

ENTES TERRITORIALES Y PROGRAMAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y
SOLIDARIA; RETOS Y DIFICULTADES EN COLOMBIA

RAÚL ALFREDO BERNAL

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS TUNJA
FACULTAD DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN DERECHO PRIVADO
TUNJA
2026

Entes territoriales y programas sobre economía social y solidaria; Retos y dificultades en
Colombia

Presentado por:

Raúl Alfredo Bernal

Artículo Presentado a la Facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás de Tunja para
Obtener el Título de:

Magister en Derecho Privado

Director de Artículo: Dr. Hugo Fernando Guerrero Sierra

Semestre I, 2026

Entes territoriales y programas sobre economía social y solidaria; Retos y dificultades en Colombia.

Raúl Alfredo Bernal¹

Resumen

Este artículo analiza los retos y dificultades que enfrentan los entes territoriales en Colombia para la puesta en marcha de programas de economía social y solidaria. A través de una revisión sistemática de fuentes documentales con enfoque cualitativo interpretativo, se examinan las barreras jurídicas, administrativas y normativas que limitan la acción de municipios y departamentos en este campo. El estudio parte del desarrollo de los conceptos clave de la economía social y solidaria desde una perspectiva jurídico-privada, para luego delimitar el alcance y las limitaciones normativas de los entes territoriales colombianos. Finalmente, se identifican los principales obstáculos que dichas entidades enfrentan al intentar poner en marcha programas orientados al fortalecimiento de asociatividad, cooperativismo y economía popular. Entre los hallazgos del estudio se destacan la falta de claridad normativa, las restricciones presupuestales, la ausencia de capacitación técnica y las tensiones entre el modelo capitalista globalizado y los principios solidarios. El artículo concluye con reflexiones orientadas a mejorar el diseño e implementación de políticas territoriales en economía social y solidaria.

Palabras Clave

Entes territoriales, Economía social y solidaria, Retos, Colombia.

¹ Labora en la Comisión de Disciplina Judicial del Meta, Especialista en Derecho Procesal, raulalfredobernal@hotmail.com, Entes territoriales y programas sobre economía social y solidaria; Retos y dificultades en Colombia.

Abstract

This article analyzes the challenges and difficulties faced by territorial entities in Colombia for the implementation of social and solidarity economy programs. Through a systematic review of documentary sources with a qualitative interpretative approach, it examines the legal, administrative, and regulatory barriers that limit the action of municipalities and departments in this field. The study begins with the develop of key concepts of social and solidarity economy from a private law perspective, then delimits the scope and regulatory limitations of Colombian territorial entities. Finally, it identifies the main obstacles that these entities encounter when attempting to implement programs aimed at strengthening associativity, cooperativism, and popular economy. Among the findings of the study are the lack of regulatory clarity, budgetary restrictions, the absence of technical training, and the tensions between the globalized capitalist model and solidarity principles. The article concludes with reflections aimed at improving the design and implementation of territorial policies in social and solidarity economy.

Key Words

Territorial entities, Social and solidarity economy, Challenges, Colombia

Introducción

En los territorios colombianos, lejos de los grandes centros urbanos donde el mercado parece funcionar con otras reglas, muchas comunidades han encontrado en la economía solidaria una forma concreta de sortear la escasez y construir bienestar colectivo. Estas prácticas, que incluyen desde cooperativas de ahorro hasta asociaciones de campesinos, no son inventos recientes. El cooperativismo en Colombia hunde sus raíces en organizaciones campesinas de finales del siglo XIX, cuando la crisis de pagos obligó a los agricultores a unirse para defender sus intereses comunes. Sin embargo, a pesar de esta larga tradición, los municipios y departamentos enfrentan hoy serias dificultades cuando intentan apoyar este tipo de iniciativas desde el sector público (Álvarez, 2017).

Para entender estas dificultades, conviene recordar que el Estado colombiano reconoció formalmente la importancia de la economía solidaria hace más de dos décadas. El Congreso de la República expidió en 1998 la Ley 454, un cuerpo normativo que define el marco conceptual de este sector y declara de interés común su protección y fortalecimiento (Congreso de la República de Colombia, 1998). Esta norma establece principios como la autogestión, la democracia participativa y el desarrollo integral del ser humano como fines prioritarios, diferenciándose así de las lógicas puramente mercantiles que predominan en el derecho comercial tradicional.

A pesar de este reconocimiento legal, la realidad de los gobiernos locales dista mucho de lo que la ley idealmente propone. Los entes territoriales disponen de autonomía constitucional para diseñar políticas de fomento económico, pero sus competencias se ven limitadas por restricciones presupuestales y por una normativa que no siempre resulta clara en materia de economía solidaria. en el caso de América Latina y el Caribe las organizaciones solidarias representan respuestas concretas a las crisis del hipercapitalismo, respuestas que ponen en el centro valores como la sostenibilidad y la democracia, pero que difícilmente prosperan sin un respaldo institucional adecuado desde los niveles locales de gobierno (Berlien et al, 2022).

En los últimos años, un nuevo desafío ha venido sumándose a esta compleja ecuación: las transiciones socio ecológicas. Para el caso de la región andina, las experiencias de economía solidaria pueden contribuir a cambios sociales profundos cuando logran articular lo económico

con lo ambiental y lo comunitario. Esto significa que los programas que diseñen los entes territoriales deben incorporar necesariamente dimensiones de sostenibilidad ambiental, lo cual añade una capa adicional de complejidad técnica y normativa (Arcos et al, 2024).

Desde la óptica del derecho privado, este escenario plantea preguntas que merecen ser examinadas con cuidado. Las organizaciones solidarias operan bajo figuras jurídicas específicas, como las cooperativas, los fondos de empleados o las asociaciones mutualistas, cada una con sus propias reglas sobre responsabilidad y gobierno corporativo (Noroño et al, 2025). Por eso, al analizar los retos de los entes territoriales, resulta indispensable delimitar con claridad qué herramientas jurídicas tienen a su disposición y cuáles son los límites que no pueden traspasar.

Así las cosas, el presente artículo abordo de manera ordenada este conjunto de problemas. En primer lugar, desarrolló los conceptos clave de economía social y solidaria aplicables a los programas territoriales en Colombia desde una perspectiva jurídico-privada. Luego, delimito el alcance y las limitaciones normativas que enfrentan los entes territoriales colombianos. Finalmente, identifiqué los principales retos y dificultades que los municipios y departamentos encuentran al intentar poner en marcha programas de economía social y solidaria en el país, aportando elementos de juicio tanto para la reflexión académica como para la acción práctica.

Formulación del problema

¿Cuáles son los retos y dificultades que enfrentan los entes territoriales en Colombia para poner en marcha programas de economía social y solidaria, desde una perspectiva jurídico-privada?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los retos y dificultades de los entes territoriales para poner en marcha programas de economía social y solidaria en Colombia.

Objetivos Específicos

- Desarrollar los conceptos clave de economía social y solidaria aplicables a los programas territoriales en Colombia, desde una perspectiva jurídico-privada.

