



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

**Bogotá D.C., 2 de noviembre de 2022.**

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

**REF:** Radicación proyecto de ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la ley 5ta de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley **“Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones”** con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

De los honorables congresistas,

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ**  
Representante a la Cámara por Antioquia

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara – Bogotá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DEL 2022**

**“Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones”**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 2 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:

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

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

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

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *La Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante acto administrativo, a solicitud de parte podrá autorizar que los fondos de empleados de categoría intermedia puedan recibir estas consignaciones, siempre y cuando cumplan con condiciones de idoneidad*

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

**administrativa, financiera y tecnológica, conforme la reglamentación que expida ese ente de control para el efecto o quien haga sus veces.**

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 5 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 5o.** *Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez esta se haya consignado y el cobro se podrá realizar en cualquier ventanilla o medio transaccional de la entidad financiera, Cooperativas de Ahorro y Crédito o las Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito y los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedios, según el caso. La Superintendencia Financiera o la Superintendencia de la Economía Solidaria conforme a sus competencias, vigilarán el cumplimiento de lo aquí dispuesto e impondrá las sanciones del caso cuando a ello hubiere lugar.*

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

**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ**  
Representante a la Cámara por Antioquia

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara – Bogotá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DEL 2022**

***“Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones***

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos está compuesta por siete (7) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Problema a resolver.
3. Cómo se resuelve el problema.
4. Justificación del proyecto.
5. Sustento normativo.
6. Conflicto de intereses.
7. Referencias.

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente ley tiene objeto modificar Ley 700 de 2001 con el fin de dictar disposiciones para fortalecer a las instituciones del sector solidario.

**2. PROBLEMA A RESOLVER**

Ausencia de una norma que le permita a los Fondos de Empleados de categoría plena prestar el servicio de cobro de mesadas pensionales a sus asociados.

Se estima, de acuerdo a lo señalado por la Superintendencia Solidaria (2022), que actualmente 171 Fondos de Empleados tendrían la capacidad de prestar este tipo de servicios, al encontrarse dentro de la clasificación requerida en el proyecto de ley.

**3. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA**

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## **MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

Con el fin de solucionar el problema, proyecto de ley modifica la Ley 700 de 2001, en sus artículos 2 y 5, con el fin de incluir las disposiciones necesarias para que los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedia previa autorización de la Superintendencia Solidaria, puedan fungir como entidades ante las cuales se puede realizar el cobro de la mesada pensional.

### **4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El sector solidario, regulado a partir de la ley 454 de 1998, desempeña un papel fundamental en la mejora del nivel de vida de sus asociados y de sus familias, si se tiene en cuenta que el sector solidario tiene como objeto fundamental promover el bien común de sus miembros, en el ejercicio de su responsabilidad social corporativa.

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

En ese sentido, es clave mencionar que el sector solidario ya tiene presencia en casi la totalidad del país y, al cierre del año 2021, contaba con 6.670.208 asociados, vinculados a 3.780 entidades (Supersolidaria, 2022). Esta cifra de asociados rodea el 13, 06% de la población colombiana que, en 2021, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, registró 51.049.498 habitantes.

#### **4.1. Los Fondos de Empleados**

##### **4.1.1. Origen.**

En estudios como los realizados por Ruano & Rubio (2016), se referencia que podría hablarse del surgimiento y consolidación de los fondos de empleados en la década de los años 30 del siglo pasado, año en el que, según ellos:

*“Surgieron en parte de la necesidad de los empleados de las empresas por solucionar situaciones imprevistas, a través de la ayuda mutua, teniendo la posibilidad de ahorrar y solicitar créditos; y por otra parte los empleadores se*

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## **MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

*dieron cuenta que a través de estas organizaciones asociativas tenían la oportunidad de resolver algunos inconvenientes institucionales, lo que los motivó a colaborar en su creación y constitución durante el comienzo, puesto que lograban ejercer sobre los Fondos de Empleados un control administrativo” (Ruano & Rubio, 2016).*

Este proceso de consolidación culminaría con la expedición del Decreto Ley 1481 de 1989, a cargo del presidente de ese entonces. Mediante este decreto se determinó las disposiciones generales para su funcionamiento, su naturaleza y características propias, entre otras reglamentaciones.

