

Bogotá D.C., 2 de octubre de 2025

Doctora

**María José Navarro Muñoz**  
**Superintendente de la Economía Solidaria**  
[superintendente@supersolidaria.gov.co](mailto:superintendente@supersolidaria.gov.co)  
Ciudad

Ref. Observaciones a la Circular Externa  
N.º 88 del 13 de agosto de 2025

Respetada Doctora Navarro:

El Colegio de Abogados de Derecho Cooperativo y Solidario –Coolegas–, en su condición de organismo especializado en el análisis del derecho cooperativo y solidario, integrado por cuarenta y dos (42) abogados expertos en la materia a nivel nacional, presenta un análisis jurídico integral de la Circular Externa 88 de 2025, expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Dicha circular introduce una Guía de Buen Gobierno dirigida a cooperativas de ahorro y crédito, fondos de empleados, asociaciones mutuales y demás organizaciones solidarias sometidas al primer nivel de supervisión. Aunque el esfuerzo por elevar estándares de transparencia y fortalecer la confianza en el sector solidario es loable, resulta indispensable precisar su alcance a la luz del ordenamiento constitucional, la normativa vigente y la jurisprudencia aplicable, pues de lo contrario puede convertirse en un instrumento que, en lugar de apoyar el fortalecimiento institucional, genere cargas desproporcionadas y contradicciones normativas.

El propósito de este pronunciamiento es formular observaciones académicas jurídicas y propositivas que permitan mejorar el alcance del instrumento, para así garantizar el respeto por la autonomía cooperativa, la autogestión y la autorregulación, pilares fundamentales de la economía solidaria.

1. OBSERVACIONES SOBRE LA COMPETENCIA DE LAS INSTRUCCIONES DE LA SUPERSOLIDARIA EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO

En este primer punto queremos hacer énfasis sobre las limitaciones que tienen las superintendencias, y en particular la Superintendencia de la Economía Solidaria, a la hora de emitir marcos regulatorios amparadas en la facultad de instrucción que se establece en las normas legales, en este caso el numeral 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

*Yac*

Así es menester recordar que la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 19 de marzo de 2019, se pronunció sobre los límites de las funciones de instrucción asignadas a las Superintendencias, en los siguientes términos: “[...] *Es importante poner de relieve que las instrucciones que puede impartir la Superintendencia Nacional de Salud a los entes vigilados, deben inspirarse necesariamente en el propósito de garantizar el estricto cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, **lo cual comporta la restricción de proferir regulaciones o reglamentaciones que las modifique, exceda, desborde o contraríe, configurándose un vicio insalvable que estaría llamado a comprometer la legalidad del acto administrativo contentivo de tales determinaciones***”.

Cabe aclarar que el auto del treinta y uno (31) de julio de dos mil veintitrés (2023), expedido por la sección primera del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-0324-000-2022-00299-00 señaló que el precedente anterior al hacer precisiones en materia de competencia resulta aplicable a todas las superintendencias, entre ellas la de la Economía Solidaria.

Justamente, esta última providencia señaló perentoriamente, en materia de buen gobierno, que cuando el Decreto 962 de 2018 había derivado la facultad de definir requisitos y condiciones a las organizaciones de economía solidaria, no le era procedente a la Superintendencia de la Economía Solidaria establecer un marco homogéneo y una estandarización respecto de las entidades de economía solidaria, incluso entre las que compartían situaciones comunes como las cooperativas de ahorro y crédito. En ese sentido el Consejo de Estado señaló: “De otro lado el Decreto 962 de 2018, que valga aclarar, no ha sido demandado en este proceso, señaló los requisitos mínimos que deben tener los aspirantes a los cuerpos de dirección antes señalados; en efecto, se reitera que el parágrafo 3º del artículo 2.11.11.4.2 del mismo, le otorga la facultad a dichas organizaciones de la economía solidaria para que establezcan tales requisitos, teniendo en cuenta sus características y complejidad de sus operaciones. Sin embargo, de manera opuesta a lo anteriormente expuesto, la circular externa demandada establece requisitos mínimos para la postulación a los cargos de dirección de las entidades cooperativas, sin tener en cuenta las normas antes señaladas y haciendo caso omiso de la heterogeneidad de dichas corporaciones contenida en el artículo 53 de la Ley 454, precepto que señala que **«las normas de intervención y regulación que adopte el Gobierno Nacional en desarrollo de sus facultades legales, deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esa clase de entidades con el fin de facilitar la aplicación de los principios cooperativos»**. Significa lo anterior que **no resulta procedente homogeneizar -como lo hacen las normas demandadas- los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ser elegidos como directivos de tales organizaciones solidarias, ya que los estatutos o reglamentos de una organización cooperativa de ahorro y crédito, de maestros, médicos,**

**campesinos o de cualquier industria, difieren por sus objetivos, características y operaciones, y todo ello impide una estandarización de tales requisitos.** Sumado a lo anterior, el Despacho considera que la regulación contenida en el acto acusado constituye una evidente intromisión en los principios de autogobierno y autogestión propios de dichas organizaciones."

Es de recordar que la providencia judicial señalada implicó la suspensión provisional de la Circular 20224400083742 de 17 de marzo de 2022, expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria, y luego llevó a la derogación expresa por la Circular 53 de 2023, del acto administrativo mencionado, donde la misma Supersolidaria reconoció que el principio cardinal del buen gobierno era lo definido en los estatutos de la Organización, en virtud de su autonomía, teniendo en cuenta los criterios generales establecidos en la ley 454 de 1998 y el Decreto 962 de 2018.

Bajo ese marco jurisprudencial y normativo, expresamos nuestras inquietudes sobre el texto de la Circular Externa 88 de 2025, de la siguiente manera:

#### **Consideraciones Generales:**

En primer lugar, se advierte una ambigüedad en cuanto a la obligatoriedad de la Guía. Mientras en algunos apartes se presenta como un conjunto de buenas prácticas voluntarias, en otros se fija un cronograma de implementación obligatorio y se contemplan sanciones por incumplimiento.

En segundo término, se identifican disposiciones que restringen la autonomía cooperativa. Entre ellas, la limitación de períodos y reelecciones de consejeros, la exigencia de que la Asamblea apruebe informes de gestión ya ejecutados y la atribución a la Asamblea de decisiones sobre activos estratégicos sin definir cuantías. Estas medidas, inspiradas en estándares corporativos, desconocen que las cooperativas se rigen por sus estatutos, conforme a la Ley 79 de 1988, y que la Constitución protege expresamente la propiedad colectiva y solidaria, que debe gozar de especial protección por parte del Estado. Imponer reglas rígidas de gobernanza afecta la diversidad organizacional del sector y puede traducirse en la imposición de un modelo único de gestión, contrario a la naturaleza plural y democrática de la economía solidaria.

En tercer lugar, se observa una regulación excesiva del derecho de información. La circular establece un acceso irrestricto de los asociados a la información institucional, sin distinguir entre información pública, confidencial o sensible. Este diseño desconoce la Ley 79 de 1988, que establece el derecho de inspección como canal reglado para acceder a la información social, así como los límites previstos en la Ley 1755 de 2015 (reserva legal en el derecho de petición) y la Ley 1581 de 2012 (protección de datos personales). La Corte Constitucional, en

YAK

sentencias ha reiterado que el derecho de inspección no es absoluto y debe ejercerse en condiciones que no entorpezcan el giro ordinario de la entidad. En ese sentido, la Circular expone a las cooperativas al riesgo de violar normas superiores y comprometer su responsabilidad jurídica frente a terceros.

En cuarto lugar, se aprecia una reconfiguración de competencias de la Asamblea General, a la cual la Guía atribuye funciones que legalmente corresponden al Consejo de Administración, como aprobar políticas de remuneración y definir el número de reuniones de los órganos de administración. Este rediseño institucional genera confusión en los niveles de gobierno, desdibuja el papel de la Asamblea como órgano de orientación suprema y debilita la gobernanza democrática. Lo razonable es mantener en la Asamblea la potestad de fijar lineamientos generales, dejando la ejecución en cabeza de los órganos de administración, tal y como lo establece el artículo 34 de la Ley 79.

Un quinto aspecto crítico es la aplicación del principio de "cumpla o explique", adoptado de modelos internacionales de gobierno corporativo. Sin embargo, mientras en el derecho comparado este mecanismo se concibe como un ejercicio de rendición de cuentas hacia los socios y al mercado, en la Circular 88 no se precisa ante quién se debe rendir la justificación ni con qué criterios se evaluará. Esto abre la puerta a que la Superintendencia utilice el mecanismo como un instrumento de fiscalización adicional, sin sustento legal, en contravía del principio de legalidad. En el contexto cooperativo, el "cumpla o explique" debería operar como un mecanismo de transparencia hacia los asociados y como manifestación de autorregulación interna, nunca como una obligación formal ante la autoridad de control.

Respecto a la instrucción Sexta de la Circular, además de la confusión en su redacción sobre la decisión de adoptar la Guía, preocupa que se establezca la obligación de incluir en los estatutos una cláusula que imponga a asociados, administradores y empleados el cumplimiento de la misma. Esta exigencia constituye una modificación indebida del marco legal vigente y una injerencia en la autonomía de las organizaciones, toda vez que las normas expresamente regulan el contenido de los estatutos y facultan a cada entidad para incluir, además de lo obligatorio, las estipulaciones adicionales que consideren necesarias.

