



## ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

### Dentro del Convenio ICA-EU

### INFORME NACIONAL DE COLOMBIA

#### I. Introducción:

El informe nacional de Colombia que ha dado respuesta al cuestionario fue realizado bajo el análisis minucioso de la normatividad nacional que abarca el sistema del cooperativismo en el país, este informe ha sido realizado por la experta nacional Olga Lucia Velásquez quien a través de su experiencia laboral de varios años ha trabajado por el sector cooperativo y solidario en el país, siendo Congresista promovió desde el escenario legislativo mecanismos que favorecieran al sector.

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Este análisis que se refleja en el informe abarcó 4 etapas de procedimiento metodológico, conformado de la siguiente manera: 1) compilación de la legislación nacional desde su ámbito general con la Constitución Política Nacional de Colombia, las leyes, los decretos ley y reglamentarios, 2) se realizó un compendio de los estudios más destacados y trabajos escritos que se han realizado sobre el cooperativismo y la economía solidaria hasta la actualidad, 3) se trabajó en un total de 4 sesiones con los expertos de COONFECOP para la elaboración del informe con los insumos previamente identificados y con los informes elaborados por parte de los asociados que enviaron respuestas a las preguntas de las partes II



y III del cuestionario; y 4) una vez finalizada la elaboración se debatieron las respuestas con COONFECOP y su equipo técnico con el fin de armonizar las respuestas con las necesidades identificadas por parte del sector y los involucrados, así como con el objetivo claro de la ACI frente a este proyecto.

En aras de realizar un análisis participativo, se envió un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional, este cuestionario fue enviado a todas las organizaciones miembros de Cooperativas de las Américas en Colombia, las respuestas a este cuestionario por parte de las organizaciones miembros era de carácter voluntario, se recibieron respuestas de las siguientes organizaciones: Banco Cooperativo CoopCentral, CODEMA Cooperativa del Magisterio, La Equidad Seguros, Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP), Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), Grupo Empresarial Cooperativo-Coomeva. Sus respuestas fueron analizadas y se halló conocimiento por parte de las organizaciones en cuanto a la normatividad histórica, la vigente, los desafíos y retos que el sector demanda en la actualidad

Es importante señalar que el ejercicio de autorevisión, retos y perspectivas del sector cooperativo en Colombia realizado, se convierte de manera positiva en un insumo actualizado que permite visualizar de manera clara, barreras, dificultades y bondades que el sistema ofrece en el país hasta la fecha.

Bajo el esquema guiado y propuesto por los expertos de la ACI quienes elaboraron el cuestionario se identificó los siguientes objetivos:

### **Objetivo General**

Analizar el marco regulatorio y normativo vigente existente en Colombia para el sector cooperativo y su impacto en el país.

### **Objetivos específicos:**

1. Identificar barreras existentes que no permiten el crecimiento y fortalecimiento del sector cooperativo en Colombia.
2. Establecer las definiciones conceptuales existentes en la legislación colombiana para el ecosistema del cooperativismo.
3. Identificar la visión de los actores que componen el ecosistema del cooperativismo en Colombia frente a la legislación vigente.



## II. La legislación nacional cooperativa: Colombia

### i. Contexto general

El marco normativo expuesto en la respuesta del cuestionario ha sido tomado desde el principio de jerarquía normativa que posee el Estado Colombiano y su relevancia para el ecosistema del cooperativismo en el país. La normatividad, que existente nos canaliza a los principios, fundamentos y derecho consagrados en la Constitución nacional de 1991, no obstante, el marco normativo posee una norma transversal que antecede la nueva carta fundamental, la Ley 79 de 1988 por medio de la cual se actualiza la legislación cooperativa y que aún a la fecha se mantiene activa y que es la base legal del actuar del cooperativismo.

Luego de la generación de la carta constitucional de 1991, el país reconoció la totalidad de los actores que confluyen en el ecosistema de la economía solidaria, de esta manera se establece la Ley 454 de 1998, marco jurídico que actualiza y modifica algunos conceptos y ámbitos de la Ley 79 de 1988 pero NO la deroga, dejándola así en firme y con plena autonomía para el cooperativismo.

Las cooperativas en Colombia se encuentran reguladas en la legislación nacional y se han enmarcado en principios fundamentales del Estado reflejado tanto en los objetivos constitucionales, así como leyes y decretos reglamentarios que han permitido la creación, coordinación, seguimiento del cooperativismo en el país. No obstante, esta normatividad, no se encuentra ajustada a los cambios constantes e innovadores que el sector demanda y no brinda una flexibilidad jurídica para lo cual en algunas ocasiones obstruyen el accionar del cooperativismo en la sociedad colombiana.

Los principios cooperativos se encuentran explícitos en la Ley 454 de 1998, su Artículo 4 señala lo siguiente: ...Principios de la Economía Solidaria. Son principios de la Economía Solidaria: 1. El ser bueno, su trabajo y mecanismos de cooperación tienen primacía sobre los medios de producción. 2. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua. 3. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora. 4. Adhesión voluntaria, responsable y abierta. 5. Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción. 6. Participación económica de los asociados, en justicia y equidad. 7. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva. 8. Autonomía, autodeterminación y autogobierno. 9. Servicio a la comunidad. 10. Integración con otras organizaciones del mismo sector. 11. Promoción de la cultura ecológica.