### **4.1.2. Concepto.**

Los fondos de empleados son empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados, esto de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 1481 de 1989. Asimismo, esta normatividad señala que tiene las siguientes características:

- *Que se integren básicamente con trabajadores asalariados.*
- *Que la asociación y el retiro sean voluntarios.*
- *Que garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los asociados sin consideración a sus aportes.*
- *Que presten servicios en beneficio de sus asociados.*
- *Que establezcan la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.*
- *Que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y el crecimiento de sus reservas y fondos.*
- *Que su patrimonio sea variable e ilimitado.*
- *Que se constituyan con duración indefinida.*
- *Que fomenten la solidaridad y los lazos de compañerismo entre asociados.*

### **4.1.3. Importancia.**

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

Los Fondos de Empleados a través de la prestación del servicio de ahorro y crédito, son de importancia estratégica en la generación y fortalecimiento de la cultura de la previsión y el ahorro. Su rol ha posibilitado el acceso a educación, vivienda, salud y en general el crecimiento integral de sus asociados y sus familias.

De otra parte, estudios como el realizado por Ruano & Rubio (2016), referenciado anteriormente, destacan la labor de estos fondos en la creación de lazos de solidaridad y compañerismo entre sus miembros. Destacan también la confianza que se genera entre los asociados el acceso a estos servicios en entidades de este tipo. Los asociados generalmente confían en estos fondos para sacar adelante proyectos productivos, tales como la creación de empresa o el emprendimiento pues, según los autores, estas entidades satisfacen permanentemente a costos razonables las necesidades de crédito de sus asociados, ya sea en créditos de libre inversión, consumo, vivienda, vehículo o educación (Ruano & Rubio, 2016).

Asimismo, sobre la importancia de estos fondos La República (2017) en su nota, menciona lo siguiente:

*“Los fondos de empleados son una solución financiera con amplias facilidades en comparación con otras opciones del mercado. Si bien manejan créditos a tasas muy benéficas, el sistema funciona por medio de recursos provenientes del ahorro y aportes de sus asociados, por lo que requieren que los empleados giren parte de su nómina mensualmente y las posibilidades de créditos dependen del ahorro colectivo”.*

Por otro lado, de acuerdo con el estudio presentado por ANALFE (2022) y su Observatorio Socioeconómico de los Fondos de empleados, en su informe número 8, menciona que la participación de este tipo de entidades dentro del sector solidario es del 40%, las cooperativas que no ejercen actividad financiera el 51%, las que ejercen actividad financiera el 5% y las Mutuales el 3%. Reflejando, según ellos, una participación importante en el total del sector.

Coherente con lo anterior, a junio 30 de 2022, los recursos ahorrados en los fondos de empleados ascendían a \$7,4 billones de pesos (40,7%) y las cooperativas de

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

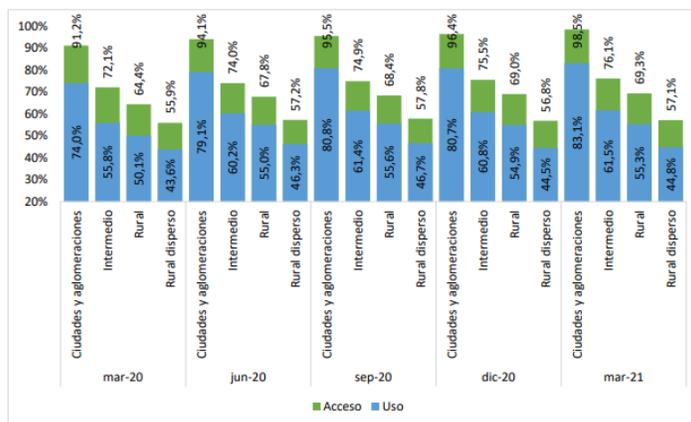
Representante a la Cámara – Bogotá

ahorro y crédito (58,8%) de los depósitos totales del sector solidario de ahorro y crédito \$10.9 Billones de pesos (ANALFE, 2022).

