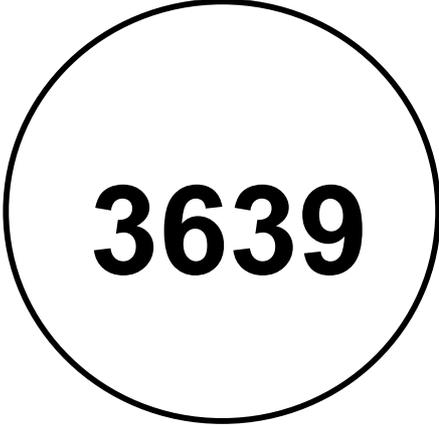


# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**3639**

## **POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Departamento Nacional de Planeación – DDE  
Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de la Protección Social  
Superintendencia de la Economía Solidaria

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 01 de febrero de 2010

## **Resumen**

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) los lineamientos para profundizar la política de desarrollo empresarial del sector de la economía solidaria con el fin de facilitar su avance y consolidación. Esta política está estructurada alrededor de siete líneas estratégicas: 1) regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de Trabajo Asociado – CTA's y PCTA's, 5) optimización de los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento, y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector.

**Clasificación:** I011 - I111

**Palabras claves:** economía solidaria, cooperativas, fondos de empleados, mutuales, cooperativas de trabajo asociado, supervisión, institucionalidad y desarrollo empresarial.

## CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	ANTECEDENTES DEL SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA EN COLOMBIA	7
III.	DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA EL SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	12
1.	Regulación para el desarrollo empresarial	13
1.1	Normatividad propia del sector	14
1.2	Normatividad que regula otros ámbitos	16
2.	Esquema institucional para el desarrollo empresarial	18
2.1	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL	18
2.2	Fondo de Fomento de la Economía Solidaria – FONES	19
2.3	Consejo Nacional de Economía Solidaria – CONES	20
2.4	Superintendencia de la Economía Solidaria	21
3.	Supervisión de la forma solidaria	22
4.	Aspectos empresariales relacionados con las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado – CTA’s y PCTA’s	24
5.	Servicios financieros	29
6.	Acceso a instrumentos de fomento	32
7.	Información y estadísticas	32
IV.	OBJETIVOS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA POLITICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA EL FOMENTO Y LA PROTECCION DEL SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	33
1.	Regulación para el desarrollo empresarial	34
2.	Ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial	35
3.	Simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria	36
4.	Prevenir el uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado	37
5.	Optimizar los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros	38
6.	Facilitar el acceso a instrumentos de fomento	39
7.	Fortalecer el suministro de información y estadísticas del sector	40
V.	PLAN DE ACCIÓN	41
VI.	FINANCIAMIENTO	43
VII.	RECOMENDACIONES	43
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	47
IX.	ANEXOS	50

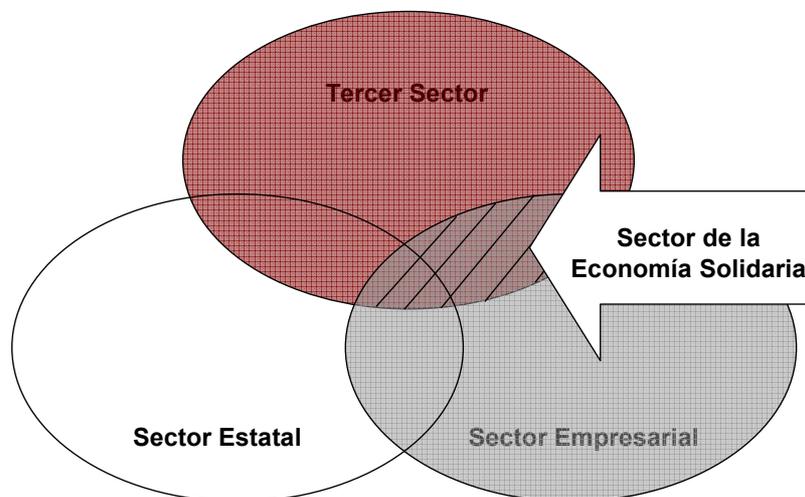
Anexo 1	50
Organizaciones incluidas en el sector de la Economía Solidaria que cumplen los principios de la Ley 454 de 1998	50
Anexo 2	52
Organizaciones no incluidas en el sector de la Economía Solidaria dado que no cumplen los principios de la Ley 454 de 1998	52
Anexo 3	53
Relación de normas objetadas por el sector de la Economía Solidaria	53
Anexo 4	55
Relación de Normas Objetadas por el Sector en relación con la Actividad Financiera	55

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) las estrategias para profundizar la política de desarrollo empresarial del sector de la economía solidaria. Estas estrategias buscan facilitar el fomento, la protección, avance y consolidación del sector.

## I. INTRODUCCIÓN

En la sociedad operan tres sectores que interactúan entre sí: i) el sector estatal en el cual operan las ramas del poder público, ii) el sector empresarial conformado por la estructura productiva, y iii) el sector sin ánimo de lucro o tercer sector, en el cual se agrupa una amplia heterogeneidad de formas asociativas que comparten, entre otras, las siguientes características: son instituciones privadas no gubernamentales, tienen formas propias de autogobierno y se crean voluntariamente (ver gráfica 1).

**Gráfica 1**



Fuente: DNP- DDE

Cuando estos sectores interactúan se generan intersecciones a las cuales se les puede asociar un conjunto de organizaciones. Por un lado, la interacción entre el tercer sector y el estatal agrupa una serie de organizaciones de participación ciudadana que posibilitan el control

social, el consenso con las entidades de gobierno y en ciertos casos la prestación de bienes y servicios al Estado<sup>1</sup>. De otro lado, la intersección entre el tercer sector, el sector empresarial privado y un segmento del sector estatal que desarrolla ciertas actividades empresariales<sup>2</sup>, agrupa un conjunto de organizaciones asociativas de producción que se constituyen en el objeto de política de este documento y que se denominará el *sector de la economía solidaria*.

De acuerdo con esta definición el sector de la economía solidaria contiene todas las empresas sin ánimo de lucro que producen bienes y/o servicios, que operan bajo formas asociativas cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de sus miembros y de la comunidad. Estas empresas al igual que las de naturaleza mercantil funcionan con criterios de rentabilidad, eficiencia y productividad, a la par que cumplen con estándares contables, financieros, de calidad y de gestión.

Lo anterior refleja en gran parte los principios, fines y características de las organizaciones de economía solidaria establecidos en la Ley 454 de 1998<sup>3</sup>: el ser empresa, la práctica socioeconómica, el vínculo asociativo, la propiedad conjunta y solidaria sobre los medios de producción, la ausencia de ánimo de lucro, la administración democrática, la autonomía y autodeterminación, la satisfacción de las necesidades de los asociados, la igualdad de derechos y obligaciones, los aportes de los socios, la posibilidad de integración gremial y económica, la destinación especial de los excedentes, la irrepartibilidad de las reservas sociales, y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.

El parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 establece que las organizaciones que pertenecen al sector de la economía solidaria son: “las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, [...] las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios

---

<sup>1</sup> Es el caso, por ejemplo, de los organismos de acción comunal regulados mediante la Ley 743 de 2002.

<sup>2</sup> En lo que concierne a la actividad empresarial adelantada por organizaciones de economía solidaria con participación estatal pueden señalarse las administraciones públicas cooperativas.

<sup>3</sup> “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.”

en las formas de administraciones públicas cooperativas [...] y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo”<sup>4</sup>. En particular, para efectos de este documento de política se considerarán todas aquellas formas reguladas que cumplan con las características enunciadas en el párrafo anterior<sup>5</sup>.

## II. ANTECEDENTES DEL SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA EN COLOMBIA

El Gobierno Nacional en los Planes de Desarrollo 2002 – 2006 y 2006 – 2010 ha considerado al sector de la economía solidaria como modelo alternativo empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social. Este modelo potencia el aprovechamiento de economías de escala, los procesos de integración empresarial, la solidaridad, el fortalecimiento del capital social y la posibilidad de que la población vulnerable acceda a bienes y/o servicios.

A finales de 2008 este sector estaba conformado por 10.055 organizaciones distribuidas entre cooperativas (7.833), fondos de empleados (1.972) y asociaciones mutuales (250) (Cuadro 1)<sup>6</sup>. El crecimiento total del número de entidades reportadas del sector en 2008 fue de (5,8%), nivel similar al reportado en 2007 (5,9%). Durante los últimos cinco años este crecimiento ha sido de 7.6% promedio anual (ver gráfica 2).

---

<sup>4</sup> En el párrafo citado se omiten las empresas comunitarias y las empresas asociativas de trabajo. De acuerdo con el Decreto 561/1989, Art. 64 “Las empresas comunitarias podrán optar por constituirse o transformarse en sociedades comerciales”, por lo que no pueden considerarse como organizaciones de economía solidaria en todos los casos. De otro lado, las empresas asociativas de trabajo no cumplen con todos los criterios establecidos en la Ley 454/1998 (por ejemplo, según la Ley 10/1991, Art. 4, Inc. final, “Los asociados tienen una relación de carácter típicamente comercial con las empresas asociativas de trabajo”).

<sup>5</sup> En el anexo 1 se relacionan las organizaciones que corresponden al sector de la economía solidaria de acuerdo con criterios jurídicos. En el anexo 2 se relacionan las organizaciones que no se consideran parte del sector. En particular, la Ley 79 de 1988 define las cooperativas como empresas asociativas sin ánimo de lucro: en las cuales los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores; creadas 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. El Decreto 1481 de 1989 define los fondos de empleados como empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados. Finalmente, el Decreto 1480 de 1989 define las asociaciones mutuales como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social.

<sup>6</sup> Datos tomados de la información reportada por las entidades a la Superintendencia de la Economía Solidaria a través de la Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP).

## Cuadro 1

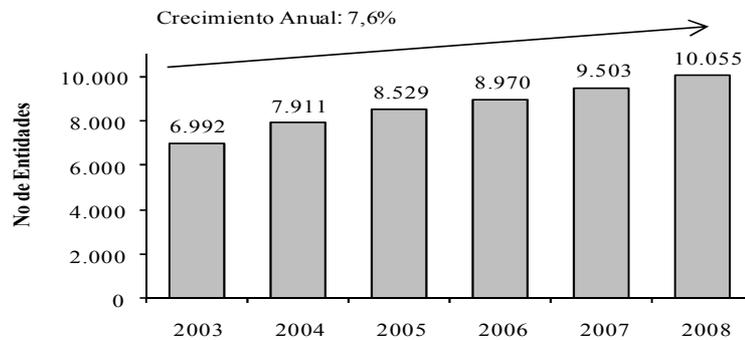
**Evolución del Sector de la Economía Solidaria (2003-2008)**

Organización	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cooperativas	5.107	5.931	6.462	6.877	7.349	7.833
Fondos	1.688	1.779	1.852	1.866	1.921	1.972
Mutuales	197	201	215	226	232	250
<b>Total general</b>	<b>6.992</b>	<b>7.911</b>	<b>8.529</b>	<b>8.969</b>	<b>9.502</b>	<b>10.055</b>

Fuente Confecoop - Cálculos DNP - DDE

## Gráfica 2

**Evolución de Entidades del Sector de la Economía Solidaria**



Fuente Confecoop - Cálculos DNP - DDE

La distribución por tipo de organización muestra que para el 2008 el 78% de las entidades del sector de la economía solidaria eran cooperativas, los fondos de empleados representaron el 20% y las asociaciones mutuales el 2% (ver cuadro 2).

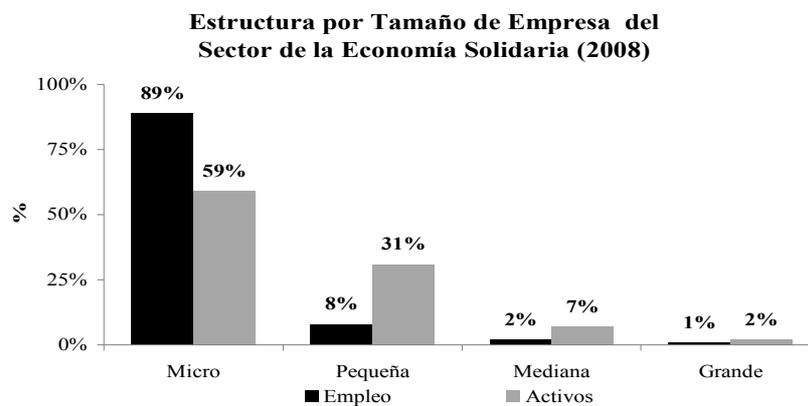
## Cuadro 2

Organización	Año 2008	%	Crec. % 07-08
Cooperativas	7.833	78%	6,6%
Fondos	1.972	20%	2,7%
Asociaciones	250	2%	7,3%
<b>Total</b>	<b>10.055</b>	<b>100%</b>	<b>5,8%</b>

Fuente Confecoop - Cálculos DNP - DDE

De acuerdo con la definición de Mipymes estipulada en la Ley 905 de 2004, modificatoria de la Ley 590 de 2000<sup>7</sup>, cerca del 99% de las organizaciones del sector de la economía solidaria corresponden a este segmento (ver gráfica 3). En particular, el 97% del total de cooperativas corresponden a esta definición: “el 85% son microempresas (6.333), el 16.10% son pequeñas empresas (1.261) y el 2.66% son medianas empresas (208)”<sup>8</sup>.

**Gráfica 3**



Fuente: Confecoop - Cálculos DNP - DDE

En el año 2008 el sector de economía solidaria reportó ingresos por cerca de \$24 billones, activos por \$23 billones y excedentes por \$0,5 billones. En el período 2003-2008 estas variables mostraron un crecimiento promedio de 20.7%, 21.2% y 11.9% respectivamente (ver cuadro 3).

Para el 2008 se reportó la vinculación de más de 5.400.000 asociados que corresponden al 12.3% de la población total del país. Durante el periodo 2003-2008 el número total de asociados mantuvo una tendencia positiva con un crecimiento promedio de 10%. Respecto a la capacidad para generar empleo, el sector reportó cerca de 135.000 puestos de trabajo directo con un incremento de 9.8% con respecto al año 2007 (ver gráficas 4 y 5).

<sup>7</sup> Mediana empresa: a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores, o b) Activos totales por valor entre 100.000 a 610.000 UVT. Pequeña empresa: a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores, o b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Microempresa: a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o, b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

<sup>8</sup> CONFECOOP (2009) Gestión Empresarial Socialmente Responsable. pp.. 66.