- Delimitar el alcance y las limitaciones normativas de los entes territoriales colombianos en la implementación de programas de economía social y solidaria.
- Identificar, los principales retos y dificultades que enfrentan los entes territoriales para poner en marcha programas de economía social y solidaria en Colombia

Metodología

La presente investigación se desarrolló a partir de una revisión sistemática de fuentes documentales con enfoque cualitativo interpretativo. Este enfoque permitió analizar en profundidad las normas jurídicas, la jurisprudencia, la doctrina especializada y los informes institucionales relacionados con la economía social y solidaria en Colombia, así como las competencias de los entes territoriales (Sampieri, 2018).

1. Conceptos clave de economía social y solidaria aplicables a los programas territoriales en Colombia, desde una perspectiva jurídico-privada

Para el desarrollo del artículo, resulta imprescindible construir una base conceptual clara y rigurosa sobre la economía social y solidaria, pero no desde una mirada económica general, sino desde el ángulo del derecho privado colombiano. Ello implica atender a los desarrollos que han sido acogidos por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina especializada, con el fin de delimitar el sentido y alcance de las figuras que los entes territoriales pueden promover o apoyar.

1.1. Economía social y solidaria en el ordenamiento colombiano

En el sistema jurídico colombiano, el reconocimiento normativo de la economía social y solidaria encuentra su principal referente en la Ley 454 de 1998, mediante la cual el Congreso de la República definió el marco conceptual del sector solidario. Dicha ley dispone que la economía solidaria comprende un conjunto de organizaciones constituidas por personas naturales o jurídicas que, sin ánimo de lucro, desarrollan actividades de carácter social, cultural o económico bajo principios de autogestión, responsabilidad social y ayuda mutua (Congreso de la República de Colombia, 1998). Esta definición legal resulta fundamental porque establece los límites dentro de los cuales los programas territoriales deben moverse al diseñar políticas de fomento.

Ahora bien, desde la teoría del derecho privado, se ha señalado que la economía social y solidaria se diferencia del sector capitalista tradicional no por la ausencia de mercado, sino por la primacía del factor humano sobre el capital. En ese sentido, la organización solidaria coloca a la persona y sus necesidades en el centro del sistema productivo, invirtiendo la lógica del modelo empresarial convencional (Rojas, 2023). Este rasgo esencial tiene consecuencias jurídicas relevantes en materia de responsabilidad, toma de decisiones y distribución de excedentes.

La Corte Constitucional colombiana, al pronunciarse sobre la naturaleza de estas organizaciones, ha reiterado que el principio de solidaridad consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política de 1991 se proyecta directamente sobre las formas asociativas de la economía social. En la sentencia C-211 de 2000, el alto tribunal precisó que las cooperativas y demás entidades solidarias cumplen una función social que trasciende el interés particular de sus asociados, lo cual justifica un tratamiento normativo diferencial (Corte Constitucional de Colombia, 2000). Este respaldo jurisprudencial otorga solidez constitucional a los programas territoriales que busquen fortalecer este sector.

No obstante, la doctrina contemporánea advierte que no existe un consenso absoluto sobre la delimitación conceptual de la economía social y solidaria. Así las cosas, se sostiene que la noción ha evolucionado desde una visión restringida centrada en el cooperativismo clásico hacia una comprensión más amplia que incluye prácticas informales de economía popular, ferias campesinas, redes de trueque y otras expresiones comunitarias (Ortiz, 2019). Esta amplitud presenta tanto oportunidades como desafíos para los entes territoriales, pues amplía el espectro de posibles beneficiarios, pero también complejiza el diseño de criterios de selección y seguimiento.

1.2. Las figuras jurídicas del sector solidario: cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas

Para los efectos de los programas territoriales, resulta indispensable identificar con claridad las figuras jurídicas que el ordenamiento reconoce como propias de la economía solidaria. La Ley 454 de 1998, en su artículo sexto, enumera como organizaciones solidarias a las cooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las instituciones auxiliares del cooperativismo y las empresas comunitarias (Congreso de la República de Colombia, 1998). Cada una de estas

figuras posee un régimen legal específico que define su capacidad de actuar, sus órganos de administración y las reglas de responsabilidad de sus miembros.

En el caso de las cooperativas, la Ley 79 de 1988, también conocida como Ley Cooperativa, establece que son empresas asociativas sin ánimo de lucro en las cuales los trabajadores o usuarios aportan su trabajo y recursos de manera conjunta para la producción o distribución de bienes y servicios (Congreso de la República de Colombia, 1988). De esta forma, se destaca que el rasgo distintivo de la cooperativa reside en el voto ponderado por persona y no por capital, es un principio que constituye una garantía democrática en la gestión de los programas territoriales que las involucren (Farné, 2008).

Los fondos de empleados, por su parte, se rigen por la Ley 1391 de 2010, la cual los define como organizaciones privadas sin ánimo de lucro conformadas por trabajadores dependientes de una misma empresa o entidad pública, cuyo objeto principal es el ahorro en común para otorgar créditos y servicios de bienestar social (Duque, 2021). Las asociaciones mutualistas, reguladas por el Decreto 1760 de 1990, constituyen otra figura relevante. Estas asociaciones se caracterizan por prestar servicios de previsión, asistencia social y ayuda económica a sus afiliados mediante el mecanismo de la mutualidad, es decir, el reparto colectivo de riesgos y necesidades (Guevara, 2021). La doctrina especializada en derecho solidario ha señalado que las mutuales han perdido protagonismo frente a las cooperativas, pero conservan un espacio importante en sectores como la salud campesina y los seguros comunitarios, donde los entes territoriales pueden encontrar aliados estratégicos (Roa, 2018).

1.3.La organización de actividades económicas sin ánimo de lucro como criterio definitorio

Desde la óptica del derecho privado, uno de los elementos definitorios más relevantes de la economía social y solidaria es la ausencia de ánimo de lucro, entendida no como la prohibición de generar excedentes, sino como la imposibilidad de distribuirlos individualmente entre los asociados. Un artículo publicado en la Revista de Derecho Privado de la Universidad de los Andes aclara que los excedentes en las organizaciones solidarias deben reinvertirse en la propia organización, destinarse a servicios de bienestar social o distribuirse en proporción a los servicios utilizados y no al capital aportado (Hernández, 2018). Esta característica tiene implicaciones

directas para los programas territoriales, pues exige mecanismos de control distintos a los aplicables a empresas lucrativas.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad adscrita al Ministerio de Trabajo, ha desarrollado una línea interpretativa conforme a la cual el destino de los excedentes constituye el criterio principal para diferenciar una cooperativa de una sociedad comercial. En los conceptos técnicos emitidos por esta entidad, se subraya que la distribución de excedentes en proporción al aporte de capital desnaturalizaría la organización solidaria y la haría susceptible de ser calificada como entidad con ánimo de lucro (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2015). De allí que los entes territoriales deban verificar este aspecto al momento de seleccionar organizaciones beneficiarias de sus programas.

En ese sentido, el criterio de ausencia de lucro no es una figura excluyente, pues existen figuras híbridas como las empresas comunitarias que pueden realizar actividades mercantiles siempre que los beneficios colectivos prevalezcan sobre los individuales. Esta flexibilidad normativa, sin embargo, genera inseguridad jurídica para los gobiernos locales, que muchas veces carecen de capacidad técnica para realizar esta calificación sin incurrir en riesgos de control fiscal (Carranza, 2020).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la materia. En sentencia del 12 de marzo de 2015 (Rad. 25000-23-24-000-2005-00481-01, Exp. 17654, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa), se precisó que las asociaciones público-privadas con entidades solidarias no alteran la naturaleza sin ánimo de lucro de estas, siempre que los recursos públicos se destinen exclusivamente a fines de interés general y no se generen beneficios particulares para los gestores privados (Consejo de Estado de Colombia, 2015). Esta decisión ofrece pautas valiosas para la estructuración de programas territoriales que involucren recursos oficiales.

1.4. Los principios de autogestión, democracia participativa y ayuda mutua en el ámbito territorial

La Ley 454 de 1998 consagra como principios orientadores del sector solidario la autogestión, la democracia participativa, la ayuda mutua y la responsabilidad social. Desde una perspectiva

jurídico-privada, la autogestión implica que las organizaciones solidarias tienen capacidad para definir autónomamente sus planes de desarrollo y su reglamento interno, sin interferencias indebidas de entes externos, incluidos los gobiernos locales (Arenas, 2021). Este principio obliga a los programas territoriales a respetar la autonomía organizativa, lo que limita la imposición unilateral de condiciones por parte de la administración.

La democracia participativa, por su parte, se traduce en el derecho de cada asociado a participar en la toma de decisiones mediante el principio de un voto por persona, independientemente del monto de sus aportes. Un estudio del repositorio de la Universidad del Rosario advierte que este modelo de gobierno corporativo puede generar tensiones con las exigencias de eficiencia propias de los programas públicos, especialmente cuando se requiere tomar decisiones rápidas para responder a emergencias sociales (Castillo, 2024). Los entes territoriales deben entonces diseñar mecanismos de articulación que concilien ambos imperativos.

La ayuda mutua constituye el tercer pilar del entramado solidario. Este principio tiene relevancia práctica para los municipios y departamentos, porque permite que los programas de fomento se apoyen en las propias redes de cooperación que ya operan en los territorios, reduciendo los costos de intervención estatal (Cracogna, 2023). Así las cosas, la ayuda mutua encuentra su expresión más genuina en las economías campesinas e indígenas, donde las prácticas de minga, convite y trueque constituyen manifestaciones de solidaridad colectiva no necesariamente formalizadas bajo las figuras de la Ley 454. Esta observación resulta crucial para los entes territoriales, pues sugiere que los programas de economía social y solidaria no pueden limitarse a organizaciones formalmente constituidas, sino que deben contemplar también expresiones comunitarias de base.

1.5. La economía popular como categoría emergente y su relación con los programas territoriales

En los últimos años, la categoría de economía popular ha ganado terreno en el debate jurídico colombiano como una extensión o faceta de la economía social y solidaria. En ese sentido, la economía popular comprende aquellas actividades de subsistencia y pequeñas unidades productivas que operan al margen de las formalidades del derecho comercial, pero que cumplen una función esencial en la generación de ingresos para hogares vulnerables (Jiménez, 2020). Esta

definición amplía considerablemente el universo de posibles destinatarios de los programas territoriales.

Sin embargo, desde el derecho privado, esta amplitud plantea un problema de calificación jurídica. Dado que no toda actividad de economía popular es automáticamente una manifestación de economía solidaria, pues la solidaridad requiere estructuras de cooperación y distribución equitativa que no siempre están presentes en pequeños negocios unipersonales (Roa, 2018). Por tanto, los entes territoriales deben diseñar criterios objetivos para determinar qué expresiones de economía popular pueden ser promovidas bajo los marcos de la Ley 454 y cuáles corresponden a políticas distintas de empleo o emprendimiento.

Las organizaciones comunitarias registradas ante las alcaldías municipales, como las Juntas de Acción Comunal, han sido reconocidas por la jurisprudencia como sujetos activos de economía solidaria cuando desarrollan proyectos productivos colectivos. La Corte Constitucional, en sentencia T-067 de 2019, señaló que las Juntas de Acción Comunal pueden ser destinatarias de recursos del Estado para proyectos de economía solidaria, siempre que demuestren un manejo democrático y la reinversión colectiva de los excedentes (Corte Constitucional de Colombia, 2019). Esta decisión abre posibilidades interesantes para los entes territoriales, pero también exige implementar sistemas de veeduría y control más rigurosos por parte de los programas locales.

1.6.El interés común y la función social como límites a la autonomía de la voluntad solidaria

Finalmente, la economía social y solidaria en Colombia debe analizarse a la luz del concepto de función social, contenido en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991. Por el cual las organizaciones solidarias, al no perseguir fines lucrativos individuales, se alinean naturalmente con la función social de la propiedad y la iniciativa privada, pues priorizan el bienestar comunitario por encima de la maximización de beneficios individuales (Montaña, 2022). Ello les otorga una legitimidad adicional para recibir apoyo estatal a través de programas territoriales.

La doctrina del interés común, desarrollada por el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos, establece que toda actuación administrativa orientada a fomentar la economía solidaria debe perseguir finalidades de interés general. En sentencia del 28 de junio de 2018 (Rad.

11001-03-24-000-2013-00368-00, Exp. 2100, M.P. César Palomino Cortés), se precisó que los programas territoriales de fomento solidario no pueden convertirse en mecanismos de subsidio indiscriminado, sino que deben demostrar su contribución a objetivos constitucionales como la superación de la pobreza, el desarrollo regional equilibrado y la democratización del acceso a los medios de producción (Consejo de Estado de Colombia, 2018).

En síntesis, la definición de los conceptos clave de economía social y solidaria aplicables a los programas territoriales en Colombia, desde la perspectiva jurídico-privada, requiere considerar de manera articulada: la Ley 454 de 1998 como marco normativo fundamental, las figuras jurídicas específicas reconocidas por el ordenamiento (cooperativas, fondos de empleados, mutuales), los principios de autogestión, democracia participativa y ayuda mutua, la distinción entre excedentes y lucro, la emergente categoría de economía popular, y la función social e interés común como límites constitucionales. Este conjunto definicional proporciona a los entes territoriales las herramientas analíticas mínimas para diseñar programas jurídicamente viables y socialmente pertinentes.

2. Alcance y las limitaciones normativas de los entes territoriales colombianos en la implementación de programas de economía social y solidaria

Para comprender las dificultades que enfrentan los municipios y departamentos al intentar promover la economía social y solidaria, resulta indispensable examinar con detenimiento el marco normativo que define qué pueden hacer, cómo pueden hacerlo y hasta dónde llegan sus competencias.

2.1. Autonomía territorial como fundamento constitucional de la acción local

El punto de partida inevitable para cualquier análisis de las competencias de los entes territoriales es el artículo primero de la Constitución Política de 1991, que define a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria con autonomía de sus entidades territoriales. Esta disposición ha sido interpretada por la Corte Constitucional como una garantía institucional que permite a los municipios y departamentos gestionar sus propios intereses dentro de los límites fijados por la ley. En desarrollo de este mandato superior, el legislador expidió la Ley 136 de 1994, norma que define al municipio como la entidad territorial fundamental de la

división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa orientada al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (Congreso de la República de Colombia, 1994). Este reconocimiento legal otorga a los municipios una base sólida para diseñar e implementar programas de fomento económico, incluyendo aquellos dirigidos al sector solidario.