Así, en el caso de las cooperativas, la Ley 79 de 1988 (art. 19) autoriza a incluir disposiciones para garantizar el adecuado cumplimiento del acuerdo cooperativo y que sean compatibles con su objeto social; en los Fondos de Empleados, el Decreto-Ley 1481 de 1989 (art. 6º) permite establecer las demás estipulaciones que estimen convenientes; y en las asociaciones mutuales, la Ley 2143 de 2021 (art. 11) otorga la misma facultad para asegurar el cumplimiento del objeto social.

De este modo, la facultad de incluir estipulaciones en los estatutos corresponde exclusivamente a las organizaciones y no al ente de supervisión. La Superintendencia no puede ordenar que los estatutos contengan la obligación de cumplir sus recomendaciones. Lo que sí resulta válido es que recomiende a las vigiladas la inclusión de disposiciones estatutarias que promuevan la implementación de buenas prácticas, políticas y normas de gobernanza, respetando siempre que la Guía cumpla su finalidad orientadora e ilustrativa, sin sustituir las competencias legales ni la autonomía estatutaria.

Finalmente, la Circular 88 de 2025 presenta una contradicción normativa con el Decreto 962 de 2018, que continúa siendo la norma vinculante en materia de buen gobierno cooperativo y no ha sido derogado. Una circular no puede, bajo ninguna circunstancia, modificar un decreto reglamentario, pues el principio de jerarquía normativa lo impide. La coexistencia de dos marcos regulatorios, uno de naturaleza reglamentaria y otro de naturaleza administrativa, genera inseguridad y dificulta el cumplimiento para las entidades vigiladas. Se requiere que la Superintendencia precise que el Decreto 962 constituye el marco vinculante y que la Guía de la Circular 88 es únicamente un instrumento orientador.

#### OBSERVACIONES ADICIONALES SOBRE MEDIDAS ESPECÍFICAS DE LA GUÍA DE BUEN GOBIERNO

##### **I. Derechos y trato equitativo de los asociados**

La Guía plantea un derecho de información amplio para los asociados, lo cual, en la práctica, conduce a que cualquier afiliado pueda exigir acceso irrestricto a documentos, datos y soportes institucionales. Si bien la transparencia es consustancial al modelo cooperativo, esta formulación es contraria a derecho.

El derecho de información en las cooperativas está canalizado a través del derecho de inspección, consagrado en el artículo 23 de la Ley 79 de 1988.

Este derecho no es absoluto, debe ejercerse en condiciones regladas, conforme a los estatutos y dentro de los límites temporales y materiales establecidos, con el fin de evitar abusos que paralicen la gestión. Además, la información institucional está sometida a límites derivados de normas superiores, la Ley 1755 de 2015, que establece causales de reserva en el derecho de petición, y la Ley 1581 de 2012, que protege datos sensibles y personales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho de inspección no puede convertirse en una herramienta para entorpecer el giro ordinario de los negocios, ni para acceder a información sensible como datos financieros de asociados, información contractual reservada o datos personales de empleados.

**Recomendación:** La Guía debe ajustarse para precisar que el acceso a la información se limita al ejercicio del derecho de inspección legalmente previsto, y que corresponde a los estatutos y reglamentos internos definir los protocolos para su ejercicio. Esto exige diferenciar entre información pública, reservada y confidencial. De no hacerse, se estaría creando un régimen paralelo sin respaldo legal, con el consiguiente riesgo de inseguridad jurídica.

## **II. Asamblea General**

En lo relativo a la Asamblea General, la Guía introduce disposiciones que alteran la distribución legal de competencias, en particular en dos aspectos:

1. **Retribuciones:** Se asigna a la Asamblea la facultad de aprobar políticas de remuneración de consejeros, órganos de control y alta gerencia. Esta atribución, aunque busca mayor legitimidad, desconoce que el artículo 34 de la Ley 79 de 1988 otorga a la Asamblea la función de fijar lineamientos generales, mientras que la ejecución y concreción de aspectos administrativos corresponde al Consejo de Administración. Trasladar estas decisiones a la Asamblea puede derivar en discusiones coyunturales y politización de la gestión, lo cual debilita la estabilidad institucional.
2. **Comités consultivos:** La Guía permite que la Asamblea o el Consejo constituyan comités consultivos especializados. Sin embargo, la creación de órganos permanentes de este tipo no tiene sustento legal. La Ley 79 prevé la existencia de comités definidos en los estatutos, pero una circular no puede imponer ni sugerir de manera vinculante estructuras adicionales. Además, la imposición de comités consultivos permanentes afecta los principios de autogestión y autorregulación, pilares de la economía solidaria, al desplazar el protagonismo de los asociados hacia cuerpos tecnocráticos que pueden desnaturalizar la democracia interna.

**Recomendación:** La Guía debería limitarse a recomendar que los estatutos, de manera voluntaria y atendiendo la realidad de cada cooperativa, puedan contemplar mecanismos de asesoría técnica. No puede introducir órganos nuevos ni trasladar a la Asamblea funciones operativas. En materia de retribuciones, la función de la Asamblea debe restringirse a fijar lineamientos generales, preservando en el Consejo la ejecución concreta. Así se garantiza la autogestión, entendida como la capacidad de las cooperativas de regirse por sí mismas, y la autorregulación, que asegura que las normas internas emanen de la voluntad soberana de los asociados y no de imposiciones externas.

### III. Consejo de Administración

La Guía establece limitaciones a la reelección y a la duración de los periodos de los consejeros, así como la creación de comités consultivos permanentes. Tales disposiciones desconocen la potestad de los asociados para decidir libremente sobre la reelección de sus representantes y afectan la autonomía estatutaria.

Aunque la intención de promover la renovación es legítima, no corresponde a una circular administrativa imponer tales restricciones. La reelección o no de consejeros debe ser una decisión democrática adoptada por la Asamblea, no una obligación externa. En cuanto a los comités consultivos permanentes, su creación genera el riesgo de tecnocratizar la administración, desplazando la función representativa que caracteriza al cooperativismo.

**Recomendación:** Promover la renovación y la diversidad mediante orientaciones no vinculantes. La Asamblea, como máximo órgano social, debe decidir sobre reelecciones sin limitaciones cumpliendo los requisitos que estatutariamente se han establecido en cada entidad.

Los comités de apoyo deben estar previstos en estatutos y ser auxiliares, sin convertirse en órganos permanentes con incidencia decisoria.

### V. Órganos de control social

El control social constituye un pilar del modelo cooperativo, pero su independencia puede verse comprometida si la Guía limita su composición o lo convierte en cogestor de la administración.

**Recomendación:** Su participación en el Consejo debe garantizar independencia y evitar conflictos de rol.

### Conclusión:

En suma, aunque la Circular Externa 88 de 2025 constituye un esfuerzo valioso para elevar los estándares de gobernanza en el sector de la Economía Solidaria, la redacción ambigua y varias de sus disposiciones plantean riesgos de:

- Inseguridad jurídica, por desbordar la naturaleza orientadora de las circulares.
- Vulneración de la autonomía cooperativa, reconocida en la Constitución y en la Ley 79 de 1988 y en la 454 de 1998, Decreto 1481 de 1989, Ley 2496 de 2025, Ley 2143 de 2021.

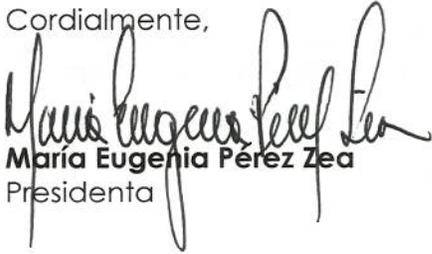
- Conflictos normativos con disposiciones de mayor jerarquía, como el Decreto 962 de 2018 y las normas antes citadas.

En mérito de lo expuesto, el Colegio de Abogados de Derecho Cooperativo y Solidario –COOLEGAS–, en cumplimiento de su función académica y de análisis especializado del marco jurídico aplicable a la economía solidaria, reitera con todo respeto que la Circular Externa 88 de 2025 debe ser revisada y ajustada a la Constitución, a la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, Decreto 1481 de 1989, Ley 2496 de 2025, Ley 2143 de 202, al Decreto 962 de 2018 y a las demás disposiciones vigentes, garantizando el respeto por la autonomía, autogestión y autorregulación de las entidades solidarias.

Nuestro propósito no es oponernos al avance en estándares de buen gobierno, sino proponer correctivos que permitan armonizar la orientación de la Superintendencia con el marco legal, la identidad cooperativa (los principios y valores), así como la naturaleza democrática del modelo cooperativo.

En tal sentido, se solicita respetuosamente a la Superintendencia de la Economía Solidaria que precise el alcance de la Guía de Buen Gobierno, reitere su carácter orientador y asegure que cualquier regulación obligatoria se emita por los cauces previstos en la ley. Con ello, se preservará la seguridad jurídica, se fortalecerá la confianza de los asociados y se consolidará un sistema de supervisión respetuoso con la identidad y particularidades de la economía solidaria.

Cordialmente,



**María Eugenia Pérez Zea**  
Presidenta