

4. La legislación cooperativa en Colombia

Belisario Guarín Torres

1. Esbozo histórico de los orígenes y desarrollo de la legislación cooperativa en Colombia

1.1. Esbozo histórico

1.1.1. Primeras leyes cooperativas

El Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 134 del 7 de diciembre de 1.931 adoptó la primera Ley General de Cooperativas y en la exposición de motivos menciona que para su elaboración fueron consultadas las legislaciones argentina, chilena, belga e italiana, así como otros proyectos de pioneros del cooperativismo colombiano¹, algunos de ellos personajes del clero, entusiasmados con la idea de desarrollar las cooperativas como solución a problemas de consumo, crédito, vivienda, previsión y solidaridad de los campesinos y asalariados, población ésta que iniciaba su crecimiento como consecuencia del proceso de industrialización del país.

La ley fue reglamentada por el Decreto N° 1339 de 1.932, dictándose posteriormente otros decretos adicionales que también desarrollaron algunos aspectos específicos de la misma.

En el año de 1.936 se aprobó por el Congreso de la República la Ley 128 mediante la cual reformó la primera ley cooperativa y consagró una serie de medidas de fomento económico y beneficio tributario, que contribuyó a que se desarrollara un número importante de cooperativas en las principales ciudades del país y en el sector rural, también como consecuencia de los programas de reforma agraria.

¹ MARQUEZ, Ismael E. *Reseña Histórica de la Economía Solidaria en Colombia*. Fondo Editorial Cooperativa, Ediciones Cocentros, Bogotá, 1981.

1.1.2. Primera gran reforma a la legislación cooperativa

Treinta años después de expedida la primera ley cooperativa existía en Colombia un desarrollo relativo del movimiento cooperativo, con dirigencia propia y vinculado a las organizaciones latinoamericanas que integraban a las cooperativas del continente e interesado en los desarrollos teóricos y doctrinarios de la Alianza Cooperativa Internacional. Sin embargo el movimiento mostraba una débil estructura empresarial y no contaba con instituciones bancarias y de seguros de naturaleza cooperativa que apoyaran una mayor consolidación.

Las anteriores razones y los problemas que evidenció en su práctica la norma, llevaron a buscar la modificación de la ley y con base en atribuciones especiales que otorgó el Congreso al Presidente de la República para reformar la citada legislación, crear una superintendencia de cooperativas y organizar un instituto de financiamiento y desarrollo del cooperativismo, se expidieron los decretos con fuerza de ley 1587, 1598 y 1630 de 1.963, que hicieron posible respectivamente, la reforma a la ley cooperativa y la creación de los referidos entes.

El Decreto Ley 1598 de 1.963 que actualizó la Ley Cooperativa fue reglamentado por el Decreto 2059 de 1.968, disposición ésta que también llenó los vacíos del citado decreto ley, excediendo las atribuciones propias de los decretos reglamentarios, pero generándose en la práctica entre estas dos normas una muy completa normatividad cooperativa.

Con una nueva legislación cooperativa, con supervisión de la Superintendencia Nacional de Cooperativas como entidad autónoma con personería jurídica propia y adscrita al Ministerio de Trabajo y con el apoyo financiero que prestó el Instituto Nacional de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo FINANCIACOOP, el movimiento cooperativo colombiano se desarrolló significativamente e incorporó nuevos tipos de cooperativa: integradas por profesionales universitarios, pequeños industriales y comerciantes y agricultores medios que le dieron más dinámica y favoreció el surgimiento de importantes dirigentes.

Igualmente la nueva legislación contribuyó a un notorio crecimiento empresarial de las cooperativas y a la generación de nuevas instituciones financieras de grado superior e instituciones aseguradoras de naturaleza cooperativa,

fortaleciéndose también la integración con la aparición de la Confederación Colombiana de Cooperativas CONFECOOP.

1.1.3. Reestructuración de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y posterior transformación en Departamento Administrativo

En el año de 1.974 y con base en unas facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República, se reestructuró el funcionamiento de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, lo cual se hizo mediante el Decreto Ley 611 del mismo año, quedando también sometidos a la supervisión de esta Superintendencia los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas.

Posteriormente y para el año de 1.981, mediante la Ley 24, se transformó la Superintendencia Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, con lo cual este organismo gubernamental adquirió el status de ministerio técnico, de mayor jerarquía que una superintendencia y dentro de sus funciones quedaron establecidas las de dirigir y ejecutar la política cooperativista del Estado; colaborar en la planeación económica cooperativa; propiciar el fomento financiero cooperativo; prestar asistencia técnica cooperativa, impartir educación e instrucción cooperativa y, ejercer vigilancia y control sobre los organismos cooperativos, los fondos de empleados y las sociedades mutuarías.

1.2. Desarrollo actual de la legislación cooperativa

1.2.1. Ley 79 de 1.988. Última reforma

Después de más de veinte años de vigencia del Decreto Ley 1598 de 1.963, la dirigencia del movimiento cooperativo colombiano buscó nuevamente reformar la legislación con el fin de: actualizarla para permitir un mayor dinamismo y amplitud empresarial; modificar parcialmente su régimen económico; obtener un reconocimiento del sistema financiero cooperativo, consagrando la posibilidad de crear bancos cooperativos y todo tipo de instituciones financieras de naturaleza cooperativa; establecer de manera general el régimen de trabajo, compensaciones y seguridad social para las cooperativas de trabajo asociado, independiente al de la legislación laboral ordinaria;

configurar jurídicamente el sector cooperativo colombiano, y determinar con mayor claridad las relaciones de las cooperativas con el Estado, todo lo cual se obtiene mediante la aprobación de la Ley 79 de 1.988, que actualmente está vigente.

Igualmente la Ley 79 modificó parcialmente la Ley 24 de 1.981 que como se indicó, regulaba el Departamento Nacional Administrativo de Cooperativas DANCOOP y facultó expresamente al Presidente de la República para que en el término de seis meses produjera decretos con fuerza de ley para regular otras entidades que siendo de carácter solidario y sin ánimo de lucro, tenían particularidades propias que no les permitía asimilarse por completo a las cooperativas, quedando la citada Ley como norma supletoria para regular los casos no contemplados expresamente para este tipo específico de entidades solidarias.

En desarrollo de las anteriores facultades se dictaron las siguientes disposiciones que están vigentes y regulan actualmente y de manera particular a las siguientes entidades:

- Precooperativas, Decreto Ley 1133 de 1.989.
- Asociaciones mutualistas, Decreto Ley 1480 de 1.989.
- Fondos de Empleados, Decreto Ley 1481 de 1.989.
- Administraciones de servicios públicos cooperativos, Decreto Ley 1482 de 1.989.

Dentro de la facultad constitucional propia y autónoma que tenía el Presidente de la República para regular las actividades financieras y con el carácter también de decretos reglamentarios de la Ley 79, se expidieron los Decretos 1111 y 1134 de 1.989 para reglar la actividad financiera de los organismos cooperativos de grado superior, las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de este servicio de las cooperativas multiactivas e integrales, respectivamente.(Estos decretos están derogados)

También el gobierno expidió el Decreto 468 de 1.990, no vigente y que reglamentó en detalle el funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado cuyas disposiciones generales quedaron consagradas en la Ley 79 de 1.988.

1.2.2. Inclusión de la actividad financiera de las cooperativas en el estatuto orgánico del sistema financiero

Como la Ley 79 de 1.988 estableció la actividad financiera cooperativa, permitiendo organizar con naturaleza jurídica cooperativa instituciones financieras en sus diversas modalidades, previendo que su constitución se sujetaría a las normas generales de la respectiva institución financiera, quedando sometidas integralmente al control de la Superintendencia Bancaria y permitiendo la transformación de los organismos cooperativos de segundo grado de carácter financiero en bancos, al expedirse el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero mediante Decreto Ley 663 de 1.993, se incorporaron a él las normas sobre operaciones autorizadas a estos organismos cooperativos y el procedimiento para su constitución, el régimen de inversiones de los bancos cooperativos y otras normas aplicables a las entidades financieras de naturaleza cooperativa.

De igual manera y con base en las facultades del Presidente de la República de regular la actividad financiera y dentro del marco del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se expide el decreto 1840 de 1.997 que está vigente, por el cual se dictan normas de: regulación prudencial sobre patrimonio; relación de solvencia; clasificación y ponderación de contingencias por nivel de riesgo y límites a los cupos individuales de crédito y a la concentración de operaciones para las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

1.2.3. Ley 454 de 1998 complementaria de la Ley Cooperativa

Como consecuencia de la nueva Constitución Política que había elevado a rango constitucional las empresas asociativas y solidarias se requería por un lado, un desarrollo de estas normas constitucionales y por el otro, darle solución legal a la crisis que se presentó en la actividad financiera cooperativa que puso también en evidencia las deficiencias del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP como órgano de inspección y vigilancia, para lo cual el Congreso de la República aprobó la Ley 454 de 1.998, que está vigente y complementa la Ley 79 de 1.988.

La citada Ley establece el marco conceptual de la economía solidaria; el Consejo Nacional de la Economía Solidaria CONES; el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria FONES; la transformación del Departamento

Administrativo Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo de la Economía Solidaria DANSOCIAL y se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria SES para ejercer de manera especializada por parte del Estado la función de inspección y vigilancia sobre las entidades de la economía solidaria.

Igualmente la referida ley modificó la regulación de la actividad financiera de los organismos cooperativos estableciendo dos modalidades de cooperativas: las cooperativas financieras, facultadas para captar recursos de asociados y de terceros que al ser considerados establecimientos de crédito quedaron sujetos al Estatuto Financiero y al control y vigilancia integral de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), y las cooperativas de ahorro y crédito que junto con las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, sólo pueden captar ahorro de sus asociados, quedando éstas sometidas al control de la Superintendencia de Economía Solidaria y determinando expresamente las operaciones que pueden realizar estos dos tipos de cooperativa.

La Ley 454 también facultó la creación de un fondo de garantías que dio origen al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas FOGACCOOP y dictó una serie de disposiciones para aclarar las funciones de las juntas de vigilancia y establecer incompatibilidades de los miembros de los órganos de administración y control de las cooperativas.

1.2.4. Otras disposiciones legales posteriores vigentes que afectan a las cooperativas

De manera resumida damos a conocer las leyes y decretos con fuerza de ley que complementan la actual legislación cooperativa o que tienen que ver con algunos tipos de cooperativas y los decretos reglamentarios, disposiciones todas éstas que son vigentes y que citamos en orden cronológico.

- **Decreto 1798 de 1.998**, delegó a las Cámaras de Comercio la función de registro de los actos, libros, documentos y certificados de existencia y representación legal de las entidades de la economía solidaria, hasta tanto la Superintendencia de la Economía Solidaria no lo organizara.

- **Decreto Ley 2206 de 1.998**, crea el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas FOGACOO, reglamentado posteriormente por el decreto 727 de 1.999.
- **Ley 510 de 1.999**, establece medidas sobre suspensión de la compensación de los saldos de los créditos otorgados a los asociados de las cooperativas que realizan actividades financieras contra los aportes sociales, cuando son objeto de la medida de toma de posesión; se establecen las reglas que se deben aplicar en los procesos de toma de posesión y liquidación de las entidades cooperativas que adelantan actividad financiera y modifica el inciso 3° del artículo 42 de Ley 454 de 1.998.
- **Ley 546 de 1.999**, dicta normas en materia de vivienda, señalando en su artículo 1° que las entidades de la economía solidaria podrán otorgar créditos de vivienda en moneda legal colombiana y en Unidades de Valor Real UVR.
- **Decreto 1401 de 1.999**, desarrolla la estructura y función de la Superintendencia de Economía Solidaria.
- **Decreto 2159 de 1.999**, reglamenta el artículo 36° de la Ley 454 de 1.998 sobre niveles de supervisión a que están sometidas las entidades bajo la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- **Decreto 617 de 2.000**, fija y reglamenta los honorarios de los liquidadores y controladores designados por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas o la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- **Decreto 756 de 2.000**, establece reglas especiales para el procedimiento aplicable a la toma de posesión de las cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.
- **Decreto 1566 de 2.000**, adopta la estructura del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria DANSOCIAL y se señalan las funciones a sus dependencias.

- **Decreto 1934 de 2.002**, reglamenta parcialmente los artículos 107 y 108 de la Ley 79 de 1.988, que hacen relación a las causas de disolución de las cooperativas.
- **Ley 795 de 2.003**, ajusta algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificándose el artículo 213 del mismo para establecer que a las cooperativas financieras le son aplicables las normas que regulan los establecimientos bancarios en todo lo que no resulte contrario a sus disposiciones especiales.

Igualmente esta Ley produjo una serie de modificaciones a la ley 454 de 1.998 en los artículos 39, 40, 43, 45, 46, 48, 50, 51 y 61, que regulan la actividad financiera cooperativa. Se destaca como hecho sobresaliente la facultad otorgada a la cooperativa multiactiva e integral con sección de ahorro y crédito a escindir esta sección creando una cooperativa de ahorro y crédito o cooperativa financiera de segundo grado, que no queda sujeta a las normas generales de las cooperativas previstas en la Ley 79 de 1.988, en cuanto a que los asociados en las asambleas tienen derecho a un solo voto, que ningún asociado puede tener más del 10% de los aportes sociales de la cooperativa o el 46% si es persona natural y que para la constitución del organismo de segundo grado se necesita un mínimo de 10 cooperativas si es de carácter nacional o de 5 si es de carácter regional.

Similar atribución le otorgó esta Ley, a las cooperativas que prestan servicios de previsión, asistencia y solidaridad para puedan crear una cooperativa que administre los productos relacionados con tales actividades.

En su artículo 98 esta Ley, derogó tácitamente el artículo 34 en cuanto a que la Superintendencia de la Economía Solidaria no ejercerá la inspección, control y vigilancia cuando el organismo de la economía solidaria se encuentre sometido a la supervisión especializada del Estado por parte de otro órgano estatal.

- **Decreto 867 de 2.003**, reglamenta el artículo 104 de la Ley 795 de 2.003 que faculta la escisión de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, a que hemos hecho referencia especial en el comentario anterior.

- **Decreto 790 de 2.003**, dicta normas sobre la gestión y administración de riesgo de liquidez para las cooperativas de ahorro y crédito, las secciones de ahorro y crédito de cooperativas multiactivas e integrales, los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas.
- **Decreto 4588 de 2.008**, modificó la reglamentación de la organización y funcionamiento de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, que estaba contenida en el Decreto 468 de 1.990 y que desarrolla lo dispuesto en la Ley 79 de 1.988 sobre este tipo de organismos cooperativos.
- **Ley 1233 de julio de 2.008**, crea las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a las cajas de compensación familiar, se establecen tarifas iguales a las que tienen los empleadores frente a estas parafiscalidades.

Esta Ley también establece que la compensación ordinaria mensual de este tipo de organismos cooperativos no podrá ser inferior en todo caso al salario mínimo legal vigente y se les obliga a cumplir con las disposiciones legales vigente en materia de protección al adolescente trabajador y a la maternidad.

Consagra igualmente esta disposición legal el pago de los derechos de registro de los actos de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, con las mismas tarifas autorizadas a las cámaras de comercio.

- **Circulares y resoluciones de los organismos de supervisión.** Sin entrar a numerarlas e identificarlas, es oportuno anotar la existencia de gran número de circulares instructivas y resoluciones generales, mediante las cuales las superintendencias que existen en el país y que supervisan a los organismos cooperativos, expiden para orientar el cumplimiento de las disposiciones legales y complementarias, así como de las mismas normas que dichos organismos de control producen para fijar procedimientos, entrega de informes y rendiciones de cuentas. Estas normas en sentido general hacen parte de las disposiciones aplicables a las cooperativas.

Las superintendencias han venido produciendo las denominadas circulares básicas jurídicas, contables y financieras, que recogen y ordenan en buena parte las disposiciones legales vigentes en cada una de estas áreas, con orientaciones e instrucciones concretas de aplicación, documentos éstos bastante extensos y cargados de gran volumen de contenidos jurídicos.

1.3. Síntesis temática del contenido actual de la legislación cooperativa

Con el propósito de dar una visión general del contenido temático que tiene actualmente la legislación cooperativa colombiana, presentamos a continuación una síntesis de la misma recogiendo los contenidos de la Ley 79 de 1.988, que constituye la actual Ley Cooperativa y que se estructura por Títulos subdivididos en Capítulos. Igualmente en esta presentación se hace referencia a la Ley 454 de 1.998, únicamente en los aspectos que complementan la ley cooperativa.

- Título preliminar. Objetivos de la presente ley.

Este Título como su denominación lo indica, contiene los objetivos de la Ley y consagra también, una declaración que señala que es de interés común la promoción, protección y el ejercicio del cooperativismo para el Estado, garantizando su autonomía, disposiciones éstas que también las contiene el Título Preliminar de la Ley 454 de 1.998 pero referidas a las entidades de la Economía Solidaria.

- Título I. Del acuerdo cooperativo.

Este Título conformado por 12 capítulos, regula todo lo relacionado con las cooperativas desde sus conceptos y fundamentos básicos hasta su disolución y liquidación.

En *el Capítulo I*, denominado “Disposiciones generales” se define la cooperativa y se precisan sus caracteres fundamentales, las prohibiciones, el acto cooperativo, los sujetos de la ley, su responsabilidad limitada al patrimonio, la prestación preferencial de los servicios a sus asociados y la facultad para extenderlos al público por razones de interés social o bienestar colectivo, la posibilidad de asociarse con otras entidades de diferente carácter jurídico y la forma como deben adoptar su denominación.

Al expedirse la Ley 454 de 1.998, los caracteres que la Ley 79 estableció para las cooperativas y que resumen los principios y métodos generales de operación del cooperativismo, fueron acogidos con algunos complementos para convertirlos en principios, fines y características de la economía solidaria, lo cual quedó establecido en los artículos 4º, 5º y 6º de la citada Ley.

El Capítulo II, denominado “De constitución y reconocimiento de las Cooperativas”, establece la forma de constitución de las cooperativas mediante asamblea, en la cual son aprobados los estatutos y nombrados en propiedad los órganos de administración y vigilancia, todo lo cual constará en documento privado. La Ley establecía el reconocimiento de la personería jurídica por parte del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, pero el Decreto Ley 2150 de 1.995, que simplificó los trámites públicos eliminó casi la totalidad de los reconocimientos gubernamentales de personería jurídica, dejando sólo la función de registro para formalizar este reconocimiento.

En este Capítulo también se consagra el contenido mínimo de los estatutos y sus reformas, las cuales por la norma antes comentada, tampoco deben ser sometidas a aprobación pública, salvo el caso de las entidades cooperativas que ejercen actividad financiera.

El capítulo III, denominado “De los asociados”, indica que pueden ser asociados: las personas naturales, mayores de edad legalmente capaces y menores de edad que hayan cumplido 14 años o quienes sin haberlo cumplido se asocian a través de representante legal; las personas jurídicas de derecho público, las del sector cooperativo, y demás de derecho privado sin ánimo de lucro y las empresas o unidades económicas cuando los propietarios trabajen en ellas y prevalezca el trabajo familiar o asociado. Define también cuándo se adquiere la calidad de asociado; sus deberes y derechos, y la pérdida de la calidad por muerte, disolución cuando se trata de personas jurídicas, retiro voluntario o exclusión.

El capítulo IV, denominado “De la administración y vigilancia”, establece como órganos de la administración en su orden jerárquico, a la asamblea general que traza las directrices y políticas de la cooperativa, al consejo de administración como encargado de la administración permanente y por último, al gerente como ejecutor de las directrices y representante legal.

Con respecto a la asamblea general: las define; señala sus clases, ordinaria y extraordinaria; permite la celebración de éstas por el sistema de delegados; les establece la forma de convocatoria, el quórum, las funciones, la manera de adoptar decisiones, los diversos tipos de mayorías y el sistema de elección, consagrando el cociente electoral previa presentación de planchas, cuando los estatutos o reglamentos no prevén otros procedimientos diferentes.

Sobre el consejo de administración: lo define; establece que su integración la efectúa la asamblea general y deja para consagración estatutaria los temas de fijación de su número de integrantes, períodos, causales de remoción y funciones, pero le otorga como facultades implícitas, las no asignadas expresamente a otros órganos por la ley o los estatutos.

En relación con el gerente: lo define, establece que su nombramiento corresponde al consejo de administración y deja que las funciones sean precisadas en el estatuto.

Como aspecto complementario del tema de los órganos de administración, en el párrafo primero del artículo 7° de la Ley 454 de 1.998, se consagra que: *“Para salvaguardar el principio de Autogestión los asociados, durante el proceso de elección de sus dignatarios, procurarán establecer criterios que tengan en cuenta la capacidad y las aptitudes personales, el conocimiento, integridad ética y destreza de quienes ejercen la representatividad. Las organizaciones de la Economía Solidaria, en sus estatutos, establecerán rigurosos requisitos para el acceso a los órganos de administración, y vigilancia, tomando en cuenta los criterios anteriormente anotados”*.

Con relación a los órganos de control, el Capítulo que se está comentando, indica que sin perjuicio de la inspección y vigilancia que el Estado ejerce sobre las cooperativas, éstas contarán con una junta de vigilancia y un revisor fiscal, los cuales son elegidos por la asamblea general: Determina igualmente que la junta de vigilancia se integrará por asociados hábiles en número no superior a 3 con sus respectivos suplentes y que su período y causales de remoción serán fijadas en los estatutos y precisa que sus funciones, las cuales fueron aclaradas en el artículo 59 de la Ley 454 de 1.998, se referirán únicamente al control social, no deberán desarrollarse sobre materias que correspondan a la competencia de los órganos de administración,

se fundamentarán en criterios de investigación y valorización y, sus observaciones y requerimientos se documentarán debidamente.

Con respecto al revisor fiscal, la Ley en este Capítulo establece que se elegirá un principal y un suplente, quienes deben ser contadores públicos con matrícula vigente. Señala que este servicio podrá ser prestado por organismos cooperativos de segundo grado, instituciones auxiliares o cooperativas de trabajo asociado que contemplen dentro de su objeto social la prestación del mismo, establece que sean el estatuto y los reglamentos que establezcan sus funciones, teniendo en cuenta las atribuciones asignadas a los contadores públicos por las normas que regulan el ejercicio de esta profesión o que exigen la intervención, certificación o firma de dichos profesionales y por último prohíbe que este cargo lo desempeñen asociados de la cooperativa.

Cierran este Capítulo dos artículos, uno relacionado con el valor probatorio de las actas de los órganos de administración y vigilancia y la competencia de los jueces municipales para conocer las impugnaciones de los actos o decisiones de los órganos de administración cuando no se ajusten a la ley, al estatuto o excedan los límites del acuerdo cooperativo, estableciendo como vía el procedimiento abreviado consagrado en el Código de Procedimiento Civil.

En *el Capítulo V*, denominado “Del régimen económico”, se establecen los elementos del patrimonio de las cooperativas a saber: los aportes sociales individuales y los amortizados, los fondos y reservas de carácter permanente y las donaciones o auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial, regulando todos y cada uno de estos elementos, en especial los aportes sociales.

Establece también este capítulo el ejercicio económico anual, el cierre de cuentas, la elaboración del balance, el estado de resultados, la determinación del excedente y la forma de destinarlo, señalando que el 20% como mínimo, es para crear y mantener una reserva de protección de aportes, el 20% como mínimo para un fondo de educación y el 10% como mínimo para un fondo de solidaridad, y permite al estatuto o a la asamblea la definición del 50% restante para revalorización de aportes, servicios comunes y seguridad social, retornándolo en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo o para un fondo de amortización de aportes de los asociados.

En *el Capítulo VI*, denominado “Del régimen de trabajo”, se establece que éste debe estar a cargo preferentemente de los propios asociados y que los trabajadores tienen derecho a ser admitidos como asociados si lo permite la naturaleza propia de las actividades y las condiciones que para el efecto deban reunir los asociados.

Consagra el régimen laboral ordinario para los trabajadores de las cooperativas diferentes a las de trabajo asociado, permite igualmente que en períodos de graves crisis económicas puedan prestar a modo de colaboración solidaria, servicios gratuitos o convencionalmente retribuidos, especificando el tiempo y la excepcionalidad del servicio y la facultad de revocarlo por el asociado trabajador en cualquier momento.

Se consagra que en las cooperativas de trabajo asociado, los trabajadores asociados no están sujetos a la legislación laboral y la regulación de su trabajo se establece mediante regímenes de trabajo, compensaciones y previsión, seguridad social, los cuales deben establecerse en los estatutos y reglamentos. Señala los criterios básicos para fijar las compensaciones y permite sólo en forma excepcional y debidamente justificado que en este tipo de cooperativas se vinculen trabajadores ocasionales o permanentes no asociados.

Al adoptarse el Estatuto de la Seguridad Social, Ley 100 de 1.993, como consecuencia de la reforma constitucional que consagró como principios de la seguridad social la eficiencia, universalidad y solidaridad, todas las cooperativas de trabajo asociado y sus afiliados se rigen en estas materias por el referido Estatuto, sin que puedan consagrar regulaciones propias en esta materia como lo contempló inicialmente la Ley Cooperativa.

El Capítulo VII, denominado “Clases de cooperativas”, las divide en razón al desarrollo de sus actividades en especializadas, multiactivas e integrales, las define y señala los servicios que prestan e indica que en todo caso, pueden comprender en su objeto social los servicios de asistencia y solidaridad para sus miembros.

El Capítulo VIII, denominado “Disposiciones especiales para algunos tipos de cooperativas”, establece normas particulares para las cooperativas especializadas de consumo, de educación, de trabajo asociado, de

transporte, de vivienda y agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y mineras, así como para aquellos organismos de carácter cooperativo que presten servicios de seguro.

En *el Capítulo IX*, denominado “De la educación cooperativa”, se establece la obligatoriedad a las cooperativas de realizar de modo permanente actividades de formación a sus asociados y trabajadores principalmente en los principios, métodos y características del cooperativismo y la capacitación de sus administradores en gestión empresarial, considerando que la asistencia técnica, la investigación y la promoción del cooperativismo forman también parte de la educación cooperativa.

Consagra la obligación de prever el funcionamiento de un comité u órgano que oriente y coordine la educación cooperativa y que a través de los organismos cooperativos de segundo grado o instituciones auxiliares especializadas en educación cooperativa, se realicen las actividades arriba aludidas.

También establece que las acciones escolares de ahorro, consumo, suministro y demás servicios complementarios tienen finalidad educativa y se realizarán por medio de talleres cuyo funcionamiento se faculta reglamentarlo al Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de Cooperativas DANCOOP, hoy Departamento Administrativo de la Economía Solidaria DANSOCIAL.

El Capítulo X, denominado “De la integración cooperativa”, consagra la facultad de asociarse entre sí las cooperativas para el mejor cumplimiento de sus fines económicos y sociales en organismos de segundo grado, de carácter nacional o regional, permitiendo también que los fondos de empleados, asociaciones mutualistas y demás instituciones sin ánimo de lucro, dentro de las cuales quedaron comprendidas las demás entidades de la economía solidaria conforme a la Ley 454 de 1.998, puedan vincular y beneficiarse de estos organismos de integración.

En forma excepcional y cuando las condiciones lo justifiquen, la Ley permite la participación como asociados de las personas naturales en los organismos de segundo grado de carácter económico, con derecho a participar hasta en una tercera parte en los órganos de administración y vigilancia.

Se les permite a las cooperativas crear directamente o en forma conjunta instituciones auxiliares del cooperativismo orientadas exclusivamente al cumplimiento de actividades de apoyo o complementación de su objeto social; señala que pueden ser reconocidas como tales las que careciendo de ánimo de lucro, realicen actividades de desarrollo del sector cooperativo y les permite, si están constituidas por personas naturales, formar parte de organismos cooperativos de segundo grado.

Como forma de integración superior vertical, la Ley establece la facultad de conformar organismos de tercer grado, que los pueden constituir organizaciones cooperativas de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo conformadas por personas jurídicas con el fin de unificar la acción de defensa y representación del movimiento a nivel nacional e internacional y sólo podrán constituirse con un número no inferior a 12 entidades de segundo grado.

Se puede también convenir la realización de una o más operaciones en forma conjunta por parte de organismos cooperativos, estableciendo cuál de ellas debe asumir la gestión y la responsabilidad ante terceros, lo cual permite desarrollar las modalidades de negocios en cuentas de participación o uniones temporales.

Todos los organismos de integración quedan sujetos a la Ley Cooperativa en lo pertinente, pero se les permite que el estatuto establezca el régimen de voto y representación proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones o a una combinación de estos factores, fijando un mínimo y un máximo que asegure la participación de todas las instituciones e impida el predominio excluyente de algunas de ellas.

El Capítulo XI, denominado “De las actividades financieras y los bancos cooperativos”, consagra la facultad que se tiene para organizar bajo naturaleza cooperativa instituciones financieras en sus diversas modalidades y sometidas íntegramente a la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), previendo que para los organismos cooperativos de grado superior que existieran a la fecha de la sanción de la Ley, se pudieran transformar en bancos.

Consagró también la Ley Cooperativa, la facultad de ejercer la actividad financiera y de seguros por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y

los organismos e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero y de seguros, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justificaran, el gobierno podía autorizar a las cooperativas multiactivas e integrales que tuvieran sección especializada, ejercer la actividad financiera.

Las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito quedaron integralmente bajo la inspección y vigilancia del Departamento Administrativo de Cooperativas y los organismos de grado superior de carácter financiero y de seguros y demás instituciones financieras, quedaron sujetas a la Superintendencia Bancaria pero con el control del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP en lo no financiero y en la sanción de sus reformas estatutarias con concepto previo de la Superintendencia Bancaria.

Como sobrevino la crisis del sector cooperativo financiero entre los años 1.996 y 1.998 que generó la liquidación o fusión de todos los bancos cooperativos y de muchas cooperativas de ahorro y crédito que captaban ahorros de terceros, la Ley 454 de 1.998 modificó gran parte de este Capítulo de la Ley Cooperativa que estamos presentando, y estableció en el artículo 39 que el ejercicio de la actividad financiera se efectuará por instituciones financieras de naturaleza cooperativa, por cooperativas financieras y por cooperativas de ahorro y crédito, y bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen, por cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

Tanto las instituciones financieras de naturaleza cooperativa como las cooperativas financieras que quedaron facultadas para captar ahorros de terceros, quedaron sometidas por virtud de la referida Ley del año 1.998, integralmente al Estatuto Financiero y al control del control de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), consagrando para las cooperativas financieras, requisitos para convertirse en tales relacionados con el ejercicio de la actividad financiera por no menos de tres años como cooperativa de ahorro y crédito o sección de ahorro y crédito y acreditar aportes sociales en los montos que lo exige la ley para los establecimientos de crédito dentro de los cuales quedaron comprendidas. Igualmente esta Ley determinó en los artículos 47 y 48 a este tipo de cooperativas, las operaciones e inversiones con que quedaron autorizadas.

Con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, la Ley 454 de 1.998 las sometió integralmente al control de la Superintendencia de la Economía Solidaria, les fijó aportes sociales mínimos y les estableció las operaciones e inversiones con que quedaban autorizadas.

Igualmente la Ley 454 de 1.988 a las cooperativas multiactivas e integrales con secciones de ahorro y crédito, las obligó a convertirse en cooperativas financieras o de ahorro y crédito cuando durante dos meses consecutivos la proporción del total de captaciones respecto a sus pasivos alcance o supere el 51%, les estableció el procedimiento de escisión con miras a la especialización y las facultó para conformar otra entidad de naturaleza cooperativa, transferir mediante cesión los pasivos y activos de la sección de ahorro y crédito a otra cooperativa de ahorro y crédito o financiera o a otro establecimiento de crédito o creando instituciones auxiliares para trasladar a ellos los servicios no financieros, constituyéndose en cooperativa financiera o de ahorro y crédito. Posteriormente la Ley 795 de 2.003 permitió también crear una cooperativa financiera o de ahorro y crédito de grado superior de carácter especial como otra alternativa para efectuar esta escisión.

El Capítulo XII, denominado “De la fusión, incorporación, disolución y liquidación” define cada una de estas figuras jurídicas así como los requisitos y procedimientos para llevarlos a cabo. Se detiene especialmente en señalar las causales de la disolución y cuándo algunas de ellas suponen la liquidación, regula de manera general este procedimiento, el cual conlleva el nombramiento del liquidador o liquidadores, su posesión, la prestación de fianzas, sus funciones y deberes, los honorarios, el orden o prelación de pago de los pasivos, los recursos financieros y de seguros que se excluyen de la masa de la liquidación y el remanente de ésta, que se establece y será transferido a la entidad cooperativa que los estatutos hayan previsto o en su defecto a un fondo para la investigación cooperativa administrado por un organismo cooperativo de tercer grado.

- Título II. Del sector cooperativo.

Este Título tiene 4 Capítulos. En el primero define los componentes del sector cooperativo así: las cooperativas, los organismos cooperativos de segundo y tercer grado, las instituciones auxiliares del cooperativismo y las precooperativas; en el Capítulo II define las instituciones auxiliares; en el

Capítulo III regula de manera general las precooperativas, y en el Capítulo IV establece como otras formas asociativas, las administraciones públicas cooperativas que pueden ser constituidas por organismos estatales de carácter territorial², los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas y faculta al Presidente de la República para reglamentar en detalle cada uno de estas asociaciones así como también a las precooperativas.

- **Título III. De las relaciones del Estado con las cooperativas.**

Este Título en su primer Capítulo desarrolla el fomento económico que el gobierno otorga a las cooperativas y en el segundo Capítulo los derechos y exenciones que tienen este tipo de entidades, indica también la creación del Consejo Nacional Cooperativo, norma que no corresponde al contenido del Capítulo y que en forma tácita quedó derogada al establecerse en el artículo 20 y siguientes de la Ley 454 de 1.998 la reestructuración del Consejo Nacional de la Economía Solidaria, su conformación y funciones.

En el Capítulo III se desarrolla la responsabilidad de los titulares de los órganos de administración, vigilancia y liquidadores por los actos u omisiones que implica el incumplimiento de las normas estatutarias y la responsabilidad que tienen los terceros por el uso indebido de la denominación “cooperativa”, “cooperativo” o la abreviatura “coop” o por actos que impliquen el aprovechamiento de derechos y exenciones concedidas a las cooperativas.

En el Capítulo IV, sobre inspección y vigilancia gubernamental, se establece la sujeción de las cooperativas y organismos cooperativos al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP y a la vigilancia concurrente de otras entidades del Estado de acuerdo con la naturaleza de su función, disposición ésta que se modificó con la Ley 454 de 1.998 que como se anotó dejó establecida la vigilancia integral de las cooperativas del Estado a través de un solo órgano gubernamental, sin perjuicio de la colaboración y coordinación técnica de ellas.

² La Constitución Política de Colombia de 1.991 en su artículo 286, señala que las entidades territoriales son: la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

- Título IV. Disposiciones finales.

En su primer Capítulo denominado, “Adiciones y modificaciones a la Ley 24 de 1.981”, se hicieron agregados y cambios a artículos de esta Ley que regulaba el funcionamiento del Departamento Administrativo de Cooperativas DANCOOP, normas éstas que junto con la citada Ley fueron derogadas por la Ley 454 de 1.998 al transformar el DANCOOP por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Social DANSOCIAL y dejar solamente en cabeza de éste las funciones de coordinación y fomento de la actividad cooperativa.

En el Capítulo II denominado “De las normas supletorias”, se establece que los casos no previstos en la ley o sus reglamentos, se resolverán primeramente conforme a los principios cooperativos generalmente aceptados y en último término se recurre a las disposiciones sobre asociaciones, fundaciones y sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las cooperativas.

El último Capítulo denominado “De la aplicación y vigilancia de esta Ley y derogación de normas”, se consagra un plazo de 2 años para adaptar los estatutos de los organismos cooperativos a las prescripciones de la misma, deroga expresamente el Decreto Ley 1548 de 1.963 y sus normas reglamentarias y determina la vigencia a partir de la fecha de la publicación.

2. La legislación cooperativa en el contexto del derecho nacional

2.1. La legislación cooperativa como parte del derecho privado colombiano y elemento fundamental en la construcción de un derecho cooperativo autónomo

Como se desprende del esbozo histórico presentado en la primera parte de este documento la legislación cooperativa en Colombia es relativamente reciente, sólo tiene 74 años de existencia.

Vale la pena aclarar que la primera Ley Cooperativa no viene a regular un hecho social existente, puesto que antes su promulgación no había entidades

cooperativas en estricto sentido y las asociaciones de artesanos, agricultores y en general de los sectores populares que se establecían para organizar socorros mutuos, servicios funerarios, de salud, crédito y comercialización, se constituían como corporaciones civiles sin ánimo de lucro al amparo de lo establecido en el Libro I, Título XXXVI del Código Civil que le permitía al Estado otorgar personería jurídica a las asociaciones con objetivos no lucrativos, ni contrarios a la moral, la ley y las buenas costumbres, dentro de una amplia libertad contractual, quedando en los estatutos regulado el funcionamiento de la respectiva entidad.

A partir de que el Congreso de la República de Colombia aprobara la Ley 134 de 1.931, este tipo de entidades en su definición y caracteres quedaron enmarcadas dentro de los principios, valores y métodos de operación acogidos por la Alianza Cooperativa Internacional ACI, con lo cual se separaban jurídica y conceptualmente de las corporaciones o asociaciones civiles, así como también de las sociedades comerciales o entidades de capital con ánimo de lucro, independientemente de la falta de rigor en el uso de la terminología de estas nuevas organizaciones, que en principio fueron reconocidas como “sociedades” y que en los elementos constitutivos de su patrimonio se hablaba del “capital” para referirse a los recursos económicos o aportes sociales que integraban sus miembros.

Aunque ninguna de las legislaciones cooperativas colombianas se han ocupado de señalar que son parte del derecho privado, ni han definido a las cooperativas como entidades de derecho privado, es claro que éstas y aquellas, no forman parte del derecho público, pues no obstante cumplir en algunos casos funciones de utilidad pública o interés social, los actos que realizan no son propios del Estado y se constituyen por la iniciativa de personas naturales o jurídicas privadas que buscan la satisfacción de sus necesidades, aportando recursos económicos particulares.

En la medida en que la legislación cooperativa, la doctrina, las costumbres y la jurisprudencia como fuentes del derecho, permitan regular en buena parte los actos jurídicos de las organizaciones cooperativas y de los asociados que las integran, se puede gozar de una relativa autonomía y no quedar sometida a otras ramas del derecho, sin perjuicio de aplicar supletoriamente o por analogía otras legislaciones.

En Colombia, gracias al avance que ha tenido la legislación cooperativa y el relativo desarrollo de las otras fuentes del derecho indicadas, podemos hablar de la existencia de un derecho cooperativo en formación. La misma legislación cooperativa sienta las bases para que se configure el derecho cooperativo veamos:

La Ley 79 de 1.988 en su Título Preliminar artículo 1° numeral 2 señala que el propósito de la misma, es promover el desarrollo del derecho cooperativo como rama especial del ordenamiento jurídico general. Igualmente en sus artículos 4°, 5° y 6° estableció los principios, caracteres y métodos de operación universales de las cooperativas. En el artículo 7° definió el acto cooperativo y en el artículo 158 dejó en claro que los casos no previstos en la ley o en sus reglamentos se resuelven primeramente conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados y en último término se recurrirá a las disposiciones generales sobre asociaciones, fundaciones y sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las cooperativas.

Con fundamento en las consagraciones constitucionales que se verán más adelante, en las legales antes indicadas, en las ya copiosas disposiciones con las cuales se regulan los hechos cooperativos, en un importante número de jurisprudencias que a lo largo de los años ha producido la rama judicial y en los conceptos emitidos por las oficinas jurídicas de las entidades públicas del propio sector cooperativo y los ensayos, documentos y textos académicos que se han producido por teóricos reconocidos del movimiento cooperativo colombiano, se puede hablar de un importante acervo doctrinario, todo lo cual demuestra que existen fuentes claras para hablar de un derecho cooperativo autónomo en construcción.

2.2. El derecho cooperativo y su relación con otras ramas del derecho colombiano

Sentada la premisa de la existencia de un derecho cooperativo en formación en materia legislativa, éste se concreta actualmente en la Ley 79 de 1.988 y sus decretos reglamentarios vigentes relacionados en numeral 1.8, normas éstas con las cuales se regula la constitución y funcionamiento de las entidades cooperativas, se dictan disposiciones especiales para algunos tipos de ellas, se establece la actividad financiera cooperativa, se define la integración cooperativa, la conformación de un sector cooperativo y la regulación de las entidades que lo integran.

Como parte también de la legislación cooperativa está el Título IV de la Ley 454 de 1.998, que contiene en detalle las normas de la actividad financiera que ejercen las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito; señala también en su Título V algunas disposiciones aplicables a las juntas de vigilancia e incompatibilidades a los miembros de administración y control.

En las citadas leyes, además de consagrarse temas propios de la legislación cooperativa y por ende del derecho cooperativo, se establecen normas que corresponden al derecho administrativo público y es así como en el Título IV de la Ley 79 de 1.988 se hacen adiciones y modificaciones a la Ley 24 de 1.981 sobre el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP y en el Título III de la Ley 454 de 1.998 se reestructura el citado Departamento y se transforma en Departamento Administrativo de la Economía Solidaria DANSOCIAL. Igualmente en dicho Título, se crea y regula el funcionamiento de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La misma Ley 454 de 1.998 cuando establece el marco de la actividad financiera cooperativa, introduce modificaciones concretas y particulares al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que si bien es cierto tienen que ver con las entidades cooperativas o actividades que éstas realizan corresponden a la legislación financiera común y no a la legislación cooperativa.

Cuando una ley, como las comentadas anteriormente, contiene diferentes normas de legislaciones especializadas lo adecuado para que no se genere confusión, es que la redacción del articulado sea clara en su enunciado, indicando que la disposición que él consagra corresponde a una modificación de un código, estatuto o ley especial, para conservar así la unidad de materia y la independencia de las legislaciones en las respectivas ramas del derecho, técnica jurídica ésta que en Colombia se ha venido respetando, máxime cuando la misma Constitución Política consagró en su artículo 150 numeral 2, como atribución del Congreso de la República expedir códigos y estatutos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

También es oportuno indicar que en las legislaciones especializadas colombianas que regulan una rama del derecho, existen disposiciones aplicables específicamente a las cooperativas o a algunos tipos de organismos cooperativos, estas normas no corresponden al derecho cooperativo, sino a la

respectiva rama que la legislación especializada desarrolla, como son los casos del Estatuto Tributario en el que se consagra el régimen fiscal a que están sometidas las cooperativas en materia de impuestos a la renta; el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que regula algunas actividades u operaciones de los establecimientos financieros de naturaleza cooperativa sujetos a él y a la supervisión de la Superintendencia Financiera, y el Estatuto de la Seguridad Social que establece puntualmente, disposiciones aplicables a organismos cooperativos o solidarios que actúan como instituciones prestadoras o administradoras de servicios propios de la seguridad social.

En la medida en que la legislación cooperativa no ha desarrollado normatividad especializada para regular todos sus actos cooperativos, como son los casos relativos a la regulación de las obligaciones o contratos con sus asociados o entre cooperativas, éstos quedan sujetos a lo establecido en el Libro Cuarto del Código Civil referente a las obligaciones en general y de los contratos y al Libro también Cuarto del Código del Comercio en lo concerniente a los contratos y obligaciones mercantiles, salvo en aquellas disposiciones de estas materias que expresamente estén reguladas por la legislación cooperativa o que sean contrarias a la naturaleza, características y principios de las cooperativas y que como tal no puedan ser aplicadas a éstas porque de serlo así, se desnaturalizarían como ya lo indicamos cuando señalamos la forma de aplicar por analogía las disposiciones del derecho común a los organismos cooperativos.

3. Las relaciones de las cooperativas con el Estado

En este punto se presenta inicialmente, las disposiciones constitucionales mediante las cuales el Estado reconoce a las cooperativas y determina su importancia y las funciones que están llamadas a cumplir.

3.1. Consagraciones constitucionales que vinculan al Estado con las cooperativas como formas asociativas solidarias

Como se enunció rápidamente en el esbozo histórico de la legislación cooperativa, la Constitución Política de Colombia proclamada en el mes de julio de 1.991 y como consecuencia del trabajo desarrollado por el movimiento cooperativo y las demás entidades asociativas solidarias y con el

apoyo de los constituyentes, introdujo por primera vez la posición del Estado frente a estas organizaciones, lo cual tiene un valor político y jurídico de gran importancia, pues las normas constitucionales no son simples enunciados teóricos abstractos, sino que comprometen y en consecuencia generan obligaciones que son exigibles a las entidades del Estado y a los funcionarios públicos.

Las siguientes son las normas constitucionales que desarrollan la materia:

- La Constitución establece como uno de los principios y valores fundamentales del Estado social de derecho, la solidaridad de las personas que integran el país, disposición ésta que quedó consagrada en los siguientes términos:

“Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

- Se consagra en el artículo 58, inciso 3º una clara responsabilidad del Estado en materia de protección y de promoción a las formas asociativas y solidarias de propiedad, con lo cual también se establece que además de existir la propiedad privada y la pública existe la propiedad solidaria, lo cual implica el reconocimiento de la propiedad cooperativa. El texto del artículo en su primera parte y hasta el inciso tercero es el siguiente:

“Artículo 58. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares por la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

“El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”

“...”

- La Constitución Política consagró una norma de mucha importancia relacionada con los procesos de privatización que a finales del siglo XX surgen con mucha fuerza como política de Estado, por medio de la cual e independientemente de la valoración que se puede hacer de esta directriz, resulta muy positiva para la democratización de la propiedad, al permitir a los trabajadores y a las entidades solidarias tener la opción de adquirir en condiciones especiales, la propiedad de las empresas del Estado que se enajenen. El texto del artículo es el siguiente:

- *“Artículo 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley el acceso a la propiedad.*

“Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.”

- La norma constitucional estableció como deber del Estado, promover el acceso a la propiedad de la tierra y a una serie de servicios a los campesinos para mejorarles su ingreso y su calidad de vida, y para cumplir dicha función estableció la posibilidad de hacerlo de manera individual o asociativa, medio este último con el cual se le permite a las formas asociativas, dentro de las cuales están las cooperativas, cumplir esta importante función social. El texto del artículo es el siguiente:

“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.”

- La única disposición constitucional donde se menciona de manera expresa a las cooperativas para efectos de que el Presidente de la República ejerza funciones de inspección, vigilancia y control es el numeral 24 del artículo 189, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa: (...)

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo sobre las entidades cooperativas y las sociedad mercantiles.”

- Por último el artículo 333 la Constitución estableció como función del Estado fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial. El texto completo del artículo es el siguiente:

“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

“La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

“La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

“El Estado por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

“La ley delimitará el alcance de a libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

Antes que la Asamblea Nacional Constituyente adoptara la Constitución Política Colombiana de 1.991, en el texto de la Ley 79 de 1.988 ya se habían establecido algunas políticas del Estado frente a las cooperativas que quedaron incorporadas en la Constitución Política, pero referidas en general a las formas asociativas solidarias. Veamos:

En el Título Preliminar, artículo 1° que establece los propósitos de la Ley, se señala como numeral 3° *“Contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social”*. En el numeral 5° se establece *“Fortalecer el apoyo del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal al sector cooperativo”*

Igualmente en el artículo 2° de la Ley además de declarar *“de interés común, la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares”*, señala a continuación que *“El Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo mediante el estímulo, la protección y la vigilancia, sin perjuicio de la autonomía de las organizaciones cooperativas.”*

3.2. Consagraciones legales relacionadas con el fomento económico de las cooperativas

Como se enunció en el numeral 1.3, la Ley 79 de 1.988 dedica todo un Título, el III, a precisar las relaciones del Estado con las cooperativas, éste consagra en el Capítulo I lo relacionado con el fomento económico cooperativo y señala en los artículos 133 y siguientes, que el Gobierno Nacional adoptará políticas, normas y procedimientos adecuados para asegurar el acceso de las cooperativas a los programas y recursos financieros de fomento necesarios para promover el desarrollo del sector cooperativo, particularmente las que se orienten a incrementar la producción y el empleo.

También en los artículos citados de la Ley Cooperativa, se señala que se garantizará el acceso de las cooperativas a las fuentes de distribución de bienes y servicios en condiciones de libre competencia y a la determinación

equitativa de cantidades, calidades y precios, obligando a la industria en general y al comercio mayorista a vender sus productos directamente a las cooperativas a precios de mayoristas, agentes o concesionarios de acuerdo con la demanda que tengan éstas y sus asociados y a la oferta de productos existentes en el mercado, indicando que su incumplimiento acarreará sanciones.

Otra consagración de fomento en la Ley 79 de 1.988 se encuentra en el artículo 137 que indica que la industria general y el comercio mayorista venderán directamente sus productos a las cooperativas, a precios mayoristas, agentes o concesionarios de acuerdo con la demanda que tengan las cooperativas y sus asociados y con la oferta de producto existentes en el mercado.

En el artículo 138 de la Ley Cooperativa se adicionó el artículo 22 de 1.986, para establecer que los organismos cooperativos junto con las sociedades de mejora y ornato, asociaciones de recreación, defensa civil, usuarios de servicios y juntas de acción comunal podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios y celebrar con éstos y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento y ejecución de determinadas funciones u obras, disposición ésta que queda complementada con los artículos 8°, 9°, 10°, 11° y 12° de la Ley 454 de 1.998.

Esta Ley 454 también prevé la participación de los organismos de la economía solidaria en el desarrollo territorial, estableciendo redes de intercooperación y planes económicos, sociales y culturales conjuntos, la consolidación de la cultura solidaria en el desarrollo territorial y la participación en el diseño, debate, ejecución y evaluación de los planes territoriales de desarrollo, el apoyo de los entes territoriales a los programas de la economía solidaria y la participación de los organismos solidarios en el desarrollo sostenible de las comunidades con base en las políticas aprobadas por los entes administrativos públicos y los consejos territoriales de planeación.

Por otro lado, la Ley Cooperativa creó en su artículo 139 el Consejo Nacional Cooperativo, integrado por el jefe de Planeación Nacional, el Secretario de la Presidencia de la República y los ministros de Hacienda y Crédito Público, Educación Nacional, Desarrollo, Agricultura y de Salud, el jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP y los

representantes de las diferentes líneas de actividad del cooperativismo, con la finalidad de orientar la política cooperativista del Estado, dar recomendaciones que propicien el adecuado desarrollo del sector cooperativo y la adopción de fórmulas sobre la participación del cooperativismo en los planes de desarrollo nacional, así como medidas y políticas para el sector cooperativo en materia fiscal, monetaria, de salud, de educación, de vivienda, de empleo, de transporte y de seguridad social.

Posteriormente la Ley 454 de 1.998 en el Título Segundo sobre “Organismos de Apoyo a la Economía Solidaria” en su Capítulo Primero, reestructuró el Consejo Nacional de la Economía Solidaria CONES, como organismo para formular y coordinar a nivel nacional las políticas, estrategias, planes y proyectos generales pertinentes al sistema de la economía solidaria, integrando dicho Consejo con un representante de cada uno de los organismos de tercer grado y en el caso de no existir éstos, organismos de segundo grado que agrupen a las cooperativas y a las demás formas asociativas y solidarias, un representante de los capítulos regionales y el director del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria DANSOCIAL quien asistirá como invitado con voz pero sin voto. Para que cumpla con las siguientes funciones:

- Fomentar y difundir los principios, valores y fines de la Economía Solidaria.
- Formular, coordinar y promover la ejecución y evaluación a nivel nacional de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos generales al interior del sistema de la economía solidaria.
- Integrar los componentes del sistema de la Economía Solidaria.
- Participar en los organismos de concertación del desarrollo nacional.
- Ser órgano consultivo del Gobierno Nacional en la formulación de políticas relativas a la Economía Solidaria.
- Designar las comisiones técnicas especializadas que sean necesarias.
- Trazar las políticas en materia de educación solidaria.
- Las demás que la ley, los estatutos y reglamentos le asignen.

En el Capítulo Segundo del mismo Título, la Ley 454 de 1.998 consagra la creación del Fondo de Fomento de la Economía Solidaria FONES, del cual se hará un especial comentario en el punto relacionado con las organizaciones de fomento en el numeral 4.2.2 de este Estudio.

3.3. Consagraciones legales relacionadas con exenciones y tratamientos especiales para las cooperativas

Tanto en la Ley Cooperativa como en otras disposiciones legales, existen exenciones o tratamientos especiales a las organizaciones cooperativas que enunciamos a continuación brevemente:

- El artículo 142 a 144 de la Ley 79 obliga a toda persona, empresa o entidad pública o privada a deducir y retener cualquier cantidad que haya que pagar a sus trabajadores o pensionados las sumas que éstos adeuden a la cooperativa; que estas deducciones tienen prelación sobre cualquier otro descuento por obligaciones civiles, salvo las judiciales de alimentos; que prestará mérito ejecutivo la relación de asociados deudores con la prueba de haber sido entregada para el descuento con antelación de por los menos 10 días hábiles.
- El artículo 146 de la referida Ley Cooperativa, señala que las cooperativas de consumo, como reguladoras de precios, no están sujetas a las normas sobre prácticas comerciales restrictivas.
- Por su parte el artículo 147 de la citada norma, consagra que los organismos cooperativos tienen prelación obligatoria y tratamiento especial en la adjudicación de contratos con el Estado, siempre que cumplan los requisitos legales y se encuentren en iguales o mejores condiciones frente a los demás proponentes.
- Las disposiciones legales tributarias y en particular, el Estatuto Financiero, que regula los impuestos nacionales, así como otra serie de normas que establecen y regulan los impuestos locales y en especial los de industria y comercio, mantienen aún algunos beneficios o tratamientos especiales para los organismos cooperativos, tema éste que en detalle se presenta y analiza en la segunda parte del presente estudio.

3.4. Consagraciones legales relacionadas con la inspección y vigilancia de las cooperativas

En el capítulo IV de la Ley 79 de 1.988, se consagró que las cooperativas estaban sujetas a la inspección y vigilancia permanente del Departamento

Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, norma ésta que quedó sin vigencia cuando la Ley 454 de 1.998 se creó la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria, retirándole al DANCOOP las funciones de inspección y vigilancia.

En el artículo 34 de la referida Ley 454, se señala que a través de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y demás organizaciones de la economía solidaria, dando cumplimiento a la función constitucional establecida en el artículo 89 numeral 24, salvo cuando estas organizaciones tienen por disposición legal un control gubernamental especializado conforme lo estableció el artículo 98 de la Ley 795 de 2.003, con el cual se modificó tácitamente el citado artículo 34.

Las funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria, se explican en detalle en el siguiente punto, en el cual también se hace ligera referencia a otros organismos gubernamentales que ejercen inspección, vigilancia y control, cuando por razón de las actividades que ejercen están sometidos a una supervisión especializada.

4. Régimen y organismos gubernamentales de supervisión y fomento

4.1. Organismos de supervisión

4.1.1. Superintendencia de la Economía Solidaria SES.

Como ya se indicó en el Título III Capítulo Segundo de la Ley 454 de 1.998 se establece la creación y regulación de la Superintendencia de la Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y que ejerce la supervisión no sólo sobre las entidades cooperativas, sino también sobre las precooperativas, administraciones públicas cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas³.

³ De acuerdo con la información que suministra CONFECOOP en su publicación sobre el sector cooperativo colombiano 2.007, las entidades componentes del sector cooperativo, los cuales reportan información son 9.503, número éste que en su gran mayoría están bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, número al cual hay que restarle las que están sometidas a vigilancia, control e inspección de otras superintendencias.

La Ley en su artículo 35 le señaló como objetivos y finalidades los siguientes:

- Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.
- Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de economía solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.
- Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.
- Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.
- Supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas.

Por otro lado, el artículo 36° de la citada Ley consagra sus funciones cuya síntesis es la siguiente:

- Verificar la observancia de las disposiciones que sobre estados financieros dicte el Gobierno Nacional.
- Establecer el régimen de reportes socioeconómicos periódicos u ocasionales que las entidades sometidas a su supervisión deben presentarle.
- Fijar las reglas de contabilidad a que deben sujetarse las entidades bajo su supervisión.
- Realizar, de oficio o a solicitud de parte interesada, visitas de inspección a las entidades sometidas a supervisión, examinar sus archivos, para determinar su situación socioeconómica y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar para subsanar las irregularidades observadas en desarrollo de las mismas.
- Interrogar bajo juramento a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de hechos relacionados con la administración, con la fiscalización o, en general con el funcionamiento de las entidades sometidas a su supervisión.
- Imponer sanciones administrativas personales a los integrantes de los órganos de administración y vigilancia, con una multa hasta de 200 salarios mínimos a favor del Tesoro Nacional y exigir la remoción inmediata del infractor.
- Imponer sanciones administrativas institucionales con una multa a favor del Tesoro Nacional de hasta 200 salarios mínimos, graduándola a su

juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores.

- Ordenar la remoción de directivos, administradores, miembros de juntas de vigilancia, representantes legales, revisor fiscal y funcionarios o empleados de las organizaciones solidarias sometidas a su supervisión cuando se presenten irregularidades que así lo ameriten.
- Decretar la disolución de cualquiera de sus entidades vigiladas, por las causales previstas en la ley y en los estatutos.
- Realizar los actos de registro e inscripción.
- Ordenar la cancelación de la inscripción en el correspondiente registro del documento de constitución de una entidad sometida a su control, inspección y vigilancia o la inscripción que se haya efectuado de los nombramientos de sus órganos de administración, vigilancia, representantes legales y revisores fiscales, en caso de advertir que la información presentada para su inscripción no se ajusta a las normas legales o estatutarias.
- Ordenar las modificaciones de las reformas estatutarias adoptadas por las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, cuando se aparten de la ley.
- Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.
- Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las entidades supervisadas, por parte de quienes acrediten un interés legítimo con el fin de establecer eventuales responsabilidades administrativas y ordenar las medidas que resulten pertinentes.
- Absolver las consultas que se formulen en asuntos de su competencia.
- Desarrollar acciones que faciliten a las entidades sometidas a su supervisión el conocimiento sobre su régimen jurídico.
- Asesorar al Gobierno Nacional en lo relacionado con las materias que se refieran al ejercicio de sus funciones.
- Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.
- Definir internamente el nivel de supervisión que debe aplicarse a cada entidad y comunicarlo a ésta en el momento en que resulte procedente.
- Convocar de oficio o a petición de parte a reuniones de Asamblea General cuando no se hubieren cumplido los procedimientos a que se refiere el artículo 30 de la Ley 79 de 1988 y se hubieren cometido irregularidades

graves en la administración que deban ser conocidas o subsanadas por el máximo órgano social.

- Autorizar la fusión, transformación, incorporación y escisión de las entidades de la economía solidaria sometidas a su supervisión.
- Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.
- Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar.

Igualmente el artículo que determina las funciones, establece en su parte final que en desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá apoyarse parcialmente, para la obtención de colaboración técnica, en organismos de integración de las entidades de economía solidaria, en instituciones auxiliares de la Economía Solidaria o en firmas especializadas.

La Ley 454 de 1.998 consagró que el Gobierno Nacional podrá determinar niveles de supervisión para el ejercicio de sus funciones, lo cual se reglamentó por medio del Decreto 2159 de 1.999 que estableció tres niveles de supervisión, siendo el primero el más exigente y que se aplica a las entidades cooperativas financieras y a las de mayor volumen de operaciones, reduciéndose las exigencias para las de segundo y tercer nivel en su orden.

En materia de recursos para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el artículo 37 de la Ley 454 de 1.998, inicialmente establecía que las entidades de economía solidaria sujetas a su acción contribuirían en un 50% de dichos gastos y en proporción a los activos de éstas. Posteriormente el artículo 99 de la Ley 795 de 1.999 eliminó este límite y en su defecto señaló diferentes fuentes de recursos para atender los gastos así:

- La tasa de contribución impuesta a las entidades vigiladas según el monto de sus activos; recursos transferidos del Presupuesto General de la Nación; los que se obtengan por la venta de publicaciones.
- Los originados en la venta o arrendamiento de los sistemas de información y programas de computación diseñados y desarrollados por la entidad; la venta de pliegos de licitación o de concurso de méritos, de fotocopias, certificaciones o constancias.
- Los aportes, subvenciones o donaciones que reciba para el cumplimiento de sus fines.
- Los cánones recibidos por concepto de arrendamiento de activos.
- Los intereses y rendimientos y demás beneficios que reciba por el manejo de sus recursos propios, y por los demás ingresos que sean reconocidos por las leyes.

Mediante el Decreto 1401 de 1.999 se estableció la estructura de la Superintendencia y las funciones de sus diferentes dependencias. La organización básica está establecida en la siguiente forma:

El Despacho del Superintendente tiene a su cargo una oficina asesoría jurídica, otra de planeación y sistemas y una tercera de control interno.

Existe una Superintendencia Delegada para la supervisión de las organizaciones de la economía solidaria con actividad financiera, que de conformidad con la Ley 454 recibe asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.

También hay otra Superintendencia Delegada para ejercer la supervisión de las demás entidades de la economía solidaria diferentes a las que ejercen actividad financiera.

Está previsto el funcionamiento de una Secretaría General como alta dependencia ejecutiva complementaria de las dos superintendencias delegadas.

Como órganos asesores y coordinadores están previstos un comité de dirección y otro de coordinación del sistema de control interno, así como una comisión de personal.

4.1.2. Superintendencia Financiera

Antes de expedirse la Ley 79 de 1.988 o Ley Cooperativa, los organismos cooperativos de segundo grado de carácter financiero y las entidades cooperativas de seguros estaban sometidos al control de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). Con la citada Ley se confirmó dicha sujeción, haciéndola extensiva a todas las instituciones financieras de naturaleza cooperativa que el sector cooperativo pudiera organizar, con excepción de las cooperativas de ahorro y crédito y de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales, que continuaron sometidas a la supervisión del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP.

La Ley 454 de 1.998 mantuvo la anterior orientación legal, pero adicionó al control de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), la supervisión de las cooperativas financieras facultadas para captar ahorros de terceros, que en la actualidad tan solo son 7⁴.

La inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera se extiende también a los organismos cooperativos de seguros con que cuenta el movimiento cooperativo, La Solidaria Seguros y La Equidad Seguros, divididos en empresas de seguros de vida y generales, y sobre un organismo cooperativo financiero de grado superior, Coopcentral.

Resultaría muy extenso identificar las funciones y estructura administrativa de la Superintendencia Financiera de Colombia, que está contenida en el ya referido Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por lo cual nos limitamos a señalar que existe un superintendente delegado para la supervisión institucional, que a su vez tiene otros superintendentes delegados para los diversos tipos de entidades que la Superintendencia Financiera controla, a los cuales quedan adscritos los organismos cooperativos de acuerdo con la actividad que ejercen, que pueden ser de administraciones de fondos de pensiones, cesantías y fiduciarias, intermediarios financieros, aseguradoras e intermediarios de seguros y reaseguros e intermediarios de valores.

⁴ Datos tomados de la Revista “Sector Cooperativo colombiano 2007. Un sector en movimiento” publicada en mayo de 2.008 por la Confederación Colombiana de Cooperativas CONFECOOP”. Bogotá, p 72

4.1.3. Superintendencia Nacional de Salud

La Ley 100 de 1.993 creó la Superintendencia Nacional de Salud y le asignó como su primera función, la inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para cumplir con ésta y demás funciones la Superintendencia está estructurada por el despacho del Superintendente de cual dependen las oficinas llamadas: “de asesoría jurídica”, “de asesoría de planeación”, “de control interno” y “de tecnología de información”, así como la secretaría general. Existen igualmente bajo su mando, cinco superintendencias delegadas, las tres primeras orientadas a la función jurisdiccional y de conciliación, las medidas especiales, y, la protección al usuario y la participación ciudadana y la cuarta, a la atención en salud de la cual dependen dos direcciones generales, la de aseguramiento y la de prestación de servicios de salud.

La quinta y última superintendencia delegada se encarga de la generación y gestión de los recursos económicos para salud y de ésta dependen la dirección general para la inspección y vigilancia de los generadores de los recursos de salud y la dirección general para la inspección y vigilancia de los administradores de recursos de salud. Estas dos direcciones ejercen su función de supervisión a los organismos cooperativos: la primera de ellas a las 61 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de naturaleza cooperativa y la segunda a las 4 Entidades Promotoras de Salud EPS de propiedad cooperativa (Salucoop, Cafesalud, Cruz Blanca y Coomeva) y 3 Entidades Promotoras de Salud administradoras del régimen subsidiado que son de naturaleza cooperativa (Coopsalud, Comparta y Ecoopsos)⁵.

4.1.4. Superintendencia de Puertos y Transporte

Esta Superintendencia que tiene como objeto inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos, actos administrativos que regulen todos los modos de transporte, cuenta en su estructura con el Superintendente de Puertos y Transportes de quien dependen tres superintendencias delegadas: de puertos, de concesiones e infraestructura y de tránsito y transporte, así como una Secretaría General.

⁵ CONFECOOP, Op cit, p. 83

Según el Decreto 1016 de 2.000 que modificó la estructura de esta Superintendencia, le definió las funciones asignadas a la superintendencia delegada de tránsito y transporte, la cual tiene como dos de sus finalidades, las de velar por el cumplimiento de los principios de libre acceso, calidad y seguridad, en la prestación del servicio de tránsito y transporte, y ejecutar la labor de inspección, vigilancia y control en relación con tránsito y transporte, las cuales cobijan a las 880⁶ cooperativas de transporte que existen en el movimiento cooperativo colombiano.

4.1.5. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Esta Superintendencia por disposición del Decreto 2355 de 2.006 tiene como función ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada. Su estructura cuenta con el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada de quien dependen, entre otras instancias, el Superintendente Delegado para la operación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, el Superintendente Delegado para el control y la Secretaría General.

La última de las superintendencias delegadas ejerce la inspección, vigilancia y control sobre 46⁷ cooperativas de vigilancia y seguridad privada que existen en el país.

4.1.6. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Esta superintendencia tiene entre otras funciones las de vigilar y controlar que las entidades que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios cumplan con la ley 142 de 1.994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, con sus normas reglamentarias y las que expidan las comisiones de regulación investigar las irregularidades que se presenten en las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y sancionar las entidades encargadas de prestar servicios públicos domiciliarios cuando no cumplen las normas a que están obligadas.

A su vez el decreto 1359 de 1.998, estableció que a partir del 27 de julio de 1.998 la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios debía asumir

⁶ CONFECOOP, Op cit, p. 134

⁷ CONFECOOP, Op cit, p 112

el control y vigilancia del objeto social y de actividad cooperativa de las instituciones de economía solidaria que desarrollan en forma principal o especializada la prestación de servicios públicos domiciliarios, con las mismas facultades con que cuenta el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP (hoy DANSOCIAL) que estaban sometidas a su inspección, control y vigilancia.

Esta Superintendencia cuenta en su organigrama entre otras instancias, con el despacho del superintendente de quien dependen tres superintendencias delegadas: para energía y gas natural, para aseo, acueducto y alcantarillado y para comunicaciones. Estas dos últimas supervisan las cooperativas de recicladores de desechos en Bogotá y de profesionales que prestan servicios de comunicaciones en Antioquia.

4.2. Organismos de fomento

4.2.1. Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria

La Ley 454 de 1.998 transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativa DANCOOP, en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria DANSOCIAL, con el objetivo de dirigir y coordinar la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia con las siguientes funciones:

- Formular la política del Gobierno Nacional con respecto a las organizaciones de la Economía Solidaria dentro del marco constitucional.
- Elaborar los planes, programas y proyectos de fomento, desarrollo y protección del Estado con respecto a las organizaciones de la economía solidaria y ponerlos a consideración del Departamento Administrativo Nacional de Planeación.
- Coordinar las políticas, planes y programas estatales para el desarrollo de la economía solidaria, entre las diversas entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital o municipal, así como frente a las funciones específicas que dichas instituciones públicas realicen en beneficio de las entidades de la economía solidaria y en cumplimiento de sus funciones.

- Procurar la coordinación y complementación de las políticas, planes, programas y funciones del Estado relacionadas con la promoción, fomento y desarrollo de la economía solidaria, con respecto a similares materias que tengan establecidas las entidades de integración y fomento de dicho sector, o las que adelanten otras instituciones privadas nacionales o internacionales, interesadas en el mismo.
- Coordinar redes intersectoriales, interregionales e interinstitucionales para la promoción, formación, investigación, fomento, protección, fortalecimiento y estímulo del desarrollo empresarial, científico y tecnológico de la economía solidaria.
- Adelantar estudios, investigaciones y llevar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de las organizaciones de la economía solidaria y de su entorno, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.
- Promover la creación y desarrollo de los diversos tipos de entidades de economía solidaria, para lo cual podrá prestar la asesoría y asistencia técnica, tanto a las comunidades interesadas en la organización de tales entidades, como a estas mismas.
- Impulsar y apoyar la acción de los organismos de integración y fomento de las entidades de la economía solidaria, con los cuales podrá convenir la ejecución de los programas.
- Divulgar los principios, valores y doctrina por los cuales se guían las organizaciones de la economía solidaria y promover la educación solidaria, así como también la relacionada con la gestión socio-empresarial para este tipo de entidades.
- Identificar, coordinar e impulsar los recursos a nivel interinstitucional e intersectorial.
- Organizar los procesos de inducción y educación en la práctica de la economía solidaria y expedir certificados de acreditación.

Por otro lado el Decreto 2350 de 2.003 que reglamenta la Ley 743 de 2.002 relacionada con actividades comunales, establece como otra de las funciones del DANSOCIAL en su artículo 29 que éste deberá fomentar, apoyar y promover la constitución y desarrollo de empresas y/o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales.

Igualmente, el Decreto 4290 de 2.005 que reglamenta la Ley 20 de 2.001, relacionada con actividades de voluntariado, consagra en su artículo 5º como misión del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria

DANSOCIAL frente al voluntariado, desarrollar proyectos de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento dirigidos a las Organizaciones de Voluntariado, ODV, y a las Entidades con Acción Voluntaria, ECAV, inscritas en el Sistema Nacional de Voluntariado.

La Ley 454 de 1.998 en su artículo 32 determinó la estructura general del DANSOCIAL, facultando al gobierno nacional para desarrollarla y asignar las funciones de las distintas dependencias pudiendo reordenar las establecidas en este artículo o crear nuevas.

Con base en las anteriores facultades, el gobierno nacional expidió el Decreto 1566 del 2.000 adoptando la estructura completa de DANSOCIAL y señalando las funciones de las respectivas dependencias. Posteriormente el Decreto Reglamentario 1798 de 2.003 modificó nuevamente la estructura de este Departamento, derogando el Decreto del año 2.000.

Con base en este último Decreto se establece que el DANSOCIAL para el desarrollo de sus funciones contará con la siguiente estructura: un despacho de director con una oficina de asesoría jurídica, un despacho del subdirector con una oficina de control interno, una dirección de planeación y de política e investigaciones y una dirección de desarrollo de las organizaciones solidarias. Como órganos internos de asesoría y coordinación están conformados: un comité sectorial de desarrollo administrativo, un comité de coordinación del sistema de control interno y una comisión de personal.

4.2.2. Fondo de Fomento de la Economía Solidaria FONES. (Inoperante)

La Ley 454 de 1.998 consagró en el Capítulo Segundo del Título II, la creación del Fondo de Fomento de la Economía Solidaria FONES como un organismo con personería jurídica, patrimonio propio y naturaleza solidaria vinculado al Departamento Nacional de la Economía Solidaria y sometido al control de la Superintendencia de la Economía Solidaria, como se indicó en el numeral 3.2.

Las funciones que la Ley le estableció al FONES son las de: otorgar créditos para proyectos de desarrollo de las entidades de economía solidaria inscritas; administrar los recursos a su disposición; fomentar las organizaciones

solidarias de producción y trabajo asociado y fortalecer las organizaciones de la economía solidaria más pequeñas con créditos solidarios.

Igualmente la Ley estipuló que el FONES, se constituirá con los aportes privados de sus miembros del sector solidario y con las apropiaciones que se le asignen en el Presupuesto Nacional según lo determine el Gobierno, para lo cual tendrá facultades especiales con el fin de dar cumplimiento a la Constitución Política en sus artículos 58, 333 y concordantes, permitiendo que las organizaciones de la economía solidaria destinen una parte de los fondos de educación y solidaridad como aportes a este Fondo.

A la fecha esta institución no ha iniciado operaciones debido a que el Estado no ha hecho asignaciones presupuestales para conformar el aporte social y en consecuencia tampoco las organizaciones solidarias se han preocupado por integrar recursos patrimoniales a la misma.

5. Principales problemas jurídicos de las cooperativas

5.1. Fusión inadecuada de disposiciones legales cooperativas con normas de otras asociaciones solidarias y disposiciones del derecho administrativo público

Hasta cuando se expidió la Ley 454 de 1.998, las normas cooperativas que se habían dictado desde el año 1.931 se referían únicamente a disposiciones que regulaban sólo a los organismos cooperativos, adoptándose por separado leyes o decretos leyes para establecer las normas regulatorias de otras formas asociativas y las relacionadas con la supervisión del Estado a los organismos cooperativos y solidarios, con lo cual no se confundía la Ley Cooperativa con otras disposiciones legales de derecho privado y de derecho administrativo público.

La citada Ley 454 vino a crear esa fusión que consideramos inadecuada pues dentro de un mismo texto legal hay tres tipos de normas diferentes: el primero contenido en los Títulos I, II y V relacionados con las organizaciones de economía solidaria y los organismos de apoyo a éstas; el segundo tipo de disposiciones se encuentra en el Título III, donde se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANSOCIAL y

se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, instituciones estas estatales y que en consecuencia las normas que la regulan son de derecho público, y el tercer tipo de normas está contenido en el Título IV donde se regula la actividad financiera cooperativa, disposiciones que son propias de la legislación cooperativa, sin perjuicio de anotar que en el Título V también hay normas que sólo aplican para cooperativas y no para todas las formas asociativas solidarias.

La anterior fusión inadecuada tuvo su origen en el hecho que por economía en el proceso de tramitación en el Congreso de la República y por la premura del Gobierno Nacional en crear la Superintendencia de la Economía Solidaria y dictar normas para regular la actividad financiera cooperativa que estaba en crisis, terminaron por fusionarse dos proyectos de ley diferentes, que a la postre resultaron ser tres cuando uno de los senadores ponentes aprovechó el trámite de esta Ley para incluir los temas relacionados con el marco conceptual de la economía solidaria y sus organismos de apoyo que se venían considerando en forma independiente.

El problema que se crea con esta fusión no es en extremo grave pues por fortuna, las disposiciones legales correspondientes a diferentes ramas del Derecho están separadas por Títulos dentro de la misma ley, pero ello afecta la unidad jurídica y conceptual de la Ley y el manejo funcional y didáctico de la misma, por lo cual resulta recomendable que para una futura reforma se separen en leyes diferentes los temas y regulaciones jurídicas antes indicadas, para que exista plena independencia entre la ley marco de las formas de economía solidaria, la ley cooperativa y la ley de derecho público que regula el organismo de control de las entidades de la economía solidaria.

5.2. Deficiente estructuración de la Ley Cooperativa

Al analizar tanto la estructura y división interna de la Ley Cooperativa (79 de 1.988), como el contenido de la misma y el de las normas complementarias sobre actividad financiera cooperativa comprendidas en la Ley 454 de 1.998, se aprecia algunas deficiencias que vale la pena evidenciar para una futura reforma.

- En el Título I, denominado “El acuerdo cooperativo”, no resulta la más apropiada, puesto que éste sólo se refiere como lo señala el artículo 3º

de la Ley, al contrato para crear el organismos cooperativo y este Título abarca todo lo relacionado con la naturaleza, definición, clases, constitución, reconocimiento, administración, vigilancia y demás aspectos del régimen interno de las cooperativas; luego resultaba más apropiado denominarlo “De as cooperativas” o “De la constitución y régimen interno de las cooperativas”.

- Los Capítulos VII y VIII del Título I denominados “Clases de cooperativas” y “disposiciones especiales aplicables a algunos tipos de cooperativas”, rompen la secuencia de los temas de este Título; hubiera sido más aconsejable incorporar los artículos del Capítulo “Clases de cooperativas” al primer Capítulo relativo a los aspectos generales, o que el Capítulo VII pasara a ser II, puesto que los diversos tipos de cooperativas tienen que ver con las modalidades del Acuerdo Cooperativo y la referencia a clases de cooperativas debe ser inicial en el Título y no intermedia a éste.
- EL Capítulo VIII, que trata de temas internos solo aplicables a algunos tipos de cooperativas, debería haber quedado al final del Título, puesto que una vez explicado todo el régimen interno de las cooperativas, es conveniente precisar ciertas particularidades de algunas modalidades de ellas. Igualmente, los artículos 69, 75 y 83, que establecen los derechos particulares o beneficios otorgados a las cooperativas de educación, transporte y vivienda y que corresponden a temas de fomento, deberían estar en el Título III, Capítulo II “De los derechos y exenciones”, incorporando en éste el artículo 137 que obliga a la industria y al comercio venderles a las cooperativas y el cual de manera general repite las disposiciones de los artículos antes citados.
- Todo el Capítulo X del Título I, denominado “De la integración cooperativa”, debería haber sido parte del Título II que trata del sector cooperativo, en razón a que el contenido de los artículos de dicho Capítulo se refieren a organismos de segundo grado, instituciones auxiliares, convenios entre cooperativas y organismos de tercer grado, en tanto que en el Título II aunque estos organismos se nombran, solo se desarrollan, en una forma incompleta las instituciones auxiliares, que como se anotó, ya se había ocupado de ellas el referido Capítulo X.⁸

⁸ GUARIN T, B. R., JARAMILLO, F de P & URIBE, C. Crítica de la Legislación Cooperativa. (Ley 79 de 1988). Fondo Nacional Universitario, Bogotá, 1.991

- El Capítulo Primero de la Ley 454 de 1.998 denominado “Condiciones para el ejercicio de la actividad financiera”, constituye una adición y complementación del Capítulo XI de la Ley 79 de 1.988 sobre actividades financieras y de los bancos cooperativos, no obstante lo anterior sólo el artículo 39 de la Ley 454 de 1.998 modifica el primer artículo de citado Capítulo, esto es el 99 y el resto de artículos no se integran a la Ley Cooperativa.

5.3. Inclusión en la Ley Cooperativa de normas que por su extensión corresponden a legislaciones especiales y exceso de la función de los decretos reglamentarios

Cuando una clase o tipo de cooperativa requiere o logra un desarrollo legal importante, resulta conveniente que éste no se consagre dentro de una ley general de cooperativas, sino que busque convertirse en una ley especial o que forme parte de una división muy clara de una ley que se configure como un estatuto o código, para que pueda existir no solo mayor claridad jurídica, sino también presentación técnica y didáctica.

En la actual Ley Cooperativa Colombiana ya existen desarrollos legales importantes frente a dos tipos de organismos cooperativos, por un lado, los de actividad financiera y aseguradora y por otro, las cooperativas de trabajo asociado, organizaciones éstas que se aprecia tendrían mayor claridad en su regulación jurídica si las normas que las rigen están contenidas en leyes especiales, dentro de las cuales debe quedar claramente consagrada la sujeción de estas entidades a la ley general de cooperativas.

Por la anterior vía de desarrollos legislativos especiales para diversos tipos de cooperativas, no solo se podría impulsar el avance de cooperativas especializadas que actualmente no tienen importante presencia en el movimiento cooperativo, pues carecen de disposiciones especiales que las pueden ayudar a ampliarse a la par que con normas particulares para tipos especiales de cooperativas el Derecho Cooperativo, sino se torna más autónomo e importante.

Otro efecto favorable que tiene el tratar de desarrollar leyes especiales para algunos tipos de cooperativas, sería el evitar la tendencia a dictar decretos reglamentarios que más que desempeñar la función meramente procedimental

que ellos tienen para garantizar el cumplimiento de la ley, terminan por llenar vacíos de leyes generales, expidiendo normas que lejos de ser reglamentarias son desarrollos de la ley que solamente pueden darse a través de otra ley y no en disposiciones de menor jerarquía y de función meramente reglamentaria, problema éste que también se evidencia en Colombia, como consecuencia de la expedición de numerosos decretos reglamentarios que fueron relacionados en el texto de este documento, muchos de los cuales están excedidos en su función.

5.4. Inoperancia de buena parte de las consagraciones relacionadas con el fomento a los organismos cooperativos contenidos en las leyes 79 de 1.988 y 454 de 1.998

Frente a lo expuesto en este documento en los numerales 3.2 sobre consagraciones legales relacionadas con el fomento económico de las cooperativas y en el 4.2 alusivo a los organismos estatales de fomento cooperativo, es necesario aclarar que en la práctica dicho apoyo no se materializa debido a que el Estado no proporciona recursos presupuestarios para llevar a cabo lo dispuesto en las normas, además del hecho que no hay una clara voluntad, interés y decisión política para llevar adelante estas consagraciones y generar sinergias entre las diferentes instituciones del Estado en procura del desarrollo y fomento de las organizaciones cooperativas y en general de naturaleza solidaria, salvo en lo relacionado con los ya muy reducidos tratamientos tributarios favorables que por el carácter impositivo de estas normas se cumplen.

Por lo anterior, el cooperativismo para resolver este problema debe analizar a fondo la posibilidad de buscar mecanismos o procedimientos legales para demandar la observancia de estas disposiciones de fomento o ser plenamente conciente de su inoperancia y en tal sentido renunciar a las acciones de cumplimiento y buscar su derogatoria o simplificar estas normas para que queden consagradas sólo las que sean operantes.

6. Legislación cooperativa desde la perspectiva del género

Aunque la participación de la mujer en el movimiento cooperativo colombiano ha crecido significativamente, no existe norma alguna o disposición

específica en la legislación cooperativa que busque favorecer una perspectiva de género en las cooperativas.

Por otro lado, en la redacción de los textos legales que regulan la actividad de los organismos cooperativos no existe cuidado alguno para introducir la referencia a los géneros y por el contrario en ella prima el masculino para determinar el nombre de los cargos.

En cuanto a legislación de género, no relacionada directamente con las cooperativas, vale la pena señalar en su orden, que la Ley 82 de 1.993 otorgó especiales prerrogativas a las mujeres cabeza de familia, disposición ésta que fue modificada recientemente mediante la ley 1232 de 2.008, la cual consagra la noción de “Jefatura Femenina de Hogar” como categoría social de los hogares, derivada de los cambios socio demográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar. En concordancia con lo anterior, establece que es Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

Igualmente establece la creación de un Fondo Especial adscrito al Ministerio de la Protección Social, al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades, de las mujeres cabeza de familia que se encuentran en situación de pobreza manifiesta o que bajo determinadas circunstancias haya tenido que asumir la carga socioeconómica del grupo familiar.

Además señala las siguientes prerrogativas entre otras: habrá tratamiento preferencial para el acceso al servicio educativo, de proyectos de cooperación internacional orientada a la educación inicial y preescolar y de préstamo de a los dependientes de mujeres cabeza de familia; fomento para el desarrollo de sus empresas; apoyo a las organizaciones sociales de mujeres para la consecución de vivienda; información y capacitación para garantizar el acceso al subsidio familiar de vivienda; flexibilización y apoyo crediticio, y atención preferente a las mujeres en situación de desplazamiento interno forzado por razones de la violencia que se vive en el país.

Igualmente, la Ley 731 de 2.002, dictó normas para favorecer a las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos, con el objeto de mejorar su calidad de vida y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. Para facilitar el acceso a los beneficios de esta Ley, así como a los instrumentos de política de desarrollo rural, se creó el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales FOMMUR.

Posteriormente, la Ley 823 de 2.003 dictó normas sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres en los ámbitos público y privado, y busca promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades, que les permitan participar activamente en todos los campos de la vida nacional y el progreso de la Nación; eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y el acceso a los bienes que sustentan el desarrollo democrático y pluricultural de la Nación e Incorporar las políticas y acciones de equidad de género e igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las instancias y acciones del Estado, a nivel nacional y territorial.

Para cada una de las orientaciones enunciadas la Ley concreta objetivos específicos siempre atendiendo las especificidades de las condiciones sociales, económicas y de desarrollo de las mujeres.

Indudablemente el hecho que esta disposición sea oriente a los ámbitos público y privado, aplica para que sea cumplida por las entidades estatales que ejercen funciones de supervisión y fomento del sector cooperativo, y sea una directriz para los organismos cooperativos que como se indicó, forman parte de las personas jurídicas de derecho privado.

Es importante anotar que con los recursos del FOMMUR, se han desarrollado actividades de capacitación a las mujeres rurales en temas de acceso al financiamiento, formulación y gestión de proyectos para la creación y fortalecimiento de formas asociativas, dentro de las cuales se encuentran las cooperativas, con asistencia técnica, desarrollo humano, participación ciudadana, planeación del desarrollo, liderazgo y equidad de género. Labores éstas a las cuales se ha vinculado en Departamento Administrativo de la Economía Solidaria DANSOCIAL.

7. Proyectos de reforma legal en trámite y perspectivas futuras de la legislación cooperativa

En la actualidad no existe proyecto de Ley alguno en trámite en el Congreso de la República que se refiera a temas de legislación cooperativa, como tampoco los organismos de integración del sector cooperativo están adelantando estudios o preparando pre-proyectos de reforma.

En cuanto hace relación a decretos reglamentarios, resulta difícil identificar si las numerosas entidades del gobierno y en especial las diversas superintendencias que ejercen la inspección, vigilancia y control sobre los organismos cooperativos, preparan disposiciones reglamentarias, pues como se aprecia en la extensa relación que hemos hecho de las normas vigentes, el gobierno en forma permanente, expide las citadas normas sin contar con las abundantes y más periódicas circulares instructivas y resoluciones generales que los organismos de supervisión producen en desarrollo de sus funciones y que buscan garantizar el oportuno cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como la sujeción a las medidas procedimentales y operativas que tales entidades dictan.