### Cuadro 3

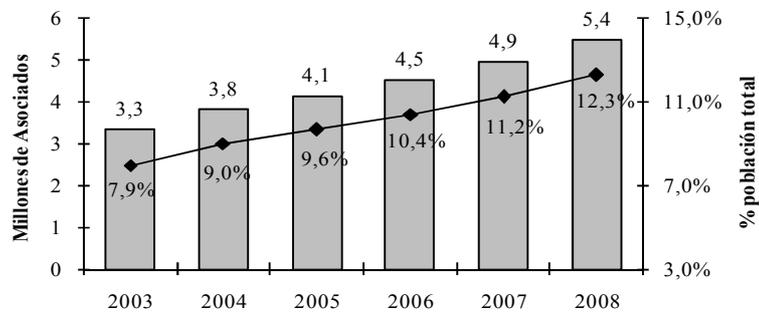
Evolución del Sector de la Economía Solidaria  
(Miles de Millones de Pesos 2008)

Variable	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Crec. Prom.
Ingresos	9.409	11.292	13.390	16.233	20.094	24.054	20,7%
Activos	8.953	10.673	12.919	15.047	19.033	23.351	21,2%
Excedentes	275	284	314	368	416	481	11,9%

Fuente Confecoop - Cálculos DNP - DDE

### Gráfica 4

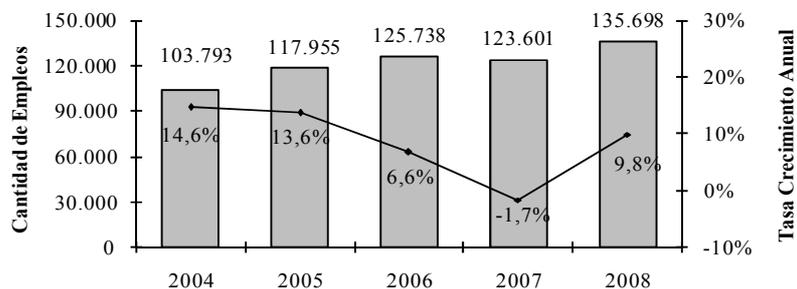
Asociados al Sector de la Economía Solidaria



Fuente Confecoop - Cálculos DNP - DDE

### Gráfica 5

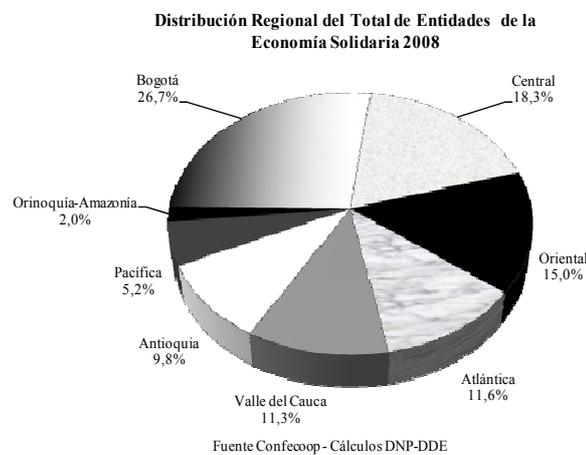
Empleo del Sector de la Economía Solidaria



Fuente Confecoop - Cálculos DNP - DDE

Este sector tiene presencia institucional en 31 departamentos y más de 900 municipios a lo largo de todo el territorio nacional. Se destaca su participación en Bogotá con el 26.7% sobre el total nacional, en el Valle del Cauca con el 11.29%; en la zona oriental, Santander cuenta con el 7.20% y finalmente en la región central se cuenta con una alta presencia en Cundinamarca con 4.89% (ver gráfica 6).

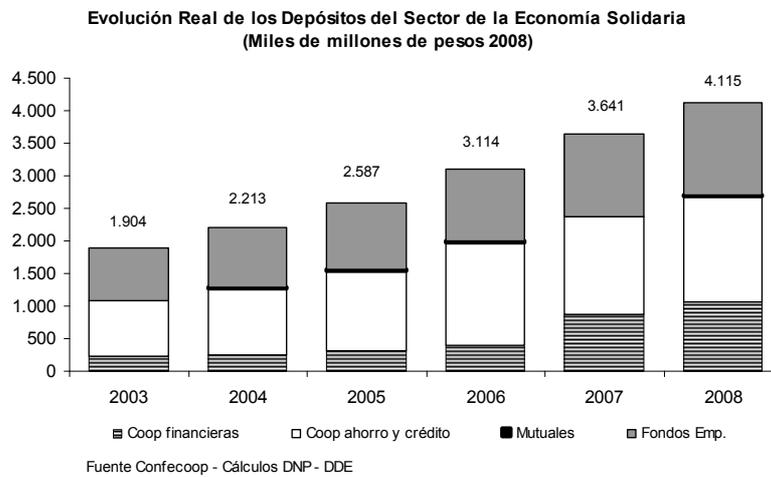
**Gráfica 6**



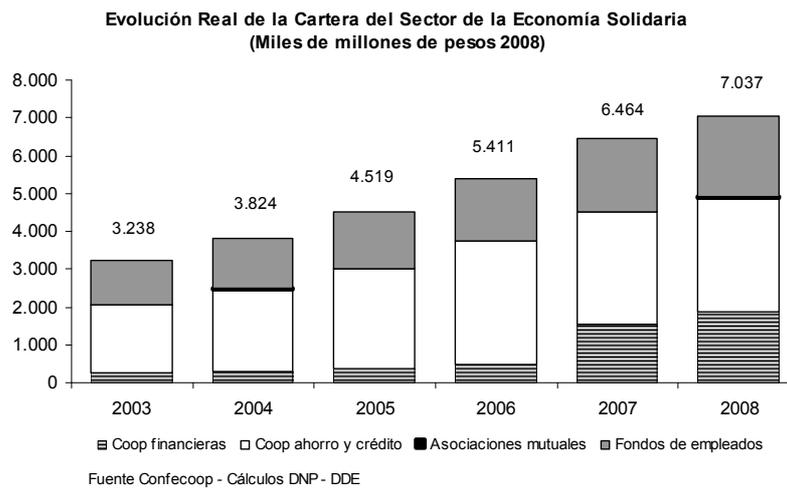
Finalmente, es evidente la importancia de las organizaciones de economía solidaria en la prestación de servicios financieros con un crecimiento promedio en cartera y depósitos del 17% entre los años 2003 y 2008 (ver gráficas 7 y 8). Además, el total de depósitos y cartera representa el 3.9% y 7% respectivamente sobre el que reporta el sistema financiero<sup>9</sup>. Estos datos evidencian que el sector constituye un instrumento alternativo para la prestación de servicios financieros a la población en Colombia.

<sup>9</sup> El cálculo de este porcentaje se hace sobre el total de cartera y depósitos del sistema financiero reportado por la Superintendencia Financiera.

**Gráfica 7**



**Gráfica 8**



### III. DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

En desarrollo de los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 58 y 333, el Gobierno Nacional ha generado un conjunto de instrumentos para promover el desarrollo del sector de la economía solidaria. Entre ellos se destacan: i) un régimen tributario especial consistente en la exención del impuesto sobre la renta y complementarios, cuando no reinviertan

sus beneficios en su actividad principal<sup>10</sup>; ii) una institucionalidad particular para el fomento; iii) un marco regulatorio específico con esquemas de registro y supervisión; y iv) acceso preferencial a diversos programas de desarrollo empresarial y rural.

Estos instrumentos están en concordancia con las recomendaciones que se han hecho en el ámbito internacional para el desarrollo empresarial de las organizaciones del sector de la economía solidaria. Estas recomendaciones señalan que el Estado debe enfocarse en crear las condiciones de entorno y regulación (marco político y jurídico, registro, medidas de supervisión, autogestión y autonomía, libre competencia y trato no discriminatorio, y generación de información y estadísticas) adecuadas para el desarrollo del sector en lugar de adoptar un enfoque intervencionista que limite la autonomía de las organizaciones<sup>11</sup>.

El diagnóstico que sigue aborda las temáticas planteadas anteriormente: 1) regulación para el desarrollo empresarial; 2) esquema institucional para el desarrollo empresarial; 3) supervisión de la forma solidaria; 4) aspectos empresariales relacionados con las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado - CTA's y PCTA's; 5) servicios financieros; 6) acceso a instrumentos de fomento; y 7) información y estadísticas.

## **1. Regulación para el desarrollo empresarial**

La regulación que incide en el desarrollo empresarial del sector puede ser agrupada en dos categorías: i) su normatividad propia y ii) la normatividad que regula otros ámbitos pero que le afecta de forma directa o indirecta. En ambas esferas las organizaciones que conforman el sector han expresado inconformidades frente a ciertas disposiciones sobre las cuales el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha realizado un análisis jurídico concluyendo que algunas de ellas obedecen a criterios de regulación prudencial y/o requisitos mínimos para el

---

<sup>10</sup> Estatuto Tributario - Decreto 624 de 1989, Artículo 19, Numeral 4. En sentido económico este instrumento corresponde a un subsidio. Esta exención es aplicable a “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 organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el veinte por ciento (20%) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen en todo o en parte en forma diferente a lo establecido en este artículo y en la legislación cooperativa vigente.”

<sup>9</sup> Sarmiento (2006) “Análisis de las políticas públicas legislativas nacionales e incidencia en las organizaciones solidarias” pp.1; y OIT (2002) Recomendación 193 adoptada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

desarrollo de actividades específicas y otras efectivamente constituyen obstáculos regulatorios que se han generado y mantenido en el tiempo por la insuficiente revisión de la normatividad, la compleja gestión para efectuar las modificaciones respectivas y el desconocimiento que se tiene del sector (ver Anexos 3 y 4).

Como resultado, respecto de algunas actividades se ha evidenciado una continua expedición de normas (véase el Anexo 1<sup>12</sup>) y una variedad de interpretaciones que dificultan su aplicación, lo cual se ha manifestado en el amplio número de consultas ante la Superintendencia de la Economía Solidaria, el DANSOCIAL, la DIAN, el Ministerio de la Protección Social y demás entidades públicas. Este ambiente de inestabilidad jurídica ha propiciado la inadecuada utilización de algunas formas de economía solidaria, generando desconfianza y dificultando la eliminación de restricciones en ciertas áreas económicas, lo que a su vez produce inconformidades del sector frente a la regulación.

## **1.1 Normatividad propia del sector**

Dentro de la regulación propia del sector se cuenta, entre otras, con la normatividad marco contenida en la Ley 454 de 1998 sobre economía solidaria, la Ley 79 de 1988 que regula el sector cooperativo, los Decretos - Ley 1480 de 1989 sobre Asociaciones Mutualistas, 1481 de 1989 sobre Fondos de Empleados y 1482 de 1989 sobre Administraciones Públicas Cooperativas; además de las normas referidas a otras formas de economía solidaria y actividades especializadas (ver Anexo 1). Estas disposiciones plantean las siguientes dificultades:

En primer lugar, el sector considera que algunas de las anteriores normas podrían ser objeto de revisión considerando los cambios ocurridos en la dinámica empresarial y/o las modificaciones ocurridas en otros ámbitos normativos (por ejemplo laboral y financiero). Esta circunstancia es común a todos los países de la región como lo ha puesto de presente la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI) a través de su proyecto de ‘Ley Marco para las Cooperativas de América Latina’. En el ámbito nacional existen iniciativas del sector privado

---

<sup>12</sup> En este anexo se enuncian las principales normas que debe tener en cuenta cada organización de economía solidaria para desarrollar su actividad.

como el Proyecto de Ley 398 de 2009 en la Cámara de Representantes, cuyo objetivo es modificar el Decreto – Ley 1481 de 1989 (sobre Fondos de Empleados) en temas relacionados con el vínculo asociativo, la aplicación de excedentes, la responsabilidad ante terceros y la toma de decisiones internas, entre otros.

En segundo lugar, se presentan imprecisiones en la delimitación conceptual del sector y sus dinámicas internas. Particularmente en la Ley 454 de 1998 los conceptos contenidos en la definición, los principios y las características del sector de la economía solidaria no cuentan con un énfasis en relación con el carácter productivo y empresarial de las organizaciones.

Así mismo, la indeterminación de los integrantes del sistema de la economía solidaria hizo que la demarcación del alcance de la norma en lo que atañe a sus destinatarios tuviera aplicaciones ambiguas, no se especificaran parámetros para la reglamentación de formas emergentes, ni se otorgara un sustento legal suficiente para reconocer sus cambios en el tiempo<sup>13</sup>. A esto se suma el hecho de que existen nociones distintas que no han sido contundente y consistentemente diferenciadas en todo el sistema jurídico: es el caso de las expresiones ‘organizaciones de economía solidaria’, ‘organizaciones solidarias’, ‘organizaciones de naturaleza solidaria’ (por ejemplo, véase el Artículo 8 de la Ley 743 de 2002) u ‘organizaciones sociales solidarias’ (por ejemplo, véase el Artículo 91 de la Ley 100 de 1993), que por su similitud también propician imprecisiones en la aplicación por parte de los operadores jurídicos.

En tercer lugar, el ambiente de incertidumbre jurídica manifestado a través de las diferencias sustanciales, y en ocasiones incluso contradictorias, en los criterios de interpretación y aplicación de normas, también es producto de la dispersión normativa dado que la legislación no estableció un régimen único. A pesar de la vocación de Ley Marco de la Ley 454, como una imprecisión en la técnica legislativa no fueron derogadas expresamente las disposiciones de la Ley 79 de 1988 que se deseaba excluir del ordenamiento, lo cual se tradujo en la coexistencia de

---

<sup>13</sup> El parágrafo 2 del artículo 6 incluye: “todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo”. El haber dejado abierta la posibilidad para que un sinnúmero de organizaciones pudieran integrar el sistema de la economía solidaria contrasta con la definición legal de otras formas empresariales. Por ejemplo, en materia comercial sólo existen nueve tipos de sociedad (colectiva, en comandita simple, en comandita por acciones, de responsabilidad limitada, anónima, de economía mixta, extranjera, de hecho, y por acciones simplificada), las cuales comparten el mismo marco jurídico general - vg. Código de Comercio. El surgimiento de formas inéditas puede traducirse en dificultades para determinar el órgano competente para efectuar el registro y, más gravemente, ejercer la supervisión.

varias normas que exigen una aplicación concomitante, algunas veces complementaria, pero en otras confusa para el operador jurídico.

En cuarto lugar, se advierte la necesidad de profundizar la regulación con el propósito de facilitar su aplicación como pauta integral para el desenvolvimiento de las organizaciones del sector y la toma de decisiones frente a casos relacionados, por ejemplo, con el régimen económico; el funcionamiento, administración y gobierno de las organizaciones; los procesos de transformación (fusiones, escisiones e incorporaciones); la resolución de conflictos; así como los mecanismos de disolución y liquidación. A pesar de que las leyes remiten para estos casos a las disposiciones generales sobre sociedades, asociaciones y fundaciones, en la práctica su aplicación es problemática porque en algunas ocasiones las disposiciones contenidas en otros regímenes resultan incompatibles con la naturaleza de las entidades de economía solidaria.

Finalmente, como efecto de las debilidades normativas esbozadas más arriba, y a falta de mayores referencias jurisprudenciales para el sector, buena parte de los vacíos e imprecisiones de la legislación han sido tratados por las superintendencias y otros organismos estatales a través de diversos instrumentos jurídicos y en la medida en que los ciudadanos han requerido su intervención. A juicio del sector, este fenómeno ha generado multiplicidad de posiciones que en ocasiones desbordan el ámbito de la supervisión e invaden la autonomía de las organizaciones dando lugar a mayores variaciones e incertidumbres jurídicas.

## **1.2 Normatividad que regula otros ámbitos**

Las organizaciones integrantes del sector han solicitado revisar ciertas disposiciones que no hacen parte de su esquema específico de regulación. A su juicio, éstas constituyen un bajo estímulo a la libre competencia económica y afectan su desarrollo. Al respecto el DNP ha realizado un análisis de las regulaciones donde se evidencia que ciertas reclamaciones son consecuencia de interpretaciones inexactas de las normas, en especial porque las organizaciones desean adelantar actividades que no corresponden intrínsecamente a su naturaleza o a la

definición de su objeto social<sup>14</sup>. No obstante, existen dos reglamentaciones que deben ser revisadas con mayor profundidad a fin de determinar si hay una limitación para que las organizaciones de la economía solidaria les sea jurídicamente viable actuar como agencias de viaje o comercializadoras internacionales.

Adicionalmente, el sector percibe que no cuenta con suficientes espacios de participación en órganos consultivos o de concertación con el Gobierno Nacional. A este respecto el análisis adelantado por el DNP ha mostrado que el sector cuenta por mandato legal con el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CONES) como ente consultivo, e inclusive es común que integrantes del sector de la economía solidaria actúen en calidad de invitados en diversos espacios contando así con instrumentos de concertación suficientes para su interlocución<sup>15</sup>. Es importante precisar que la intervención en ciertos espacios responde a criterios objetivos que no constituyen discriminación gremial como es el caso de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales que incluye los sectores con mayor participación en el PIB<sup>16</sup>.

De igual forma, el sector ha manifestado la dificultad para hacer efectivas disposiciones en las cuales se les concede un derecho preferencial de concurrencia frente a otros actores. En estos casos se pone de presente la necesidad de que las entidades públicas propendan por la revisión de procedimientos y la evaluación de la factibilidad para concretar la preferencia legal y al mismo tiempo las organizaciones del sector procuren cumplir con los requisitos de idoneidad en términos institucionales, financieros y tecnológicos<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver Anexo 3. Por ejemplo, cuando las cooperativas de vivienda pretenden prestar servicios financieros, que son de carácter especializado y por tanto sólo pueden ser ofrecidos por las entidades expresamente autorizadas para tales fines.

<sup>15</sup> Representantes del sector de economía solidaria son invitados, por ejemplo, a las sesiones del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, al igual que del Consejo Superior de Microempresa. También mediante el Acuerdo 219 de 2002 el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud incluyó en calidad de invitado un representante de las Empresas Solidarias de Salud – ESS. Además, a partir de la expedición de la Ley 1233 de 2008 el sector de economía solidaria tiene participación en las Juntas Directivas del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA - y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

<sup>16</sup> De acuerdo con el Artículo 5 de la Ley 278 de 1996, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (creada en desarrollo del Artículo 56 de la Constitución Política de 1991) incluye cinco (5) representantes de los empleadores, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas y de conformidad con la participación de cada sector en el Producto Interno Bruto - PIB y en la generación de empleo.

<sup>17</sup> Por ejemplo: i) El artículo 3 de la Ley 226 de 1995 establece un derecho preferencial a ciertas organizaciones de economía solidaria para la adquisición de la propiedad accionaria estatal; ii) el artículo 1 de la Ley 952 de 2005 permite consignar mesadas pensionales en cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria; iii) el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 permite a fiduciarias y administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Sin embargo, el sector de la economía solidaria aún no participa en estos procesos o actividades

Finalmente, las dificultades descritas anteriormente evidencian fallas institucionales para dar respuesta a las inquietudes del sector, por lo cual se hace necesario desarrollar esquemas institucionales efectivos para abordarlas.

## **2. Esquema institucional para el desarrollo empresarial**

La Ley 454 de 1998 generó el marco institucional para el sector al transformar el Departamento Nacional de Cooperativas - DANCOOP en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL, crear la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACOO<sup>18</sup> y el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria - FONES, reestructurar el Consejo Nacional de la Economía Solidaria - CONES y generarle competencias a los entes territoriales. Este esquema ha presentado una serie de deficiencias que se describen a continuación:

### **2.1 Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL**

Las funciones asignadas a DANSOCIAL en el Capítulo I del Título III de la Ley 454 establecen que esta entidad debe cumplir paralelamente funciones de segundo piso como coordinador de políticas con los ministerios y los entes territoriales; funciones de primer piso como la atención a las organizaciones en servicios de desarrollo empresarial tales como: i) creación y desarrollo de empresas solidarias (numeral 7); ii) impulso y apoyo a organismos de integración y fomento (numeral 8); iii) acreditación en educación solidaria (numeral 11); v) asesoría y asistencia técnica, entre otras; y funciones relacionadas con la difusión de los principios y el modelo de economía solidaria.

Además, en virtud del Artículo 1o del Decreto 4290 de 2005, reglamentario de la Ley 720 de 2001, DANSOCIAL tiene a su cargo la promoción del voluntariado en Colombia; y al mismo

---

<sup>18</sup> El artículo 51 de la Ley 454 de 1998 facultó al Gobierno para establecer un fondo de garantías destinado especialmente a regular el seguro de depósitos y fijar reservas separadas para la atención de riesgos del sector cooperativo que presta servicios financieros. Es así que mediante el Decreto 2206 de 1998 se creó el FOGACOO para realizar funciones de apoyo al sector ante eventos de dificultad financiera y con el objetivo de prevenir insolvencias de manera similar a como lo hace el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN: fortalecimiento patrimonial de las organizaciones inscritas, compra de cartera, adquisición de bienes improductivos, etc., que representan oportunidades de fomento para el sector. Sobre las funciones de FOGACOO enunciadas, véanse los numerales 1, 3 y 5 del Artículo 8 del Decreto 2206 de 1998; sobre el FOGAFIN véase el Artículo 316 de la Ley 117 de 1985.

tiempo es responsable de fomentar, apoyar y promover la constitución y desarrollo de empresas y/o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales (Artículo 29 del Decreto 2350 de 2003, reglamentario de la Ley 743 de 2002).

De lo anterior se puede concluir que DANSOCIAL está dirigiendo sus esfuerzos no sólo al sector de la economía solidaria sino a otro tipo de organizaciones que no tienen carácter empresarial. Esto sumado al rápido crecimiento de las organizaciones del sector constata la necesidad de determinar los mecanismos necesarios para optimizar y fortalecer la función de fomento por parte de esta entidad.

## **2.2 Fondo de Fomento de la Economía Solidaria – FONES**

Mediante el Capítulo II del Título II de la Ley 454 de 1998 se creó el FONES como organismo vinculado al DANSOCIAL y sometido a la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria. El artículo 25 de la mencionada ley dispuso como función principal el otorgamiento de créditos para fortalecer las organizaciones de economía solidaria que estuvieran afiliadas al Fondo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el DNP ha señalado que el FONES no puede ser viabilizado por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la política de Banca Pública contenida en los documentos Conpes 3214 y 3340 establece la reducción de la participación del Estado en el sector financiero, dejando exclusivamente al Banco Agrario como ventanilla de primer piso dada su especial función de fortalecer la profundización financiera en el sector agropecuario<sup>19</sup>. Además, con el fin de facilitar el acceso a crédito el Gobierno Nacional ha creado líneas de redescuento en BANCOLDEX y FINAGRO y esquemas de garantías operados por el Fondo Nacional de Garantías y por el Fondo Agropecuario de Garantías. Es importante anotar que las organizaciones de la economía solidaria son beneficiarias directas de estos instrumentos al ser Mipymes y, al mismo tiempo, para el caso

---

<sup>19</sup> En desarrollo de la política de reducción de la participación del Estado en el sector financiero se han realizado las siguientes actividades: i) se desmontó el IFI, trasladando la actividad de crédito para las MIPYMES a Bancoldex; ii) se enajenaron las entidades fiduciarias FIDUCENTRAL y FIDUFES; iii) se procedió a liquidar FIDUESTADO; iv) se realizó la absorción de FIDUIFI por parte de FIDUAGRARIA, única entidad que cuenta con la red bancaria de su casa matriz, el Banco Agrario de Colombia; v) se enajenó FINAMÉRICA; vi) se adjudicó el paquete accionario correspondiente a la participación del Estado en la Compañía Central de Seguros S.A. y en la Compañía Central de Seguros de Vida S.A.; y vii) se han adelantado estrategias de recuperación de activos y administración del portafolio en el Banco del Estado (en liquidación).

de las cooperativas financieras o con sección de ahorro y crédito operan como intermediarios directos de las líneas de redescuento.

En segundo lugar, la ley creó el FONES como un organismo con personería jurídica, patrimonio propio y naturaleza solidaria, lo cual plantea como limitación para su desarrollo el hecho de que la conformación de una nueva entidad que realice funciones que están adelantando otras entidades (Banco Agrario, BANCOLDEX y FINAGRO), lo cual no está en concordancia con lo dispuesto en el Programa de Renovación del Estado, cuyo propósito es evitar la duplicidad de funciones y gastos de funcionamiento de las entidades públicas.

### **2.3 Consejo Nacional de Economía Solidaria – CONES**

La Ley 454 transformó el CONES restringiéndolo a un sector más delimitado y reduciendo al máximo la participación de los entes públicos<sup>20</sup>. Este hecho lleva a concluir que la intención de la norma fue principalmente mantener un organismo de tipo consultivo que permitiese la interlocución para el diseño de políticas del sector. La ley no especificó el alcance de su accionar ni estableció un carácter vinculante para el Estado en relación con sus decisiones; en cambio prefirió un ente totalmente independiente y autogestionario, al punto de no destinar partidas presupuestales para su funcionamiento.

A pesar de la configuración legal netamente privada del CONES (donde el único representante del sector público carece de capacidad decisoria)<sup>21</sup>, el Gobierno ha generado acciones que afectan su evolución autónoma, como la expedición del Decreto 1153 de 2001 que ha propiciado una desfiguración del modelo previsto legalmente, toda vez que en la actualidad la

---

<sup>20</sup> Originalmente creado mediante el Decreto 2536 de 1986, el CONES contaba con una amplia participación del sector público así como con la representación de la comunidad indígena, las Juntas de Acción Comunal, las Cajas de Compensación Familiar y las universidades privadas. Su principal objetivo era la coordinación de todas las acciones del sector de la economía solidaria, tanto públicas como privadas. Entre otras, se le asignó la tarea de “[formular] sus programas en función de la inversión productiva en el orden económico y social, dando prioridad a la reinversión del ahorro del sector en su propia expansión” (inc. cuarto, art. 2). También tenía funciones adicionales a las actuales (art. 3), tales como: “Identificar estudios, diagnósticos e investigaciones para proyectos de inversión” (num. 2); “Proponer proyectos de legislación y demás normas” (num. 5); “Impulsar el fomento de la investigación científica y su aplicación técnica” (num. 6); “Participar en los mecanismos y órganos de planeación” (num. 7); “Programar, a corto plazo, el inventario y recolección de información sobre proyectos de inversión, asistencia técnica, recursos [...] y demás factores relacionados con la economía solidaria” (num. 8); “Impulsar la organización del Centro de Documentación y Banco de Proyectos” (num. 9); “Estudiar y proponer mecanismos ágiles y prácticos para la financiación del sector [...] a nivel del presupuesto público, asociativo, crediticio, institucional” (num. 10).

<sup>21</sup> De conformidad con el artículo 21 de la Ley 454/98 el único representante del gobierno es el director de DANSOCIAL, quien asiste como invitado con voz pero sin voto.

conformación de los CONES regionales y locales invitan integrantes de diversos sectores (alcaldías y gobernaciones, ONG's y otras organizaciones sociales de desarrollo, Cajas de Compensación Familiar, EPS's, entre otros)<sup>22</sup> diferentes a los que estableció la ley.

Sobre el particular se observa la necesidad de revisar si este decreto limita la autonomía del CONES para la regulación de su quehacer interno así como para ejercer la facultad de crear capítulos regionales y locales, a la luz de los principios de autogestión, autodeterminación y autogobierno que orientan su consagración legal. Así mismo, para asumir un rol más importante en espacios de concertación alternativos, como por ejemplo, el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad organizado a través del Decreto 2828 de 2006, en concordancia con el Artículo 43 de la Ley 489 de 1998.

## **2.4 Superintendencia de la Economía Solidaria**

El modelo de supervisión sobre la forma solidaria propuesto en los artículos 33 y siguientes de la Ley 454 de 1998 implica una creciente demanda de requerimientos institucionales en términos de presencia regional, número de funcionarios y otros recursos a medida que crece el sector. Esta demanda es explicada en parte por el incremento de organizaciones vigiladas, las cuales crecieron como se mostró en la sección dos de este documento a una tasa promedio anual de 7.6% en los últimos cinco años. Es posible que la entidad esté presentando un desgaste institucional por su limitada capacidad operativa para vigilar tan amplio número de organizaciones<sup>23</sup> y por la imposibilidad de acceder a mayores recursos en razón de la política de racionalización del gasto público y austeridad fiscal.

De igual forma, la extensión de funciones para la realización de los actos de registro e inscripción y control de legalidad de actos y documentos, reglamentados en los Decretos 1798 de 1998 y 4588 de 2006, exige una adecuación institucional de la Superintendencia que el sector no ha evidenciado para el registro de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado,

---

<sup>22</sup> DANSOCIAL, Consejo Nacional de la Economía Solidaria – CONES - Avances y Perspectivas, Marzo 22 de 2009.

<sup>23</sup> Según el informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República para la vigencia fiscal 2006, existen “Deficientes mecanismos de control en la función de inspección, vigilancia y control. Para efectuar seguimiento a las entidades vigiladas se lleva un control extra-situ e in-situ, sin embargo, este último es de cobertura mínima frente a la cantidad de organizaciones que están bajo su vigilancia.” pp. 11.

máxime cuando esta disposición no corresponde a la lógica de racionalización de trámites empresariales<sup>24</sup>.

### 3. Supervisión de la forma solidaria

La supervisión de la forma solidaria<sup>25</sup>, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 454 de 1998 en concordancia con el Decreto 186 de 2004 (modificado por el Decreto 689 de 2005), tiene como objetivos: asegurar la observancia de las disposiciones legales, proteger los intereses de los asociados, velar por la preservación de la forma jurídica, vigilar la correcta aplicación de los recursos en las organizaciones y supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico de las vigiladas.

El modelo de supervisión de las organizaciones de economía solidaria propuesto por la legislación del sector opera en dos ámbitos: la supervisión subjetiva o de la forma jurídica y la supervisión objetiva o especializada que hace referencia a la prestación de la actividad<sup>26</sup>. De igual forma, el diseño institucional propuesto por el artículo 147 del Decreto 2150 de 1995 y la Ley 454 de 1998 al eliminar el control concurrente distribuye la labor de supervisión subjetiva en todas las superintendencias<sup>27</sup>. Actualmente esta función se está desarrollando en cinco superintendencias y dos ministerios (Ministerios de Educación Nacional y de la Protección Social; y las Superintendencias de la Economía Solidaria, Salud, Puertos y Transporte, Financiera, y Vigilancia y Seguridad Privada)<sup>28</sup>. El sector ha señalado que el modelo de supervisión del sector presenta las siguientes dificultades:

---

<sup>24</sup> Ya desde el Documento Conpes 2823 de 1995 “Política de Modernización y Desarrollo del Sector de Economía Solidaria” se advertía que el entonces DANCOOP era insuficiente para cubrir las necesidades del sector porque el número creciente de organizaciones desbordaba la capacidad institucional para desempeñar simultáneamente funciones de registro y control. Por ese motivo se planteó como estrategia el traslado del registro a las Cámaras de Comercio y se puso de presente la necesidad de fortalecer el autocontrol del sector. De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación cuenta con un análisis sobre la dispersión de estos trámites donde se justifica la pertinencia de unificarlos en las Cámaras de Comercio de conformidad con lo dispuesto en la política de racionalización y simplificación de trámites y en el Proyecto de “*Doing Business*”.

<sup>25</sup> De acuerdo con la Circular Básica Jurídica No. 007 de 2008, Título I, Capítulo I, emitida por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se asume que la supervisión incluye los procesos de vigilancia, inspección y control.

<sup>26</sup> Para el caso de las Cooperativas de Trabajo Asociado - CTA's - existe otro ámbito de supervisión relacionado con la protección de los derechos laborales.

<sup>27</sup> La eliminación del control concurrente fue ratificado en varios pronunciamientos del Consejo de Estado al tratar conflictos de competencias entre superintendencias (sentencias de Marzo 5 de 2002, C.P. Tarsicio Cáceres Toro, Rad. 11001-03-15-000-2001-0213-01; Julio 17 de 2001, C.P. Ligia López Díaz, Rad. C-740; y Noviembre 20 de 2001, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; Exp. C-748).

<sup>28</sup> La Superintendencia de Servicios Públicos no realiza supervisión subjetiva amparada en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001 (según el cual “*En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación suya*”).

- i) No se ha definido el alcance de la supervisión subjetiva de las organizaciones de economía solidaria, es decir, cómo se logra un equilibrio entre el principio de autonomía que las rige y el ámbito de la intervención estatal. Esto hace que el impacto de la supervisión sea variable en cada caso concreto y dependa en parte de la discrecionalidad de cada funcionario, pues los procesos de intervención no se encuentran plenamente estandarizados. Tampoco se ha evaluado si los mecanismos para llevar a cabo la vigilancia, inspección y control, en términos de eficiencia y eficacia, deben corresponder en su totalidad a la esfera pública.
- ii) La dispersión institucional de la supervisión ocasionada por los insuficientes instrumentos de coordinación interadministrativa: Aunque la eliminación del control concurrente se encaminaba a evitar que múltiples entes de supervisión ejercieran sus atribuciones sobre una misma organización de economía solidaria, dicha eliminación no fue reforzada con acciones de colaboración o armonización de funciones. Por consiguiente, es baja la unificación de criterios sobre la selección de entidades a vigilar, la regularidad del control, los sistemas de información, los mecanismos de descentralización, los enfoques de supervisión (preventiva, correctiva, in-situ, extra-situ, por riesgos), entre otros.

