrafos anteriores de acuerdo a lo dispuesto en el artículo primero de la Ley 13/1989, de Cooperativas de Crédito, por lo que ahora resulta necesario establecer su tipología y servicios, de acuerdo con sus principales elementos identificativos.

<sup>46</sup> Artículo 5, Ley 5/2011, España.

<sup>47</sup> BELMONTE, L. "El sector de las cooperativas de crédito en España: un estudio por Comunidades Autónomas. Análisis de su eficiencia y dimensión (1995-2003)". Sevilla, España: Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla, (2007), pág. 66.

En tal sentido, en el ordenamiento jurídico español las cooperativas de crédito, como entidades de crédito que son<sup>48</sup>, pueden ser de tres tipos: rurales, a quienes corresponde facilitar el crédito agrario a sus socios dentro de un ámbito rural provincial o extra provincial<sup>49</sup>; populares, quienes desarrollan actividades de intermediación frente a determinados sectores empresariales y profesionales distintos a las cooperativas rurales<sup>50</sup>; y profesionales, a quienes les corresponde desarrollar actividad de intermediación a la agrupación profesional que la constituyó y al servicio de su actividad laboral<sup>51</sup>.

Así las cosas, se pueden identificar algunas particularidades frente al régimen de cooperativas de crédito previsto en el ordenamiento jurídico español: la primera de ellas, referida a la diferencia que marca los distintos tipos de cooperativas financieras, radica en que todas ellas pueden prestar los mismos servicios a sus socios o asociados, sin embargo, el público objetivo está relacionado directamente con su finalidad.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico español no establece una limitación frente a las operaciones que pueden ser desarrolladas por las distintas cooperativas de crédito, pues las reconoce como entidades de crédito y, al mismo tiempo la Ley 13/1989 las habilita para la realización de las operaciones activas, pasivas y de servicios que le son permitidas a las demás entidades de similar naturaleza conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 10/2014, con la particularidad de que deben prestar sus servicios de manera preferente a sus socios, por lo cual el ordenamiento español dispone que las operaciones con terceros no pueden superar el 50% de los recursos totales de la entidad<sup>52</sup>.

Tal vez sea esta la razón por la que las cooperativas de crédito españolas han representado un caso de éxito que sirve como patrón de comparación para la institucionalidad colombiana, pues al margen del problema de compatibilizar las necesidades de un entorno financiero competitivo, globalizado y que sigue asumiendo los retos de la crisis financiera de 2008 –entre los que se destacan la morosidad y la ralentización del crédito<sup>53</sup> e incluso la falta de incentivos para estas frente a la incorporación de sistemas de gobierno corporativo<sup>54</sup>– y los de la actual crisis

---

<sup>48</sup> Artículo 1, Ley 10/2014, España.

<sup>49</sup> BELMONTE, L. “El sector... op. cit. pág. 117.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, pág. 118.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pág. 119.

<sup>52</sup> Artículo 4, Ley 13/1989, España.

<sup>53</sup> BERNARDINO, A., Y GUTIÉRREZ, J. “Las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito ante la crisis: evolución en su presencia territorial y en su operativa”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 100, 68 – 100, (2009), pág. 91.

<sup>54</sup> PUY, G., *La importancia del gobierno corporativo en la gestión de las cooperativas de crédito*. En: VARGAS, G.: “Responsabilidad, economía e innovación social corporativa”. Madrid, España:

pos-pandemia<sup>55</sup> con los intereses de sus socios y asociados<sup>56</sup>, lo cierto es que su función ha contribuido a frenar la exclusión financiera de las zonas más alejadas de los conglomerados urbanos del país ibérico, o lo que en otros términos se ha denominado “la España vacía”<sup>57</sup> o “España vaciada”<sup>58</sup>, y su participación en el mercado de intermediación financiera ha sido significativa, pues representó el 5,4% del crédito otorgado a otros sectores residentes y 6,4% de los pasivos de ese mismo grupo para 2011<sup>59</sup>, llegando a concentrar el 8,9% de los depósitos y el 7,4% de los créditos para 2021, con cuotas del 15,8% y el 15,9% respectivamente para la “España vacía” en el mismo año<sup>60</sup>.