Sin embargo, la autonomía territorial no es absoluta ni ilimitada. Un estudio publicado en el repositorio de la Universidad Externado de Colombia sostiene que la autonomía de los entes territoriales debe ejercerse con estricta sujeción a la Constitución y a la ley, lo que significa que sus facultades de gasto, inversión y planeación están condicionadas por las normas orgánicas que regulan la materia (Jiménez, 2020). Esta característica del sistema jurídico colombiano implica que los municipios y departamentos no pueden libremente destinar recursos a programas de economía solidaria sin observar los procedimientos y restricciones previstos en el ordenamiento, particularmente en materia presupuestal y de planeación.

El artículo 287 de la Constitución Política enumera los elementos que componen la autonomía territorial: gobierno propio, ejercicio de competencias, administración de recursos y participación en las rentas nacionales. La doctrina del derecho administrativo ha precisado que estos elementos configuran un haz de facultades que deben ser ejercidas de manera coordinada con la Nación, bajo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad (Arenas, 2021). Para los programas de economía social y solidaria, esto significa que los entes territoriales pueden actuar siempre que no invadan competencias asignadas a otros niveles de gobierno y que su intervención sea realmente necesaria para suplir carencias locales.

2.2. Competencias de los municipios y departamentos en materia de fomento económico

El artículo 313 de la Constitución Política otorga a los concejos municipales la facultad de dictar normas para el control, la preservación y la defensora del patrimonio ecológico y cultural del municipio, así como para la planeación del desarrollo económico y social. Con fundamento en esta disposición, un análisis de la Revista de Derecho Público de la Universidad de Antioquia señala que los municipios tienen competencia para promover directamente actividades de fomento productivo, incluyendo aquellas que se enmarcan en la economía solidaria, siempre que dicha promoción se realice dentro de los planes de desarrollo aprobados por la respectiva corporación

edilicia (Davila, 2018). Esta interpretación abre un espacio importante para la acción local en favor del cooperativismo y la asociatividad.

En el nivel departamental, las asambleas departamentales ejercen funciones análogas mediante la expedición de ordenanzas. La Ley 136 de 1994, en su artículo segundo, establece que el régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las disposiciones sobre distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales (Congreso de la República de Colombia, 1994). Esta remisión normativa implica que los departamentos, al igual que los municipios, deben coordinar sus acciones de fomento solidario con las políticas nacionales trazadas por el Gobierno Central en materia de economía solidaria, particularmente aquellas definidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

No obstante, las competencias de los entes territoriales en materia económica no son exclusivas sino compartidas. 'por ello, el sistema de competencias en Colombia opera bajo el principio de concurrencia, según el cual dos o más niveles de gobierno pueden intervenir sobre una misma materia, siempre que lo hagan respetando sus respectivas órbitas funcionales (Rojas, 2023). En el caso de la economía solidaria, esto significa que la Nación fija el marco general a través de leyes como la 454 de 1998 y la 79 de 1988, mientras que los entes territoriales implementan acciones específicas adaptadas a las realidades locales, sin que unas ni otras puedan excluirse mutuamente.

2.3. Sistema de planeación territorial como mecanismo de inclusión de programas solidarios

La Ley 152 de 1994, que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, constituye un pilar fundamental para entender las limitaciones y oportunidades de los entes territoriales en materia de economía solidaria. Esta norma dispone que los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo (Congreso de la República de Colombia, 1994). Los programas de economía social y solidaria, para ser viables jurídicamente, deben estar incluidos en el plan de desarrollo municipal o departamental correspondiente, pues de lo contrario carecerían de respaldo presupuestal y legal.

Uno de los principios que orientan la planeación territorial y que resulta particularmente relevante para la economía solidaria es el de prioridad del gasto público social. El artículo tercero de la Ley 152 de 1994 establece que, para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la población (Congreso de la República de Colombia, 1994). Este principio otorga un respaldo adicional a los programas de economía solidaria, en la medida en que estas iniciativas suelen estar dirigidas a poblaciones vulnerables y marginadas.

El principio de consistencia, consagrado en la misma ley, impone una restricción significativa a la acción territorial. Por lo cual, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deben ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, lo que significa que los municipios y departamentos no pueden comprometer recursos para programas de economía solidaria que excedan su capacidad fiscal real (Carranza, 2020). Esta limitación, aunque razonable desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera, constituye un obstáculo frecuente para la puesta en marcha de iniciativas ambiciosas en territorios con escasos recursos propios.

Además, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad como criterios ordenadores de las competencias en materia de planeación. El principio de subsidiariedad resulta particularmente relevante para la economía solidaria, pues dispone que las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 1994). Esto significa que los municipios más pequeños y con menos recursos técnicos pueden recibir asistencia del nivel departamental o nacional para diseñar programas de fomento solidario.

2.4. Restricciones presupuestales y el régimen de gasto público territorial

Quizás la limitación más significativa que enfrentan los entes territoriales para implementar programas de economía social y solidaria es de naturaleza presupuestal. La Ley 715 de 2001, que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias, constituye el marco principal para entender cómo se financian los municipios y departamentos y con qué grado de libertad pueden disponer de sus ingresos. Esta ley establece que el Sistema General de Participaciones está

constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley (Congreso de la República de Colombia, 2001). Estos recursos, que representan una parte importante del presupuesto territorial, tienen destinaciones específicas en sectores como educación y salud, lo que limita la capacidad de los gobiernos locales para redirigirlos hacia programas de economía solidaria.

Este sistema genera rigidez presupuestal derivada de transferencias etiquetadas que dejan a los entes territoriales con un margen de maniobra muy reducido para invertir en fomento productivo, incluyendo el apoyo a cooperativas y asociaciones solidarias (Cracogna, 2023). En muchos casos, los únicos recursos disponibles para estos fines provienen de los ingresos corrientes de libre destinación, cuyo monto es exiguu en la mayoría de los municipios colombianos, particularmente en aquellos de categorías más bajas.

La Ley 715 de 2001 también establece un principio de focalización del gasto público social, según el cual el gasto social debe asignarse prioritariamente a los grupos de población más pobre y vulnerable (Congreso de la República de Colombia, 2001). Este principio, si bien es coherente con los objetivos de la economía solidaria, impone a los entes territoriales la obligación de diseñar mecanismos de selección de beneficiarios que pueden resultar costosos y técnicamente complejos. Así las cosas, muchos municipios carecen de las capacidades institucionales para implementar sistemas adecuados de focalización, lo que lleva a que los recursos se asignen de manera ineficiente o incluso se desvíen hacia otros fines (Hernández, 2018).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los límites del gasto territorial en actividades de fomento económico. En sentencia del 15 de noviembre de 2012 (Rad. 11001-03-15-000-2010-00933-00, Exp. 1968, M.P. Gerardo Arenas Monsalve), se precisó que las entidades territoriales pueden celebrar convenios de asociación con organizaciones solidarias, siempre que dichos convenios se ajusten a los principios de planeación, eficiencia y transparencia, y que los recursos transferidos se destinen exclusivamente a los fines previstos en el respectivo plan de desarrollo (Consejo de Estado de Colombia, 2012). Esta decisión ofrece un respaldo jurisprudencial a los programas territoriales, pero también subraya la necesidad de un diseño cuidadoso que evite riesgos de control fiscal.

2.5. Principios de la función administrativa como límites transversales a la acción territorial

La Ley 489 de 1998, que dicta normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, contiene disposiciones que resultan aplicables también a las entidades territoriales en lo pertinente. Esta ley enumera como principios de la función administrativa la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia (Congreso de la República de Colombia, 1998). Para los programas de economía social y solidaria, el principio de transparencia adquiere una relevancia particular, pues las transferencias de recursos públicos a organizaciones sin ánimo de lucro deben realizarse con las más estrictas garantías de publicidad y rendición de cuentas.

El artículo segundo de la Ley 489 de 1998 establece que la ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y a los servidores públicos que tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas (Congreso de la República de Colombia, 1998). Un párrafo de esta disposición precisa que las reglas relativas a los principios de la función administrativa se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política. Esta salvedad es importante porque reconoce que los principios generales deben interpretarse de manera flexible cuando se aplican a los gobiernos locales, sin que ello signifique un menoscabo de las garantías ciudadanas.

El principio de eficiencia, consagrado en esta misma ley, exige que las autoridades administrativas optimicen el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios. Desde la perspectiva de la economía solidaria, un estudio de la Revista de Administración Pública de la Universidad del Valle sostiene que este principio puede entrar en tensión con la lógica asociativa, que privilegia procesos deliberativos y participativos que no siempre son rápidos ni eficientes en términos de costos (Álvarez, 2017). Los entes territoriales deben entonces encontrar un equilibrio entre la exigencia legal de eficiencia y el respeto por los mecanismos democráticos propios de las organizaciones solidarias.

Además, el principio de publicidad impone a los municipios y departamentos la obligación de divulgar ampliamente las convocatorias, los criterios de selección y los resultados de los

programas de fomento solidario. Sin embargo, muchos entes territoriales incumplen esta obligación, ya sea por desconocimiento normativo o por limitaciones tecnológicas, lo que genera opacidad y reduce el impacto de los programas (Arcos et al, 2024). Este déficit de publicidad no solo afecta la eficacia de las políticas, sino que puede dar lugar a procesos de responsabilidad fiscal en contra de los funcionarios encargados.

2.6. Participación ciudadana como exigencia normativa y como oportunidad para la economía solidaria

La Ley 1757 de 2015, estatutaria en materia de participación democrática, constituye un desarrollo normativo de gran relevancia para los programas territoriales de economía social y solidaria. Esta ley dispone en su artículo segundo que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad (Congreso de la República de Colombia, 2015). Esta disposición crea una obligación explícita para los entes territoriales de incorporar en sus planes de desarrollo estrategias de fomento a las organizaciones solidarias y comunitarias.

La misma ley establece que los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Esta disposición puede ser interpretada como un mandato para que los municipios y departamentos diseñen canales específicos de interlocución con las cooperativas, asociaciones mutualistas y demás entidades solidarias, garantizando que sus voces sean escuchadas en la definición de las políticas que las afectan (Noroño et al, 2025). Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que estos canales son aún incipientes en la mayoría de los territorios.

La Ley 1757 de 2015 también regula mecanismos de participación ciudadana como el cabildo abierto, la consulta popular y el referendo, que pueden ser utilizados por las comunidades organizadas para incidir en las decisiones de los gobiernos locales en materia de economía solidaria. Estos mecanismos constituyen herramientas valiosas para que las organizaciones de economía social y solidaria presionen a las autoridades territoriales para que incluyan sus demandas en las agendas públicas (Roa, 2018). No obstante, el uso efectivo de estos mecanismos

requiere niveles de organización y recursos técnicos que no siempre están al alcance de las comunidades más vulnerables.

La participación ciudadana no es solo una exigencia normativa, sino también un principio constitucional que informa toda la actuación del Estado. La Corte Constitucional, en sentencia C-150 de 2015, al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1757, precisó que la participación democrática es un valor fundante del ordenamiento jurídico colombiano que debe ser promovido activamente por todas las autoridades, incluyendo las territoriales (Corte Constitucional de Colombia, 2015). Este respaldo jurisprudencial fortalece la posición de las organizaciones solidarias que reclaman un espacio en la formulación de las políticas locales.

2.7. Alcances y limitaciones de la normativa territorial aplicable a la economía solidaria

A la luz del marco normativo examinado, es posible formular una síntesis de los alcances y las limitaciones de los entes territoriales en materia de economía social y solidaria. En el lado de las posibilidades, los municipios y departamentos tienen competencia constitucional y legal para promover el fomento productivo, incluyendo el apoyo a organizaciones solidarias, siempre que dicha promoción se enmarque en los planes de desarrollo aprobados por las respectivas corporaciones públicas. La autonomía territorial, aunque no absoluta, sí otorga un margen de maniobra significativo para diseñar programas adaptados a las realidades locales.

En el lado de las limitaciones, el sistema de planeación, el régimen presupuestal derivado de la Ley 715 de 2001, y los principios de la función administrativa consagrados en la Ley 489 de 1998 imponen restricciones importantes. Los recursos disponibles son escasos y en su mayoría están etiquetados para sectores específicos como educación y salud, lo que reduce el margen para inversiones en fomento solidario. La rigidez de los procedimientos administrativos y las exigencias de eficiencia, transparencia y publicidad, si bien son legítimas desde la perspectiva del Estado de derecho, pueden resultar difíciles de cumplir para municipios con capacidades institucionales limitadas.

Además, la ausencia de una norma específica que desarrolle con claridad las competencias de los entes territoriales en materia de economía solidaria genera inseguridad jurídica. Esta laguna

normativa conduce a que muchos funcionarios locales se abstengan de apoyar iniciativas solidarias por temor a incurrir en conductas sancionables por los órganos de control (Carranza, 2020). La delimitación aquí realizada sugiere, entonces, que el principal desafío no es tanto la ausencia de competencias, sino la falta de claridad en su articulación con otras normas del ordenamiento.

3. Retos y dificultades que enfrentan los entes territoriales para poner en marcha programas de economía social y solidaria en Colombia

Una vez desarrollados los conceptos clave de la economía social y solidaria y delimitado el marco normativo que regula la acción de los entes territoriales, es necesario proseguir con la identificación de los principales obstáculos que estos enfrentan en la implementación práctica de programas orientados al fortalecimiento del sector solidario. Este análisis resulta crucial porque permite pasar del plano teórico al diagnóstico concreto de las barreras que limitan la efectividad de las políticas territoriales en esta materia.

3.1. Falta de participación del sector solidario en instancias consultivas y de decisión

Uno de los retos más significativos que enfrentan los entes territoriales es la ausencia de canales institucionalizados para que las organizaciones de economía social y solidaria participen en la formulación de las políticas que les conciernen. Una investigación sobre los obstáculos normativos del sector solidario en Colombia identificó que este carece de representación en los entes u organismos consultivos estatales o gubernamentales de corte social, lo que limita su capacidad de incidir en las decisiones que afectan su desarrollo (Duque, 2021). Esta exclusión se traduce en que los programas territoriales se diseñan sin un conocimiento profundo de las realidades y necesidades de las organizaciones solidarias.

La Ley 454 de 1998, si bien reconoce la importancia del sector solidario, no estableció mecanismos claros de participación de estas organizaciones en los espacios de planeación territorial. Un estudio publicado en la Revista Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas de la Universidad de la Amazonia señala que esta carencia ha generado que las políticas públicas en la materia se formulen desde una lógica descendente, sin el necesario diálogo con los actores del territorio (Jiménez, 2020). Como resultado, muchos programas resultan

desarticulados de las dinámicas reales de las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas.

La ausencia de canales de participación no solo afecta la calidad de los programas, sino que también desincentiva el compromiso de las organizaciones solidarias con las iniciativas estatales. Cuando estas perciben que sus voces no son escuchadas, disminuye su disposición a colaborar con los entes territoriales, generando un círculo vicioso de desconfianza mutua. Esta situación contrasta con lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, que consagra la participación ciudadana como un principio fundante del Estado social de derecho, incluyendo la intervención de las organizaciones sociales en la gestión pública.

3.2. Limitaciones originadas en el diseño normativo del sector solidario

El marco legal de la economía solidaria en Colombia presenta deficiencias estructurales que dificultan la acción de los entes territoriales. Así las cosas, existen limitaciones significativas originadas en la ley de creación del Dansocial hoy Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, así como una ausencia de instituciones de fomento dedicadas específicamente al sector. Esta debilidad institucional se traslada a los niveles territoriales, donde los municipios y departamentos carecen de referentes claros para estructurar sus programas (Noroño et al, 2025).

La Ley 79 de 1988, que regula las cooperativas, no se ajusta a los cambios constantes que el sector demanda y no brinda una flexibilidad jurídica suficiente, lo que representa obstáculos para el accionar del cooperativismo en la sociedad colombiana. Esta rigidez normativa afecta directamente a los entes territoriales porque limita los tipos de apoyo que pueden ofrecer y las formas de organización que pueden respaldar legalmente. Cuando la normativa no evoluciona al ritmo de las necesidades territoriales, los programas públicos corren el riesgo de quedar desactualizados o de no poder atender las expresiones más innovadoras de la economía solidaria.

Además, la inexistencia de sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica específica constituye otro obstáculo relevante. Sin herramientas adecuadas para medir el desempeño y el impacto social de las organizaciones solidarias, los entes territoriales enfrentan serias dificultades para seleccionar beneficiarios, hacer seguimiento a los recursos entregados y

evaluar la efectividad de sus programas. Esta carencia genera inseguridad jurídica en los funcionarios públicos, que temen ser objeto de procesos de responsabilidad fiscal por apoyar organizaciones cuyos resultados no pueden acreditarse con suficiencia.

3.3. Homogeneidad normativa que privilegia las cooperativas sobre otras figuras

El ordenamiento jurídico colombiano ha concentrado su atención en las cooperativas como la figura emblemática de la economía solidaria, en detrimento de otras formas asociativas igualmente relevantes. Por lo cual, existe una homogeneidad normativa enfatizada en las cooperativas por sobre otro tipo de asociaciones, lo que genera un tratamiento desigual dentro del propio sector solidario (Noroño et al, 2025). Para los entes territoriales, esta situación implica que los programas de fomento tienden a favorecer a las cooperativas, dejando por fuera a los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas y otras expresiones comunitarias que podrían ser igualmente meritorias de apoyo estatal.

Esta concentración normativa tiene efectos prácticos significativos. Los municipios y departamentos, al carecer de marcos claros para interactuar con figuras distintas a las cooperativas, optan por no hacerlo o lo hacen con un alto grado de inseguridad. La Superintendencia de Economía Solidaria, como ente de inspección, vigilancia y control, supervisa las actividades de las entidades que conforman la economía solidaria asegurando su correcto funcionamiento, pero su enfoque principal también ha estado históricamente orientado hacia el sector cooperativo (Rojas, 2023). Esta orientación institucional se refleja en las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para diseñar programas inclusivos de todas las expresiones del sector solidario.

La Ley 454 de 1998 establece que las organizaciones de economía solidaria pueden desarrollar cualquier tipo de actividad económica, lo que constituye una ventaja competitiva potencial para estas entidades. Sin embargo, la falta de desarrollos normativos específicos para cada tipo de organización ha generado un vacío que los entes territoriales no siempre saben cómo llenar. Este vacío se agrava porque muchas de estas organizaciones, en particular las mutuales y los fondos de empleados, tienen dinámicas operativas y necesidades de fomento distintas a las de las cooperativas, lo que exigiría abordajes diferenciados que actualmente no existen en los ordenamientos territoriales.

3.4. Tensiones entre el modelo capitalista dominante y los principios solidarios

La economía social y solidaria opera en un entorno económico y cultural predominantemente capitalista, lo que genera tensiones profundas que afectan la implementación de los programas territoriales. El sistema capitalista, basado en la propiedad privada, la división del trabajo, la libertad de comercio, la acumulación de capital y la búsqueda del beneficio individual, se funda en lógicas opuestas a los principios de cooperación, ayuda mutua y distribución equitativa que caracterizan al sector solidario (De juventud et al, 2022). Para los entes territoriales, esta contradicción de fondo implica que sus programas de fomento solidario deben desarrollarse dentro de un marco institucional y cultural que privilegia las lógicas mercantiles.

Esta tensión se manifiesta en múltiples niveles. A nivel normativo, las leyes que regulan la contratación pública, el presupuesto y el control fiscal están diseñadas principalmente para relaciones comerciales convencionales, no para las dinámicas de la economía solidaria. Como resultado, los procedimientos que deben seguir los municipios y departamentos para apoyar a organizaciones solidarias resultan desproporcionadamente onerosos en comparación con los beneficios que se esperan obtener. Un funcionario público encuentra más sencillo, desde la perspectiva del control fiscal, contratar con una gran empresa capitalista que, con una pequeña cooperativa campesina, aunque esta última tenga un mayor impacto social en el territorio.

Además, la cultura organizacional de la administración pública colombiana, formada predominantemente bajo parámetros de eficiencia instrumental propios del derecho administrativo clásico, no siempre está preparada para comprender y valorar las lógicas de la autogestión y la democracia participativa que exige la economía solidaria. Esta incomprensión cultural lleva a que los programas territoriales impongan condiciones y formatos ajenos a la naturaleza de las organizaciones solidarias, generando desistimientos y fracasos en la implementación. Según algunos autores, la economía solidaria debe alcanzar una nueva racionalidad del desarrollo con un enfoque más humano, que se preocupe por el bienestar del hombre y de su relación armónica con el entorno, pero este cambio de paradigma aún no ha permeado las prácticas de los gobiernos locales (De juventud et al, 2022).

3.5. Debilidad de las entidades de fomento y acompañamiento institucional

El sector solidario colombiano ha carecido históricamente de instituciones de fomento con la fortaleza y autonomía necesarias para impulsar su desarrollo. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, antes Dansocial, es la entidad de la orden nacional encargada de fomentar el crecimiento del sector solidario, pero su capacidad de acción territorial es limitada (Rojas, 2023). Esta debilidad se proyecta hacia los niveles departamental y municipal, donde las oficinas de fomento económico rara vez cuentan con personal especializado en economía solidaria.

La Superintendencia de Economía Solidaria desempeña un papel crucial como ente regulador del sector, supervisando las actividades de las entidades que conforman la economía solidaria y asegurando su correcto funcionamiento. Sin embargo, sus funciones se concentran en la inspección, vigilancia y control, quedando la labor de fomento en un plano secundario. Según un análisis del sector, la Superintendencia debe actuar como el principal pilar para la promoción del marco regulatorio y brindar el apoyo necesario para que las organizaciones solidarias puedan cumplir su misión social y económica de manera efectiva (Rojas, 2023). No obstante, esta expectativa contrasta con las limitaciones presupuestales y de personal que enfrenta la entidad.

Para los entes territoriales, la ausencia de un sistema de apoyo institucional robusto en el nivel nacional significa que los municipios y departamentos deben, en la práctica, asumir funciones de fomento que corresponderían al Gobierno Central, pero sin los recursos ni las capacidades técnicas para hacerlo adecuadamente. Esta transferencia tácita de responsabilidades, no acompañada de una transferencia equivalente de recursos, genera programas fragmentados, de baja intensidad y con escasa sostenibilidad en el tiempo.

3.6. Restricciones presupuestales y la baja prioridad del sector solidario

A pesar de la relevancia social y económica del sector solidario, que en 2022 reportó ingresos por 31.5 billones de pesos y acumuló activos por 52.4 billones de pesos, representando aproximadamente el 2.2% y el 3.6% del Producto Interno Bruto del país respectivamente, los recursos destinados por los entes territoriales al fomento de esta economía son marginales en comparación con otras áreas de inversión (Rojas, 2023). El número de asociados alcanzó los 7.2 millones de personas, lo que equivale al 13% de la población colombiana y al 25% de la población

económicamente activa del país, lo que contrasta con los exiguos presupuestos que los municipios y departamentos asignan a programas de economía solidaria.

Esta baja prioridad presupuestal tiene múltiples causas. Por un lado, la rigidez del Sistema General de Participaciones, que asigna la mayoría de los recursos territoriales a sectores como educación y salud, deja poco margen para inversiones de fomento productivo. Por otro lado, la economía solidaria no goza de la misma visibilidad política que otros sectores, lo que se refleja en que los planes de desarrollo territorial rara vez incluyen metas y programas ambiciosos en esta materia. En los concejos municipales y asambleas departamentales, la discusión presupuestal tiende a concentrarse en obras de infraestructura y servicios públicos básicos, quedando el apoyo a las organizaciones solidarias como un rubro marginal y frecuentemente recortable.

Las organizaciones de economía solidaria se encuentran distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional, incluyendo regiones menos desarrolladas como la Amazonía y la Orinoquía, lo que significa que las necesidades de fomento existen precisamente donde los recursos territoriales son más escasos (Rojas, 2023). Esta paradoja agrava las dificultades de implementación, porque los municipios con mayores carencias institucionales y fiscales son también aquellos donde el apoyo estatal a la economía solidaria podría tener un impacto más significativo en términos de generación de ingresos y cohesión social.

3.7. Ausencia de evaluación y medición de impacto de los programas existentes

Finalmente, un reto transversal que enfrentan los entes territoriales es la falta de sistemas adecuados para evaluar los programas de economía social y solidaria que logran implementarse. La ausencia de unos adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica, identificada como uno de los obstáculos del sector, tiene su correlato en la inexistencia de mecanismos para medir el impacto de las intervenciones estatales (Noroño et al, 2025). Sin evaluación, no es posible aprender de las experiencias exitosas ni corregir las fallidas, lo que perpetúa las ineficiencias y desaprovecha las oportunidades de mejora continua.

Esta carencia evaluativa afecta también la legitimidad política de los programas. Cuando los entes territoriales no pueden demostrar con cifras y evidencias el impacto social de sus inversiones en economía solidaria, resulta más difícil justificar la asignación de recursos en futuros

presupuestos. Los órganos de control, por su parte, tienden a ser más rigurosos con programas cuyos resultados son difíciles de cuantificar, lo que genera un círculo vicioso en el que la falta de evaluación conduce a menos recursos, y menos recursos dificultan aún más la posibilidad de realizar evaluaciones rigurosas.

En síntesis, los principales retos y dificultades que enfrentan los entes territoriales para poner en marcha programas de economía social y solidaria en Colombia comprenden: la exclusión del sector de instancias consultivas, las limitaciones del diseño normativo, la homogeneidad legal que privilegia a las cooperativas, las tensiones con el modelo capitalista dominante, la debilidad institucional de las entidades de fomento, las restricciones presupuestales, y la ausencia de sistemas de evaluación. Este conjunto de obstáculos, que operan de manera interrelacionada y se refuerzan mutuamente, explica por qué, a pesar del reconocimiento legal y la tradición solidaria del país, los programas territoriales en esta materia siguen siendo incipientes y fragmentados.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha evidenciado que los entes territoriales en Colombia enfrentan un conjunto de retos estructurales y coyunturales para implementar programas de economía social y solidaria, los cuales no derivan exclusivamente de una falta de competencias constitucionales, sino más bien de la tensión entre un marco normativo que reconoce el sector solidario y unas reglas presupuestales, administrativas y de planeación que dificultan su efectivo desarrollo. La autonomía territorial proclamada por la Constitución Política de 1991 se ve notablemente restringida por la rigidez del Sistema General de Participaciones, la ausencia de claridad en las competencias de fomento solidario y la debilidad institucional de las entidades de apoyo. Frente a este diagnóstico, se requiere una intervención legislativa que defina con precisión el alcance de las facultades territoriales en esta materia, acompañada de asignaciones presupuestales específicas que hagan viable la acción local.

El desarrollo de los conceptos clave de economía social y solidaria desde el derecho privado colombiano parte de la Ley 454 de 1998, que establece como rasgos determinantes la ausencia de ánimo de lucro, la autogestión, la democracia participativa y la ayuda mutua. Las figuras jurídicas principales que operan bajo este paraguas normativo son las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas, cada una con regímenes propios de responsabilidad y gobierno

corporativo. Adicionalmente, la categoría emergente de economía popular plantea desafíos de calificación jurídica que los entes territoriales deben resolver mediante criterios objetivos de selección. Finalmente, la función social y el interés común operan como límites constitucionales que orientan los programas de fomento hacia la superación de la pobreza y el desarrollo regional equilibrado.

La delimitación del alcance normativo de los entes territoriales colombianos en materia de economía solidaria revela que estos disponen de competencias constitucionales y legales para promover el fomento productivo, pero dichas competencias están condicionadas por los planes de desarrollo aprobados por concejos municipales y asambleas departamentales. El régimen presupuestal derivado de la Ley 715 de 2001 impone restricciones severas, al etiquetar la mayoría de las transferencias nacionales hacia sectores como educación y salud, dejando escasos recursos de libre destinación. Los principios de la función administrativa consagrados en la Ley 489 de 1998 eficiencia, transparencia, publicidad y responsabilidad operan como límites transversales que, si bien legítimos, incrementan la complejidad operativa para municipios con capacidades institucionales limitadas. La principal dificultad resulta ser la falta de una norma específica que articule con claridad las competencias territoriales en economía solidaria.

Los principales retos identificados para la implementación de programas territoriales de economía solidaria incluyen la exclusión del sector de las instancias consultivas y de decisión, lo que produce políticas formuladas sin conocimiento directo de las realidades locales. Las limitaciones del diseño normativo, como la rigidez de la Ley 79 de 1988 y la ausencia de sistemas de evaluación, generan inseguridad jurídica en los funcionarios públicos. La homogeneidad legal que privilegia a las cooperativas sobre mutuales y fondos de empleados reduce el espectro de beneficiarios potenciales, mientras que la debilidad institucional de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y de la Superintendencia de Economía Solidaria traslada funciones de fomento a los territorios sin recursos suficientes. Las restricciones presupuestales, que contrastan con la magnitud del sector que representa aproximadamente el 2.2% del PIB y agrupa a unos 7.2 millones de asociados, completan un panorama de obstáculos que operan de manera interrelacionada.

Bibliografía

- Álvarez, J. (2017). Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas. Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/escuela-gobierno-etica-publica/wp-content/uploads/2021/10/N-2-Economi%CC%81a-social-y-solidaria-en-el-territorio-PDF-1.pdf>
- Arcos Alonso, A., Gainza-Barrencia, X., Villalba-Eguiluz, U., Pérez de Mendiguren, J. C., Carranza-Barona, C., Perez-Alva, E., Acevedo-Lasso, C. A., Davalos-escobar, J., Lopez-Menza, E. F., Muñoz-Paz, I., & Jimenez, J. (2024). Transiciones ecosociales y economía social y solidaria: identificando dimensiones clave para el cambio social en los territorios desde la región andina. *Revista de Economía Mundial*, (67), 99-123. <https://doi.org/10.33776/rem.vi67.8091>
- Arenas, H. (2021). 200 años de Constituciones nacionales colombianas (1821-2021). *Cuestiones Constitucionales*, (45), 47-76. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2021.45.16657>
- Berlien Araos, K., Cediél Morales, H., Gómez Cuervo, M.-F., & Alvarez Castaño, R. (2022). Economía social y solidaria en América Latina y el Caribe. Hacia la construcción de economías transformadoras y alternativas. *Mondes en développement*, 199-200(3), 401-418. <https://doi.org/10.3917/s.med.199.0405>
- Carranza, C., & Martínez, A. (2020). Economía Solidaria Comunitaria: Fomento del Bienestar Social y la Participación Ciudadana. *Revista de Economía Social y Desarrollo*, 15(2), 78-92. <https://base.socioeco.org/docs/noticia-02-economia-social-solidaria.pdf>
- Castillo, M., & Ominami, C. (2024). Transformación productiva y nueva actualidad de las políticas industriales en América Latina. *Estudios Internacionales*, 56(207), 185-216. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2024.73995>
- Congreso de la República de Colombia. (1988, diciembre 23). *Ley 79 de 1988 - Por la cual se actualiza la legislación cooperativa*. Diario Oficial No. 38.616. <https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/396/1/LEY%2079%20DE%201988.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1994, junio 2). *Ley 136 de 1994 - Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial No. 41.377. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>

Congreso de la República de Colombia. (1994, julio 15). *Ley 152 de 1994 - Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial No. 41.450. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (1998, agosto 4). *Ley 454 de 1998 - Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria*. Diario Oficial No. 43.357. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0454_1998_pr001.html

Congreso de la República de Colombia. (1998, diciembre 29). *Ley 489 de 1998 - Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional*. Diario Oficial No. 43.464. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de la República de Colombia. (2001, diciembre 21). *Ley 715 de 2001 - Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias*. Diario Oficial No. 44.654. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (2010, julio 1). *Ley 1391 de 2010 - Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 47.757. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39964>

Congreso de la República de Colombia. (2015, junio 6). *Ley 1757 de 2015 - Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial No. 49.565. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2012, noviembre 15). *Sentencia Rad. 11001-03-15-000-2010-00933-00 (Exp. 1968)* (M.P. Gerardo Arenas Monsalve).

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2015,

marzo 12). *Sentencia Rad. 25000-23-24-000-2005-00481-01 (Exp. 17654)* (M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2018, junio 28). *Sentencia Rad. 11001-03-24-000-2013-00368-00 (Exp. 2100)* (M.P. César Palomino Cortés).

Corte Constitucional de Colombia. (2000, febrero 23). *Sentencia C-211/00* (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Corte Constitucional de Colombia. (2015, marzo 25). *Sentencia C-150/15* (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Corte Constitucional de Colombia. (2019, febrero 19). *Sentencia T-067/19* (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Cracogna, D. (2023). Panorama del derecho cooperativo en América Latina. REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, 144, e88962. <https://doi.org/10.5209/reve.88962>

Dávila, R., Vargas, A., Blanco, L., Cáceres, L., & Vargas, L. (2018). Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, (93), 85-113. <https://doi.org/10.7203/CIRIECE.93.10327>

De juventud, S. S., Mutis, B., Silva, A., & Triviño, L. (2022). Economía social y solidaria: una apuesta por el trabajo decente y el Buen Vivir. Revista de Economía Social.

Duque, P., et al. (2021). Economía Social y Economía Solidaria: un análisis bibliométrico y revisión de literatura. REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, 138, 1-23. <https://doi.org/10.5209/reve.7556>

Farné, S. (2008). Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental 2002-2007. Revista de Economía Institucional, 10(18). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/75>

- Guevara, N. (2021). Surgimiento del trabajo social en Colombia: análisis histórico crítico de 1920 a 1950. *Revista Eleuthera*, 23(1), 99-118. <https://doi.org/10.17151/eleu.2021.23.1.6>
- Hernández Salazar, G. (2018). Dos trabajos sobre el sector cooperativo colombiano. Universidad de los Andes. <https://hdl.handle.net/1992/38692>
- Jiménez, M. A. D., Ortiz, D. A. Q., & Alarcón, J. D. S. (2020). La economía solidaria en Colombia: una revisión conceptual, económica y normativa. *Revista Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas - FACCEA*, 10(1), 62-82. <https://editorial.uniamazonia.edu.co/faccea/article/view/476>
- Montaña Mestizo, V., Robledo Escobar, N., & Yie Garzón, S. M. (2022). La categoría campesino y sus representaciones en Colombia: polisemia histórica y regional. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 9-24. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252022000100009
- Noroño Sánchez, J., De La Hoz Suárez, A., & De La Hoz Suárez, B. (2025). Cooperativismo colombiano como modelo económico - social de empresas asociativas. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 27(3), 941-950. <http://www.doi.org/10.36390/telos273.14>
- Ortíz, R. (2019). Legal-Political Frameworks That Promote Social and Solidarity Economy in Colombia and Mexico. A Comparative Cartography. *Deusto Journal of Human Rights*, (4), 87-114. <https://doi.org/10.18543/djhr-4-2019pp87-114>
- Roa Martínez, E. (2018). Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia. CIRIEC-España. <https://hdl.handle.net/20.500.12494/50967>
- Rojas, S. (2023). Consideraciones Sobre la Economía Solidaria Comunitaria: Perspectiva Teórica y Contexto Colombiano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(5), 8399-8425. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.8418
- Sampieri, R. H. (2018). Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw Hill México. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775008>

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2015). Conceptos técnicos sobre distribución de excedentes en organizaciones solidarias. Superintendencia de la Economía Solidaria.

Viana, A., & Ariza, L. (2024). Entre dos mundos: pueblos indígenas y espacios de castigo en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (87), 25-39. <https://doi.org/10.7440/res87.2024.02>