Para algunos subsectores esta situación se ha traducido en la generación de vacíos en el ejercicio de la supervisión subjetiva o en el ejercicio de una vigilancia parcial más centrada en la legalidad y con menos peso en los controles propios que permiten regular lo solidario. De un lado, la Superintendencia de la Economía Solidaria no puede ejercer control en aspectos relacionados con la forma solidaria sobre las entidades vigiladas por otras superintendencias<sup>29</sup>. Por otro lado, las superintendencias especializadas tienden a centrar más su intervención en la actividad desarrollada que en la forma solidaria porque la designación dada por el legislador no dejó competencia explícita al respecto y además porque algunas superintendencias no tienen grupos o dependencias especiales ni normativas internas que contemplen y orienten el desarrollo de esta función.

---

<sup>29</sup> Sin embargo, esta dificultad no afecta a todas las organizaciones vigiladas por superintendencias especializadas; por ejemplo, la Superintendencia Financiera realiza una vigilancia rigurosa sobre la actividad respetando la forma cooperativa y asegurando una adecuada administración de los recursos captados del público.

iii) No se ha evaluado la sostenibilidad financiera del modelo de supervisión puesto que a medida que crece el número de organizaciones usualmente se demandan recursos adicionales para su protección y vigilancia<sup>30</sup>. Esta situación se presenta debido a que en la mayoría de superintendencias se ejerce supervisión sobre el 100% de las organizaciones y por criterios de racionalización del gasto público y control fiscal no es factible incrementar el presupuesto de funcionamiento e inversión de las entidades a los niveles que harían eficiente la operación; además, las tasas de contribución no son equiparables para todas las superintendencias por lo cual no es posible determinar actualmente el costo de la supervisión del sector<sup>31</sup>.

Las limitaciones descritas anteriormente han afectado el desarrollo interno de las organizaciones del sector porque dificultan el acceso de una parte de ellas a la supervisión subjetiva o de la forma solidaria, propiciando el inadecuado uso de las formas jurídicas de economía solidaria y desprotegiendo a los asociados que frente a algún conflicto buscan la acción del Estado.

#### **4. Aspectos empresariales relacionados con las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado – CTA's y PCTA's**

Las CTA's son organizaciones “donde el trabajo y la gestión se realizan conjuntamente, sin las limitaciones propias del trabajo individual ni exclusivamente bajo las reglas del trabajo asalariado dependiente”<sup>32</sup>, teniendo el asociado la doble condición de dueño y trabajador de la empresa.

Entre los años 2003 y 2008 se ha incrementado el número de CTA's que reportan sus estados financieros a la Superintendencia de la Economía Solidaria, pasando de 2.039 a 3.903, lo

---

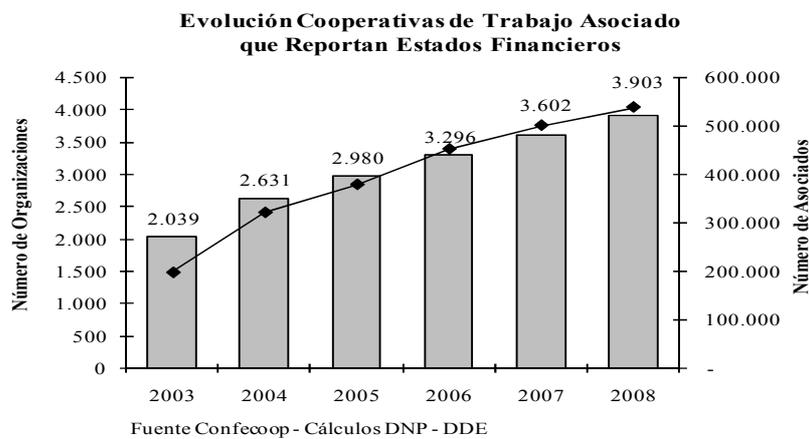
<sup>30</sup> La disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros es insuficiente en algunas superintendencias, quienes frecuentemente vinculan personal bajo la modalidad de pasantías o contratación temporal, generando así una escasa especialización de los procesos. No obstante, vale la pena mencionar que esta dificultad no afecta a todas las superintendencias. Particularmente, la Superintendencia de la Economía Solidaria expresa no tener problemas en materia de recursos humanos y presupuestales. Así mismo, el modelo de supervisión basada en riesgos que aplica la Superintendencia Financiera a los establecimientos de crédito (entre los que se incluyen las cooperativas financieras de conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) es sostenible y cuenta con un marco normativo claro y actualizado; en el momento, la Superintendencia Financiera ejerce funciones de supervisión sobre ocho (8) cooperativas financieras, siendo éste un segmento que no experimenta tasas de crecimiento equiparables a las de otros subsectores.

<sup>31</sup> Las tasas de contribución varían entre superintendencias. Por ejemplo, la Superintendencia de Puertos y Transporte no tiene tasa de contribución para las cooperativas de transporte debido a que la ley sólo la define para la actividad portuaria.

<sup>32</sup> Organización Internacional de Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios – CICOPA (2004) “Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado”.

que representa un crecimiento del 14% promedio anual (ver gráfica 9). Lo anterior evidencia el auge que este tipo de cooperativa ha experimentado como consecuencia de la necesidad empresarial de especializar procesos y reducir costos. No obstante, en ocasiones este tipo de cooperativa ha sido utilizado indebidamente para transgredir derechos laborales y aprovechar el régimen especial en materia de impuesto sobre la renta y complementarios<sup>33</sup>.

**Gráfica 9**



Con el objeto de hacer recomendaciones encaminadas a evitar el encubrimiento de relaciones de trabajo subordinado e impulsar reformas normativas en ese sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4588 de 2006 mediante el cual se ordenó la especialización de CTA's por actividades, se definieron condiciones de contratación con terceros, se consagró la responsabilidad solidaria entre CTA's contratistas y empresas contratantes para el pago de obligaciones y expresamente se prohibieron prácticas que desvirtuaran los principios del trabajo asociado cooperativo. Adicionalmente, conformó mediante el Decreto 1466 de 2007 (modificado por el Decreto 3399 de 2009) la "Comisión Intersectorial para Promover la Formalización del Trabajo Decente en el Sector Público".

<sup>33</sup> El trabajador asociado que se encuentra bajo circunstancias que pudieran llegar a configurar un "contrato realidad" se ve afectado de varias maneras: no recibe prestaciones sociales, puede asumir totalmente el pago de cotizaciones de seguridad social, no recibe indemnizaciones procedentes a la luz del contrato laboral, no puede pertenecer a un sindicato, no recibe beneficios extralegales, difícilmente participa en la gestión de la cooperativa, su ingreso a la CTA no es una decisión libre y voluntaria, y la empresa directamente beneficiada por los servicios no responde por accidentes de trabajo.

En el mismo sentido, con el objetivo de hacer más onerosa la tercerización extensiva de mano de obra, la Ley 1233 de 2008 impuso el pago de contribuciones especiales a CTA's, estableció derechos mínimos irrenunciables y señaló expresamente como causales de disolución y liquidación las prácticas de intermediación laboral o el desarrollo de actividades propias de las empresas de servicios temporales y la renuencia a ajustar los regímenes de trabajo y compensaciones a las prescripciones legales<sup>34</sup>. A pesar de los avances normativos anteriormente relacionados persisten las siguientes dificultades:

En primer lugar, no se cuenta con mecanismos de sensibilización hacia algunas entidades contratantes tanto públicas como privadas para evitar la intermediación laboral no autorizada, lo que ha propiciado el uso indebido de esta forma asociativa, aprovechando el margen de autonomía concedido a las CTA's, sin contribuir a la generación de trabajo digno ni cumplir con los estándares mínimos de compensación por el trabajo reconocidos internacionalmente como elemento de los derechos humanos<sup>35</sup>.

En segundo lugar, se observa un débil sistema de control por parte de los órganos de administración y vigilancia al interior de algunas cooperativas de trabajo asociado, quienes no cumplen cabalmente con el deber de velar porque se respeten las disposiciones legales ni denuncian las prácticas ilícitas. De otro lado, los organismos de grado superior no cuentan con instrumentos de autocontrol gremial que contribuyan a evitar los excesos cometidos con la utilización indebida de algunas CTA's.

En tercer lugar, el modelo estatal de supervisión de CTA's tiene debilidades relacionadas con: i) la insuficiente definición de criterios unificados y efectivos para ejercer vigilancia, inspección y control, en parte como consecuencia de la diversidad de órganos que la desarrollan; ii) el desgaste institucional para adelantar la supervisión y el registro dada la creciente demanda

---

<sup>34</sup> La tercerización de mano de obra sólo puede realizarse a través de Agencias de Colocación o Empleo y Empresas de Servicios Temporales (Ley 50 de 1990, art. 95 y ss; y Decretos 3115 de 1997 y 4369 de 2006).

<sup>35</sup> “[E]sta situación es especialmente preocupante en el sector público, ya que implica una alta probabilidad de condenas futuras para el reconocimiento de lo debido por cuenta de la configuración de ‘contratos realidad’, además de sanciones disciplinarias, procesos de repetición y modificaciones en la provisión de empleos”. Comisión Intersectorial para Promover la Formalización del Trabajo Decente en el Sector Público (2007), Acta # 2, Septiembre 2 de 2007, pp. 3. “Hoy en día, la OIT promueve los estándares laborales como elemento de los derechos humanos, principalmente al adoptar normas relativas al derecho laboral, al empleo, al desarrollo de los recursos humanos y otros, como por ejemplo el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, incluyendo cooperativas”. Ver Henry, Hagen (2009). *El Trabajo Asociado como Fuente de Trabajo – Trabajo Decente y Cooperativas de Trabajo Asociado*. Taller organizado por la Confederación de Cooperativas de Colombia y la Organización Internacional del Trabajo. Mayo 22. pp.. 2.

de recursos administrativos, financieros y tecnológicos que son sustancialmente dirigidos a contrarrestar la acción de pseudo-cooperativas de trabajo asociado<sup>36</sup>; iii) la falta de unificación en los sistemas de información; iv) la dificultad para tasar y aplicar correctivos en ausencia de un cuerpo normativo que tipifique técnicamente infracciones y sanciones; y v) la baja efectividad de la intervención estatal sancionatoria, no sólo respecto de las pseudo-cooperativas de trabajo asociado sino principalmente de sus empresas usuarias, quienes son las grandes beneficiarias de la intermediación ilícita.

En cuarto lugar, se observa multiplicidad de interpretaciones y aplicaciones jurídicas sobre normas que pretenden frenar la utilización inescrupulosa de CTA's. El actual universo normativo aún no genera la suficiente coherencia y sistematización en la creación, interpretación y aplicación de actos administrativos por parte de las entidades estatales, particularmente aquellas encargadas de la supervisión<sup>37</sup>. De otro lado, las intervenciones legales todavía son insuficientes cuando se trata de implementar efectivamente sistemas de información, incentivar la coordinación interadministrativa, promover la estabilidad de los asociados, propiciar la solución de controversias o generar esquemas de capacitación y protección en favor de los trabajadores, especialmente para la eventual defensa de sus derechos.

En quinto lugar, el registro se encuentra diseminado en varios entes de supervisión y se compone de dos fases: inicialmente las CTA's deben tramitar la aprobación de sus regímenes de trabajo y compensaciones ante el Ministerio de la Protección Social y luego deben proceder al registro propiamente dicho ante la superintendencia especializada o en forma residual ante la Superintendencia de la Economía Solidaria. Bajo este procedimiento las superintendencias no solamente realizan actos de inscripción sino que además efectúan un examen previo de legalidad a pesar de lo consagrado en el Artículo 40 del Decreto - Ley 2150 de 1995<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> La expresión "pseudo-cooperativas de trabajo asociado" hace referencia a empresas creadas como una ficción jurídica utilizada para encubrir relaciones de trabajo subordinado.

<sup>37</sup> Decreto 4588 de 2006, en concordancia con la Ley 1233 de 2008. Además, ténganse en cuenta los actos administrativos emitidos por diversas entidades públicas, entre otras: el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás superintendencias especializadas.

<sup>38</sup> Art. 40, D-L 2150/1995: "*Supresión del reconocimiento de personas jurídicas. Suprímese el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.*" Según el artículo 143 de la misma norma, para la constitución de estas organizaciones basta una escritura pública o un documento privado suscrito por los fundadores donde conste la aprobación de los estatutos.

Este esquema crea dificultades para las CTA's y para todos los actores que interactúan con ellas debido a que resulta confuso identificar la entidad competente para el registro y la supervisión<sup>39</sup>, presupone un potencial riesgo de vulneración del principio de imparcialidad, implica múltiples sistemas de información fragmentaria, representa una baja estandarización de los procedimientos y retrasa la puesta en marcha de la actividad económica. Adicionalmente, ha creado un problema para determinar el número de CTA's existentes. Los cuadros 4 y 5 evidencian la dinámica del nuevo proceso de registro:

**Cuadro 4**

**Dinámica del Registro de Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado a partir del Decreto 4588 de 2006**

Aspectos Registrales CTA's	No	%
CTA's registradas ante Cámaras de Comercio hasta Septiembre de 2007	12.058	100%
CTA's declaradas en causal de disolución y liquidación por la Superintendencia de la Economía Solidaria*	7.110	59%
CTA's que según la Superintendencia de la Economía Solidaria no registran NIT*	1.136	9%

Fuente Superintendencia de la Economía Solidaria <http://www.supersolidaria.gov.co/> (Noviembre 17 de 2009)

**Cuadro 5**

Aspectos Relacionados con el Régimen de Trabajo	No	%
Solicitudes de autorización de regímenes de trabajo asociado y compensaciones ante el Ministerio de la Protección Social (entre Enero y Mayo de 2009)	5.997	100%
CTA's que cuentan con regímenes de trabajo asociado y compensaciones aprobados por el Ministerio de la Protección Social (hasta Mayo de 2009)	4.001	67%
CTA's cuyos regímenes de trabajo asociado y compensaciones se encuentran en estudio ante el Ministerio de la Protección Social (hasta Mayo de 2009)	1.895	32%
CTA's cuyos regímenes de trabajo asociado y compensaciones han sido objetados por el Ministerio de la Protección Social (hasta Mayo de 2009)	101	2%

Fuente: Ministerio de la Protección Social – Principales Indicadores Laborales, Boletín # 3 – Junio de 2009.

<sup>39</sup> Por ejemplo, en el Sistema Único de Información, Trámites y Servicios de las Entidades Públicas en Internet del programa “Gobierno en Línea” se encuentran los trámites de aprobación de regímenes de trabajo y compensaciones ante el Ministerio y registro ante la Superintendencia de la Economía Solidaria pero no se referencia el registro en las superintendencias especializadas.

## 5. Servicios financieros

En los talleres que se realizaron para la elaboración de este documento y en los conversatorios sostenidos entre el sector cooperativo y la Presidencia de la República durante el año 2009, el sector ha manifestado inconformidad frente a ciertas disposiciones que a su juicio están relacionadas con los siguientes aspectos: la prohibición de adelantar operaciones con terceros no asociados, la percepción de riesgo y la libre concurrencia en el sistema financiero<sup>40</sup> (ver Anexo 4).

Respecto de las operaciones con terceros, se considera que este aspecto corresponde a la naturaleza del modelo de ahorro y crédito y a la estructura del sistema que se definió en la Ley 454 de 1998, especialmente en el artículo 39, modificadorio del artículo 99 de la Ley 79 de 1988, el cual indica que estas organizaciones sólo prestan servicios financieros a sus asociados y no a terceros<sup>41</sup>. Es importante anotar que, con el fin de crear una alternativa para desarrollar actividades adicionales, la normatividad le otorga a este tipo de cooperativas la posibilidad de transformarse en cooperativas financieras previo cumplimiento de ciertos requisitos<sup>42</sup>.

Frente a la percepción de riesgo, las autoridades de supervisión y regulación señalan que estas circunstancias obedecen a la estructura que se diseñó para el sector en la Ley 454 de 1998, la cual pretende que la actividad financiera se desarrolle de manera ordenada, en condiciones de seguridad y en concordancia con la estructura general del sistema financiero. Así mismo, estas instancias consideran que la regulación debe ser neutral y no debe ser forzada a ajustarse a las particularidades de cada forma jurídica.

De hecho, en el ámbito internacional el espectro de operaciones autorizadas tiene relación directa con aspectos como niveles importantes de capitales mínimos, calificación y supervisión

---

<sup>40</sup> Según el sector esta situación es producto del rezago de la crisis que tuvo a finales de la década de los noventa y del desconocimiento sobre los avances que han tenido en la prestación de servicios financieros.

<sup>41</sup> De acuerdo con la sentencia C-779 de Julio 25 de 2001: “[S]ólo las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados. [...] La regulación de las empresas solidarias, particularmente en lo que atañe a la actividad financiera no desnaturaliza de ninguna forma la organización cooperativa, por el contrario las medidas que se adoptan tienden a fortalecerlas, para mantenerlas dentro de una economía cambiante, bajo el entendido de que el ejercicio de la actividad financiera comporta un riesgo social y económico frente al cual el estado debe exigir determinados requisitos y márgenes de solvencia por parte del público y asociados.”

<sup>42</sup> Los requisitos contemplados en el artículo 40 de la Ley 454 de 1998 son: “a) Demostrar ante la Superintendencia [Financiera] experiencia no menor de tres (3) años en el ejercicio de la actividad financiera con asociados como cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito, en una forma ajustada a las disposiciones legales y estatutarias; b) Acreditar el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad”.

por riesgos, entre otros, lo cual a su vez responde a la naturaleza de interés público que el artículo 335 de la Constitución Política de Colombia otorga a la actividad financiera, aseguradora y bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

Con respecto a la libre concurrencia en el sistema financiero, no existe una restricción regulatoria sino la dificultad de las cooperativas para lograr unos márgenes apropiados que les permitan penetrar efectivamente los mercados. Por ejemplo, el acceso a las líneas de redescuento de BANCOLDEX para intermediar recursos para las microempresas exige a las cooperativas de ahorro y crédito contar con un reglamento de crédito y administración de cartera adecuado que les permita hacer un otorgamiento de crédito microempresarial con mayores niveles de seguridad en el recaudo de las operaciones, así como una estructura operativa que permita el crecimiento de la cartera en pequeños créditos a microempresarios, lo cual en algunas oportunidades les exige algún tipo de inversión.

En forma complementaria a los aspectos señalados por el sector cooperativo, se han identificado cinco limitaciones que afectan al sector cooperativo y una a los fondos de empleados y mutuales:

La primera limitación tiene que ver con la falta de claridad frente a los criterios que autorizan el desarrollo de la actividad financiera a las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, que están previstos en el inciso 2 del artículo 39 de la Ley 454 de 1998 “[...] *bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen*”, lo cual ha permitido que la multiactividad pierda el carácter de excepcional que la debe caracterizar, dados los riesgos que de ella se derivan<sup>43</sup>. Sin embargo, la multiactividad dificulta tanto el diseño de la normativa prudencial, como la supervisión y gestión de las organizaciones<sup>44</sup>. En Colombia, aunque existen normas que prevén la existencia de una sección de ahorro y crédito con patrimonio propio y separada de las otras actividades de la cooperativa,

---

<sup>43</sup> En efecto, sobre los inconvenientes de la multiactividad, la Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV ha señalado: “*En aproximadamente la mitad de los casos las cooperativas de ahorro y crédito están habilitadas para mezclar sus servicios de ahorro y crédito con otras actividades para sus asociados (p.ej. agricultura, salud, transporte o supermercados), en algunos países esta figura es sumamente usual (p.ej. el Paraguay, donde las cooperativas de producción manejan una importante intermediación financiera)*”.

<sup>44</sup> Arzbach, Matthias, Durán, Alvaro, Báez, Bruno, “*Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América latina y el Caribe*”, DGRV, Confederación Alemana de Cooperativas, Sao Paulo/San José, Octubre de 2009.

no es evidente la división fáctica y contable de las actividades, lo cual dificulta la evaluación y el cubrimiento de riesgos como el de liquidez.

La segunda limitación se refiere al desconocimiento de los asociados sobre el riesgo inherente a la naturaleza del aporte, que de acuerdo con las sentencias T-274 de 2000 y T-478 de 2002 es considerado como capital de riesgo. Esto evidencia la necesidad de explorar mecanismos de revelación de información de mayor alcance a los existentes.

La tercera limitación radica en la insuficiencia de marco regulatorio que defina parámetros para la administración, a través de la Caja Central de Liquidez, de los recursos que corresponden a fondos de liquidez que son constituidos por algunas organizaciones de la economía solidaria en virtud de mandatos normativos que han sido expedidos con el fin de cumplir una función de proteger el patrimonio de estas organizaciones y garantizar la existencia de recursos que permitan atender adecuadamente las obligaciones derivadas de depósitos y exigibilidades.

La cuarta limitación tiene que ver con los servicios prestados por los fondos de empleados y las asociaciones mutuales y está relacionada con la necesidad de ampliar la regulación prudencial para este tipo de organizaciones en consideración a su figura jurídica y objeto social, así como a los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros entre sus asociados, los cuales son prácticamente iguales a los que enfrentan las entidades cooperativas. En efecto, la supervisión y regulación de los servicios de ahorro y crédito prestados por este tipo de entidades presentan asimetrías respecto del marco bajo el cual operan las cooperativas autorizadas para adelantar actividad financiera, sin que exista un criterio técnico que lo justifique.

Se resalta por último la importancia que una adecuada supervisión reviste para el desarrollo de la actividad financiera, señalando que, sin desconocer los avances que ha logrado la Superintendencia de la Economía Solidaria, se considera fundamental revisar los recursos destinados para la Delegatura Financiera, dadas las exigencias que demanda la inspección, control y vigilancia de esta actividad.

## **6. Acceso a instrumentos de fomento**

Dentro de la política de desarrollo empresarial del Gobierno Nacional, los instrumentos de fomento industrial y los de fomento agropecuario favorecen en alguna medida los proyectos presentados por formas jurídicas asociativas. Por ejemplo, el FOMIPYME otorga un mayor puntaje en la evaluación de propuestas a aquellas presentadas por formas asociativas, y los Programas de Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales sólo apoyan grupos asociativos y/o que tienen como objetivo la consolidación de organizaciones sociales productivas.

A pesar de la existencia de los beneficios anteriormente relacionados, que representan ventajas en las condiciones de acceso y complementan el beneficio que las organizaciones obtienen por el régimen tributario especial que se constituye en un subsidio, el sector mantiene la percepción de que no cuenta con instrumentos de fomento suficientes para su desarrollo o que éstos presentan barreras de acceso para su utilización, lo cual advierte la necesidad de profundizar los mecanismos de promoción de los diversos instrumentos de fomento que operan los ministerios y demás entidades gubernamentales.

## **7. Información y estadísticas**

El sector de la economía solidaria enfrenta limitaciones en relación con la disponibilidad de fuentes de información y estadísticas, las cuales están relacionadas con las siguientes situaciones:

En primer lugar, existe una oferta de información parcial y no representativa, provista por las superintendencias que vigilan el sector, los gremios y en general entidades públicas y privadas que producen información a partir de sus operaciones y registros administrativos<sup>45</sup>. Aunque esta insuficiencia ha intentado ser corregida por DANSOCIAL, sus resultados no han sido satisfactorios debido en gran parte al amplio número de organizaciones solidarias que esta entidad ha incluido en la etapa de diseño y levantamiento de información<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Ver DANE (2004) "Caracterización de la Información en las Entidades del Sector de la Economía Solidaria". En este documento se enumeran los productores de información del sector.

<sup>46</sup> Para mayores referencias véase el Sistema de Información del Sector Solidario – SISS.

En segundo lugar, la información producida por las autoridades de supervisión no se encuentra estandarizada bajo criterios relacionados con la periodicidad de recolección, la administración de la información y los mecanismos para garantizar el adecuado diligenciamiento y reporte, lo cual dificulta su racionalización y la auditoría a los procesos de flujo de información. De igual forma, se advierte la necesidad de evaluar si la información recolectada por las superintendencias corresponde a los fines propios de la supervisión.

En tercer lugar, se evidencia un escaso aprovechamiento de las encuestas continuas del DANE por parte del Gobierno Nacional, en particular la Encuesta Anual de Servicios, dada la especialidad del sector en este ámbito económico. Cabe resaltar que la carátula única empresarial en el tipo de organización genera una clasificación que contiene cada una de las formas jurídicas del sector de la economía solidaria y que puede ser aprovechada para profundizar su caracterización.

De lo anterior se puede concluir que no existe una clara estrategia para generar información de tipo estadístico que permita hacer un seguimiento al sector de la economía solidaria y que sirva como instrumento para la formulación de política. Esta situación ha dificultado la realización de diagnósticos e identificación de la evolución y características del sector para guiar la toma de decisiones de agentes públicos y privados.

#### **IV. OBJETIVOS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA EL FOMENTO Y LA PROTECCIÓN DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

El objetivo general de este documento es profundizar la política de desarrollo empresarial para el fomento y la protección del sector de la economía solidaria con el fin de facilitar su avance y consolidación.

El cumplimiento de este objetivo está estructurado alrededor de siete líneas estratégicas: 1) regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo

empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de Trabajo Asociado – CTA’s y PCTA’s, 5) optimización de los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento; y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector.

## **1. Regulación para el desarrollo empresarial**

El objetivo específico con respecto a la regulación que incide directa o indirectamente en el desarrollo empresarial del sector de economía solidaria consiste en identificar mecanismos legales idóneos para mejorar el ambiente de estabilidad jurídica y de desarrollo del sector, preservando los principios y valores propios de estas organizaciones mediante la conformación de una comisión intersectorial del sector de la economía solidaria que realizará las siguientes acciones, entre otras:

- i) Revisar a profundidad el actual régimen normativo del sector (atendiendo a las situaciones previstas y los criterios definidos en los anexos 3 y 4 del presente documento) para detectar las disposiciones susceptibles de modificación en atención a las necesidades de las organizaciones de economía solidaria y las exigencias del mundo empresarial en el contexto nacional e internacional, buscando la optimización conceptual, la unificación y racionalización del ordenamiento jurídico y la definición de pautas integrales para la toma de decisiones de los servidores públicos y de la comunidad en general.
- ii) Proponer al Gobierno Nacional cuerpos normativos únicos que integren toda la regulación relevante, en los cuales se unifiquen las disposiciones de cuerpos jurídicos previos. Estos nuevos instrumentos:
  - a) Se fundamentarán en nociones unívocas que delimiten claramente quiénes son los integrantes del sector y cuáles son las formas jurídicas que pueden adoptar, buscando uniformidad legal y señalando la frontera entre ‘organizaciones de economía solidaria’, ‘organizaciones solidarias’, ‘organizaciones sociales’ y otros tipos de organizaciones sin

- ánimo de lucro, precisando los destinatarios de las normas para resaltar sus particularidades y así focalizar en ellos la política contenida en este documento;
- b) Consolidarán normas supletorias mejor adaptadas a las necesidades cotidianas de las organizaciones y, respetando el principio de autonomía que las rige, enunciarán directrices integrales para su desenvolvimiento orientando la dinámica asociativa en los aspectos que presenten debilidades.
  - c) Sustentarán y guiarán la formulación de actos administrativos por parte de las entidades públicas.
- iii) Proponer criterios generales para la creación, interpretación y aplicación de actos administrativos al interior del Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos, con el propósito de dotar al ordenamiento jurídico de mayor consistencia en el marco de procedimientos plenamente reglados y trámites ágiles e intervenciones oportunas.
- iv) Evaluar los planteamientos del sector en relación con las normas objetadas, las cuales se encuentran reseñadas en los anexos 3 y 4 del presente documento, con el fin de proponer soluciones cuando el ordenamiento jurídico lo permita.
- v) Revisar el decreto 1153 de 2001 para posibilitar la participación efectiva del CONES en espacios de concertación público – privada y ratificar su autonomía a la luz de los principios de autogestión, autodeterminación y autogobierno que orientan su consagración legal.

## **2. Ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial**

El objetivo específico asociado a esta estrategia consiste en diagnosticar el cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades del sector en la Ley 454 de 1998, sus decretos reglamentarios y en las políticas públicas del mismo. Para el cumplimiento de este objetivo específico se proponen las siguientes acciones:

- i) Realizar un diagnóstico de DANSOCIAL y la Superintendencia de la Economía Solidaria con el propósito de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles atendiendo a los principios de racionalización de la administración pública y en armonía con lo expresado en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, es decir evitando la duplicidad de funciones y garantizando la coherencia y articulación de actividades.
- ii) Elaborar un documento técnico que proponga el diseño institucional óptimo para implementar la política del sector.

### **3. Simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria**

El objetivo específico asociado a esta estrategia es promover la simplificación y racionalización de los trámites relacionados con las funciones de registro, inspección, vigilancia y control de la forma solidaria. Para el cumplimiento de este objetivo se realizarán las siguientes acciones:

- i) Elaborar un estudio que determine, en primer lugar, los parámetros, criterios y mecanismos que están aplicando las superintendencias y ministerios para realizar las funciones de registro, inspección, vigilancia y control de la forma solidaria.
- ii) Elaborar una propuesta que contenga el esquema de supervisión de la forma solidaria con los criterios y estándares mínimos correspondientes que sirvan de soporte a las superintendencias y ministerios para llevar a cabo óptimamente esta función.
- iii) Elaborar una propuesta para simplificar y racionalizar el trámite de registro de las organizaciones de la economía solidaria en el marco de la política de competitividad y el proyecto de “*Doing Business Colombia*”.

#### **4. Prevenir el uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado**

El objetivo específico relacionado con esta estrategia es rescatar y defender la verdadera naturaleza del cooperativismo de trabajo asociado a través de la prevención de las prácticas no autorizadas de intermediación laboral, de manera que se preserven los principios que orientan el modelo cooperativo, se promueva el trabajo digno y se protejan los derechos de los trabajadores. Para lograr este objetivo se propone estructurar un plan de trabajo que considere, entre otras, las siguientes acciones:

- i) Evaluar las necesidades normativas que demandan actualmente los entes de supervisión para la idónea protección de trabajadores teniendo en cuenta lo contenido en el presente documento así como los conceptos emitidos por académicos, expertos en trabajo asociado, representantes de trabajadores y organismos cooperativos de grado superior.
- ii) Proponer mecanismos que: a) permitan la aplicación de los principios contenidos en el artículo 53 de la Constitución Política frente a derechos mínimos irrenunciables y mínimo vital para trabajadores no subordinados; b) establezcan presunciones legales para la configuración de ‘contratos realidad’ cuando las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado presten servicios a otras empresas; y c) definan un régimen sancionatorio que tipifique conductas y dosifique sanciones atendiendo a mecanismos que hagan más oneroso el suministro de personal por medio de CTA’s, señalando sanciones especiales en contra de los integrantes de órganos internos de control, así como empresas prestadoras y usuarias que participen en la comisión de irregularidades.
- iii) Crear una ventanilla única de registro para CTA’s donde se aprueben regímenes de trabajo y compensaciones y se inscriban actos y documentos.
- iv) Promover la intensificación de la coordinación de acciones con las autoridades del trabajo a través de: a) la suscripción de convenios de colaboración para aprovechar las divisiones regionales de las entidades; b) la expedición de circulares únicas conjuntas para estandarizar

procedimientos administrativos sobre CTA's; y c) el análisis de posibilidades de apoyo en esquemas de autocontrol gremial.

- v) Elaborar y difundir una cartilla informativa para la defensa de trabajadores asociados que contenga como mínimo: a) las circunstancias que pueden llegar a configurar 'contratos realidad'; b) las acciones judiciales que pueden ejercerse para defender derechos vulnerados; c) la infraestructura de consultorios jurídicos y centros de conciliación disponibles en las diferentes ciudades; y d) las sanciones que pueden imponerse a infractores de las disposiciones sobre trabajo asociado.
  
- vi) Estudiar la viabilidad de estructurar mecanismos de certificación de buenas prácticas de comercio justo enfocadas a la promoción del trabajo decente para incentivar la responsabilidad social en el ámbito empresarial por parte de los contratantes.
  
- vii) Elaborar en coordinación con la comisión intersectorial del sector de la economía solidaria una propuesta que desarrolle los principios que orientan el trabajo asociado para evaluar su incorporación en el estatuto del trabajo.
  
- viii) Evaluar la viabilidad jurídica de incorporar la figura de contratos de aprendizaje en las cooperativas de trabajo asociado con el fin de ampliar el campo de aplicación de este tipo de contratos y aumentar la capacidad de los jóvenes aprendices para acumular experiencia en el campo donde desarrollan su proceso de aprendizaje.

## **5. Optimizar los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros**

El objetivo específico asociado a esta estrategia es optimizar los esquemas de regulación y supervisión y fortalecer las organizaciones del sector de economía solidaria que presten

servicios financieros diferentes de las cooperativas financieras<sup>47</sup> Para lograr este objetivo específico se propone realizar las siguientes acciones:

- i) Elaborar un estudio en el cual se establezca una propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros, basada en el análisis de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre esta materia y en las dificultades identificadas en el diagnóstico del presente documento.
- ii) Elaborar un estudio en el cual se identifiquen esquemas de manejo de riesgos que atiendan parámetros de regulación nacional e internacional derivados de la administración de fondos de liquidez a través de la Caja Central de Liquidez, los cuales son constituidos por algunas entidades obligadas del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros.

## **6. Facilitar el acceso a instrumentos de fomento**

El objetivo específico asociado a esta estrategia es identificar y eliminar las barreras de acceso a los instrumentos de fomento y desarrollo productivo. Para el cumplimiento de este último objetivo se realizarán las siguientes acciones:

- i) Identificar restricciones propias a la forma jurídica de las organizaciones de economía solidaria que se constituyan en barreras de acceso a los instrumentos de fomento y desarrollo productivo que sean de interés del sector.
- ii) Cuando corresponda, diseñar mecanismos de eliminación de barreras de acceso del sector a los instrumentos de fomento y desarrollo productivo conforme a los criterios de operación y requerimientos de éstos.

---

<sup>47</sup> Según el artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las Cooperativas Financieras son consideradas establecimientos de crédito y como tales cuentan con un marco normativo robusto y actualizado y la Superintendencia Financiera lleva a cabo su supervisión de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

iii) Diseñar e implementar con apoyo de los ministerios una estrategia de divulgación de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo exponiendo claramente sus mecanismos de acceso y, en los casos que aplique, los beneficios identificados para las organizaciones del sector de la economía solidaria.

## **7. Fortalecer el suministro de información y estadísticas del sector**

El objetivo específico asociado a esta estrategia es consolidar una estrategia que conduzca al diseño y levantamiento de información estadística de acuerdo con las demandas de los agentes públicos y privados y la información disponible en el DANE y demás entidades de gobierno.

## V. PLAN DE ACCIÓN

		MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN Y RECURSOS ASOCIADOS														
		POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA														
TÍTULO DEL DOCUMENTO:																
#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del responsable de la ejecución de la acción concreta			Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	Periodicidad de actualización
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable						
1	Identificar mecanismos legales idóneos para mejorar el ambiente de estabilidad jurídica y de desarrollo del sector	1.1	Elaborar la propuesta de decreto para conformar la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria para la evaluación y el mejoramiento del sistema jurídico del sector de la economía solidaria	Actividades finalizadas para la elaboración de la propuesta de decreto	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de las actividades realizadas para elaborar la propuesta de decreto	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/08/2010	X	Mensual
		1.2	Elaborar en el marco de la comisión intersectorial un plan de trabajo para llevar a cabo las acciones propuestas en la sección IV. Numeral 1 del documento Conpes	Actividades finalizadas para la elaboración del plan de trabajo	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de las actividades realizadas para elaborar el plan de trabajo de la comisión intersectorial	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/08/2010	X	Mensual
		1.3	Elaborar un análisis de vigencia con su correspondiente anexo histórico sobre las normas del sector de la economía solidaria atendiendo a los parámetros señalados en el Proyecto de Racionalización y Simplificación del ordenamiento jurídico	Actividades finalizadas para la elaboración del análisis de vigencia	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de las actividades realizadas para elaborar el análisis de vigencia y los anexos históricos	Departamento Nacional de Planeación - DNP	Planeación	DNP	Coordinador Grupo Mipymes y Sector Solidario	0%	01/02/2010	100%	01/06/2010		Bimestral
		1.4	Elaborar en el marco de la comisión intersectorial una propuesta de modificación de los decretos 502 de 1997 y 1740 de 1994 y gestionar su expedición para posibilitar a las organizaciones de economía solidaria operar como agencias de viaje y comercializadoras internacionales	Actividades finalizadas para la elaboración de la propuesta de modificación de los decretos 502 de 1997 y 1740 de 1994	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de las actividades realizadas para elaborar la propuesta de modificación de los decretos	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011	X	Trimestral
2	Diagnosticar el cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades del sector en la Ley 454 de 1998, sus decretos reglamentarios y en las políticas públicas del mismo	2.1	Realizar un diagnóstico institucional de DANSOCIAL y la Superintendencia de la Economía Solidaria para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles atendiendo a los principios de racionalización de la administración pública	Diagnósticos elaborados	Número de diagnósticos elaborados	Número de diagnósticos elaborados para diagnosticar las entidades	Departamento Nacional de Planeación - DNP	Planeación	DNP	Coordinador Grupo Mipymes y Sector Solidario	0	01/02/2010	100%	01/08/2010		Trimestral
		2.2	Elaborar un documento técnico que proponga el diseño institucional óptimo para implementar la política del sector	Documento elaborado	Número de documentos elaborados	Número de documentos elaborados para proponer el diseño institucional	Departamento Nacional de Planeación - DNP	Planeación	DNP	Coordinador Grupo Mipymes y Sector Solidario	0	01/08/2010	100%	01/02/2011		Trimestral
		2.3	Elaborar una propuesta de modificación del Decreto 1153 de 2001 garantizando la autonomía del CONES y su inserción efectiva en espacios de concertación público-privada de forma incluyente y representativa	Actividades finalizadas para la elaboración de la propuesta de modificación del decreto 1153	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para elaborar la propuesta de modificación del decreto	Consejo Nacional de la Economía Solidaria - CONES		CONES	Presidente CONES	0%	01/02/2010	100%	01/08/2010	x	Bimestral
3	Simplificar y racionalizar los trámites para la supervisión y el registro de la forma solidaria	3.1	Identificar los parámetros, criterios y mecanismos que están aplicando las superintendencias y ministerios para realizar las funciones de registro y supervisión de la forma solidaria	Actividades finalizadas para la elaboración del estudio	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para identificar criterios para ejercer la función de registro y supervisión	Departamento Nacional de Planeación - DNP	Planeación	DNP	Coordinador Grupo Mipymes y Sector Solidario	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011		Trimestral
		3.2	Definir los criterios y estándares mínimos para la supervisión de la forma solidaria que sirvan de soporte a las superintendencias y ministerios para llevar a cabo esta función	Actividades finalizadas para la definición de criterios y estándares	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para la definición de criterios y estándares mínimos	Superintendencia de la Economía Solidaria	Hacienda y Crédito Público	Superintendencia de la Economía Solidaria	Superintendente	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011	X	Trimestral

#O.E	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del responsable de la ejecución de la acción concreta			Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISONCPES	Periodicidad de actualización
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable						
4	Rescatar y defender la verdadera naturaleza del cooperativismo de trabajo asociado	4.1	Estructurar un plan de trabajo para llevar a cabo las acciones propuestas en la sección IV numeral 5 del documento Compes	Actividades finalizadas para la elaboración del diseño del plan de trabajo	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para evaluar los sistemas de información utilizados por las superintendencias	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP	Función Pública	DAFP	Dirección Jurídica	0%	01/02/2010	100%	01/08/2010		Trimestral
5	Optimizar los esquemas de regulación y supervisión y fortalecer las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros	5.1	Optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros	Actividades finalizadas para la elaboración de la propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para elaborar los esquemas de supervisión y regulación	Banca de las Oportunidades	Comercio, industria y turismo	Banca de las Oportunidades	Coordinador	0%	01/02/2010	100%	01/02/2012		Semestral
		5.2	Identificar esquemas de manejo de riesgos que atiendan parámetros de regulación nacional e internacional derivados de la administración de fondo de liquidez a través de la central de liquidez	Actividades finalizadas para identificar los esquemas de manejo de riesgos	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para elaborar la propuesta para identificar los esquemas de manejo de riesgos	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Director de Regulación Financiera	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011		Semestral
6	Identificar y eliminar barreras de acceso a los instrumentos de fomento y desarrollo productivo	6.1	Elaborar un inventario de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo que identifique las restricciones propias a la forma jurídica de las organizaciones de economía solidaria que se constituyen en barreras de acceso a dichos instrumentos y defina mecanismos para su eliminación	Actividades finalizadas para la elaboración del inventario de instrumentos	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para elaborar el inventario	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011		Trimestral
		6.2	Diseñar e implementar una estrategia de divulgación de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo	Actividades finalizadas para implementar una estrategia de divulgación	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para implementar la estrategia de divulgación	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011		Trimestral
		6.3	Apoyar la difusión y promoción de los instrumentos de fomento que cada ministerio tiene a su cargo estableciendo criterios que consideren las particularidades de las organizaciones del sector	Actividades finalizadas para apoyar la difusión y promoción	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para apoyar la difusión y promoción	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011		Trimestral
7	Consolidar una estrategia que conduzca al diseño y levantamiento de información estadística	7.1	Consolidar una estrategia que conduzca al diseño y levantamiento de información estadística	Actividades finalizadas para la elaboración de la estrategia	(Actividades realizadas / Actividades programadas)*100	Porcentaje de actividades realizadas para diseñar la estrategia	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Economía Solidaria	DANSOCIAL	Director general	0%	01/02/2010	100%	01/02/2011	X	Trimestral

## VI. FINANCIAMIENTO

Las 16 actividades propuestas en el plan de acción están en concordancia con la labor misional de las entidades, por tanto, el financiamiento de diez de ellas corresponde al presupuesto de funcionamiento de las entidades vinculadas a esta política. En el cuadro 6 se observa que seis de las actividades contarán con recursos de inversión.

**Cuadro 6**

Acción	Código BPIN	Nombre del Proyecto	2010
Elaborar un análisis de vigencia con su correspondiente anexo histórico sobre las normas del sector de la economía solidaria atendiendo a los parámetros señalados en el Proyecto de Racionalización y Simplificación del ordenamiento jurídico	C-520-0903-2	Apoyo a la secretaria técnica de la comisión nacional de competitividad	15.000.000
Identificar los parámetros, criterios y mecanismos que están aplicando las superintendencias y ministerios para realizar las funciones de registro y supervisión de la forma solidaria	C-520-0903-2	Apoyo a la secretaria técnica de la comisión nacional de competitividad	80.000.000
Definir los criterios y estándares mínimos para la supervisión de la forma solidaria que sirvan de soporte a las superintendencias y ministerios para llevar a cabo esta función	86002150000	Fortalecimiento y fomento del sector solidario en Colombia	80.000.000
Optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros	94000940000	Apoyo y fortalecimiento a la Banca de Oportunidades nivel nacional	80.000.000
Elaborar un inventario de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo que identifique las restricciones propias a la forma jurídica de las organizaciones de economía solidaria que se constituyen en barreras de acceso a dichos instrumentos y defina mecanismos para su eliminación	86002150000	Fortalecimiento y fomento del sector solidario en Colombia	50.000.000
Diseñar e implementar una estrategia de divulgación de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo	86002150001	Fortalecimiento y fomento del sector solidario en Colombia	50.000.000

## VII. RECOMENDACIONES

El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria contenidos en el presente documento.
2. Solicitar al DANSOCIAL en coordinación con el DNP en un plazo máximo de seis meses:
  - a) Elaborar la propuesta de decreto para conformar la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria para la evaluación y el mejoramiento del sistema jurídico del sector de economía solidaria.

- b) Recomendar a esta Comisión Intersectorial la elaboración de un plan de trabajo para llevar a cabo las acciones propuestas en la sección IV, numeral 1 del presente documento CONPES.
3. Solicitar al DNP en un plazo máximo de cuatro meses, elaborar un análisis de vigencia con su correspondiente anexo histórico sobre las normas del sector de la economía solidaria atendiendo a los parámetros señalados en el Proyecto de Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico. Este análisis servirá como insumo a la Comisión Intersectorial.
  4. Solicitar al DANSOCIAL en el marco de la Comisión Intersectorial en un plazo máximo de un año, elaborar una propuesta de modificación de los decretos 502 de 1997 y 1740 de 1994 y gestionar su expedición para posibilitar a las organizaciones de economía solidaria operar como agencias de viaje y comercializadoras internacionales.
  5. Solicitar al DNP en coordinación con el DAFP en un plazo máximo de un año, elaborar un documento técnico que proponga el diseño institucional óptimo para implementar la política del sector.
  6. Solicitar al Consejo Nacional de la Economía Solidaria – CONES - en coordinación con el DNP y DANSOCIAL elaborar en un plazo máximo de seis meses una propuesta de modificación del Decreto 1153 de 2001 garantizando la autonomía del CONES y su inserción efectiva en espacios de concertación público – privada de forma incluyente y representativa.
  7. Solicitar al DNP en un plazo máximo de un año, identificar los parámetros, criterios y mecanismos que están aplicando los Ministerios de Protección Social y Educación Nacional, y las Superintendencias (Economía Solidaria, Servicios Públicos, Salud, Puertos y Transporte, Vigilancia y Seguridad Privada, y Financiera) para realizar las funciones de registro y supervisión de la forma solidaria.
  8. Solicitar a la Superintendencia de la Economía Solidaria en coordinación con DANSOCIAL en un plazo máximo de un año, definir los criterios y estándares mínimos para la supervisión

de la forma solidaria que sirvan de soporte a las superintendencias y ministerios para llevar a cabo esta función.

9. Solicitar a la Comisión Intersectorial para Promover la Formalización del Trabajo Decente en un plazo máximo de seis meses estructurar un plan de trabajo para llevar a cabo las acciones propuestas en la sección IV numeral 5 del presente documento CONPES.
10. Solicitar a BANCOLDEX a través del Programa de Inversión de la Banca de las Oportunidades en un plazo máximo de dos años, establecer una propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros, basada en el análisis de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre esta materia y en las dificultades identificadas en el diagnóstico del presente documento.
11. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un plazo máximo de un año identificar esquemas de manejo de riesgos que atiendan parámetros de regulación nacional e internacional derivados de la administración de fondos de liquidez a través de la Caja Central de Liquidez, los cuales son constituidos por algunas entidades obligadas del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros.
12. Solicitar al DANSOCIAL en coordinación con los Ministerios en un plazo máximo de un año:
  - a) Elaborar un inventario de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo e identificar si existen barreras de acceso para el sector y, cuando corresponda, diseñar mecanismos de eliminación de barreras de acceso del sector a los instrumentos de fomento y desarrollo productivo conforme a los criterios de operación y requerimientos de éstos.
  - b) Diseñar e implementar una estrategia de divulgación de los instrumentos de fomento y desarrollo productivo exponiendo claramente sus mecanismos de acceso y, en los casos

que aplique, los beneficios identificados para las organizaciones del sector de la economía solidaria.

- c) Apoyar la difusión y promoción de los instrumentos de fomento que cada ministerio tiene a su cargo estableciendo criterios que consideren las particularidades de las organizaciones del sector.

13. Solicitar al DANSOCIAL en coordinación con el DNP y el DANE en un plazo máximo de un año consolidar una estrategia que conduzca al diseño y levantamiento de información estadística evaluando la pertinencia de elaborar nuevos instrumentos de medición o de utilizar los que se encuentran disponibles en el DANE para cubrir las demandas de información de los agentes públicos y privados.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

ACI (1999) Situación actual de las leyes cooperativas en América Latina. Alianza Cooperativa Internacional – COOPREFORM. Febrero de 1999.

ACI (2009) Ley marco para las cooperativas de América Latina. Alianza Cooperativa Internacional para las Américas. Publicación realizada con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). San José, Costa Rica.

ACI (2008) Pronunciamiento sobre cooperativismo de trabajo asociado. VIII Asamblea Regional de la Alianza Cooperativa Internacional ACI – Américas. 22 de Julio 2008, San José.

Arzbach, Matthias, Durán, Alvaro, Báez, Bruno, (2009) Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América latina y el Caribe, DGRV, Confederación Alemana de Cooperativas, Sao Paulo/San José, Octubre.

Barberi, Fabio (2008) Obstáculos Normativos del Sector Solidario. Universidad Santiago de Cali: Grupo Interdisciplinario de Investigación, Formación y Documentación de la Economía Solidaria – USC. Versión Noviembre 2008.

Bleger, Isaac (2001) Autorregulación del Movimiento Cooperativo. Revista IDELCOOP No. 135. Noviembre de 2001, pp. 398 a 426.

Cámara de Comercio de Bogotá (2007) Guía de Entidades sin Ánimo de Lucro Nos. 1, 2 y 3 – Información General. Diciembre de 2007.

Caicedo Vasco, Myriam (2009) Organizaciones cooperativas de trabajo asociado: Una propuesta de transformación. En “Empresas Cooperativas y Solidarias”. Pereira.

Cely Martínez, Julio Noe y Pérez Villa, Pastor Emilio (2008) La cooperativa de trabajo asociado. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, Medellín.

CICOPA (2004) Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado. Organización Internacional de Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios – CICOPA. Febrero 2004.

Comisión Intersectorial para Promover la Formalización del Trabajo Decente en el Sector Público (2008) Circular 01, Enero 2 de 2008.

Comité Nacional de Trabajo Asociado CONFECOOP – ASCOOP (2007) Comentarios al proyecto de ley 144/07C mediante el cual se imponen los aportes parafiscales a las cooperativas de trabajo asociado - CTA. CONFECOOP. 22 de Noviembre 2007.

Comité Nacional de Trabajo Asociado CONFECOOP – ASCOOP (2007) El ABC de las cooperativas de trabajo asociado. ASCOOP. Agosto 2007.

CONFECOOP (2009) Gestión empresarial socialmente responsable – Desempeño Sector Cooperativo Colombiano 2008. CONFECOOP.

CONFECOOP (2009) Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia. Confederación de Cooperativas de Colombia – CONFECOOP. Observatorio Cooperativo No. 11. Agosto de 2009.

CONFECOOP (2009) Realidad y proyección del trabajo asociado cooperativo en Colombia – Principios doctrinarios: Características básicas de las CTA. Confederación de Cooperativas de Colombia. 13 de Mayo 2009.

Cracogna, Dante (2003) La supervisión de las cooperativas en América Latina. Revista de la economía pública, social y cooperativa. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa - CIRIEC. España, pp. 245-263.

DANE (2004) Caracterización de la Información en las Entidades del Sector de Economía Solidaria. DIRPEN. Bogotá – septiembre.

DANSOCIAL (2009) Avances y perspectivas – Consejo Nacional de la Economía Solidaria. Marzo 22 de 2009.

DANSOCIAL (2007) Plan estratégico decenal 2007-2016 “Bitácora solidaria”. Para el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias en Colombia. Julio.

Dupont, Clemencia (2002) Modelo de supervisión para la delegatura de las organizaciones con actividad financiera. Ponencia Seminario: La Economía Solidaria: Realidad y perspectivas en el marco de la globalización. Julio 2002.

Dupont Cruz, Clemencia. Retos y expectativas del cooperativismo de trabajo asociado. CONFECOOP.

Dupont Cruz, Clemencia. Taller “El trabajo asociado cooperativo como fuente de trabajo”. CONFECOOP. 22 de Mayo 2009.

Farne, Stefano (2008) Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: Balance de la política gubernamental, 2002-2007. Revista de Economía Institucional, Vol. 10, N° 18, Primer Semestre 2008, pp. 261-285.

FOGACOOOP (2003) Legislación Financiera Cooperativa. Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOOP, Bogotá.

Guarín, Belisario (1999). Situación y diagnóstico de la legislación cooperativa colombiana. En “Situación Actual de las Leyes Cooperativas en América Latina. ACI – Américas – COOPREFORM / OIT, Diciembre de 1999.

Henry, Hagen (2009) Trabajo decente y cooperativas de trabajo asociado. En “El trabajo asociado cooperativo como fuente de trabajo”. Taller organizado por la Confederación de Cooperativas de Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo. 22 de Mayo 2009, Bogotá.

Ministerio de la Protección Social (2009) Principales indicadores laborales. Boletín No. 3. Dirección General de Promoción del Trabajo – Grupo de Fomento de Programas de Trabajo. Junio 3 de 2009.

Münkner, Hans-H (2002). The supportive environment for cooperatives in the context of the current political, economic, social, demographic and ecological environments. En Supportive environment for cooperatives: A stakeholder dialogue on definitions, prerequisites and process of creation; para la reunión de expertos llevada a cabo entre el 15 y el 17 de Mayo de 2002 y organizada conjuntamente por Naciones Unidas y el Gobierno de Mongolia. University of Marburg. Alemania. Mayo de 2002.

OIT (2002) Texto de la recomendación sobre la promoción de las cooperativas. Conferencia internacional de trabajo. Acta provisional 23A. Nonagésima reunión, Ginebra.

OIT – CONFECOOP. Cooperativismo de trabajo asociado. Plan de acción, Reunión OIT – CONFECOOP.

Reyes Forero, German Enrique (2007) Las llagas de las Cooperativas de Trabajo Asociado. 17 de Noviembre 2007, Medellín.

Roitter, Mario (2004) “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.

Sarmiento Reyes, Antonio José (2006) Análisis de las políticas públicas legislativas nacionales e incidencia en las organizaciones solidarias. En el panel del VII Encuentro Internacional de Economía Solidaria – ASOCOPH. Neiva, Agosto 26.

Solís, Alejandro y Angelelli, Pablo (2002) Políticas de Apoyo a la Pequeña Empresa en 13 Países de América Latina. Informe de Trabajo. Washington D:C: Diciembre.

Villar, Rodrigo (1998) “Defining The Nonprofit Sector: Colombia.” Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 29 edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

Villar Rodrigo, List Regina, Salamon Lester, (1999) “Colombia: A diverse nonprofit sector.” Chapter 21 The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

## IX. ANEXOS

### Anexo 1

#### Organizaciones incluidas en el sector de la Economía Solidaria que cumplen los principios de la Ley 454 de 1998

Forma asociativa	Normatividad	Definición
Cooperativas en general	Leyes 79/1988 y 454/1998.	"[...] Empresa asociativa sin ánimo de lucro; en la cual los trabajadores o los usuarios [...] 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 [...]" Inc. 1, Art. 4, Ley 79/88.
Administraciones públicas cooperativas	Leyes 79/1988 y 454/1998; Dec. 1482/1989.	De iniciativa pública, con autonomía administrativa, económica y financiera. En lo demás, tienen la misma base de las entidades cooperativas
Asociaciones mutuales	Leyes 79/1988 y 454/1998; Dec. 1480/1989.	"[...] personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social" (Art. 2, Dec. 1480/1989).
Cooperativas de Ahorro y Crédito	Leyes 79/1988, 454/1998 y 700/2001 (mod. Ley 952/2005); Decs. 3965/2006 y 1400/2005 (mod. Dec. 34/2006).	"[...] organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados" (Art. 41, Ley 454/ 1998)
Cooperativas Financieras	Leyes 79/1988, 454/1998, 510/1999 y 795/2003; Decs. 663/1993 (mod. Art. 42, Ley 1111/2006), 817/2002, 2756/2005 (mod. Dec. 851/2006), 4590 y 4591/2008, y 1328/2009.	"[...] organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera" (Art. 40, Ley 454/1998).
Cooperativas Multiactivas e integrales	Leyes 79/1988 y 454/1998.	Multiactivas: "[...] las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad[.]" (Inc. 1, Art. 63, Ley 79/88). Integrales: "[...] aquellas que en desarrollo de su objeto social, realicen dos o más actividades conexas o complementarias [...] de distribución, consumo y prestación de servicios" (Art. 64, Ley 79 /1988).
Cooperativas Especiales de Consumo	Leyes 79/1988 y 454/1998.	No hay una definición particular.
Cooperativas de Educación	Leyes 79/1988, 454/1998 y 115/1994; Dec. 907 /1996 (mod. Dec. 2878/1997).	"[...] de usuarios o de trabajadores y podrán atender los distintos niveles o grados de enseñanza, incluyendo la educación superior" (Art. 68, Ley 79 de 1988).
Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado - CTA's	Leyes 79/1988, 454/1998 y 1233/2008 (regl. Dec. 3553/2008); Decs. 1333/1989, 1703/2002, 2996/2004 (mod. Dec. 3555/2004), 4369/2006, 4588/2006 (mod. Dec. 2417/2007); 1466/2007 y 2417/2007 (mod. por Dec. 3758/2007).	"Son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades económicas de sus asociados y de la comunidad en general" (Art. 3, Dec. 4588/2006).
Precooperativas en general (excepto aquellas de trabajo asociado)	Leyes 79/1988 y 454/1998; Dec. 1333/1989	"[...] grupos que, bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organicen para realizar actividades permitidas a las cooperativas y, que por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa, o técnica, no estén en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas" (Art. 124, Ley 79/1988).
Cooperativas de Transporte	Leyes 79/1988, 454/1998 y 105/1993; Decs. 170/2001 y 4668/2006.	"[...] separada o conjuntamente, de usuarios del servicio, trabajadores o propietarios asociados para la producción y prestación del mismo" (Art. 75, Ley 79/1988)

Cooperativas de Vivienda	Leyes 79/1988, 454/1998 y 546/1999	"[...] los terrenos, las viviendas, las construcciones de todo orden y demás elementos adheridos al inmueble serán de propiedad exclusiva de la cooperativa. [...] Los asociados tendrán derecho a la utilización plena y exclusiva de la unidad que se les asigne [...]" (Art. 77, Ley 79/1988)
Cooperativas agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y mineras	Leyes 79/1988 y 454/1998	"[...] desarrolla[n] sus actividades por medio de la explotación colectiva o individual de la tierra y los bienes vinculados a ella [...]" (Art. 85, Ley 79/1988).
Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada	Leyes 79/1988 y 454/1998; Decs. 356/1994 y 3222/2002.	"[...] empresa asociativa sin ánimo de lucro en la cual los trabajadores, son simultáneamente los aportantes y gestores de la empresa, creada con el objeto de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada a terceros [...] y el desarrollo de servicios conexos, como los de asesoría, consultoría e investigación en seguridad (Inc. 1, Art. 23, Dec. 356/1994).
Empresas Solidarias de Salud	Leyes 79/1988, 454/1998 y 100/1993; Decs. 2357/1995, 1804/1999 y 574/2003.	"[...] constituidas como cooperativas, asociaciones mutuales o asociaciones de cabildos o resguardos indígenas" (Num. 1, Art. 5, Dec. 1804/1999).
Fondos de Empleados	Leyes/1988 y 454/1998; Dec. 1481/1989.	"[...]Empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados" (Art. 1, Dec. 1481/1989).
Organismos cooperativos de grado superior	Leyes 79/1988 y 454/1998	"Las organizaciones de Economía Solidaria podrán asociarse entre sí [...] en organismos de segundo grado de carácter nacional o regional." (Art. 14, Ley 454/1998). "Los organismos de segundo grado que integran [...] formas asociativas y solidarias de propiedad, podrán crear organismos de tercer grado, de índole regional, nacional o sectorial, [...]" (Art. 16, Ley 454 de 1998).
Empresas Comunales Rentables	Leyes 79/1988 y 454/1998; Arts. 28 y ss. Dec. 2350/2003, (regl. Ley 743/2002).	Según Tit. IV, Dec. 2350/2003 (regl. Ley 743/2002), puede inferirse que son de iniciativa de las organizaciones comunales, creadas especialmente por las Comisiones Empresariales de los organismos de acción comunal y destinadas a beneficiar a la comunidad. Se encuentran en proceso de reglamentación.
Organizaciones Populares de Vivienda	Leyes 79/1988, 454/1998, 9/1989 y 388/1997; Dec. 2391/1989.	"[...] constituidas y reconocidas como entidades sin ánimo de lucro, cuyo sistema financiero es de economía solidaria y desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria" (Inc. 1, Art. 62, Ley/1989).
Asociaciones de economía solidaria formadas por padres de familia o educadores	Leyes 79/1988, 454/1998 y 115/1994 (especialmente Arts. 138 y 191).	"Estímulo a la conformación de asociaciones sin ánimo de lucro. Para asegurar la universalidad de la educación básica, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán estimular la conformación de asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria, formadas por padres de familia y educadores cuya finalidad sea crear establecimientos educativos que se financien con los aportes y pagos de los padres de familia y ayuda del Estado en dinero, especies o servicios a través de los contratos autorizados por el artículo 355 de la Constitución Nacional" (Art. 191, Ley 115 de 1994). Son de economía solidaria siempre y cuando se constituyan como tales.
Instituciones auxiliares del cooperativismo	Leyes 79/1988 y 454/1998	"[...] personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyan de conformidad con el artículo 94 de la presente Ley [79 de 1988], con el objeto de incrementar y desarrollar el sector cooperativo, mediante el cumplimiento de actividades orientadas a proporcionar preferentemente a los organismos componentes del sector cooperativo el apoyo y ayuda necesarios para facilitar el mejor logro de sus propósitos económicos y sociales. Las instituciones auxiliares limitarán su objeto social a una sola línea de actividad y sus áreas afines" (Art. 123, Ley 79 de 1988).
Microempresas asociativas	Leyes 79/1988, 454/1998 y 1233/2008 (regl. Dec. 3553/2008); Decs. 1333/1989, 1703/2002, 2996/2004 (mod. Dec. 3555/2004), 4369/2006, 4588/2006 (mod. Dec. 2417/2007); 1466/2007 y 2417/2007 (mod. por Dec. 3758/2007).	"[...] cooperativas de trabajo asociado encargadas de hacer las labores de mantenimiento rutinario para garantizar el nivel de servicio de la red vial" (Documento Conpes 3396).

## Anexo 2

### Organizaciones no incluidas en el sector de la Economía Solidaria dado que no cumplen los principios de la Ley 454 de 1998

Forma Asociativa	Normatividad	Definición	Observaciones
Sociedades Agrarias de Transformación - SAT	Ley 101/1993 (especialmente Cap. XV, Arts. 109 y ss.), mod. Ley 811/2003.	"[...] sociedades comerciales constituidas como empresas de gestión, sometidas a un régimen jurídico y económico especial." (Art. 109, Ley 101/1993, mod. por Art. 2, Ley 811/2003).	Según el Inc. Segundo, Art. 109 de Ley 101 de 1993 (adic. por Art. 2 de Ley 811 de 2003) las SAT son <b>sociedades comerciales</b> .
Asociaciones de mujeres	Decs. 1529/1990 y 646/1992.	"Son instituciones de utilidad común o fundaciones las personas jurídicas creadas por la iniciativa particular para atender sin ánimo de lucro servicios de interés social conforme a la voluntad de los fundadores" (Art. 5, Dec. 3130/1968, derog. Art. 121, Ley 489/1998).	A pesar de compartir algunas características con las organizaciones de economía solidaria, hacen parte del subsistema de instituciones de utilidad común o comunitaria.
Asociaciones de servicios			
Fundaciones			
Corporaciones Civiles Educativas			
Corporaciones Civiles de otros servicios			
Juntas de Acción Comunal y tiendas comunales	Ley 743/2002; Decs. 2350/2003 y 890/2008.	"La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa" (Lit. a), Art. 8, Ley 743 de 2002). Las tiendas comunales son organismos creados por las Juntas de Acción Comunal en el marco de la autogestión comunitaria (véase Art. 16, Dec. 300 de 1987).	Estas organizaciones no tienen un carácter eminentemente empresarial, sino de asistencia social. Véase Art. 8, Ley 743 de 2002.
Emisoras Comunitarias	Ley 1341/2009; Decs. 1900/1990, 1620/2003 y 1981/2003.	"[...] estación transmisora radioeléctrica del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora", que "es un servicio público de telecomunicaciones, de interés social, sin ánimo de lucro, a cargo y bajo la titularidad del Estado, quien lo prestará en gestión indirecta a través de comunidades organizadas debidamente constituidas en Colombia". Art. 2, Dec. 1981/2003	La norma que regula este tema hace referencia a las organizaciones sociales, pero no a las de economía solidaria.
Cajas de Compensación Familiar	Leyes 21/1982 y 100/1993; Decs. 562/1990, 599/1991, 1746/2000, 3667/2004, 1464/2005 y 1465/2005	"[...] personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley." (Art. 39, Ley 21/1982).	Expresamente consagradas como "corporaciones en la forma prevista en el Código Civil" (Art. 39, Ley 21/1982).
Empresas Asociativas de Trabajo	Ley 10/1991; Dec. 1100/1992	"[...] organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa" (Art. 1, Ley 10/1991). "Los asociados tienen una relación de carácter típicamente comercial con las Empresas Asociativas de Trabajo" (Art. 4, Ley 10/1991).	No tienen los mismos órganos internos de las entidades de economía solidaria, no desarrollan programas de bienestar y previsión social para los socios, no dirigen sus acciones a la comunidad, siempre distribuyen excedentes líquidos.
Empresas Comunitarias	Ley 160/1994; Dec. 561/1989	"[...] forma asociativa por la cual un número plural de personas que reúnan las condiciones para ser beneficiarias de los programas de reforma agraria, estipulan aportar su trabajo, industria, servicios u otros bienes" con el fin de desarrollar [...] la explotación económica de uno o varios predios rurales, la transformación, comercialización, mercadeo de productos agropecuarios y la prestación de servicios" (Art. 103, Ley 160/1994).	Pueden optar por constituirse o transformarse en sociedad comercial (Arts. 64 a 66, Dec. 561/1989).

### Anexo 3

#### Relación de normas objetadas por el sector de la Economía Solidaria

##### Regulaciones que limitan el desarrollo empresarial del sector

Norma	Planteamiento	Justificación
Dec. 502/1997, Arts. 2, 4 y 6	Las organizaciones del sector de economía solidaria no pueden operar como agencias de viaje.	Se establece una barrera al desarrollo de esta actividad económica, que sólo puede ser realizada por empresas comerciales.
Dec. 1740/1994, Art. 1	Las organizaciones de economía solidaria no pueden operar como comercializadoras internacionales.	
Dec. 1153 de 2001	Esta norma invade la órbita de autonomía del Consejo Nacional de Economía Solidaria – CONES, el cual es un órgano privado.	Este decreto reguló el funcionamiento de un organismo de carácter eminentemente privado. Se observa la necesidad de respetar el carácter autónomo del CONES.

##### Regulaciones que no constituyen una limitación para el sector

Norma	Planteamiento	Justificación
Ley 905/2004	Los gremios del sector de la economía solidaria no están incluidos en los consejos de Mipymes.	El Par. 5, Art. 3 permite la invitación de otras entidades o particulares a participar en los Consejos de Mipymes. El sector participa como invitado.
Ley 226/1995	No se le ha dado participación al sector de economía solidaria en los procesos de privatización.	El Art. 3, Ley 226/1995 concede derecho de preferencia a fondos de empleados y entidades cooperativas.
Ley 100/1993, Arts. 171 y 172.	Los gremios del sector de economía solidaria no están incluidos en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.	Hay dos representantes de los empleadores, uno para grandes empresas y otro para Mipymes, donde pueden participar miembros del sector. Además participa un representante de las EPS's y otro de las IPS's, que pueden también ser miembros del sector. Incluso, mediante el Acuerdo 219 de 2002, el CNSSS integra en calidad de invitado un representante de las Empresas Solidarias de Salud - ESS.
Ley 278/1996	El comité tripartito de política laboral no incluye gremios del sector de economía solidaria.	Los representantes de los empleadores son designados por las asociaciones gremiales más representativas según la participación en el PIB.
Ley 952/2005	Los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones deben consignar las mesadas pensionales en la entidad que el beneficiario elija, previo convenio con la respectiva entidad financiera, incluidas las cooperativas.	El Art. 1, Ley 952/2005 (mod. Art. 2, Ley 700 de 2001), permite expresamente a organizaciones de economía solidaria el desarrollo de esta actividad.
Ley 14/1983	Modificar la Ley 14/1983 para eximir al sector del pago de impuestos Predial y de Industria y Comercio.	No se encuentra justificación suficiente para eximir del pago de este impuesto al sector. Ello significaría crear una discriminación frente a los demás contribuyentes.
Decreto 2880/2004	No se da la opción de invertir recursos en educación de economía solidaria.	Las entidades "pueden escoger entre pagar el impuesto o invertir en educación formal, para lo cual, se dan varias opciones" (Sentencia Consejo de Estado, Nov. 8/2007, C.P. Ligia López Díaz): 1) invertir recursos autónomamente en educación sobre economía solidaria; o 2) como derivación de los servicios a la comunidad y atendiendo al principio de prevalencia del interés general, ser beneficiarias de la exención al impuesto de renta escogiendo entre diversos proyectos educativos estatales, participando en la coestión de los mismos. El Art. 6 consagra la participación del sector en un comité de seguimiento para evaluar la inversión de los recursos.
Ley 30/1992, Art. 98	Las universidades sólo pueden ser corporaciones civiles y no pueden tener naturaleza cooperativa.	El Art. 98, Ley 30 de 1992 expresamente señala: "Las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones economía solidaria".

Ley 100/1993, Art. 91	Imposibilidad de constitución de instituciones de economía solidaria para la seguridad social por sus propios afiliados.	En pensiones: Art. 91, Ley 100/93: "Los afiliados y pensionados del régimen de ahorro individual con solidaridad [...] podrán ser socios de las sociedades administradoras", las cuales pueden constituirse bajo la forma de instituciones de economía solidaria de acuerdo con el Lit. a) del mismo artículo. En salud: las EPS's pueden crearse por "las organizaciones no gubernamentales y del sector social solidario que se organicen expresamente para tal fin, especialmente las empresas solidarias de salud" (Lit. g), Art. 181, Ley 100 de 1993), pudiendo los asociados ser también afiliados.
Dec. 3081 de 1990	Se establece el IPC como límite a la revalorización de aportes.	El Art. 47, Ley 79/1988 no establece un límite para la revalorización de aportes. Se considera que el decreto podría haber rebasado la intención de la ley en detrimento de potenciales valorizaciones adicionales sobre el capital de riesgo.
Estatuto Tributario	En las cooperativas de vivienda de propiedad cooperativa el régimen fiscal no es favorable por el impuesto al patrimonio, cuya estructura financiera es fundamentalmente patrimonial.	El impuesto al patrimonio del Art. 25, Ley 1111 de 2006 (mod. Art. 192 del Estatuto Tributario) está a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta y se paga sólo cuando la riqueza es mayor o igual a tres mil millones, independiente de la naturaleza jurídica del sujeto obligado pasivo. Excluir a las organizaciones del sector se traduciría en un trato discriminatorio en contra de los demás contribuyentes.

## Anexo 4

### Relación de Normas Objetadas por el Sector en relación con la Actividad Financiera

<b>Norma</b>	<b>Planteamiento</b>	<b>Justificación</b>
Art. 40, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF	Las organizaciones del sector de economía solidaria no pueden ser corredoras de seguros. No tiene sentido que se les permita la actividad aseguradora y no la de corredores de seguros.	La actividad de corretaje de seguros, según el Art. 40 del EOSF, sólo puede ser desempeñada por sociedades comerciales corredoras de seguros de acuerdo con lo previamente definido por los Arts 1347 y ss. del Código de Comercio.
<b>Disposiciones que no constituyen una limitación para el desarrollo de la actividad financiera del sector sino que obedecen a medidas de regulación prudencial</b>		
<b>Norma</b>	<b>Planteamiento</b>	<b>Justificación</b>
Art. 58, Estatuto Cambiario	Las organizaciones de economía solidaria no pueden intermediar el mercado cambiario.	El artículo 58 autoriza a las cooperativas financieras porque las demás organizaciones de economía solidaria sólo realizan operaciones con sus asociados.
Cap. I, Parte I, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	No se incluye al sector de economía solidaria en la estructura general del sistema financiero.	Mediante concepto 2003033659-1 (Agosto 8 de 2003) la entonces Superintendencia Bancaria señalaba que "Una de las características de la intermediación financiera es la relación íntima o nexa causal existente entre la captación de recursos del público y la colocación de los mismos a terceros". Las cooperativas financieras hacen parte del sistema financiero, pero las demás organizaciones de economía solidaria no pueden prestar servicios financieros a terceros porque ésa no es su naturaleza ni objeto.
Art. 26, Ley 16/1990	Las organizaciones de economía solidaria no pueden redescantar estos recursos. Se incurre en un costo de oportunidad en zonas rurales.	Mediante el Dec. 3610/2009 se autorizó a Finagro para celebrar operaciones de redescuento con cooperativas de ahorro y crédito así como con multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.
Art. 25, Ley 100/1993	El sector financiero de la economía solidaria no ha tenido la posibilidad de administrar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional	No se considera que exista un obstáculo regulatorio pues la ley lo permite incluso de manera preferencial.
Ley 45/1990	No se pueden crear organismos cooperativos de carácter financiero.	El Lit. a), Art. 1 permite expresamente la organización bajo la forma de cooperativas.
Dec. 2280/ 2004	Las organizaciones financieras del sector de economía solidaria no pueden recaudar cotizaciones de EPS	Las cuentas de recaudo pueden crearse en cooperativas financieras. Aquellas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria sólo pueden prestar servicios financieros a sus asociados.
Decreto 3165/2003	Intermediación o redescuento de los recursos de Findeter	El Art. 1, Dec. 3165/2003 autoriza expresamente a Findeter para celebrar operaciones de redescuento con "establecimientos de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito y fondos de empleados, cajas de compensación familiar, sometidos a la vigilancia y control del Estado y organizaciones no gubernamentales".
Ley 7/1991	Se exigen muchos requisitos a las mutuales para el redescuento por Bancoldex.	Algunas mutuales activas pueden desarrollar estas operaciones. Por lo tanto, aunque exigentes, los requisitos pueden ser cumplidos, lo que evidencia que no existe obstáculo regulatorio. Para intermediar recursos de Bancoldex se requiere un adecuado reglamento de crédito y administración de cartera junto con una estructura operativa idónea.
Ley 31/1992	Acceso al fondeo de los recursos de Banco de la República.	El Art. 12, Ley 31/1992 expresamente permite al Banco de la República actuar como banquero y prestamista de los establecimientos de crédito, incluyendo Cooperativas Financieras, de conformidad con el Art. 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
Decreto 790/2003	Los fondos de liquidez de las cooperativas tienen que estar en el sistema financiero tradicional	Los fondos de liquidez pueden mantenerse en "Establecimientos de crédito y organismos de grado superior vigilados por la Superintendencia Financiera" (Art. 6, Dec. 790 de 2003), lo cual se traduce en que además, las entidades del sector pueden hacer uso de organismos de grado superior que actúen como Caja Central de Liquidez. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas -Fogacoop- se encuentran trabajando en un decreto que recoja los aspectos a regular para el funcionamiento de la Caja Central de Liquidez en Colombia, trabajo éste con el que se proyectan herramientas para un adecuado y mayor respaldo del sector.

Ley 454/1998	Las cooperativas financieras no pueden tener cuenta corriente	El numeral 15 del artículo 47 de la Ley 454 de 1998 permite a las cooperativas financieras "Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes."
Dec. 2190/2009	Las cuentas de ahorro programado para acceder al subsidio de vivienda solo pueden ser abiertas en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera y no en cooperativas de vivienda. Las cooperativas de vivienda tampoco cuentan con la posibilidad de recibir recursos de sus asociados a manera de ahorro para futura adquisición de vivienda.	Según el Art. 28, Dec. 2190/2009: "El ahorro previo, en las modalidades de cuentas de ahorro programado para la vivienda y ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable previa, se realizará en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia; en cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, previamente autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio de la actividad financiera, vigiladas por esta misma entidad e inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop". Las cooperativas de vivienda no pueden brindar servicios de ahorro y crédito, pues esa no es su naturaleza ni objeto, pero pueden transformarse en otro tipo de cooperativa.
Art. 111, Ley 795/1993 (mod. Art. 86, Ley 1328/2009)	Se prohíbe a las aseguradoras prestar servicios funerarios directamente y en especie.	La Sentencia C-940 de 2003 explica las diferencias entre el seguro exequial y el servicio funerario, aclarando que este último no implica la captación de recursos del público. Como la actividad de las aseguradoras es especializada, no les es posible desarrollar objetos por fuera del marco establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
Dec. 2351/1965	Las cooperativas de vivienda no tienen la posibilidad de recibir las cesantías de sus asociados para adquisición de futura vivienda.	Según los Nums. 5 y 6, Art. 18, Dec. 2351 de 1965: "5. Los trabajadores podrán, igualmente, exigir el pago parcial de sus auxilios de cesantías para realizar planes de vivienda que deberán ser contratados con entidades oficiales, semioficiales o privadas, previa aprobación del Ministerio de Trabajo" (que pueden ser cooperativas de vivienda); y "6. Aprobado el plan general de vivienda a que se refieren los numerales 4o. y 5o. de este artículo, no se requerirá nueva autorización para cada préstamo, pago o liquidación parciales."
Ley 388/1997, Art. 120	Las cooperativas de vivienda no pueden captar cuotas iniciales si previamente no han obtenido permiso de venta, lo que supone que el lote ya fue adquirido y que la obra está avanzada, mientras tanto ha tenido que financiarse con sus propios recursos.	El Art. 120, Ley 388/1997, sobre permiso de venta de inmuebles, fue eliminado por el Art. 71, Ley 962/2005. Por lo tanto, ahora sólo se deben radicar planes, presupuestos y otros documentos.
Dec. 1143/2009	Las cooperativas de ahorro y crédito y aquellas con sección de ahorro y crédito no tienen acceso a la cobertura para créditos individuales del FRECH	El Fondo para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria - FRECH - fue nutrido con recursos provenientes de los establecimientos de crédito (véase Art. 2, D-L 663 de 1993) y por ello se limita a los créditos colocados por ellos.
Decreto 4791/2008	Los fondos educativos de entidades territoriales no pueden ser llevados a las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.	Según el Art. 41, Ley 454/1998, las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria sólo pueden adelantar actividad financiera con sus asociados.
Dec. 1525/2008	El decreto está redactado de forma tal que la inversión de recursos sólo se haga en el sistema financiero tradicional.	El Ord. ii), Art. 49, Dec. 1525/2008 señala que las entidades territoriales y las descentralizadas del orden territorial sólo pueden invertir sus excedentes en "establecimientos bancarios", excluyendo del mercado a los demás establecimiento de crédito que eventualmente satisfagan las exigencias del mencionado artículo 49 (por ejemplo, cooperativas financieras). Los establecimientos bancarios cuentan con esta autorización porque cumplen con mayores requisitos y cuentan con más altas calificaciones de riesgo.
Estatuto Tributario, Art. 126-4 (adic. Art. 23, Ley 488/1998): Art. 1, Dec. 2005/2001 (regl. Ley 633/2000).	Las cooperativas de vivienda no pueden captar ahorros para Fomento de la Construcción	La actividad de las cooperativas de vivienda no es la captación de ahorros, pero eventualmente podrían convertirse en una cooperativa de otra naturaleza para poder hacerlo si se elimina esta restricción para cooperativas financieras, de ahorro y crédito, o multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, ya que de acuerdo con el Art. 126-4 del Estatuto Tributario (adic. Art. 23, Ley 488/1998, "Las cuentas de ahorro "AFC" deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios", excluyendo otros intermediarios financieros. El Art. 1, Dec. 2005/2001 (regl. Ley 633/2000) otorga beneficios tributarios para la cancelación de créditos hipotecarios otorgados por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, dejando a un lado aquellos créditos hipotecarios otorgados por cooperativas supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.