---

Marcial Pons, (2021), p. 253, expresó que: “En el caso de las cooperativas de crédito, la especificidad de la forma de la sociedad para la consecución de los fines cooperativos presenta señaladas especialidades con el resto de entidades de crédito autorizadas, que deben estar presentes a la hora de abordar el análisis de la estructura y funcionamiento de sus órganos de gobierno. Piénsese que en las cooperativas de crédito no operan los principios del capital en la configuración del tipo social como en las sociedades anónimas ni desde la perspectiva del principio de integralidad del capital social ni desde el punto de vista de la articulación de las relaciones internas. A diferencia de otras entidades bancarias, los socios cooperativistas no asumen con la misma intensidad el riesgo de la insolvencia de la entidad. Al no ser titulares del riesgo en función de la participación en el capital social, no encuentran los mismos incentivos para ejercitar un control efectivo sobre los órganos de dirección y gobierno.”

<sup>55</sup> Entre los que cobra vital importancia al día de hoy el denominado riesgo reputacional reconocido por GÓMEZ, C., *Gestión global y calidad web. El caso de las cooperativas de crédito*. En: ALFONSON, R., y ANDREU, M.: “Digitalización de la actividad societaria de cooperativas y sociedades laborales”. Madrid, España: Thomson Reuters Aranzadi, (2021), p. 383, y que no escapa a la realidad de las cooperativas de crédito: “En una primera instancia el Banco de España y actualmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) incluyen el riesgo reputacional de la banca entre los principales desafíos del sector (...) Las cooperativas de crédito, como parte del sector bancario, también tienen un riesgo reputacional elevado, debido a la gestión global realizada. En diversas etapas de crisis económica, tanto nacional como global, la referencia y percepción que se ha generado sobre las entidades financieras en su totalidad ha sido negativa, aunque es cierto que las cooperativas de crédito experimentan un comportamiento anticíclico con respecto al resto de entidades, fundamentalmente bancos y cajas de ahorro, en el sentido de una menor rentabilidad y atractivo, en valores promedio, con respecto al resto de competidores, y sin embargo unos niveles superiores en cuanto a la estabilidad económica y financiera”.

<sup>56</sup> CHAVES, R., Y SOLER, F. *El gobierno de las cooperativas de crédito en España*. Valencia, España: CIRIEC, 2004, pág. 11.

<sup>57</sup> CARCHANO, M., CARRASCO, I., Y SOLER, F.: “La contribución de las cooperativas de crédito para aliviar la exclusión financiera geográfica en los espacios menos poblados. El caso de España”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. No. 103, pp. 197-224. (2021), pág. 204.

<sup>58</sup> CARCHANO, M.; CARRASCO, I.; Y SOLER, F. “El papel de las cooperativas de crédito en el sostenimiento de la España vaciada a través del capital social.” REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, vol. 138, e73866, (2021), pág. 5.

<sup>59</sup> BELMONTE, L. “El nuevo modelo de negocio de las cooperativas de crédito españolas. Perspectivas futuras.” Papeles de economía española. ISSN 0210-9107. No. 130, pp. 244-257, (2011), p. 244.

<sup>60</sup> CARCHANO, M., CARRASCO, I., Y SOLER, F.: “La contribución... op.cit. pág. 208.

Frente al régimen de supervisión la ya referida Ley 10/2014 dispuso un régimen de inspección, vigilancia y control para las entidades de crédito, entre las que por supuesto –como ya se ha indicado– se integran las cooperativas de crédito, que se desarrolla a través del Banco de España.

Por último, también es importante precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 núm. 4 de la Ley 27/1999, el ordenamiento jurídico español faculta a las distintas clases de cooperativas previstas en el artículo 6, salvo las de crédito, para que constituyan secciones de crédito dirigidas a la prestación de servicios de intermediación financiera a sus socios y asociados, sin perjuicio de que puedan rentabilizar sus excesos de tesorería a través de entidades financieras<sup>61</sup>, preceptiva que permite afirmar que en el ordenamiento español no solo las cooperativas rurales, populares y profesionales ejecutan actividad financiera, sino también cualquier otro tipo de cooperativa, siempre que sus estatutos lo permitan y a través de secciones especializadas de crédito.

#### 4 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA DE LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS EN COLOMBIA Y ESPAÑA. ASPECTOS DE MEJORA PARA EL CASO COLOMBIANO TENIENDO EN CUENTA EL ÉXITO DEL CASO ESPAÑOL

De acuerdo con la finalidad última de este trabajo corresponde ahora identificar las principales similitudes y diferencias identificadas en el análisis de las estructuras regulatorias de las cooperativas financieras tanto en Colombia y España, así como de los aspectos de reforma que podrían servir para promover mayor eficiencia y cobertura de las cooperativas que ejercen intermediación financiera en el ordenamiento colombiano a partir del caso español.

##### 4.1 Principales similitudes y diferencias entre las cooperativas financieras colombianas y las cooperativas de crédito españolas

Las principales similitudes parten de la comprensión del crédito cooperativo como aquel concedido por una cooperativa a sus socios de manera exclusiva o principal<sup>62</sup>, lo que por su parte implica que, en ambos ordenamientos y dependiendo de su naturaleza, las cooperativas de crédito pueden prestar sus servicios de manera exclusiva a sus socios o asociados, como en los casos de cooperativas ordinarias con secciones especializadas de ahorro y crédito, o a terceros no aso-

<sup>61</sup> Artículo 5 núm. 4, Ley 27, 1999, España.

<sup>62</sup> VARGAS, C., Las cooperativas de crédito y su posición dentro del modelo cooperativo. Integración frente a diferenciación en el marco de la reforma del sistema financiero. REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, vol.117, pp. 50-76, (2014), pág. 51.

ciados tal y como sucede en las propiamente denominadas cooperativas financieras o de crédito<sup>63</sup>.

De esta manera, con base en la legislación vigente, cada ordenamiento establece que las organizaciones cooperativas financieras corresponden a sociedades de responsabilidad limitada, en la que cada uno de los socios o asociados responde hasta por el valor de sus aportes<sup>64</sup>.

Para el funcionamiento de las cooperativas financieras, los ordenamientos analizados establecen un régimen de autorizaciones previas y de registro que para el caso español corresponde al Banco de España<sup>65</sup> y para el caso colombiano corresponde a la autorización de la Superintendencia Financiera o de Economía Solidaria, según sea el caso, y a la inscripción en el registro mercantil de la cámara de comercio del respectivo territorio<sup>66</sup>.

Frente a los órganos de gobierno, en ambos casos la legislación establece un órgano superior de máxima jerarquía, denominado Asamblea General, constituido por todos los socios o sus delegados, a quien se le atribuyen funciones de máxima dirección, establecimiento de la política social y expresión de la voluntad social del órgano cooperativo<sup>67</sup>. Además de lo anterior se instituye un Consejo de Administración<sup>68</sup> o Consejo Rector<sup>69</sup> que ejerce como máximo órgano de gobierno, gestión, representación y administración de la organización cooperativa; en Colombia, además, existe la figura del gerente<sup>70</sup> que corresponde al representante legal de la entidad y para el caso español a la persona que ejerce las facultades de tráfico empresarial ordinario de la organización, pues, en España, la representación legal la ejerce el presidente del Consejo Rector<sup>71</sup>.

También, ambos ordenamientos permiten la integración de organizaciones cooperativas de segundo o ulterior grado para el mejor cumplimiento de sus fines económicos o sociales o para la unificación de la acción de defensa y representación del movimiento cooperativo nacional o internacional<sup>72</sup>.

---

<sup>63</sup> Artículos 10 y 99, Ley 79, 1988, Colombia y Artículo 1, Ley 13/1989, España.

<sup>64</sup> Artículo 9, Ley 79, 1988, Colombia y Artículo 1, Ley 13/1989, España.

<sup>65</sup> Artículos 4 y 50, Ley 10/2014, España.

<sup>66</sup> Artículo 17, Ley 79, 1988 y Artículo 146, Decreto-Ley 19, 2012, Colombia.

<sup>67</sup> Artículos 27 y 34, Ley 79, 1988, Colombia y Artículos 21 y 30, Ley 27/1999, España.

<sup>68</sup> Artículo 34, Ley 79, 1988, Colombia.

<sup>69</sup> Artículo 32, Ley 27/1999, España.

<sup>70</sup> Artículo 37, Ley 79, 1988, Colombia.

<sup>71</sup> Artículo 32, Ley 27/1999, España.