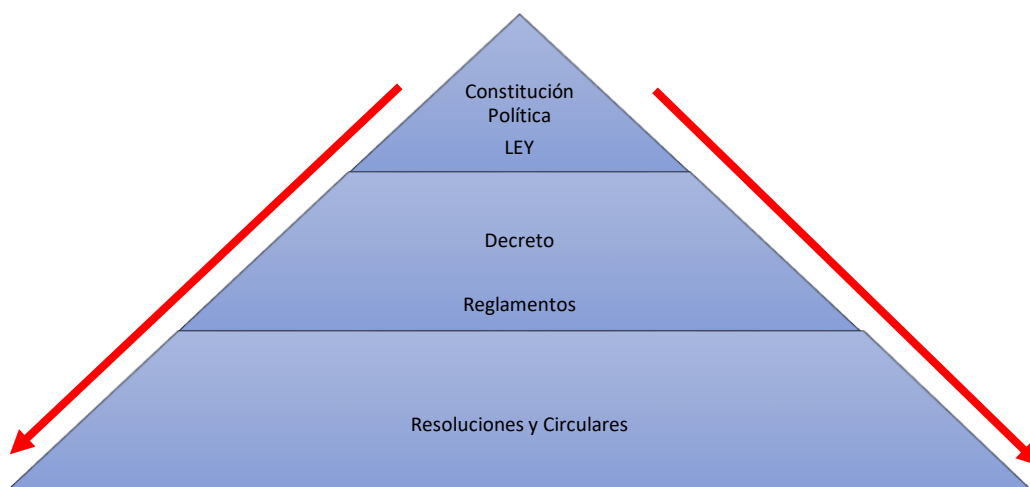
De esta manera, la legislación nacional colombiana se encuentra sincronizada de manera amable con los principios rectores del cooperativismo y se presentan como base fundamental



del que hacer del ecosistema como principios fundamentales de cualquier organización que cumpla con los requisitos.

Por otra parte, a manera de presentar un breve contexto regulatorio, es necesario entender que el ordenamiento jurídico colombiano posee una jerarquía normativa intrínseca más no explícita que se encuentra dentro de la Constitución Política, las normas constitucionales ocupan, sin discusión alguna, el lugar prevaleciente dentro de las demás normas existentes siendo estas la fuente de validez de las que le siguen en escala jerárquica, es decir, las de inferior categoría deben resaltar y estar en sincronía y armonía con las superiores. Con esto se puede inferir que existe un sistema normativo, en el cual confluyen de manera sincronizada un ordenamiento jurídico que es consecuente cada una de la normatividad con la superior hasta la inferior<sup>1</sup>. De igual manera prevalece la jerarquía con un orden de los poderes estatales (legislativo, ejecutivo y judicial) junto con el ordenamiento territorial ambos establecidos en la carta fundamental.

### Grafica 1. Ordenamiento normativo colombiano.



<sup>1</sup> Idea central tomada de la Sentencia Constitucional C-037/00 de la Corte Constitucional de Colombia. Ver en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-037-00.htm>.



## Resumen normativo:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley 79 de 1988</a></li> </ul>	<p>Por la cual se actualiza la legislación cooperativa -Art. 1: El propósito de la presente ley es dotar al sector cooperativo de un marco propicio para su desarrollo como parte fundamental de la economía nacional.</p>
<p><b>NOTA</b></p>	<p>La Ley 79 de 1988 es reglamentada por los siguientes Decretos Ley, que extienden y establecen particularidades de la norma</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Decreto Ley 1480 de 1989: Asociaciones Mutuales</a></li> </ul>	<p>Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las asociaciones mutualistas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Decreto Ley 1481 de 1989: Fondos de Empleados</a></li> </ul>	<p>Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Decreto Ley 1482 de 1989: Empresas de Servicios de Administración Pública</a></li> </ul>	<p>Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Constitución Política de 1991</a></li> </ul>	<p>Artículos: 1, 2, 25, 58, 60, 64, 333 y 363.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley 454 de 1998</a></li> </ul>	<p>Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones</p>



## ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

### a) Definición y objetivos de las cooperativas

Según lo mencionado la existencia de la Ley 79 de 1988, permite de manera transversal y clara comprender la definición que en Colombia se entiende, se regula y se manifiesta qué es el cooperativismo en el país: Artículo 4. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos: 1. Que establezca la irrepatriabilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial. 2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados para los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

Diferencias entre cooperativas de trabajo asociado y la sociedad mercantil

TIPO	COOPERATIVAS	SOCIEDAD MERCANTIL
<b>Régimen económico</b>	Patrimonio constituido por aportes sociales individuales en dinero o en especie	Patrimonio constituido en aportes de capital representado en acciones o cuotas sociales de acuerdo al tipo de sociedad
<b>Límite para adquisición de aportes</b>	El límite individual de aportes llega hasta el 10% un asociado y hasta el 49% una persona jurídica	El límite individual de aportes llega hasta el 99%, dependiendo del tipo de sociedad
<b>Responsabilidad de la administración</b>	Es administrada por los asociados	Los socios designan libremente sus administradores
<b>Régimen tributario</b>	Régimen tributario especial	Se paga impuesto a la renta
<b>Participación en las decisiones</b>	Un voto por cada asociado independientemente del monto de aporte	Los votos se dan en función del capital



<b>Distribución de las ganancias</b>	Son excedentes y se aplican según el régimen cooperativo	Son utilidades, se distribuyen en función del capital
<b>Acceso a la sociedad</b>	El ingreso y el retiro son voluntarios	Es privado y depende de los aportes de capital

Los tipos de cooperativa por actividad económica se encuentran establecidos en la misma ley 79 de 1988. Respecto a las normas específicas, existe normatividad relativa a las cooperativas de trabajo. Se encuentran los siguientes tipos:

<b>Cooperativas de Seguros</b>	<p><u>Ley 79 de 1988</u>, en sus artículos:</p> <p>ARTICULO 72. Los organismos de carácter cooperativo que presten servicios de seguros deberán ser especializados y cumplirán la actividad aseguradora principalmente en interés de sus propios asociados y de la comunidad vinculada a ellos.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 de la presente ley, cuando los servicios de previsión y solidaridad a que se refiera el artículo 65 de la presente ley requieran de una base técnica que los asimile a seguros, deberán ser contratos con organismos cooperativos especializados en este ramo, o con otras entidades aseguradoras legalmente establecidas, las entidades que actualmente los presten podrán continuar haciéndolo a menos que, requeridas por el organismo correspondiente del Estado, no demuestren su competencia técnica y económica para hacerlo.</p> <p>ARTICULO 73. Los aportes y las reservas técnicas de los organismos cooperativas de seguros, se destinarán a los bienes y depósitos necesarios para una eficaz operación y a inversiones en instituciones del sector cooperativo o del sector público, atendiendo en todo caso a la seguridad, liquidez y rentabilidad necesarias. ARTICULO 74. Los organismos cooperativos de seguros de acuerdo con la filosofía cooperativa, no estarán en principio sometidos a la intermediación de agencias, agentes o corredores de seguros. No obstante, los estatutos podrán disponer lo contrario.</p>
--------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



<p><b>Cooperativas de Transporte</b></p>	<p><b><u>Ley 79 de 1988.</u></b> <b>ARTICULO 75.</b> Las cooperativas de transportes serán separada o conjuntamente, de usuarios del servicio, trabajadores o propietarios asociados para la producción y prestación del mismo.</p>
<p><b>Cooperativas Agropecuarias, agroindustriales, Piscícolas y Mineras</b></p>	<p><b><u>Ley 79 de 1988,</u></b> en sus artículos: <b>ARTICULO 84.</b> Las cooperativas agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y mineras podrán ser de trabajadores o de propietarios de ambas modalidades y para su constitución les será aplicable lo dispuesto en el artículo 71 de la presente ley. <b>ARTICULO 85.</b> Las cooperativas agropecuarias podrán desarrollar sus actividades por medio de la explotación colectiva o individual de la tierra y los bienes vinculados a ella, dentro de la más amplia concepción contractual, pudiendo incluso celebrar contratos de fideicomiso con asociados o terceros.</p>
<p><b>Cooperativas Especializadas</b></p>	<p><b><u>Ley 79 de 1988.</u></b> <b>ARTÍCULO 62.</b> Serán cooperativas especializadas las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural. Estas cooperativas podrán ofrecer servicios diferentes a los establecidos en su objeto social, mediante la suscripción de convenios con otras entidades cooperativas.</p>
<p><b>Cooperativas multiactivas</b></p>	<p><b><u>Ley 79 de 1988.</u></b> <b>ARTÍCULO 63.</b> Serán cooperativas multiactivas las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica. Los servicios deberán ser organizados en secciones independientes, de acuerdo con las características de cada tipo especializado de cooperativa.</p>
<p><b>Cooperativas integrales</b></p>	<p><b><u>Ley 79 de 1988.</u></b> <b>ARTICULO 64.</b> Serán cooperativas integrales aquellas que en desarrollo de su objeto social, realicen dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.</p>
<p><b>Cooperativas de Consumo</b></p>	<p><b><u>Ley 79 de 1988.</u></b> <b>ARTÍCULO 66.</b> En las cooperativas especializadas de consumo, la vinculación deberá ser abierta a todas las personas que puedan hacer uso de sus servicios y que acepten las responsabilidades inherentes a la</p>





	<p>asociación. <b>ARTICULO 67.</b> Los artículos o productos a que se refiere el inciso segundo del Artículo 233 del Código Penal con referencia a las cooperativas, corresponde exclusivamente a los víveres, artículos o productos de primera necesidad obtenidos de cooperativas de consumo.</p>
<p><b>Cooperativas de Educación</b></p>	<p><b>Ley 79 de 1988.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 68.</b> Las cooperativas de educación serán de usuarios o de trabajadores y podrán atender los distintos niveles o grados de enseñanza, incluyendo la educación superior. Serán asociados los propios sujetos de la educación, si reúnen las condiciones del artículo 21 de la presente ley, o en caso contrario, los padres o acudientes. Aquellas cooperativas que asocien trabajadores de la educación serán consideradas como de trabajo asociado.</p> <p><b>ARTÍCULO 91.</b> Las actividades escolares de ahorro, consumo, suministro y demás servicios complementarios, tendrán una finalidad educativa y se realizarán por intermedio de talleres cooperativos, cuyo funcionamiento será reglamentado por el Ministerio de Educación Nacional de Cooperativas.</p>
<p><b>Cooperativas de Vivienda (Art. 76 a 83)</b></p>	<p><b>Ley 79 de 1988.</b> (Se encuentra establecido desde el art. 76 al 83)</p> <p><b>ARTICULO 76.</b> Las cooperativas de vivienda que tengan por objeto organizar y desarrollar conjuntos habitacionales de propiedad cooperativa, y en las cuales los asociados sean simultáneamente aportadores y usuarios del conjunto habitacional, podrán limitar la asociación al número de unidades de vivienda que contemple el programa.</p>
<p><b>Referente al empleo de los jóvenes</b></p>	<p><b>Ley 1780 de 2016:</b> Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 27. Educación económica y financiera, cooperativa y solidaria en el Sistema educativo.</b> Para avanzar en el propósito nacional de que la niñez y la juventud reciban educación económica y financiera, en todas las instituciones educativas, públicas y privadas, se impulsará en todos los ciclos educativos, la cultura de la solidaridad, y la cooperación, así como el desarrollo del modelo empresarial cooperativo y de la economía solidaria, como alternativa de asociatividad y emprendimiento cooperativo y solidario para la generación de ingresos, y la adecuada valoración de la economía. <b>PARÁGRAFO.</b> Se apoyarán las experiencias</p>



	de cooperativas escolares, como forma de emprendimiento cooperativo y como apoyo al proceso educativo en las áreas curriculares.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Nota:** En general cuando la normatividad regula el desarrollo de una actividad económica, la cual puede ser prestada por la figura jurídica cooperativa se encuentran disposiciones legales que deben ser observadas por esta.

Por ejemplo:

<p><b>Cooperativas de Salud</b></p> <p>Las cooperativas de este tipo no se encuentran establecidas en la Ley 79 de 1988</p>	<p><b>Ley 100 de 1993.</b> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones</p> <p><b>ARTÍCULO 181.</b> Tipos de Entidades Promotoras de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud podrá autorizar como Entidades Promotoras de Salud, siempre que para ello cumplan con los requisitos previstos en el artículo 180, a las siguientes entidades: Literales G y H:</p> <p>g. Las organizaciones no gubernamentales y del sector social solidario que se organicen para tal fin, especialmente las empresas solidarias de salud y las de las comunidades indígenas; h. Las entidades privadas, solidarias o públicas que se creen con el propósito específico de funcionar como Entidad Promotora de Salud.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Así mismo, se encuentran normas que reglamentan diversas actividades económicas y que son de obligatorio cumplimiento por cualquier tipo jurídico de empresa que las quiera prestar, por ejemplo: Estatuto tributario, normas de prestación de seguridad privada, estatutaria de servicios públicos, contratación pública, desarrollo rural, servicios de transporte, entre otros.

## b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

La constitución de una cooperativa, según la Ley 79 de 1988, se realiza mediante una asamblea de constitución, en la cual serán aprobados los estatutos y nombrados en prioridad los órganos de administración y vigilancia. El Consejo de Administración allí designado nombrará el representante legal de la entidad, quien será responsable de tramitar el reconocimiento de la personería jurídica. El acta de la asamblea de constitución será firmada por los asociados fundadores, anotando su documento de identificación legal y el valor de los aportes iniciales. El número mínimo de fundadores será de veinte, salvo las excepciones consagradas en normas especiales (10 para cooperativas de trabajo asociado, agrarias, mineras y 5 para precooperativas).



De igual manera, así como se permite la creación de nuevas cooperativas, la Ley 79 de 1988 permite su disolución, el Artículo 107 consagra la alternativa de la siguiente manera: Artículo 107. Las cooperativas deberán disolverse por una cualquiera de las siguientes causas:

1. Por acuerdo voluntario de los asociados, 2. Por reducción de los asociados a menos del número mínimo exigible para su constitución, siempre que esta situación se prolongue por más de seis meses, 3. Por incapacidad o imposibilidad de cumplir el objeto social para el cual fue creada, 4. Por fusión o incorporación a otra cooperativa, 5. Por haberse iniciado contra ella concurso de acreedores, y 6. Porque los medios que empleen para el cumplimiento de sus fines o porque las actividades que desarrollan sean contrarias a la ley, a las buenas costumbres o al espíritu del cooperativismo.

Dentro de la normatividad nacional se encuentran consagrados los principios democráticos de la nación, estos se ven previstos en la Ley 79 de 1988, en la norma se permite que mediante el estatuto de cada cooperativa se defina el vínculo asociativo según su Artículo 19, en el cual se expone la autonomía de las cooperativas en el numeral tercero: Numeral 3. Derechos y deberes de los asociados; condiciones para su administración, retiro y exclusión y determinación del órgano competente para su decisión.

Respecto al voto y con el ánimo de establecer el verdadero espíritu democrático, la misma Ley 79 de 1988 en su Artículo 33 establece: En las asambleas generales corresponderá a cada asociado un solo voto, salvo la excepción consagrada en el artículo 96 de la presente Ley. Los asociados o delegados convocados no podrán delegar su representación en ningún caso y para ningún efecto. Las personas jurídicas asociadas a la cooperativa participarán en las asambleas de éstas, por intermedio de su representante legal o de la persona que éste designe. El Voto No es delegable.

En su Artículo 96, se establece que: los organismos cooperativos de segundo y tercer grado deberán establecer en los estatutos el régimen del voto y representación proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones con la entidad, o a una combinación de estos factores, fijando un mínimo y un máximo que asegure la participación de sus miembros e impidan el predominio excluyente de algunos de ellos.

La legislación nacional prevé mediante el Decreto 1798 de 1998, que todas las cooperativas y actores que hacen parte de la economía solidaria realicen registro de sus actividades de manera obligatoria para su supervisión, control y seguimiento, el Artículo 1, señala: ...Registro y certificación de las entidades de la economía solidaria. Las cámaras de comercio continuarán ejerciendo la función de registro de los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esta formalidad y de certificación de existencia y representación legal



de las entidades de la economía solidaria de que trata el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, hasta tanto se organice la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Respecto a la admisión de nuevos miembros o “terceros” el estatuto de cada cooperativa define el vínculo asociativo según la Ley 79 de 1988 artículo 19, en el cual se expone la autonomía de las cooperativas en el numeral tercero: Derechos y deberes de los asociados; condiciones para su administración, retiro y exclusión y determinación del órgano competente para su decisión. En su Artículo 22 se establece que: La calidad de asociado de una cooperativa se adquiere 1, para los fundadores, a partir de la fecha de asamblea de constitución y 2, para los que ingresen posteriormente a partir de la fecha que sean aceptados por el órgano competente.

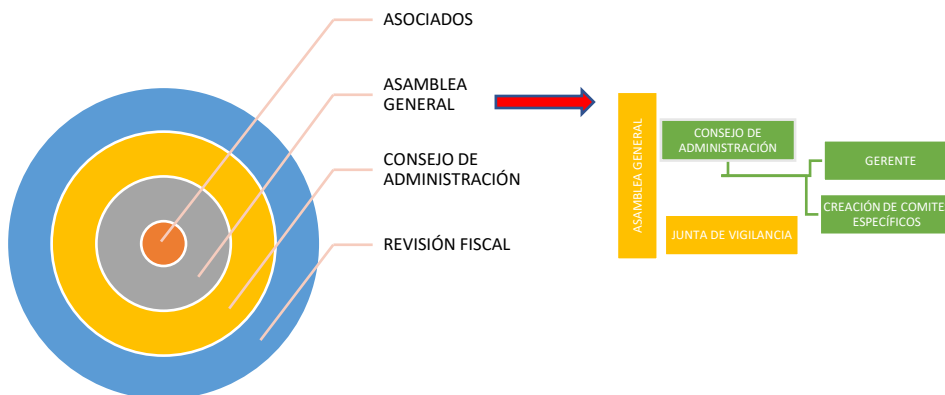
Por lo anterior, el vínculo de terceros depende de los estatutos de cada cooperativa. Si la cooperativa es de vínculo abierto puede entrar cualquier persona que cumpla con los requisitos señalados en el estatuto. Si es de vínculo cerrado, sólo podrán entrar las personas que cumplan con los parámetros de dicho vínculo cerrado. Ejemplo: Cooperativa de productores de leche. Sólo podrán entrar quienes acrediten la condición de productores de leche.

La normatividad de la Ley 79 de 1988, establece que cualquier miembro está en la libertad de retirarse cuando lo desee, el único requisito es formalizar la solicitud de retiro por escrito. La devolución de los aportes, este procedimiento está determinado por los estatutos de la cooperativa y su reglamento.



En cuanto a la estructura y organización de las cooperativas estas se encuentran establecidas de la siguiente manera:

### **ORGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y DE GOBERNANZA COOPERATIVA**



**Los asociados:** las cooperativas existen, primariamente, para satisfacer las necesidades de los asociados conforme a ciertos valores y principios que las definen como organizaciones singulares.

**La asamblea:** ella inviste como la máxima expresión de la democracia cooperativa, resulta necesario adjudicarle las decisiones de mayor importancia que hacen a la vida de la cooperativa y la elección de los órganos de administración y supervisión. De esa manera se preserva para el conjunto de los asociados pronunciarse acerca de las cuestiones de mayor relevancia institucional y empresarial previniendo conflictos y la existencia de zonas grises o indefinidas con relación a las atribuciones que corresponden, especialmente, al consejo de administración.

**El consejo de administración:** La primera condición para que el consejo de administración pueda cumplir su función consiste en que sea genuinamente representativo de los asociados, lo cual quiere decir que todos los que integran la cooperativa se sientan alentados a postularse a participar en este órgano, considerando dicha participación como un servicio a los demás y un honor personal.



**Voto:** En las asambleas generales corresponderá a cada asociado un solo voto, salvo la excepción consagrada en el artículo 96 de la presente Ley. Los asociados o delegados convocados no podrán delegar su representación en ningún caso y para ningún efecto. Las personas jurídicas asociadas a la cooperativa participarán en las asambleas de éstas, por intermedio de su representante legal o de la persona que éste designe. No es delegable. Artículo 96. los organismos cooperativos de segundo y tercer grado deberán establecer en los estatutos el régimen del voto y representación proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones con la entidad, o a una combinación de estos factores, fijando un mínimo y un máximo que asegure la participación de sus miembros e impidan el predominio excluyente de algunos de ellos.

Los administradores de las cooperativas, de los fondos de empleados y de las mutuales en cuanto a su responsabilidad, responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros. Lo anterior se aplica bajo las mismas disposiciones legales<sup>2</sup> que para las empresas mercantiles. Contempladas en el código del comercio<sup>3</sup>.

### c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

Toda cooperativa debe tener unos aportes sociales mínimos no reducibles durante la vida de la cooperativa y estos deben fijarse en el estatuto. Es posible establecer contribuciones diversas según el tipo de cooperativa, la capacidad económica de los asociados. Los porcentajes y periodicidad de los aportes se establecerán dentro de los estatutos. Respecto al capital suscrito el aporte es considerado capital de riesgo, cuando se retira el asociado se entrega, en principio el total de lo aportado. Para ello como lo menciona el artículo 19, numeral 10 de la Ley 79 de 1988, el estatuto de la cooperativa deberá establecer el procedimiento de dicha devolución o la cesión de dichos aportes.

Las cooperativas están sujetas al régimen fiscal en igualdad de condiciones a cualquier otra empresa comercial. En materia de renta y complementarios están sometidas a un régimen

<sup>2</sup> ARTÍCULO 200. <RESPONSABILIDAD DE ADMINISTRADORES. Los administradores responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros.

No estarán sujetos a dicha responsabilidad, quienes no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o de los estatutos, se presumirá la culpa del administrador. De igual manera se presumirá la culpa cuando los administradores hayan propuesto o ejecutado la decisión sobre distribución de utilidades en contravención a lo prescrito en el artículo 151 del Código de Comercio y demás normas sobre la materia. En estos casos el administrador responderá por las sumas dejadas de repartir o distribuidas en exceso y por los perjuicios a que haya lugar. NOTA: El banco cooperativo, las cooperativas financieras, y las de ahorro y crédito están obligadas por ley a tener un código de buen gobierno cooperativo y código de ética.

<sup>3</sup> Ver: – [DECRETO 410 DE 1971](#). “Por el cual se expide el Código de Comercio”.



tributario especial contenido en la Ley 1819 de 2016, artículo 142: las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%). El impuesto será tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. Las cooperativas realizarán el cálculo de este beneficio neto o excedente de acuerdo con la ley y la normativa cooperativa vigente. Las reservas legales a las cuales se encuentran obligadas estas entidades no podrán ser registradas como un gasto para la determinación del beneficio neto o excedente.

Por otro parte, es posible establecer contribuciones diversas por parte de los asociados según el tipo de cooperativa, la propia capacidad económica de los asociados. Los porcentajes y periodicidad de los aportes se establecerán dentro de los estatutos. De igual manera, la contribución puede ser vinculada especialmente en las cooperativas de producción y de comercialización.

La Ley 79 de 1988, establece en cuanto a la Redistribución y retorno lo siguiente:

Artículo 49. Los aportes sociales de los asociados quedarán directamente afectados desde su origen en favor de la cooperativa como garantía de las obligaciones que contraigan con ella. Tales aportes no podrán ser gravados por sus titulares en favor de terceros, serán inembargables y sólo podrán cederse a otros asociados en los casos y en la forma que prevean los estatutos y reglamentos.

Artículo 54. Si del ejercicio resultaren excedentes, estos se aplicarán de la siguiente forma: Un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un veinte por ciento (20%) como mínimo para el Fondo de educación y un diez por ciento (10%) mínimo para un Fondo de solidaridad.

El remanente podrá aplicarse, en todo o parte, según lo determinen los estatutos o la asamblea general, en la siguiente forma: 1. Destinándolo a la revalorización de aportes, teniendo en cuenta las alteraciones en su valor real, 2. Destinándolo a servicios comunes y seguridad social, 3. Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo, 4. Destinándolo a un Fondo para amortización de aportes de los asociados.

Artículo 56. Las cooperativas podrán crear por decisión de la asamblea general otras reservas y fondos con fines determinados. Igualmente podrán prever en sus presupuestos y registrar



en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo el ejercicio anual.

Por su parte, la misma normatividad establece para los retornos corporativos que: Se fortalece el capital de la cooperativa, tal y como, lo cita la Ley: Artículo 10. Las cooperativas prestarán preferencialmente sus servicios al personal asociado. Sin embargo, de acuerdo con sus estatutos podrán extenderlos al público no afiliado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo. En tales casos, los excedentes que se obtengan serán llevados a un Fondo social no susceptible de repartición.

Los socios inversores NO son permitidos por la normatividad pues, se salen del espíritu del cooperativismo contemplado en la normatividad legal vigente. Por otra parte, las cooperativas financieras y de ahorro y crédito, podrán emitir instrumentos financieros, solamente estas que están por su función determinadas para hacerlo.

#### **d) Otras características específicas**

Referente al control público o estatal, hay un sistema de supervisión y control por parte del Estado colombiano. Por regla general, esta función está a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria, cuyas funciones se encuentran descritas en la Ley 454 de 1998 en el artículo 36. En los casos de actividades económicas especializadas, la supervisión la ejerce la superintendencia relacionada con dicha actividad. (Salud, Vigilancia y seguridad privada, financiera, servicios públicos y transporte).

Por otra parte, en cuanto a la cooperación entre cooperativas según el artículo 5 de la Ley 79 en los numerales 5 y 10: Artículo 5°. Toda cooperativa deberá reunir las siguientes características:

5. Que se integre económica y socialmente al sector cooperativo.
10. Que se promueva la integración con otras organizaciones de carácter popular que tengan por fin promover el desarrollo integral del hombre.

### **III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas**

El aporte de ASCOOP, CODEMA, COOPCENRAL y Equidad Seguros, al igual que el de CONFECOOP, fueron cruciales para identificar las barreras que, hasta la fecha y según la legislación vigente y la interpretación que se realiza desde el ámbito político en el país, son las siguientes:

- Actividad financiera cooperativa: en la práctica no pueden pagar las mesadas pensionales pues se encuentran monopolizadas por la banca. Ley 700 de 2001.





- Las Sociedades mercantiles están exoneradas de pagar la parafiscalidad. Ley 1819 de 2016.
- No pueden recibir excedentes de liquidez temporales de Entidades públicas, estos van dirigidos a los Bancos tradicionales.
- Limitaciones de cierto tipo de contratación pública a cooperativas. Ley 80 de 1993.
- No se pueden presentar a licitaciones públicas en ciertos casos
- Barreras de carácter “políticas” por riesgo reputacional de interrelación con cooperativas de trabajo. Pues se asocia el cooperativismo con el movimiento sindical al ser parte de los trabajadores, estos movimientos en el país por aspectos históricos marcan los movimientos u asociaciones generadas por trabajadores.
- Ciertos créditos de fomento de banca pública no otorgan créditos o acceso a los mismos a las cooperativas puesto que en la mayoría de los casos los mencionados créditos públicos o fondos no estipulan contratos asociativos cuando se realizan se hacen bajo la figura de la deuda solidaria del total de los asociados
- El número mínimo para la creación de una cooperativa es de 20 asociados, contrario a las Sociedades Anónimas Simplificadas, que sólo se pueden crear con una persona.
- Existe un tratamiento regulatorio desigual, en algunos casos, entre las entidades financieras de carácter comercial (bancos, compañías de financiamiento) y las cooperativas financieras y de ahorro y crédito autorizadas por la ley para prestar servicios financieros, en virtud que algunas regulaciones sólo permiten que dichos servicios sean prestados por entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, dejando en esta forma por fuera a las cooperativas vigiladas por la Supersolidaria.
- NOTA: Confecoop – desde el año 2000 a la fecha ha identificado que han existido alrededor de 15 modificaciones legales y normativas que restringen la participación real en varios segmentos del mercado<sup>4</sup>.

Algunas actividades económicas sólo pueden prestarse por empresas que se encuentren reguladas por el Código de Comercio. Teniendo en cuenta que las cooperativas tienen un régimen jurídico diferente, quedan automáticamente excluidas para adelantar ese tipo de actividades.

<sup>4</sup> Ver en: [http://confecoop.coop/wp-content/uploads/2018/08/Politica\\_P\\_para\\_promover\\_el\\_cooperativismo.pdf?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=comunicoop\\_2251\\_una\\_politica\\_publica\\_para\\_el\\_cooperativismo\\_es\\_garantizarle\\_al\\_pais\\_mayor\\_inclusion\\_y\\_menos\\_desigualdad\\_confecoop&utm\\_term=2018-08-22](http://confecoop.coop/wp-content/uploads/2018/08/Politica_P_para_promover_el_cooperativismo.pdf?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=comunicoop_2251_una_politica_publica_para_el_cooperativismo_es_garantizarle_al_pais_mayor_inclusion_y_menos_desigualdad_confecoop&utm_term=2018-08-22). Consultado: noviembre 29 de 2019.



La ley 79 de 1988 es la mejor puesta en marcha de carácter innovador e incluyente para el cooperativismo que a la época de su creación tenía un enfoque visionario que ha permitido el desarrollo del cooperativismo en el país, no obstante, esta ley debe tener ciertas modificaciones y ajustes que reflejen la dinámica nacional y los ámbitos en los cuales las cooperativas pueden interactuar de manera efectiva y eficiente en el país.

**Como buenas prácticas incluidas y promovidas en la legislación colombiana podemos citar la existencia de:**

- El marco constitucional que señala el deber del Estado de promover, proteger y fortalecer las formas asociativas y solidarias de la propiedad.
- La declaratoria de interés público del modelo cooperativo, por mandato legal.
- La existencia de normas de regulación prudencial
- La promoción de Códigos de Buen Gobierno Cooperativo – Códigos de ética para cooperativas financieras y de ahorro y crédito (carácter obligatorio)
- El desarrollo de normas de administración del riesgo
- La existencia del Seguro de depósito
- La obligatoriedad de un sistema de reporte de información estadística, contable y financiera por parte de las cooperativas hacia el Estado.
- La existencia de una junta o comité de control social en las cooperativas.

La promoción de las cooperativas si se ha realizado pero su función y ejecución es de bajo impacto. No hay en la legislación incentivos, pero existen programas sociales y políticos del Estado colombiano que las promueve.

Para los asociados y los informes de las cooperativas participantes, se ha identificado que la legislación nacional vigente posee más barreras que beneficios, es decir, está más en contra que a favor del cooperativismo en el país. Esto debido por una parte a la falta de una institución fuerte con funciones coherentes y prácticas actuales que fortalezca el cooperativismo en el país y que se encuentre bajo una estructura relevante en la toma de decisiones, por ejemplo, una que existiera bajo el esquema de la Presidencia de la República.

#### **IV. Recomendaciones para mejorar el marco legal nacional**

Han existido cambios institucionales que deben ser generados con la mayor prontitud para el sector. Por una parte, el fortalecimiento institucional debe ser una prioridad inmediata donde la entidad que realiza fomento e implementación de política pública del sector dependa de la Presidencia de la República. Es necesaria la creación de un Departamento adscrito que pueda



generar incidencia, que pueda hacer coordinación interinstitucional en beneficio del sector, que genere lineamientos técnicos para el fortalecimiento para el ecosistema y que posea un presupuesto propio para el fomento del cooperativismo, la generación de estudios y documentos técnicos para la elaboración de lineamientos de política, proyectos y programas beneficiarían al ecosistema.

Se identificó a partir del diálogo con los miembros, el presidente de Confecoop y la experta, la necesidad de construir una política pública que promueva el cooperativismo en Colombia y que debe tener como base los siguientes criterios:

1. Política de Estado. Que involucre programas presidenciales, así como a los ministerios, departamentos administrativos y entes ejecutores, entre ellos, los de carácter financiero estatal
2. Acogida, adaptada y desarrollada en los niveles nacional, regional y local.
3. Transversal. Que integre los componentes multidimensionales del desarrollo (género, juventud, medio ambiente, inclusión, reducción de la desigualdad, entre otros). Es decir, que esté presente como enfoque en todas las demás políticas públicas. P.ej. política de género, política de reinserción, política de restitución de tierras, política de financiamiento de las mipymes, política educativa, etc
4. Integral. Debe acoger los diferentes campos de la sociedad, debido a la naturaleza del modelo cooperativo: social, económico, cultural y ambiental
5. De mediano y largo plazo. Debe trascender los períodos de gobierno y los planes de desarrollo.

Con el ánimo de propuesta generada por los miembros, al unísono de los anteriores criterios transversales de construcción de la política pública, esta misma debe en la forma contar con:

1. Contar con un marco legal y una institucionalidad pública que brinde seguridad jurídica y adecuados controles al desarrollo de la actividad socio empresarial cooperativa, acorde a su especial naturaleza.
2. Contar con adecuados estímulos a la actividad socio empresarial cooperativa desde las diferentes agencias gubernamentales, que permitan consolidar el portafolio de productos y servicios ofrecidos por estas organizaciones.
3. Contar con un adecuado nivel de conocimiento sobre el modelo socio empresarial cooperativo, de manera que los colombianos comprendan esta forma de hacer empresa, cuyo propósito es mejorar la calidad de vida de las personas.



4. Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo los lineamientos de política pública para promover y fortalecer las formas asociativas y solidarias de la propiedad, de manera que sea clara su aplicación transversal.
5. Expedir un documento Conpes que materialice los lineamientos de política pública contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que se garantice la asignación de recursos, la responsabilidad en las acciones y los mecanismos de verificación de cumplimiento.
6. Promover la definición de políticas públicas de promoción fomento y fortalecimiento de las cooperativas en los planes de desarrollo departamental y municipal.
7. Avanzar en la promoción de una cultura de la solidaridad, la cooperación y la ayuda mutua para construir ciudadanía, generar confianza en la sociedad, estimular cambios sociales y superar la polarización.
8. Reglamentar el artículo 27 de la Ley 1780 de 2016, de manera que los jóvenes colombianos adquieran los conocimientos necesarios para vincularse, de manera consciente y voluntaria, a iniciativas cooperativas y solidarias, como instrumento para alcanzar un mayor nivel de bienestar.
9. Permitir la conformación de cooperativas con un número mínimo de cinco (5) asociados, excepto para las cooperativas de ahorro y crédito y financieras
10. Revisar y adecuar en lo pertinente los trámites necesarios para la constitución de cooperativas de manera que se reduzcan al mínimo las cargas vinculadas al emprendimiento empresarial cooperativo.
11. Crear el Fondo de Promoción y Fomento Cooperativo, como un mecanismo parafiscal, administrado por el gremio, con el objeto de promover la creación, funcionamiento, asistencia técnica y consolidación de las cooperativas.
12. Promover los programas de compras estatales (municipales y departamentales) que apoyan a las cooperativas, con mecanismos como preferencias o puntos a favor de la producción cooperativa en las licitaciones públicas.
13. Expedir o adaptar las leyes que favorezcan el modelo cooperativo, para lo cual debe tomarse como referencia los marcos legales vigentes para pymes y mi-pymes, emprendimiento, juventud y género, entre otras.
14. Ajustar la legislación para permitir que las cooperativas tengan como asociados micro y pequeñas empresas con ánimo de lucro, siempre que dicha asociación sea conveniente para el cumplimiento del objeto social de la cooperativa y que con ella no se desvirtúe ni su propósito de servicio, ni el carácter no lucrativo de sus actividades.



## V. Conclusiones

Se considera necesario la realización de una medición compuesta de variables que se puedan evaluar anualmente para analizar las características propias del sector, por ejemplo: nuevas cooperativas en Colombia, número de afiliados, tipo de afiliados, sectores económicos y muestra del ecosistema, servicios ofrecidos y prestados, entre otros, pueden ayudar a visualizar de mejor manera, la aplicabilidad de la normativa y el crecimiento del ecosistema.

Complementario a la medición, es importante generar un vínculo más cercano cada uno de los socios en el país, podría ser muy útil, realizar talleres de discusión y encuestas dirigidas a fin de obtener un mayor universo de las visiones y perspectivas del sector en el país. Sin duda, estas medidas ayudarían a la metodología y otras fases del proyecto.

Avanzar hacia la modernización de la normatividad, reconociendo la naturaleza del sector como factor de inclusión, transformación productiva y cambio social, que garantice seguridad y estabilidad jurídica, tomando como referencia la Resolución 56/114 de la Asamblea General de la ONU de 2001 y la Recomendación N°193 de 2002 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas.

Mantener el régimen tributario especial para las cooperativas, tal como estaba antes de la Ley 1819 de 2016, es decir, con un régimen de exención del impuesto de renta. Manejo del 20% del excedente cooperativo hecho de manera autónoma por las propias cooperativas para aplicar en cupos y programas de educación formal.

En el caso que la reforma tributaria disminuya la tarifa del impuesto de renta para las empresas de carácter comercial, revisar, de manera proporcional, la tarifa o porcentaje que tendrán las cooperativas en el marco de su régimen tributario propio.

Dar un tratamiento a la carga parafiscal de las cooperativas igual al de otro tipo de empresas, en virtud de su aporte a la formalización y la creación de puestos de trabajo

Remover barreras de acceso u obstáculos normativos o administrativos que restringen la participación de las cooperativas en diversos ámbitos del desarrollo productivo o la prestación de bienes y servicios en condiciones similares a las de otros actores económicos.

Bogotá, Colombia. Diciembre, 2018.

**Olga Lucía Velásquez**



El análisis de los marcos legales es una herramienta desarrollada en el marco del partenariado ACI-UE #coops4dev. Es una descripción general de los marcos legales nacionales en el momento de redactar este artículo. Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las de la ACI, ni una referencia a algún contenido específico constituye un respaldo o recomendación explícita por parte de la ACI.



"Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea."