

## **MARCO LEGAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL O SOLIDARIA SEGÚN EL MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE AMÉRICA LATINA**

---

Alberto García Müller  
[amuller@ula.ve](mailto:amuller@ula.ve)

Este trabajo presenta –sistematizadas y actualizadas por el autor– las directrices propuestas por la Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT)<sup>1</sup> desde finales de los años ochenta, para la construcción del marco jurídico del modelo de economía solidaria como alternativa de los trabajadores frente al neoliberalismo. Consta de dos partes: en la primera, se relacionan los antecedentes del proceso; en la segunda, las directrices que se consideran procedentes para la formulación de un marco legal para el sector.

Palabras clave: *marco; legal; economía; solidaria; social*

---

### **UNO. ANTECEDENTES:**

1. El III Congreso Latinoamericano de cooperativismo y mutualismo celebrado por COLACOT en noviembre de 1984 en Bogotá, acordó formular el planteamiento de lo que para aquél momento se llamó *el Modelo del Sector de la Economía del Trabajo* (SET) como propuesta alternativa desde el mundo del trabajo, para enfrentar la crisis de América Latina.

Estos lineamientos fueron el resultado de la participación de cientos de dirigentes de cooperativas, mutuales, cajas agrarias, de crédito o de ahorro, fondos de empleados, bancos comunales, sindicatos con actividad productiva y de servicios, ejidos, grupos solidarios y demás empresas comunales, comunitarias, sociales o de participación de toda América Latina.

Fruto de más de 40 seminarios, conferencias y talleres nacionales, subregionales, regionales e internacionales, realizados para recoger de los participantes sus ricas experiencias en economía solidaria y los aportes que tuvieron a bien hacer, de manera de resultar más objetivo el modelo en

---

<sup>1</sup> Fue constituida en 1975. Actualmente tiene su sede en Brasil. Integra a cooperativas, mutuales, sindicatos y demás empresas asociativas en América Latina y el Caribe, con 35 años de experiencia en el área de la formación, capacitación, consultoría, estudios, investigaciones y publicaciones relacionadas con el desarrollo económico y social de la Región y la investigación y formulación de modelos alternativos de desarrollo económico y social, sustentados en los valores y estrategias de la economía solidaria.

elaboración, en 1989 COLACOT publicó en Bogotá el libro *La Economía del Trabajo: una alternativa para enfrentar la crisis de América Latina*, en donde se presentaron el marco ideológico, los elementos macroeconómicos y el marco jurídico del modelo de economía solidaria.

2. En 1998 fue publicada por la misma COLACOT, en Bogotá, una revisión-actualización del modelo anterior, en el libro *El Modelo de Economía Solidaria, una alternativa frente al neoliberalismo*. El año siguiente apareció una versión en portugués, editada en Brasil.

3. En el área legislativa, en 1984, Honduras dictó la primera ley del sector, denominada Ley del Sector Social de la Economía; en 1996, Colombia sancionó la Ley 454 por el cual se regula la Economía Solidaria y en Venezuela fue desechado el anteproyecto de Ley Orgánica de la Economía Solidaria; en México desde 1998 se discute un Proyecto de ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, en Ecuador se elabora un Proyecto de Ley del Sector de la Economía Popular y Solidaria, y en Brasil se ha diferido para el 2010 la discusión del Proyecto de Estatuto de la Economía Solidaria. De igual forma, el gobierno español está a punto de presentar un proyecto de ley de economía social, elaborado (por su encargo) por un grupo de estudiosos de la Universidad de Valencia.

En el lapso 1985-2009, el trabajo del autor -en la materia- ha consistido en:

- a) Sistematizar las opiniones vertidas por los trabajadores, darles coherencia, evitar contradicciones y repeticiones, disminuir errores y llenar lagunas;
- b) Actualizar el proyecto -de forma permanente- de acuerdo a la doctrina, la legislación y la jurisprudencia internacionales más relevantes en la materia, con énfasis en el ámbito latinoamericano;
- c) Colaborar en la formulación de los proyectos de legislación solidaria de Venezuela, Colombia y México.

## **DOS. PAUTAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL O SOLIDARIA**

### **a) Justificación :**

La actividad económica de nuestros países se ha venido desarrollado tradicionalmente a través de dos sectores plenamente identificados: el público y el privado de ánimo lucrativo. Cada uno de ellos basado en unos principios u objetivos fundamentales y regulado por un ordenamiento jurídico propio: el *Sector Público*, que tiende a dar satisfacción al interés general o nacional y cuyo derecho aplicable es el Derecho Público, caracterizado por la primacía del Estado; y el *Sector privado* que tiene por finalidad la obtención de lucro a través de la intermediación, siendo el derecho que lo regula el Derecho Mercantil.

En los últimos tiempos se observa la actividad insurgente de un tercer sector, que ahora denominamos *Sector Solidario, Social o de Economía Solidaria* que pese a inspirarse en valores propios y diferentes a los de los otros sectores, no cuenta con un derecho propio. Ese sector se inspira en los valores del servicio y la solidaridad por lo que requiere de una legislación propia y adecuada. Legislación diferente, por tanto, de la legislación mercantil -de franco espíritu individualista- o del Derecho Público -de preeminencia estatal-, dada su naturaleza no estatal, aunque pueda asumir, por delegación, algunas funciones públicas.