<sup>72</sup> Artículos 92 y 93, Ley 79, 1988; Artículos 14 y 16, Ley 454, 1998, Colombia y Artículos 77 a 79 y 117 s.s., Ley 27/1999, España.

En relación con la distribución de excedentes, dando aplicación a los postulados y principios de la economía social, los dos ordenamientos privilegian el cumplimiento de los fines sociales de la organización disponiendo que los rendimientos financieros o excedentes de tesorería se imputarán a los socios o asociados, de acuerdo con el valor de sus aportes o actividad cooperativizada, una vez se haya imputado previamente los porcentajes dispuestos por la Ley a los fondos sociales o comunitarios, entre los que se destacan los fondos de reserva obligatorios y los fondos de educación y promoción del cooperativismo<sup>73</sup>.

Finalmente, en ambos ordenamientos se permite la fusión, incorporación o escisión de las cooperativas de crédito, dando aplicación, por supuesto, al régimen de autorizaciones previsto para cada ordenamiento<sup>74</sup>.

En cuanto a las diferencias halladas en la estructura regulatoria de las cooperativas financieras en Colombia y España, se pueden identificar como principales las siguientes:

En cuanto a la constitución, en Colombia la misma puede hacerse a través de escritura pública o documento privado<sup>75</sup>, mientras que en España debe hacerse a través de escritura pública<sup>76</sup>; para su funcionamiento las cooperativas financieras deben ser inscritas en el registro mercantil de la respectiva jurisdicción en donde se tenga la sede social para el caso colombiano<sup>77</sup> y en Registro de Cooperativas de Crédito a cargo del Banco de España para el caso del país ibérico<sup>78</sup>; en cuanto al capital mínimo de constitución y funcionamiento en Colombia este se encuentra fuertemente regulado por la Ley, dependiendo del tipo de cooperativa financiera de que se trate mientras que en España el mismo debe ser dispuesto por el Gobierno de acuerdo con el contexto territorial del lugar en que tenga sede social la cooperativa<sup>79</sup>; y, por último, frente a la posibilidad de que en ellas participen personas jurídicas de carácter mercantil en el ordenamiento colombiano existe una contradicción normativa pues, aunque el Art. 21 de la Ley 79, 1987, permite la participación como asociadas a las micro, pequeñas y medianas empresas, la misma ley establece la prohibición de celebrar acuerdos con personas mercantiles que las hagan participar de los beneficios o prerrogativas dispuestas en la Ley<sup>80</sup>, mientras que en España la legislación permite la integración de personas jurídicas

<sup>73</sup> Artículo 54, Ley 79, 1988, Colombia y Artículo 58, Ley 27/1999, España.

<sup>74</sup> Artículo 105, Ley 79, 1988, Colombia y Artículos 63 y 68, Ley 27/1999, España.

<sup>75</sup> Artículo 40, Decreto 2150, 1995, Colombia.

<sup>76</sup> Artículos. 7 y 10, Ley 27/1999, España.

<sup>77</sup> Artículo 146, Decreto-Ley 19, 2012, Colombia.

<sup>78</sup> Artículo 5, Ley 13/1989, España.

<sup>79</sup> Artículo 6, Ley 13/1989, España.

<sup>80</sup> Artículo 6, Ley 79, 1988, Colombia.

de derecho privado, sin establecer restricción<sup>81</sup> y la conformación de cooperativas mixtas<sup>82</sup>.

Entre las principales diferencias aquí reflejadas, llama la atención la que refiere a la forma de constitución de las cooperativas que prestan servicios de intermediación financiera en la medida que el ordenamiento español, a diferencia del colombiano, exige para tal fin la celebración de instrumento público, mientras que la legislación colombiana permite que su constitución se dé o por este medio o a través de la utilización de documento privado, en ambos casos con el posterior registro para consolidar sus efectos jurídicos. Se considera que esta es una ventaja que detenta la estructura regulatoria de las cooperativas financieras en Colombia respecto de la regulación española como quiera que la posibilidad de constituir las cooperativas financieras a través de documento privado reduce los costos de transacción<sup>83</sup> de su creación y tal reducción puede incluso facilitar y promover el desarrollo de la actividad cooperativa en el ámbito financiero.

En el mismo sentido, el ordenamiento español establece varias ventajas frente a la promoción de la actividad cooperativa financiera entre las que se destacan principalmente las siguientes: i) la aplicación diferencial de un capital mínimo de constitución de acuerdo con el contexto territorial; ii) la posibilidad, sin limitación, de que los socios sean personas jurídicas de derecho privado, incluso hasta el punto de permitir que comunidades de bienes participen como socios de la actividad cooperativa; y iii) la implementación de mecanismos de integración y/o concentración que favorecen y robustecen el ejercicio de la actividad cooperativa.

#### **4.2 Aspectos que deben ser modificados en el ordenamiento jurídico colombiano para promover mayor eficiencia y cobertura de las cooperativas financieras**

Del análisis de los principales instrumentos regulatorios tanto del ordenamiento jurídico colombiano como del español, así como de las diferencias y similitudes encontradas en el régimen de prestación de servicios de la actividad financiera cooperativa en ambos casos, se encuentran por lo menos cinco aspectos de mejora que, de ser incluidos en la regulación jurídica colombiana, seguramente favorecerían la promoción de la actividad financiera cooperativa en términos de eficiencia y cobertura, teniendo en cuenta el exitoso caso del país ibérico. Estas modificaciones pueden darse a través de dos posibles caminos: la inclusión de párrafos aclaratorios o modificaciones a artículos específicos de la Ley colombiana –los cuales serán indicados en cada propuesta– o la expedición de un

<sup>81</sup> Artículo 12, Ley 27/1999, España.

<sup>82</sup> Artículo 107, Ley 27/1999, España.

<sup>83</sup> COASE, R. (1960). *El problema del costo social*, 1960.

estatuto regulatorio especial de las cooperativas financieras. La primera supone, por razones obvias, el camino más expedito para su implementación, pues resulta menos complejo incluir una pequeña modificación normativa que establecer una modificación general a través de la expedición de un estatuto de las entidades financieras cooperativas; aunque la segunda opción permitiría, sin lugar a dudas, la aplicación de todas las modificaciones aquí propuestas a partir de una regulación coherente, armonizada y que tenga en cuenta las necesidades del sector en el contexto actual. En cualquier caso, las dos implican el desgaste que representa una reforma legislativa:

- a) Eliminación de la identificación de las cooperativas financieras como entidades sin ánimo de lucro: Inclusión de un parágrafo aclaratorio al artículo primero de la Ley 454 de 1998 que las defina como entidades de economía social y determine su alcance. La utilidad de este primer aspecto de reforma radicaría en la comprensión de la actividad financiera cooperativa conforme a su naturaleza, vale decir, entendiéndola como lo que es, una actividad que persigue ánimo de lucro, pero sin desconocer la naturaleza misma de la actividad cooperativa. Ello implicaría entonces identificar el ejercicio de la actividad financiera cooperativa con el concepto de economía social, bajo el cual es imperiosa la aplicación de límites a la apropiación privada de beneficios, priorizando la imputación de estos a los fines sociales y, solo de manera subsidiaria, imputándolos a sus socios de acuerdo con su actividad cooperativizada o sus aportes, tal y como ya opera tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como en el español.
- b) Permitir la participación de personas mercantiles como asociados de la actividad cooperativa: Eliminar la prohibición contenida en el numeral segundo del artículo 6 de la Ley 79 de 1988. Se sugiere que esta modificación no solo se aplique para las empresas cooperativas financieras sino para las entidades cooperativas en general, tal y como se establece en el ordenamiento jurídico español que, en el artículo 12 de la Ley 27/1999, establece que pueden ser socios de estas entidades tanto las personas físicas o naturales como las jurídicas de derecho público o privado e incluso las comunidades de bienes. Una disposición en tal orden permitiría ampliar el capital propio de las entidades cooperativas y, en su orden, ampliar la prestación de servicios en términos de cobertura –más personas beneficiadas de los mismos en los casos de aquellas que pueden prestar sus servicios a terceros como las financieras– y/o de calidad –mayores beneficios para los asociados en los casos en que la actividad solo se presta para aquellos–. Esta modificación también eliminaría la contradicción anotada existente entre los artículos 6 y 21 de la Ley 79 de 1988.
- c) Implementar un sistema institucional de protección (SIP) que permita a las organizaciones cooperativas financieras un respaldo sectorial para afron-

tar crisis económicas. Los sistemas institucionales de protección (SIP) corresponden a una figura de cooperación empresarial implementadas en España, a través de las cuales quienes las integran comparten liquidez, riesgos e información, con el fin de establecer un sistema de garantía mutua que incremente la eficiencia de sus participantes compartiendo costos y sin sacrificar independencia jurídica y de gestión (Belmonte y Cortes, 2010, p. 228). Estos mecanismos, que han representado una herramienta útil para que las cooperativas de crédito afronten los efectos de la crisis financiera a través de mecanismos de concentración, permitirían que, en el ordenamiento colombiano, las cooperativas financieras se robustecieran y llegaran a más lugares y más personas a partir de prácticas de cooperación empresarial, ratificando con ello los principios del cooperativismo.

- d) Ajustar capitales mínimos de constitución a contextos territoriales: Modificar el artículo 80 del EOSF. La regulación frente a la exigencia de capitales mínimos para la constitución de cooperativas financieras es demasiado estricta, toda vez que está regulada por Ley material y no tiene en cuenta los contextos territoriales, lo que implica que por tales exigencias la actividad cooperativa financiera no llegue a ciertos lugares en los que se requiere incrementar los niveles de inclusión financiera. Desde esta perspectiva, resulta importante acoger la disposición del modelo español que le otorga al gobierno la facultad de establecer los capitales mínimos de constitución de las sociedades cooperativas, teniendo en cuenta los contextos territoriales. En tal sentido la modificación estaría referida precisamente a eliminar los capitales mínimos exigidos por la Ley y, en su lugar, facultar al ejecutivo nacional para que los determine a partir de contextos territoriales.
- e) Permitir a las cooperativas financieras el desarrollo de todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que se permiten a los demás establecimientos de crédito. Esta propuesta, que implica la modificación de varios artículos del estatuto del sistema financiero, permitiría a las cooperativas financieras ampliar su red de servicios y al mismo tiempo generar competencia a las instituciones del sector financiero comercial, tal y como sucede en el ordenamiento español, lo que por su parte las llevaría a tener una mayor presencia en territorios en los que los bancos comerciales no encuentran incentivos para prestar sus servicios y a ampliar su participación en el mercado de intermediación financiera.

## 5 CONCLUSIONES

Dadas las características que identifican los conceptos de tercer sector, economía social y economía solidaria, así como la naturaleza de los servicios que

prestan las entidades cooperativas financieras en Colombia y España, se considera que el concepto que mejor describe el ejercicio de su actividad corresponde al de economía social, toda vez que los servicios que prestan pueden llevar a la obtención de utilidades que, en todo caso, por su naturaleza cooperativa, se caracterizan por tener una apropiación limitada de los beneficios, esto es, su destino debe estar encaminado al mejoramiento de las condiciones de vida de sus asociados, a partir de la reinversión de excedentes en las finalidades sociales propias de la empresa y, subsidiariamente, la redistribución de utilidades entre sus socios de manera proporcional a su actividad cooperativizada.

Así, existen en Colombia y España diversas tipologías jurídicas a través de las cuales se pueden constituir empresas de economía social que presten servicios de carácter financiero. Una comparación entre los principales aspectos regulatorios de las mismas permite concluir que son varios los elementos que las identifican, entre los que se destacan: la prestación de sus servicios tanto a socios como a terceros, su naturaleza de sociedades de responsabilidad limitada, la exigencia de autorizaciones previas y de registro para su funcionamiento, sus órganos de gobierno, mecanismos de integración y las reglas sobre distribución de excedentes, entre otras.

Al mismo tiempo existen aspectos de la regulación que las diferencian como: su forma de constitución, el régimen de autorizaciones previas e inscripción para su funcionamiento, la regulación sobre el capital mínimo de constitución, el ejercicio de la representación legal, así como las disposiciones que determinan quienes pueden adquirir la calidad de socios de las mismas, entre las más importantes.

Del análisis de las diferencias y similitudes anotadas se concluye que el ordenamiento jurídico colombiano puede asumir ciertas características que se aplican en el ordenamiento español, con el fin de mejorar la prestación de los servicios de las organizaciones financieras cooperativas en términos de eficiencia y cobertura, cuales son: a) eliminar la identificación de las cooperativas financieras con las entidades sin ánimo de lucro y así asociarlas y entenderlas como organizaciones de economía social, b) permitir la participación de personas mercantiles como asociados de la actividad cooperativa sin perder de vista las limitaciones a la propiedad que la actividad cooperativa implica, c) implementar un sistema institucional de protección (SIP) que permita a las organizaciones cooperativas financieras un respaldo sectorial para afrontar crisis económicas, d) ajustar capitales mínimos de constitución a contextos territoriales, y e) permitir a las cooperativas financiera el desarrollo de todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que se permiten a los demás establecimientos de crédito.

Así, la aplicación del concepto y la adopción de medidas regulatorias como las previamente propuestas debe llevar a la realización de estudios que determinen el alcance e impacto de la prestación de servicios financieros en el sector cooperativo bajo la óptica de la economía social; además de indicar el poder de mercado

que tales organizaciones pueden adquirir bajo la ejecución de su actividad con las características referidas y, lo más importante, identificar el papel que tales cambios pueden sugerir frente a la variación los índices de inclusión financiera de la población en aquellas zonas en las que el sector financiero comercial no encuentra los suficientes incentivos para prestar servicios de intermediación de recursos.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 6.1 Doctrinarias

- Alonso, M. (1999). *Pensamiento económico y economía social*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Altzelai, I. (2018). Inversiones y emprendimiento en la economía social. Algunas reflexiones. *Revista de derecho bancario y bursátil*. Año XXXVII, No. 152, pp. 249-274.
- Argudo, J. (2002). El Tercer Sector y Economía Social marco teórico y situación social. *Acciones e investigaciones sociales*, ISSN 1132-192X, No. 15, pp. 239-263. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=284138>
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI. (2019). *Colombia: Balance 2019 y perspectivas 2020*. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDI%20-%20Balance%202019%20y%20Perspectivas%202020%20-%20VF.pdf>
- Belmonte, L. (2007). *El sector de las cooperativas de crédito en España: un estudio por Comunidades Autónomas. Análisis de su eficiencia y dimensión (1995-2003)*. Sevilla, España: Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla.
- Belmonte, L. (2001). El nuevo modelo de negocio de las cooperativas de crédito españolas. Perspectivas futuras. *Papeles de economía española*. ISSN 0210-9107. No. 130, pp. 244-257.
- Belmonte, L., y Cortés, F. (2010). La concentración del sector de cooperativas de crédito en España. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. No. 68, pp. 223-246. Recuperado de: [http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/6802\\_Segui\\_y\\_Server.pdf](http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/6802_Segui_y_Server.pdf)
- Bernardino, A., y Gutiérrez, J. (2009). Las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito ante la crisis: evolución en su presencia territorial y en su operativa. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 100, 68 - 100. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/REVE1010130068A>
- Carchano, M., Carrasco, I., y Soler, F. (2021a): “La contribución de las cooperativas de crédito para aliviar la exclusión financiera geográfica en los espacios menos poblados. El caso de España”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. No. 103, pp. 197-224. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.103.17509.
- Carchano, M.; Carrasco, I.; y Soler, F. (2021b) El papel de las cooperativas de crédito en el sostenimiento de la España vaciada a través del capital social. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 138, e73866. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.5209/reve.73866>.
- Chaves, R., y Soler, F. (2004). *El gobierno de las cooperativas de crédito en España*. Valencia, España: CIRIEC.

- Coase, R. (1960). *El problema del costo social*. Recuperado de: [https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2019/06/temasadebatir\\_elproblemadelcostosocial.pdf](https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2019/06/temasadebatir_elproblemadelcostosocial.pdf)
- Duque, P.; Meza, O.E.; Giraldo, D.; Barreto, K. (2021) Economía Social y Economía Solidaria: un análisis bibliométrico y revisión de literatura. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol.138, e75566. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.5209/reve.75566>
- Grávalos, A. (2002). *Economía social*. Oviedo, España: Septem Ediciones, S.L.
- Gómez, C., (2021). *Gestión global y calidad web. El caso de las cooperativas de crédito*. En: ALFONSON, R., y ANDREU, M.: “Digitalización de la actividad societaria de cooperativas y sociedades laborales”. Madrid, España: Thomson Reuters Aranzadi, p. 381 – 407.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Taurus S.A.
- Krugman, P., Wells, R., y Graddy, k. (2013). *Fundamentos de economía*. Barcelona, España: Editorial Reverté.
- Laville, J. (2015). *Asociarse para el bien común. Tercer sector, economía social y economía solidaria*. Barcelona, España: Icaria editorial. S.A.
- Laville, J., y García, J. (2009). *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona, España: Icaria editorial. S.A.
- Leal, H. (2020). *Derecho de sociedades comerciales. Partes general y especial*. Bogotá, Colombia: Leyer.
- Parkin, M. (2014). *Economía*. Juárez, México: Pearson.
- Puy, G. (2021). *La importancia del gobierno corporativo en la gestión de las cooperativas de crédito*. En: VARGAS, G.: “Responsabilidad, economía e innovación social corporativa”. Madrid, España: Marcial Pons, p. 251 – 268.
- Real Academia de la Lengua Española – RAE. (2021). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/contenido/actualización-2021>
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. Madrid, España: Antoni Bosch, editor.
- Vargas, C., (2014). Las cooperativas de crédito y su posición dentro del modelo cooperativo. Integración frente a diferenciación en el marco de la reforma del sistema financiero. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol.117, pp. 50-76. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_REVE.2015.v117.48145](http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48145)

## 6.2 Normativas y jurisprudenciales

- Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)
- Congreso de la República de Colombia. (1988, 23 de diciembre). *Ley 79 de 1988. Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa*. D.O. No. 38648. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9211>
- Congreso de la República de Colombia. (1998, 4 de agosto). *Ley 454 de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se*

- dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.* D.O. No. 43357. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0454\\_1998.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0454_1998.html#1)
- Congreso de la República de Colombia. (2003, 14 de enero). *Ley 795 de 2003. Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.* D.O. No. 45064. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0795\\_2003.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0795_2003.html#1)
- Congreso de la República de Colombia. (2009, 15 de julio). *Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.* D.O. No. 47411. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1328\\_2009.html#36](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html#36)
- España. Constitución 1978. BOE Núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a129>
- España. Ley 3/1987, de 2 de abril, *General de Cooperativas.* BOE Núm. 84, de 8 de abril de 1987. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-8685>
- España. Ley 13/1989, de 26 de mayo, *de Cooperativas de Crédito.* BOE Núm. 129, de 31 de mayo de 1989. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-12296>
- España. Ley 27/1999, de 16 de julio, *de Cooperativas.* BOE Núm. 170, de 17 de julio de 1999. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681>
- España. Ley 5/2011, de 29 de marzo, *de Economía Social.* BOE Núm. 76, de 30 de marzo de 2011. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708>
- España. Ley 10/2014, de 26 de junio, *de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.* BOE Núm. 156, de 27 de junio de 2014. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-6726>
- España. Ley 5/2015, de 27 de abril, *de fomento de la financiación empresarial.* BOE Núm. 101, de 28 de abril de 2015. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-4607>
- España. Ley 23/2015, de 21 de julio, *Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* BOE Núm. 174, de 22 de julio de 2015. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8168>
- España. Real Decreto 309/2020, de 11 de febrero, *sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito y por el que se modifica el Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.* BOE Núm. 48, de 25 de febrero de 2020. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2613>
- Presidencia de la República de Colombia. (1989, 7 de julio). *Decreto 1480 de 1989. Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas.* D.O. No. 38889. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1294553>
- Presidencia de la República de Colombia. (1989, 7 de julio). *Decreto 1481 de 1989. Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de os fondos de empleados.*

D.O. No. 38889. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1294996>

Presidencia de la República de Colombia. (1993, 5 de abril). *Decreto-Ley 663 de 1993. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración*. D.O. No. 40820. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto\\_organico\\_sistema\\_financiero.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_organico_sistema_financiero.html)

Presidencia de la República de Colombia. (1995, 5 de diciembre). *Decreto-Ley 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. D.O. No. 42137. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2150\\_1995.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2150_1995.html)

Presidencia de la República de Colombia. (2012, 10 de enero). *Decreto-Ley 19 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. D.O. No. 48308. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0019\\_2012.html#TITULO%20I](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html#TITULO%20I)