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

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

Imagen 1. Indicador de acceso y uso a productos financieros por categorías de ruralidad



Tomado de: Banca de las oportunidades, 2021

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

### **4.1.4. Capacidades de los fondos.**

En lo que respecta a las capacidades y fortalezas de los fondos, encontramos un estudio realizado por Mónica Rueda y Juan Fernando Álvarez (2012) acerca del panorama de los Fondos de Empleados en Colombia, en el que se hacen las siguientes consideraciones sobre las fortalezas de los fondos de empleados:

*“En la mayoría de casos examinados para los fondos de empleados, las fortalezas aluden a prácticas organizacionales coherentes con la identidad solidaria. Entre las examinadas se destacan:*

- *La eficiencia en la recuperación de su cartera de crédito.*
- *La minimización del riesgo de cartera mediante la modalidad de afectación de nómina.*
- *La capacidad de atender a cada asociado de forma individual y de gestionar una cartera con la fiabilidad de una información exacta por el conocimiento personal del asociado, su familia y su capacidad de pago.*
- *(...) El apalancamiento financiero interno, cuya lógica económica permite asumirlo sin incurrir en mayores riesgos.*
- *Los fondos de empleados gozan de buena imagen y reputación en el imaginario colectivo de los trabajadores.*
- *Su trayectoria de buenos manejos administrativos y financieros.*
- *(...) La estabilidad de la legislación.*
- *La creciente capacidad para realizar convenios con empresas prestadoras de servicios, por medio de los cuales las economías de*

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

*escala se trasladan a cada uno de los asociados en el momento de realizar el consumo de un bien o servicio con su fondo de empleados.*

- *La facilidad y la economía de adquisición de nuevos asociados-usuarios (...)*”.

### **4.1.4.1. Información del Sector cooperativo y de los fondos de empleados.**

#### **a. Razones por las cuales las Cooperativas que ejercen actividad financiera, requieren autorización del estado para funcionar y los Fondos de Empleados no.**

Sobre este tema, es menester señalar que la actividad financiera del cooperativismo está regulada por el artículo 39 y s.s. de la Ley 454 de 1998.

Allí se crean dos tipos de cooperativas, unas son las cooperativas financieras que son clasificadas como establecimientos de crédito, que pueden captar ahorro del público en general y de sus asociados y requieren para su funcionamiento autorización previa de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien a su vez ejerce su supervisión.

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

El artículo 39 de la Ley 454 de 1998, estableció que:

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

De lo anterior se tiene que solo las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito requieren de autorización previa para ejercer la actividad financiera, la norma no incluyó a los fondos de empleados.

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

De tal manera que la ley no estableció, que los fondos de empleados requieran de autorización previa de la Supersolidaria, para captar ahorro de los asociados ni para su funcionamiento. El servicio de ahorro y crédito para los fondos de empleados está autorizado por el artículo 22 del Decreto 1481 de 1989. La ley no estableció que los fondos de empleados requieran de autorización previa de la Supersolidaria para captar ahorro de los asociados ni para su funcionamiento.

### **b. La supervisión estatal de los Fondos de Empleados en Colombia, cómo la ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria.**

La ley 454 de 1998, crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, quien tiene como función, entre otras, ejercer la supervisión (vigilancia, inspección y control) de las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, supervisión que fue reglamentada por el decreto 2159 de 1989, en el cual se establecieron para efectos de supervisión tres niveles así:

*Primer nivel de supervisión. En este caso la supervisión, vigilancia y control, aplicará para todas las cooperativas que ejerzan la actividad financiera, en los términos del artículo 39 de la ley 454 de 1998.*

*Segundo nivel de supervisión. El segundo nivel de supervisión se aplicará a aquellas entidades de la economía solidaria que no adelanten actividad de ahorro y crédito con sus asociados y posean más de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) de activos.*