Al decir de Sarmiento (2007) la característica que hace diferente al sector solidario en relación con los otros sectores, es el estar configurado por aquellas expresiones organizadas empresarialmente que siendo en su origen de carácter privado, nacidas de la autonomía, ejercen su misión en temas que son de interés público y/o de carácter social, operando al mismo tiempo fuera de las lógicas mercantiles o del ánimo de lucro individual y fuera de las lógicas burocráticas del Estado

Al constituir un sector diferenciado por su naturaleza, por sus fines y por sus modos de funcionamiento que actúa en cada nación junto a los sectores público y privado, cada uno con un cuerpo legal propio, la Economía Solidaria requiere -de manera ineludible- de una legislación específica, acorde con su naturaleza diferente -ni pública ni privada- sino mera y propiamente solidaria.

Lo que se pretende -por lo menos ahora- no es armonizar la legislación (como está sucediendo con las cooperativas) ni uniformizar la terminología jurídica; se trata -tan solo- de establecer algunas *pautas o directrices*, es

decir, orientaciones, referencias o indicaciones generales que permitan, de acuerdo a las realidades y necesidades concretas y según estrategias específicas, la implementación de una legislación adecuada para el desarrollo de la Economía Social o Solidaria en cada país.

### ***b) Características:***

En términos generales, las normas jurídicas de la Economía Social o Solidaria deberían caracterizarse por:

1. Su amplitud y flexibilidad: esto es, abarcar las más diferentes, inéditas y autóctonas formas asociativas de la Economía Solidaria o Social, evitando enumeraciones taxativas, disposiciones rígidas o estructuras estrictas.

Deben ser, a la vez, normas lo suficientemente restrictivas que excluyan las pseudo empresas y lo bastante amplias para que puedan aplicarse a todo tipo de empresa social o solidaria;

2. Ser normas generales: disposiciones que regulen sólo los aspectos más esenciales, dejando a las distintas formas o expresiones asociativas la regulación de su funcionamiento específico, de acuerdo a sus propias y particulares condiciones, sin que ello impida establecer algunas normas básicas que garanticen la identidad solidaria.

La regulación de la empresa solidaria de base se haría a través de tres tipos de disposiciones: *imperativas*, pocas, por cierto, que establezcan las normas de indispensable cumplimiento para que una empresa sea considerada como solidaria; *indicativas*, que refieran a cada empresa solidaria la regulación en sus normas internas de los contenidos que ellas establecen y *supletorias*, que se aplicarían en defecto de las anteriores;

3. De ser posible, tratarse de una Ley "marco" de naturaleza orgánica, sectorial o reglamentaria de la Constitución Política Nacional, de manera de otorgarle estabilidad y preeminencia a sus normas, y que impida que los principios y caracteres definidos en las mismas puedan ser desconocidos o menoscabados por leyes especiales posteriores .

Puede tratarse de una ley amplia y completa que establezca el conjunto de principios, características e instituciones genéricas del sector y que en su propio texto contemple los distintos sub-sectores que lo componen, o una ley genérica, que permita el dictado de leyes particulares o especiales

para cada sub-sector, ajustadas en su contenido a lo dispuesto por aquélla.

Otra vía pudiera ser el dictado de una ley que configure solamente los principios y organismos fundamentales de la Economía Solidaria, dejando en vigencia las leyes particulares que regulan sub-sectores o aspectos parciales.

4. La garantía de la autonomía y de la independencia del Sector: el reconocimiento de su plena capacidad para auto-dirigirse y para auto-controlarse por medio de sus propios organismos de integración, liberándolo de toda injerencia externa pública o privada.

Permitirle realizar todo tipo de actividad socioeconómica lícita, en igualdad de condiciones con el sector privado, sin más limitaciones que el orden público y los principios generales de la Economía Solidaria.

5. Reconocer el carácter de utilidad pública e interés social que tiene el Sector de la Economía Solidaria, por lo que debe disponer de un adecuado marco de protección y de fomento de parte del Estado para su desarrollo y consolidación;
6. Establecimiento de un régimen fiscal diferenciado basado en la naturaleza específica y diferente del sector solidario, cuyo excedente generado no genera causa impositiva, por lo que no existe una base gravable sobre la cual aplicar renta;

El régimen de preferencias que la ley otorgue al sector, pudiera tener carácter temporal, sujeto al efectivo cumplimiento de las disposiciones legales y la preservación de la identidad sectorial, comprobable a través de la metodología del balance social.

### **TRES: ASPECTOS GENERALES DE LA LEY**

#### **a) Disposiciones fundamentales**

La ley debería establecer:

1. Los valores en que se sustenta el sector y que son la igualdad, la mutualidad, la cooperación, la solidaridad, la honestidad, la transparencia y la equidad como los valores que orientan la economía solidaria.

2. Los principios generales en que se fundamenta la economía solidaria que son:
  - a) Estar integrada exclusiva o mayoritariamente por trabajadores;
  - b) La afiliación voluntaria, la democracia participativa y la autogestión;
  - c) La propiedad solidaria de los medios de producción, el trabajo asociado y el predominio del trabajo sobre el capital;
  - d) La integración y la articulación funcional y operativa en todos sus niveles; y
  - e) El beneficio directo de sus miembros, el constante interés por la comunidad y su preocupación por la protección del medio ambiente.
  
3. Fijar el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación legal, esto es, las actividades socioeconómicas que son objeto de regulación por la ley (la producción, distribución y consumo en forma solidaria de bienes y servicios) realizada por las organizaciones y las empresas que componen el sector solidario en el país determinadas por la ley.

**b) Fuentes:**

Acerca de las normas que regulan la actividad del sector, procede por vía legal:

1. Definir e incorporar los principios solidarios como fuente obligatoria de interpretación y de aplicación subsidiaria de la ley, constituyendo el derecho cooperativo propiamente dicho –por su alto grado de desarrollo– fuente supletoria para regular las lagunas normativas de los derechos mutual y solidario.
  
2. Desarrollar los efectos jurídicos especiales que emanan de la institución del acto solidario o de la actividad solidaria, entendido como las operaciones efectuadas por los miembros con su empresa solidaria en ejecución del objeto social, así como los realizados entre los diversos componentes del sector. Los actos solidarios se regularían esencialmente por la normativa sectorial especializada en lugar de serlo por la legislación ordinaria de la actividad, normativa que –en todo caso– se aplicaría subsidiariamente.
  
3. Intensificar la importancia del estatuto (inclusive de un estatuto-modelo por tipo asociativo o por forma jurídica, emanado de las instancias superiores del sector) y demás normas internas, reduciendo el ámbito de las reglamentaciones estatales.

### **c) Ciclo vital de las empresas solidarias**

La ley del sector debería contemplar:

1. El hecho que la constitución de las empresas solidarias debe ser el resultado de un proceso ágil, rápido y económico, de manera de minimizar los costos tanto de tiempo como de dinero, los que necesariamente repercuten en su viabilidad empresarial.
2. Ahora bien, la agilidad que debe tener el proceso de constitución de nuevas empresas solidarias debe equilibrarse con la realización de un proceso educativo obligatorio cada vez más acabado, dirigido a los miembros y directivos.
3. Establecer el número mínimo (incluso máximo) de miembros de forma diferenciada, según el tipo o forma jurídica adoptado, las características e idiosincrasia de los miembros, la zona geográfica o la actividad concreta a desarrollar por parte de la empresa.
4. Otorgar la mayor amplitud o libertad para la constitución de las más diversas clases o formas de empresas solidarias, cualquiera que sea su actividad económica o social, sin que sea necesario que las mismas encuadren o se ajusten a los esquemas organizativos establecidos por la legislación.
5. El control público de legalidad debería estar en manos de un Registro autónomo, propio del Sector que -además de reconocer su naturaleza específica- ofrezca una debida seguridad jurídica y publicidad a las operaciones del mismo.
6. Las transformaciones que se producen en la vida de la empresa (reforma de estatutos, conversión, fusión, escisión, cesión) deben ser libremente permitidas, sin injerencia de la autoridad pública, salvo el caso de actividades consideradas como esenciales, pero garantizándose efectivamente los derechos de las partes interesadas, así como el destino colectivo de los fondos irrepartibles.
7. En cuanto a la extinción de empresas, preverse todo un sistema de medidas previas a la misma que garanticen, en la medida que sea viable social, económica y financieramente, el salvataje o la conservación de empresas solidarias, por los altos costos sociales que derivan de su desaparición.

8. Crearse mecanismos que permitan la recuperación por los trabajadores de las empresas en cierre por deserción o por vaciamiento patronal, o en procesos de privatización. En tal caso, se imputaría al pago de los activos las prestaciones sociales debidas por los patronos a los trabajadores que participen en los procesos de recuperación, siempre que se garantice su viabilidad empresarial. A los trabajadores que se incorporen a dicha empresa se les podría pagar al contado y por adelantado los aportes del subsidio por desempleo siempre que sean destinados en su totalidad como aportes. En todo caso, los pasivos empresariales continuarían en cabeza de los propietarios absentistas.

#### **d) Servicios**

En cuanto a los servicios o prestaciones que constituyen el objeto social de la empresa, la ley debería contemplar:

1. Por razones de interés social o cuando fuera necesario para el mejor desarrollo de su actividad económica, siempre que no comprometa su autonomía, las empresas solidarias podrían prestar servicios propios de su objeto social a porcentajes de no miembros, los que no podrán otorgarse en condiciones más favorables que a los asociados. Los excedentes netos que deriven de estas operaciones se destinarían a educación o a una reserva colectiva, conforme prevea el estatuto.
2. Ampliación de las actividades socioeconómicas de las empresas solidarias a la satisfacción de necesidades no atendidas en el mercado en los llamados "nuevos nichos de mercado" y "yacimientos de empleo": productos naturales, actividades ecológicas, empresas de "resistencia" formadas por profesionales jóvenes y otras semejantes.
3. Posibilidad de abrir oficinas en el exterior para la atención de sus socios migrantes, de manera de propiciar el mantenimiento de vínculos asociativos de los mismos con su país de origen, pudiéndoles prestar servicios y canalizar sus recursos económicos en el país.

## **CUATRO. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

### **a) Órgano deliberante**

En relación a esta materia la ley debería:

1. Exigir una estructura organizativa formal mínima (al menos un órgano deliberante y uno ejecutivo) que garantice que los procesos de formación de la voluntad sean adoptados tomando en consideración los derechos de los miembros.

En todo caso, la estructura organizativa debe preservar el necesario equilibrio de funciones internas (deliberante, ejecutiva y de control) y el principio de representación proporcional de las minorías.

2. Instituir normas básicas que den seguridad jurídica al proceso de toma de decisiones (órganos, convocatorias, quórum, mayorías, actas, publicidad, etc.); la introducción –en forma limitada- del voto plural o proporcional a las operaciones efectuadas y, o al grado de compromiso o de responsabilidad asumida por los miembros en la entidad.
3. Adopción de mecanismos que permitan la toma de decisiones por medio de tecnologías virtuales, así como propiciar la mayor participación de los miembros mediante el sistema de asambleas parciales y de delegados, siempre que se den espacios para la libre confrontación de ideas.
4. En cuanto a los delegados, reemplazar las actuales facultades ilimitadas que se les otorgan (la “firma en blanco”) por la obligación de ejecutar el cumplimiento de instrucciones precisas referidas a puntos concretos del orden del día. En todo caso, garantizar la libre discusión y expresión de opiniones en los órganos internos de decisión.

### **b) Organización**

Sobre la organización interna de las empresas, la ley debería:

1. Relacionar la estructura organizativa (órganos individuales o colegiados, únicos o múltiples, requisitos de operacionalidad, cuentas, el número mínimo de miembros exigido) a la dimensión empresarial y a las características particulares de cada empresa.

2. Garantizar una adecuada distribución de competencias entre los diversos órganos internos, evitando vacíos, duplicidades o solapamientos.
3. Crear una verdadera cultura de transparencia, mejorando el control interno sobre la gestión por parte de los miembros, así como delimitando las funciones del órgano colegiado de control, de las atribuciones propias de un profesional especializado en contraloría o revisoría fiscal, de carácter permanente.
4. Establecimiento de patrimonios autónomos y de secciones autónomas dentro de las empresas solidarias, que pertenecen prioritariamente a ellas y subsidiariamente a la prenda común de los acreedores de la empresa y, o a la masa de bienes en la liquidación. Además, la posibilidad de distribución diferenciada de resultados por sección.
5. Posibilidad de establecer secciones con capital diferenciado, con juntas de miembros y órganos de administración específicos, sin perjuicio de las responsabilidades globales asumidas por los órganos sociales de la empresa.

## **CINCO. ADMINISTRACIÓN**

### **a) Dirección:**

1. La ley consideraría la figura de directivos representantes de grupos de miembros con intereses diversos, o de otras entidades o de empresas solidarias, pero no la de "directivos independientes" o provenientes del sector público o del privado tradicional. Así mismo, permitir la revocatoria "*ad nutum*" de los directivos.
2. Precisar las relaciones entre la gerencia profesional con los directivos electos, diferenciando sus respectivas funciones, en el entendido que los directivos son los delegados de los propietarios, y son ellos quienes deben mantener el poder decisorio.
3. Impedir que los intereses particulares de los agentes remunerados o de los directivos de las empresas (o de sus intermediarios) lesionen los intereses de los miembros. En tales casos, establecimiento de sanciones y de reparación de los daños y perjuicios ocasionados a la empresa solidaria.

4. Reservar la representación legal de la entidad al colectivo de los directivos electos como delegados de los propietarios, estableciendo mecanismos que limiten su discrecionalidad en los compromisos externos que puedan adoptar.
5. Determinación del alcance y de los efectos de la responsabilidad patrimonial -tanto individual como colectiva- de los directivos en el ejercicio de sus funciones, tomando en consideración su nivel de competencia empresarial, su grado de instrucción, el carácter gratuito o remunerado de su actividad y su tiempo de dedicación a la empresa.

**b) Gestión:**

1. Normativa que permita la prevención y la sanción de las llamadas distribuciones patrimoniales irregulares, entendidas como los beneficios o ventajas de carácter patrimonial otorgados fuera de los procedimientos regulares y, o no justificados, a directivos, miembros, funcionarios de la empresa y terceras personas.
2. Posibilidad de diferenciar la duración del ejercicio económico, el levantamiento de estados financieros y las auditorías de gestión, de acuerdo a la importancia de los recursos económicos de la empresa, así como a la naturaleza y la complejidad de las operaciones sociales.
3. Establecer criterios propiamente solidarios para medir el resultado de la gestión empresarial de la empresa solidaria, en especial, en lo atinente a su rentabilidad y demás "ratios", tomando en consideración razones de tipo organizacional, social y educativa.
4. Hacer obligatoria la rendición de informes completos de gestión por parte de las personas que dirigen y administran las empresas solidarias, con la necesaria periodicidad.
5. Necesaria documentación de las deliberaciones de los órganos internos, en especial de la asamblea y su depósito consecutivo en el Registro del Sector.
6. Diseño de reglas para el registro de la contabilidad por medio de sistemas electrónicos, y su depósito registral periódico.

## **SEIS. BASE PERSONAL**

### **a) Los miembros de las empresas**

1. Determinación de los requisitos para el ingreso a la empresa, en particular, de una adecuada auto-capitalización. Igualmente, las causales de pérdida de la condición de miembro, el procedimiento a seguirse, y los reintegros económicos que pudieren corresponderle, en especial, en las empresas de trabajo asociado.
2. Un claro régimen definitorio de los deberes y derechos de los miembros, en especial, del derecho de información, sobre todos los asuntos concernientes a la empresa, aunque dotado de las garantías necesarias para evitar daños por su mala utilización.
3. Adopción de medidas que impidan que la implantación de modelos organizativos expeditos vaya en desmedro de los procesos de participación creciente de los miembros en la información, en el ejercicio de funciones de dirección y en la toma de decisiones.
4. Fijación clara del alcance de la responsabilidad personal de los miembros por las operaciones sociales, tanto en su cuantía como en el tiempo.
5. Admitir la compensación automática de los haberes económicos de los miembros con las obligaciones incumplidas por los mismos con la empresa, los que debería constituir garantía legal privilegiada -de primer grado- a favor de ella.
6. Reconocer -si fuese el caso- la existencia de grupos de miembros con intereses particulares, dándoles representación porcentual -según su importancia- en los órganos directivos y la posibilidad de regímenes diferenciados para las distintas categorías de miembros, si fuese el caso, pero manteniendo -en todo caso- la igualdad fundamental de todos.

### **b) El trabajo**

1. Incorporación de las normas internacionales que regulan el trabajo asalariado en las cooperativas, basado en las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.
2. A largo plazo, propensión a la sustitución del trabajo asalariado por el trabajo asociado, con la necesaria aquiescencia de los trabajadores y el desarrollo de procesos educativos correspondientes. Entre tanto, aplicar

a los asalariados –al menos- los mismos beneficios que la legislación laboral contempla para ellos.

3. En las empresas de trabajo asociado, reconocimiento expreso a los asociados-trabajadores de beneficios laborales no menores a los que gozan los asalariados ordinarios, salvo casos excepcionales, siempre que sea en forma transitoria, haya posibilidades de recuperación empresarial y se les reconozcan cuando la empresa obtenga beneficios.
4. Reducción del intervalo remunerativo entre los diversos niveles de trabajadores de las entidades solidarias, incluida la alta dirección.
5. Instaurar mecanismos de participación de los trabajadores en la propiedad (si posible, mediante títulos participativos adquiridos con asistencia financiera de la empresa) y en la gestión social, por medio de representantes electos por los mismos en los órganos de dirección y de control.
6. Establecer requisitos mínimos de viabilidad socioeconómica, técnica y financiera para las empresas de trabajadores que asumen los procesos de recuperación de empresas en cierre.

## **SIETE. REGIMEN ECONÓMICO**

### **a) Aportaciones de los miembros**

Se hace esencial el mejoramiento de los sistemas de capitalización de las empresas solidarias mediante la instauración de mecanismos diversos que permitan incrementarlos, tales como:

1. Poner freno a la infra capitalización de parte de sus miembros, por medio de la exigencia de un capital inicial que asegure un adecuado autofinanciamiento de las primeras etapas de la empresa, así como de un capital mínimo -no reducible- que sirva de segura garantía a los acreedores sociales. Además, aumento del porcentaje del capital pagado sobre el suscrito y reducción de los plazos para su efectivo pago.
2. El aumento concertado de las aportaciones mediante la capitalización permanente de parte de los retornos en forma de títulos adicionales remunerados, rescatables a plazos variables.

3. Establecer un porcentaje máximo de imputación de retornos, relacionándolos con el aporte a capital por parte de los miembros y a las tasas de interés prevalecientes en el mercado.
4. Fomentar los aportes adicionales voluntarios y los préstamos de los miembros a la empresa, con remuneraciones atractivas; la emisión de tarjetas de crédito para adquirir bienes y servicios ofrecidos por la entidad u otros componentes del Sector, y la recepción de remesas de divisas que hicieren (o se le hicieren) los miembros desde el extranjero.
5. Establecer plazos mínimos de permanencia de las aportaciones de los miembros en la entidad, así como crear fondos para la devolución de aportaciones a cuya disponibilidad se sujete el efectivo pago de las mismas.
6. Permitir el manejo de los requerimientos financieros personales y, o profesionales de los miembros de las empresas solidarias través de las secciones de crédito de las mismas.

**b) Fondos colectivos**

1. Destinar a fondos irrepartibles el total o un porcentaje elevado de los resultados obtenidos en operaciones con terceros, por actos "ultra vires", por la revalorización de activos, por las operaciones de concentración y colaboración empresarial, entre otras.
2. Adopción de medidas de salvaguarda del patrimonio inter-generacional acumulado en las reservas, manteniendo su carácter de irrepartibles, incluso en casos de transformaciones societarias, cesiones y liquidación.
3. Establecimiento de la posibilidad de modalidades de empresas sin distribución de resultados que pueden tener éxito para la introducción y expansión del sector en el ámbito de los servicios sociales, asistenciales, culturales y otros.
4. En caso de la obtención de pérdidas en el ejercicio, limitar el porcentaje de imputación de la reserva legal a su cobertura, siendo obligatoria su reconstitución en los ejercicios siguientes. Además, trasladando una parte de ellas a ser absorbidas por los aportes de los miembros y otra a no más de tres ejercicios futuros. Además, prohibición absoluta de reparto de excedentes, siendo responsables personal y solidariamente quienes aprobaron tal conducta.

5. En las empresas donde se preste trabajo asociado, la creación de un fondo de capitalización del trabajo efectivamente aportado por los asociados-trabajadores durante toda su vida laboral en la empresa, integrado con los excedentes de ejercicio, entregado al asociado al momento de su retiro de la empresa.

**c) *Financiamiento externo***

1. Autorizar la obtención de financiamiento externo mediante la emisión de obligaciones y la suscripción de aportes de capital de riesgo –entre otros- como mecanismos que permitan incrementar los recursos financieros necesarios, fundamentalmente, de entidades de ahorro y crédito del sector, con recursos financieros que tuviesen excedentarios.

Estos aportes estarían representados en títulos transmisibles, sujetos a ciertas condiciones, y remunerados con porcentajes de los excedentes generados, pudiendo otorgárseles derechos limitados de participación en la gestión.

2. Permitir a las empresas solidarias la emisión de títulos y de obligaciones con diversos grados de participación en la gestión y en los excedentes generados, en los plazos y en las condiciones que fueren más convenientes, reservada su adquisición y tenencia a entidades solidarias y entes públicos o privados, nacionales o internacionales de fomento del sector.
3. Incentivar la creación y dotación acrecentada de reservas colectivas de autofinanciación, adicionales a la reserva legal sustancial, indisponible salvo para la cobertura parcial de pérdidas.
4. Priorizar, mediante estímulos adecuados la colocación e inversión de los recursos financieros disponibles de las empresas solidarias en instituciones financieras del sector y en instrumentos financieros diseñados especialmente para ellas.
5. Establecimiento de fondos colectivos de reinversión, de actualización tecnológica, de previsión social y similares, con partes importantes de los resultados, manejados por los mecanismos de integración, concentración y colaboración empresarial solidaria, para lo cual deberían establecerse incentivos tributarios.

6. Adopción de mecanismos que permitan la protección en el tiempo del valor de las aportaciones sociales, así como la posibilidad de la actualización del valor de los activos patrimoniales de las empresas solidarias, y de los aportes de los miembros y de terceros.

## **OCHO. ARTICULACIÓN DEL SECTOR SOLIDARIO**

### **a) Integración**

1. La colaboración permanente entre empresas solidarias debe guiarse por los principios de necesaria integración; de libertad de selección de los organismos o formas de articulación de pertenencia; de disciplina y responsabilidad compartida; de estructuración en cascada; de preeminencia jerárquica ascendente y de subsidiariedad.
2. Permitir la creación de los más diversos tipos de entidades y organismos de integración con los objetivos, estructuras organizativas y funciones que se consideren más convenientes. Adoptarán los grados jerárquicos y los ámbitos geográficos de actuación que libremente seleccionen, tendiendo a la concertación de esfuerzos en los espacios regionales y locales.
3. Establecer plazos y mecanismos precisos conducentes al proceso de transferencia progresiva de las competencias de las autoridades públicas especializadas en el control, a los organismos propios del Sector, en ejecución del principio de autocontrol, en la medida en que puedan ser asumidos por éstos.
4. Otorgarle a los organismos de integración en sus distintos grados, la potestad de la auto promoción y el auto desarrollo del Sector, por medio de mecanismos e instituciones propias de fomento y de financiamiento, con la transferencia a los mismos –si fuese el caso- de los recursos públicos destinados a ello.
5. Creación de fondos financieros propios del Sector con aportaciones de todas las empresas y organismos solidarios que lo conforman, al menos equivalentes a determinados porcentajes de sus resultados, con aportaciones públicas proporcionales, si fuese el caso.
6. Canalizar progresivamente el diseño y la ejecución de las políticas públicas de fomento del Sector por medio de los organismos de integración del mismo, respetando la plena autonomía de ellas.

7. Crear un organismo nacional superior del Sector de naturaleza pública no estatal, que ejerza las funciones de integración nacional del mismo y asuma las competencias estatales en materia de promoción, fomento, registro y control.
8. Sentar las bases para el funcionamiento de empresas solidarias transfronterizas, binacionales e internacionales, que puedan actuar en los procesos de integración regional, sin esperar la reciprocidad normativa como supuesto necesario.

### ***b) Grupos empresariales***

1. Regulación de la figura de los grupos de empresas solidarias que propendan la unidad de acción empresarial de muchas de estas unidades productivas y de servicio anteriormente aisladas, en sus procesos de planeación, financieros, tecnológicos, marcas, de recursos humanos, comercialización, etc.
2. Establecerse una debida adecuación entre las actividades empresariales cedidas por las empresas de base a las empresas cabeza de grupo, con la preservación de los espacios de autonomía societaria de aquellas. En tal sentido, debe precisarse el alcance y el contenido de los acuerdos y de los contratos conducentes a la creación y organización de los grupos empresariales solidarios.
3. Preservar un adecuado equilibrio entre los intereses propios de las diferentes empresas filiales, con la consecución de los intereses del grupo, sin que estos puedan ser adoptados en sacrificio de los primeros, sin la necesaria aquiescencia de los miembros de éstas.
4. Establecer incentivos diversos (financieros, tributarios) para que las empresas del Sector efectúen sus operaciones en forma preferente con otras entidades del mismo, estableciendo cadenas productivas propias ascendentes, desde lo local hasta lo nacional e internacional.
5. Otorgar la certificación de empresa solidaria, beneficiaria de estímulos públicos (financiamiento, derecho de preferencia, etc.) a las que se integren en redes operativas solidarias.

### **c) Concentración empresarial**

1. Permitir todo tipo de asociaciones, acuerdos o convenios -temporales o permanentes- así como la constitución de empresas conjuntas o mixtas con otras empresas del sector o con empresas de naturaleza pública o privada, siempre que fuere necesario para la consecución de los objetivos solidarios.
2. Incentivar la realización de todo tipo de contratos de colaboración empresarial preferentemente con otras empresas solidarias o no, constituidas o que se constituyan al efecto, sin que por ello asuman la condición de comerciantes, de manera de establecer una red empresarial sectorial ascendente de intercambio de bienes y servicios.
2. Declarar expresamente que los acuerdos de comercialización que realicen las empresas solidarias con sus miembros, entre ellas entre sí, con sus organismos de integración, los que realicen los grupos empresariales solidarios y los que se celebren con empresas de otra forma jurídica, no tienen el carácter de operaciones en contra la libre competencia, sino que se trata de mecanismos de acceso al mercado por parte de agentes que de otra forma no pudiesen acceder al mismo.

## **NUEVE: RELACIONES CON EL ESTADO**

### **a) Aspectos judiciales**

1. Obligatoriedad del agotamiento de mecanismos de autocomposición interna para la resolución de conflictos relacionados con el acto solidario, salvaguardando –en todo caso- el derecho humano al ejercicio de los recursos judiciales correspondientes.
2. Otorgamiento de competencia judicial para el conocimiento de los conflictos internos a los jueces de proximidad, según el procedimiento breve y de carácter gratuito, una vez agotadas las vías internas.
3. Establecimiento de normas claras y precisas que regulen el derecho de impugnación de los acuerdos de los órganos internos que lesionen derechos e intereses legítimos de los miembros, decisiones judiciales que no deben afectar los derechos adquiridos por terceros de buena fe.
4. Otorgarle a los registros contables de las empresas solidarias, así como a las certificaciones de sus órganos legítimos, salvo prueba en contrario,

el valor de títulos ejecutivos en los procedimientos legales en que formen parte las mismas.

5. Autorizar el empleo del procedimiento de rendición de cuentas con intervención judicial a los directivos y administradores que no lo hicieren en su oportunidad o se tengan fundados indicios de irregularidades en las mismas.
6. En la constitución intencionalmente frustrada de empresas, de procesos liquidatarios interesados, de cesión subrepticia de activos, de vaciado patrimonial intencional, de simulación de empresa solidaria y similares, adoptar medidas que permitan preservar el patrimonio colectivo intergeneracional acumulado.
7. Tipificación de ilícitos y delitos específicos relacionados con la actividad del sector. En especial, sanción penal a la simulación de empresa de trabajo asociado para la comisión de fraude laboral y a la seguridad social; de fraude fiscal, de uso indebido de beneficios estatales, de estímulos crediticios o de otra índole, u obtención de lucro indebido; por la defraudación o por disposición arbitraria de fondos de las empresas solidarias, o la inducción de pánico financiero contra entidades del sector.

#### ***b) Fomento del Estado***

1. Creación de un organismo de gobierno de alto nivel, a cargo de la planificación y coordinación –bajo un enfoque integral- de la política y de la actividad gubernamental relativa al sector, con participación de representantes de este. Adicionalmente, construcción de una red pública territorial de apoyo al sector y de una red pública sectorial para la constitución de escenarios de encuentro intergremial que faciliten el diálogo con el Estado en el orden nacional, departamental y municipal.
2. Determinación expresa de los derechos y de las preferencias por parte del sector público que se otorguen al sector. En particular, en cuanto se refiere a operaciones con el Estado, de representación ante los entes públicos, de manejo de incentivos y subsidios, en contratos y licitaciones públicas y en relación con la propiedad solidaria.
3. Facilitar el acceso de las empresas solidarias a la condición de proveedores del sector público, como demandante final o intermedio.

4. Otorgar a las empresas del Sector el carácter de entidades a la vez mayoristas y minoristas, de entes reguladores de los precios y de integrantes especiales de los procesos agroalimentarios y de componentes del sistema de seguridad alimentaria.
5. Garantía de un mínimo financiamiento público para el Sector (proporcional –al menos- a los aportes que al mismo hicieren las entidades solidarias) y su administración con la participación de organismos sectoriales especializados, dando prioridad a proyectos productivos que incentiven la integración.  
  
Puede ser la movilización de fondos públicos especializados, o de fondos genéricos para la promoción del empleo, la reinserción laboral, la ecología, la ocupación del territorio, la reconversión industrial y otras.
6. Apoyo público por medio de servicios reales (no financieros) al sector, como son información técnica, asesoramiento, competencias en materia de comercialización, *networking*, reestructuración empresarial y fomento para la creación de estructuras de segundo grado, entre otras.
7. Diseño de programas educativos solidarios para su implantación en todos los niveles de la educación nacional

### **c) Control externo**

1. En un primer tiempo, el establecimiento de una autoridad pública de control especializada que asumiría las funciones de control para todo tipo de entidades del sector, incluidas las de ahorro y crédito.

En sus instancias de decisión y de control efectivo tendrían participación los organismos de integración del sector. Esta agencia tendría duración predeterminada, con un calendario preciso de traslado de sus funciones a los organismos del Sector que vayan asumiendo progresivamente el autocontrol sobre el mismo.

2. Como opción a tomar en cuenta, la reducción de la injerencia del Estado sobre el sector, limitándola estrictamente al control de legalidad, para lo cual se podría considerar la inexistencia de una autoridad pública de control especializada para el sector, quedando las entidades solidarias sujetas a igual fiscalización que las demás empresas, según la rama de actividad que desempeñan.

3. En cuanto a lo específico sectorial, las empresas solidarias serían objeto de autocontrol por organismos especializados del sector, dotados de autonomía organizativa, limitada sólo por aquello que sea funcional al desarrollo del servicio de vigilancia, que lo ejercerían en forma escalonada sobre el mismo.

## **REFERENCIAS**

- Alvarez, J. y Gordo, M. (2008). *El tercer sector y la economía solidaria. Apuntes desde la economía para su caracterización*. Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia
- Arango, M. (2002). *Economía Solidaria: una alternativa económica y social*. Medellín, Fondo Editorial Cooperativo
- Barrachina, M. (2003). *Política de fomento de la Economía Social*. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Valencia, Ciriec
- Bastidas-Delgado, O. y Richer, M. (2001). *Economía Social y Economía Solidaria: intento de definición*. Cayapa, Nº 1. Mérida, Ciriec
- Buchelli, M. (2007). *Hacia la construcción de una racionalidad solidaria*, Bogotá, Convenio Dansocial-Pontificia Universidad Javeriana
- Cano, A. (2002). *Teoría jurídica de la economía social*, Madrid, CES
- Ciriec (2008). *El marco legal de los agentes de la economía social en los países de la Unión Europea y las políticas públicas desarrolladas*
- Cracogna, D. (2005). *Apuntes sobre la pertinencia o necesidad de un derecho solidario*. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, 16. Valencia, Ciriec
- Cuauhtemoc, I. (1988). *Marco legal para el fomento de la economía social*. Seminario sobre Desarrollo equitativo y fortalecimiento del sector social de la economía, México
- Ezai, (2008), *Bases para la reforma de la legislación cooperativa*. Position Paper. Arrasate-Mondragón
- Gadea, E. (2008). *Delimitación del concepto de cooperativa en una sociedad democrática avanzada*, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo Nº 42, Bilbao
- García-Müller, A. (1989). *Marco Jurídico del sector de la Economía del Trabajo*. La Economía del Trabajo, Bogotá, Colacot-Celatec
- García-Müller, A. (1998). *Marco Jurídico de la Economía Solidaria en Latinoamérica*. Anuario de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto
- García-Müller, A. (1998). *Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria*. El Modelo de Economía Solidaria. Bogotá Colacot-CGT
- Marco legal de la economía social o solidaria según el movimiento de los trabajadores de América Latina, *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, 55. Inauco, Valencia, 2009

- Gleizer, (2008), *Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina*, Buenos Aires
- Henry, H. (2002). *The Creation of a Supportive Environment in Theory and Practice: Cooperative Law. Is it Necessary, Is it Sufficient for Cooperatives to Prosper?* Ulaanbaatar
- Kamdem, E. (2003). *Harmonisation of cooperative legislation in french-speaking Africa*. Geneva, ILO
- Katime, A. (2006-b). *Derecho Solidario Tributario: Nociones fundamentales. Primera versión*. Documentos de trabajo del proyecto de investigación Hacia
- Martín, E. (2006). *Nuevas formas de economía social e integración laboral*. Economía Social y Cooperativismo. Valladolid, Lex Nova
- Mercosur, (2009). *Estatuto de las cooperativas del Mercosur*.
- Miguel, J. (1989). *Reflexión y proposiciones sobre aspectos institucionales y jurídicos de un área de economía social*, Santiago de Chile, Confecoop
- Namorado, R. (2006), *El encuadramiento jurídico de la economía social - introducción al caso portugués*, Revista jurídica de economía social y cooperativa, 17. Valencia, Ciriéc
- Pelcé, A. (1996). *Las normas internacionales del trabajo y las cooperativas*, Ginebra, OIT
- Pineda, C. (1999). *Las empresas de economía solidaria en Iberoamérica*, Bogotá, Mc Grawill
- Ramos, L. (2002). *Proyecto de ley para la Economía Solidaria*, Bogotá
- República de Colombia (1998). *Ley 454 por la cual se regula la Economía Solidaria, Dansocial, Superintendencia de Economía Solidaria, Fogacoop y actividad financiera cooperativa*
- República de Honduras, (1984). *Ley del Sector Social de la Economía;*
- Sanchez-Boza, R. (1995). *Las bases jurídicas de la conformación de un sector social en Costa Rica*. Seminario: Las perspectivas de la economía social en Costa Rica, San José, Universidad de Costa Rica
- Sarmiento, A. (2006). *Análisis de las Políticas Públicas Legislativas Nacionales e Incidencia en las Organizaciones Solidarias*. VII encuentro internacional de economía solidaria. Neiva, Asocohp
- Sarmiento, A. (2007). *Hacia una política pública para el sector solidario en Colombia. Desarrollo, ciudadanía y cambio social. Desafío para las políticas públicas en Colombia*. Bogotá, Dansocial
- Vidal, I. (2008). *Economía Social y/o Tercer Sector en la Prestación de bienes en España*
- Zabala, H. (2003). *Tendencias legislativas en Economía Solidaria*, Medellín, Universidad Luis Amigó

Mérida, abril de 2.010