*Tercer nivel de supervisión. El tercer nivel de supervisión se aplicará a las entidades de la economía solidaria que no se encuentren dentro de los parámetros de los dos primeros niveles de supervisión y cumplan, a criterio de la Superintendencia de la Economía Solidaria, con las características señaladas en el artículo 6º de la Ley 454 de 1998.*

Con relación a la normatividad relacionada con la vigilancia a los Fondos de Empleados, Los Fondos de Empleados son vigilados dependiendo de su tamaño de activos, es decir, existen diferentes niveles de supervisión relacionado con las normas aplicables a estas entidades para la prestación de servicios de ahorro y crédito y es la Superintendencia quién publica la actualización de la clasificación de

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

los Fondos de Empleados por categorías; conforme a ello, y desde la expedición del decreto 344 de 2017, en el artículo 2.11.5.1.3, se ha definido 3 categorías de normas prudenciales que año a año varían conforme al tamaño de activos; estas categorías son: Básica, Intermedia y Plena. (Superintendencia de Economía Solidaria, 2022).

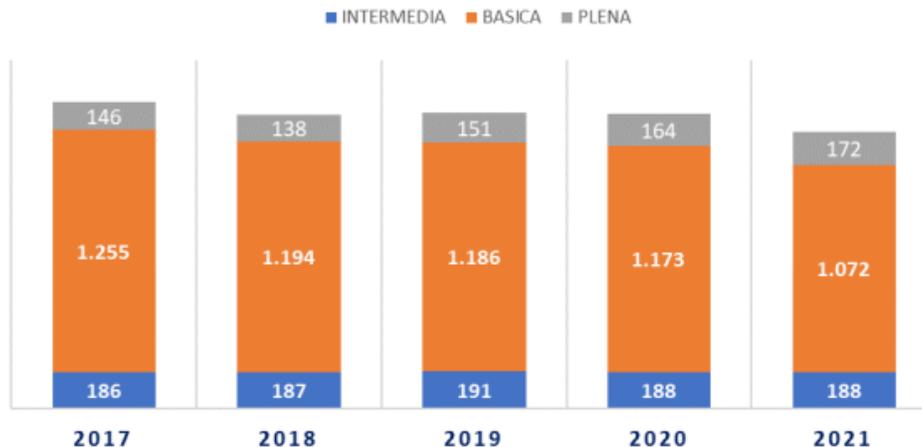
**Imagen 2. Categorización de los Fondos de Empleados**

Categorías	Valor
Básica	Igual o Inferior a \$4.558.000.000,00
Intermedia	Superior a \$4.558.000.000,00 e Inferior a \$12.655.000.000
Plena	Inferior a \$12.655.000.000,00

Fuente: Actualización Anual Categorías Fondos de Empleados para la vigencia 2021. Delegatura para la supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria

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

**Imagen 3. Evolución del No. De Fondos de Empleados**



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

De igual forma el Gobierno Nacional expidió el decreto 961 de 2018, regulación prudencial, que regula el riesgo de liquidez y fija como Fondo de Liquidez la inmovilización del 10% de los ahorros captados, de manera similar como lo hace para los bancos que, les fija un encaje sobre un porcentaje del 8% de los ahorros captados, cabe precisar que este fondo de liquidez busca garantizar la devolución oportuna de los ahorros de los asociados en todo momento.

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

De otro lado mediante el Decreto 962 de 2018, también norma de carácter prudencial, fija normas de Buen Gobierno para las cooperativas que ejercen actividad financiera y para los fondos de empleados, en él, se señalan normas en materia de composición de juntas directivas, requisitos para su elección, así como el periodo máximo de las personas designadas. Para el caso de los representantes legales fija exigencias de carácter académico, tales como formación profesional universitaria en áreas económicas, administrativas o sociales, entre otras.

La gestión de los Fondos de Empleados está basada en administración por riesgos, de tal manera, que los fondos de categoría plena deben tener implementado un Sistema Integral de Riesgos (SIAR), dentro de este sistema están incluidos el Sistema de Administración de Riesgo de Crédito (SARC), el Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL) y el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de activos y de Financiación del Terrorismo (SALAFT).

#### **4.2. La viabilidad de modificar la Ley 700 de 2001**

##### **4.2.1. Cooperativas que pueden ejercer actividad financiera**

Conforme a lo dispuesto en la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, la Ley 454 de 1998 y lo informado por la Superintendencia Solidaria<sup>1</sup>, la ley permite ejercer la actividad financiera a las siguientes entidades cooperativas:

*“Cooperativas financieras. Son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera. Su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y requieren de su autorización previa para ejercer dicha actividad. Estas cooperativas se consideran establecimientos de crédito y pueden ofrecer sus servicios a terceros no asociados.*

*(...) Cooperativas de ahorro y crédito. Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados. También lo son aquellas cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de*

---

<sup>1</sup> <https://www.supersolidaria.gov.co/es/conceptos-juridicos-y-contables>



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

*1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria y requieren de su autorización previa para ejercer dicha actividad. Art. 41 – Ley 454 de 1998”.*

Por lo tanto, los fondos de empleados integran el subsector solidario de ahorro y crédito. Lo que es consecuente con la clasificación del estudio de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). En ese subsector participan, además, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, y las asociaciones mutuales. Es decir, cuatro formas asociativas, sin ánimo de lucro, cimentadas en la captación de los depósitos de los asociados.

### **4.2.2. Vulneración del principio de igualdad**

El anterior análisis nos lleva a concluir que el sector solidario en los últimos años ha venido creciendo de forma constante y sostenida, como muestra de confianza de los asociados en el mismo, no obstante lo anterior, si bien es cierto las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito, hoy tienen la oportunidad de pagar mesadas pensionales, de conformidad con lo previsto en la Ley 700 de 2001, modificada por la ley 952 de 2005, los fondos de empleados, no pueden hacer lo propio, sin que se conozca una razón para ello, pues como se evidenció en precedencia, son empresas solidarias sólidas y confiables, situación con la que se puede estar ante una violación al principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución Nacional, en cuanto se otorga un privilegio sólo a algunas personas jurídicas, sin que para ello exista justificación objetiva y razonable.

La Corte Constitucional ha acogido como criterio de igualdad aplicado a toda persona natural el acceso a las mismas oportunidades y recursos. Para lograrla es necesario buscar que haya equidad, acepción, según la cual se reconoce que diferentes poblaciones superen barreras para el éxito y trabajan para limitar o eliminarlas. La equidad debemos entenderla como aquellas acciones que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento del derecho de igualdad, haciendo una interpretación sistemática del criterio aplicado a personas jurídicas, sobre el

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

particular la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades se ha pronunciado, entre ellas mediante la Sentencia C-571 de 2017, en donde precisó:

*(...) El derecho a la igualdad está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que, en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad. De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas. Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber: (i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Con el propósito de determinar cuándo se presenta alguna de las hipótesis mencionadas antes, la Corte ha tenido en cuenta un juicio a partir de tres etapas de análisis. Primero, se debe establecer el criterio de comparación (también denominado tertium comparationis). Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Así, una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada. De este juicio pueden entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas si pueden ser asimiladas y, en esa medida, se presenta una afectación prima facie del derecho a la igualdad. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimilados), en tercer lugar, se debe*

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

*determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada, análisis que varía, pues puede hacerse en intensidades distintas, teniendo como propósito salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes, sin afectar gravemente los derechos inalienables de la persona (artículos 1, 5 y 113 de la Constitución, respectivamente). En este sentido, la Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De no proceder así (es decir, si siempre se aplicara la misma intensidad en el análisis de proporcionalidad), las competencias de los diferentes órganos del Estado, al igual que las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. Ello se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades que pueden tenerse en cuenta para este análisis, a saber: leve, intermedia y estricta. () En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio”*

(...)

De otro lado, como se ha señalado, el sector solidario de ahorro y crédito, cuenta entre sus asociados con aproximadamente trescientos cincuenta mil pensionados, que representa el 8% de la población pensionada en Colombia, según encuesta de ANALFE y Cifras de Supersolidaria, que bien podrían tener a un fondo de empleados y cooperativa de ahorro y crédito como la entidad, a través de la cual recibe su mesada pensional, y de manera simultánea accede a los servicios y beneficios que brinda el sector solidario.

La pensión de jubilación de la persona ha sido factor de aseguramiento de una vida digna para los mayores de edad, que, con base en las aportaciones durante su vida laboral, obtienen el derecho a una mesada periódica. Este derecho se tramita a través del sistema financiero tradicional, no obstante, resulta imperativo que los Fondos de Empleados y las citadas cooperativas, al generar el vínculo económico

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## **MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

y social con numerosos titulares del derecho a la pensión, son instituciones que por su esencia se constituyen en entidades adecuadas y expeditas para adelantar el proceso de pago de estos valores, al contar con el instrumento esencial de vinculación económica: la cuenta de ahorro de que dispone en la organización solidaria.

Por otra parte, la viabilidad de este proceso se fundamenta en lo determinado en la Carta Magna, especialmente en los artículos 58 y 333, que determinan que el Estado protegerá y garantizará toda forma de organización solidaria.

Así mismo, mediante las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y el Decreto 1481 de 1989, se estableció que las organizaciones solidarias son organizaciones que gozan de protección especial por parte del Estado, dada su importancia en la generación de promoción del ahorro y el desarrollo social, mediante la atención a las necesidades de los asociados y sus familias.

Con base en lo expuesto resulta procedente que los Fondos de Empleados y las cooperativas especializadas, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, sean autorizadas, previo el cumplimiento de condiciones adecuadas, para ser canal de pago de las mesadas pensionales a través de sus cuentas de ahorro. Las anteriores consideraciones, nos llevan a proponerle al Honorable Congreso de la República que se permita que además de las cooperativas, los fondos de empleados de categoría plena que cuentan con una supervisión exigente y rigurosa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, sean habilitados para pagar las mesadas pensionales a través de las cuentas de ahorros de alrededor de trescientos cincuenta mil pensionados poseen en estas entidades.

De igual forma, se propone que aquellos fondos de categoría diferente a la plena puedan adelantar ese pago, siempre y cuando cuenten con autorización del Ente de supervisión cuando, estos cuenten con condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica, que, a juicio de esa superintendencia, puedan prestarles el servicio a sus asociados pensionados.

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara – Bogotá

## **5. NORMATIVIDAD RELACIONADA.**

### **5.1. Normas del sector solidario.**

Se referencia la normatividad relacionada, conforme a lo informado por la Superintendencia Solidaria, entre otras entidades.

- **Ley 79 de 1988**, mediante la cual se actualizó la legislación cooperativa.
- **Decreto Ley 1481 de 1989**, mediante el cual se crearon los fondos de empleados.
- **Ley 454 de 1998**, mediante la cual se definió el marco conceptual de la economía solidaria, crea la Superintendencia Solidaria, entre otras entidades.
- **Ley 1391 de 2010**, mediante la cual se modificó el Decreto Ley 1481 de julio 7 de 1989, que consagra la naturaleza jurídica, características, constitución y régimen interno de los Fondos de Empleados.

## **6. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

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

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

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

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

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

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

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

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

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara – Bogotá

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

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

De los honorables congresistas,

<p><b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p>	<p><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ</b> Representante a la Cámara por Antioquia</p>
---	--

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

### 7. REFERENCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS

Representante a la Cámara – Bogotá

Galvis, Mónica Andrea & Galvis, Rueda & Alvarez, Juan Fernando & Rodríguez, Álvarez. (2013). Una mirada a los fondos de empleados en Colombia. *Gestion y sociedad*. 5. 75-86. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/304039970\\_Una\\_mirada\\_a\\_los\\_fondos\\_de\\_empleados\\_en\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/304039970_Una_mirada_a_los_fondos_de_empleados_en_Colombia)

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

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

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

Ruano & Rubio (2016). El impacto que tienen los fondos de empleados, en Bogotá, en el bienestar laboral de sus asociados. Universidad de la Salle. Bogotá. Obtenido en: [https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1486&context=maest\\_administracion](https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1486&context=maest_administracion)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA