



TITULO I

LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SUS ORGANIZACIONES, EL PAPEL DEL ESTADO EN EL SECTOR Y LA SUPERVISIÓN

El presente título, a diferencia de los demás de la Circular Básica Jurídica, se constituye en un ejercicio descriptivo de tipo conceptual y normativo, que enfatiza en la economía solidaria y su alcance, sus organizaciones, las principales entidades del Estado que confluyen en el sector y la supervisión en términos generales.

CAPÍTULO I

LA ECONOMÍA SOLIDARIA, CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y FINES

1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y NORMATIVA AL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOLIDARIA

La Economía Solidaria surge en los años 80 dentro del capitalismo, como una alternativa de pensar y hacer relaciones económicas. De ese modo, se replanteó la racionalidad económica y parte de “la necesidad de introducir la solidaridad en la economía, de incorporar la solidaridad en la teoría y en la práctica de la economía.” No se trataba de solidarizar la economía, sino de insertar la solidaridad en cada fase del ciclo económico: producción, circulación, consumo y acumulación¹.

En general, la búsqueda de la solidaridad es “el compromiso con el buen vivir de todos, el deseo del otro en su valiosa diferencia, para que cada persona pueda usufructuar, en las mejores condiciones posibles, las libertades públicas y privadas”². Para la consecución de ese buen vivir la economía solidaria coloca en el centro la satisfacción de las necesidades de las personas y la colaboración solidaria como medio para lograrlo³.

¹ Razeto (1993), citado en Artavia-Jiménez, M.L., Chaves, J.A., Cordero-Bonilla, J. y Valverde, M. (2019). Economía Solidaria y Economía Humanada. Revista Cultura Económica. Año XXXVII No. 97. Junio: 15-44. Centro Dominicano de Investigación (CEDI). Recuperado en: <https://eds-a-ebsscohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=10&sid=d479f5ac-30b1-45de-ad94-f2ec3d1bb7b6%40sdc-v-sessmgr02>

² Mance (2002), citado en Artavia-Jiménez et al. (2019). Op. cit.

³ La palabra colaboración deriva del verbo latino *collaborare*, que significa trabajar juntos. A su vez, la palabra solidario deriva, también del latín, de *solidum*, que significa algo fuerte; que difícilmente se deja destruir por una fuerza externa. En español, según el diccionario, la palabra solidaridad tiene un sentido moral que vincula al individuo con la vida, a los intereses y responsabilidades de un grupo social de una nación o de la misma humanidad. Indica una relación de responsabilidad entre personas unidas por intereses comunes, de tal manera que, cada elemento del grupo se sienta con la obligación moral de apoyar a los demás. Colaboración solidaria significa pues, trabajo y consumo compartidos, cuyo vínculo recíproco entre las personas viene, primero, de un sentido moral de corresponsabilidad, por el bien vivir y de cada uno en particular: Mance (2002), citado en Artavia-Jiménez et al. (2019). Op. cit. Mance (2002), citado en Artavia-Jiménez et al. (2019). Op. cit. García (2014), citado en Eizaguirre, S. (2016). De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 88, 201-230. Recuperado en: <https://web-b-ebsscohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=3826f85f-0649-44d2-bc25-074622ae0b68%40pdc-v-sessmgr03>



En la economía solidaria la colaboración entre las personas es un factor importante, por lo que se debe garantizar la interconexión para promoverla y hacerla cotidiana, lo cual se logra con las redes de economía solidaria. En ese orden de ideas, la consistencia de cada miembro depende de cómo se integra en la red, de los flujos en los que participa y de cómo acoge a los demás y colabora con ellos⁴.

Se puede decir, entonces, que la economía solidaria se refiere a las prácticas que dan primacía a la satisfacción de necesidades humanas por encima del lucro, gestionando su actividad de manera democrática y estando comprometidas con su medio natural y social, en perspectiva de la transformación social⁵.

De otra parte, el artículo 2º de la Ley 454 de 1998 define como economía solidaria el:

"(...) sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía."

Reconociendo su importancia, el artículo 3º de la Ley 454 de 1998⁶ declara de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las organizaciones y demás formas asociativas y solidarias de propiedad como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, y a la racionalización de todas las actividades económicas en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.

Las organizaciones de la economía solidaria se pueden clasificar en dos clases: asistencialistas y mutualistas. Las asistencialistas son aquellas organizaciones que desarrollan actividades orientadas por la solidaridad con terceras personas, como es el caso de las fundaciones de beneficencia y las asociaciones para ayuda a terceros. Por su parte, las mutualistas son las organizaciones que por regla general se constituyen para la búsqueda del beneficio de sus propios asociados, excepcionalmente de la comunidad en general.

De conformidad con la anterior clasificación, es importante indicar que las organizaciones supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) son las empresas asociativas sin ánimo de lucro de carácter mutualista.

2. CARACTERÍSTICAS CONCEPTUALES Y NORMATIVAS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES QUE INTEGRAN EL SECTOR

⁴ Mance (2002), citado en Artavia-Jiménez *et al.* (2019). Op. cit.

⁵ García (2014), citado en Eizaguirre, S. (2016). De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 88, 201-230. Recuperado en: <https://web-b-ebshost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=3826f85f-074622ae0b68%40pdc-v-sessmgr03> 0649-44d2-bc25-

⁶ El artículo 2 de la Ley 79 de 1988, declara de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo.



La economía social y solidaria puede ser caracterizada: a) desde las esferas de la economía en la que se inserta (producción de bienes y servicios, intercambio, consumo y otras formas de hacer economía); b) a partir de la producción de sentido, es decir, valores, principios, significados, normas y tradiciones; c) por el tipo de prácticas que se traducen en las estrategias concretas como las personas y los colectivos que hacen frente a sus necesidades y proponen formas concretas para enfrentar sus problemas; d) desde los sujetos, actores, instituciones y formas organizativas que adoptan para llevar a cabo sus estrategias; e) por el tipo de proyecto que están impulsando, con sus alcances y limitaciones; y f) a través de las diversas escalas territoriales de su acción como sujetos⁷.

Con mayor o menor grado de aproximación, la caracterización aludida está prevista en el marco normativo vigente. No obstante, el artículo 6° de Ley 454 de 1998 enuncia una serie de particularidades que deben cumplir en su funcionamiento las organizaciones para ser consideradas pertenecientes a la economía solidaria, a saber: a) que contemplen dentro de su objeto social el ejercicio de una actividad socioeconómica que busque satisfacer las necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario; b) tener establecido un vínculo asociativo fundado en los principios y fines contemplados en la ley;

c) que los estatutos o reglas básicas incluyan la ausencia de ánimo de lucro, motivada por la solidaridad y el servicio social o comunitario; d) garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de los miembros sin consideración a los aportes, excepto cuando la organización sea el resultado de la escisión impropia prevista en el artículo 104 de la Ley 795 de 2003⁸; e) que los estatutos establezcan el monto mínimo de los aportes sociales no reducibles; y f) integrarse social y económicamente.

3. PRINCIPIOS Y FINES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Producto del desarrollo de los pilares del cooperativismo, que se dieron a partir del siglo XIX, la Alianza Cooperativa Mundial definió en 1995 los siguientes siete (7) principios básicos, como preámbulo a lo que más tarde se incorporaría en la Ley 454 de 1998 en términos de principios y fines de la economía solidaria: a) adhesión voluntaria y abierta; b) gestión democrática; c) participación económica de los asociados; d) autonomía e independencia; e) formación, educación, capacitación e información; f) cooperación entre cooperativas y g) interés por la comunidad⁹

⁷ Díaz, J.G. (2015). Economías solidarias en América Latina. Preciado Coronado. Guadalajara, México: ITESO. Colección Alternativas al Desarrollo. ISBN 978-607-9361-93-8. Recuperado en: <https://web-b-ebscohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMTM1OTMzOV9fQU41?sid=3826f85f-0649-44d2-bc25-074622ae0b68@pdc-v-sessmgr03&vid=5&format=EB&rid=1>

⁸ Reglamentado por el Decreto 867 de 2003 y este a su turno incorporado en el Decreto 2555 de 2010.

⁹ Silva, J.A. (2010). *La educación cooperativa como estrategia para el desarrollo de la participación y la autogestión*. Revista Estudios Agrarios. Procuraduría Agraria. Recuperado en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_45/analisis/Javier_Andres_Silva_Diaz.pdf



Supersolidaria



Posteriormente, la Ley 454 de 1998 determinó en el artículo 4º los principios de la economía solidaria, así: a) el ser humano, su trabajo y los mecanismos de cooperación tienen primacía sobre los medios de producción; b) espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua; c) administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora; d) adhesión voluntaria, responsable y abierta; e) propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción; f) participación económica de los asociados en justicia y equidad; g) formación e información a los miembros de manera permanente, oportuna y progresiva; h) autonomía, autodeterminación y autogobierno; i) servicio a la comunidad; j) integración con otras organizaciones del mismo sector; y k) promoción de la cultura ecológica.

Asimismo, el artículo 5º *ibidem*, se refiere a los fines de la economía solidaria, a saber: a) promover el desarrollo integral del ser humano; b) generar prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos; c) contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa; d) participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social; y e) garantizar a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, información, gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación.

Por último, el parágrafo 1º del artículo 6º de la mencionada Ley prevé el cumplimiento de las siguientes características por parte de las organizaciones del sector: a) la irrepartibilidad de las reservas sociales¹⁰ y b) la destinación de los excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de las reservas y fondos, entre otros.

CAPÍTULO II ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

1. ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y FORMAS JURÍDICAS PARA SU DESARROLLO

Frente a la discusión de las formas jurídicas alrededor de lo que es y no es el tercer sector, la perspectiva de la economía social y solidaria pone el énfasis en las normas de gobernanza de las actividades económicas. Más allá de la observación de la meta de producir bienes, servicios o recursos con un aporte social, la aproximación legal e institucional que proponen los estudios sobre la economía solidaria tiene que ver con la promoción y divulgación de una ética democrática de las relaciones económicas¹¹.

Lo anterior, implica entender la economía solidaria como un conjunto de actividades que puede incluir cooperativas, asociaciones, asociaciones mutuales, fundaciones sin ánimo de lucro, entre otros esquemas legales. De ahí, que el sector de la economía solidaria se caracterice por aglutinar distintos tipos de organizaciones que tienen en común unas reglas específicas de gobernanza

¹⁰ En caso de liquidación, la irrepartibilidad del remanente patrimonial.

¹¹ Herrán, 2013; García, 2012, 2014; Olivares, 2006, citados en Eizaguirre, S. (2016). Op. cit.

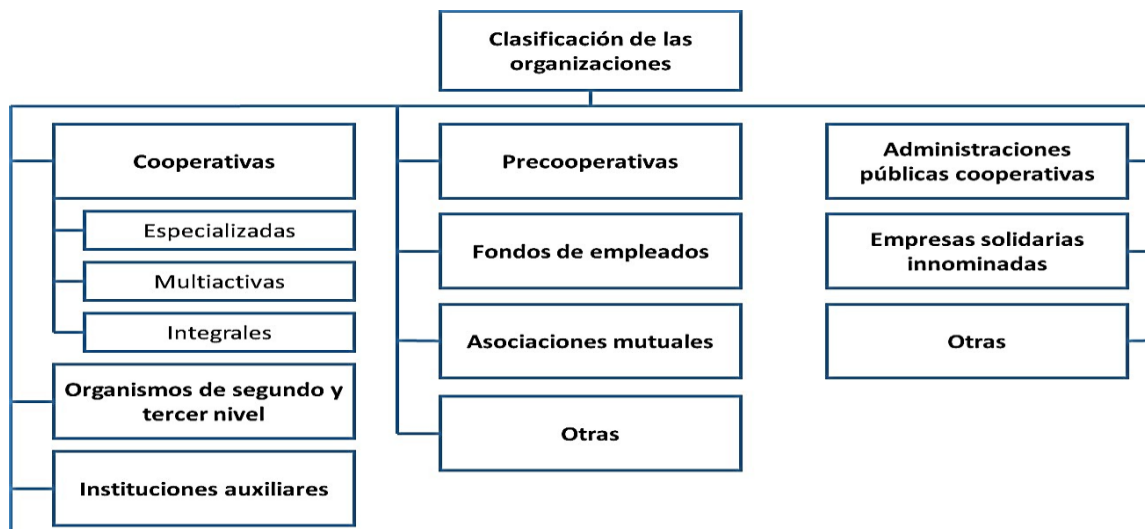
interna y externa. De una parte, las prácticas del sector están comprometidas con el desarrollo de la democracia en la gestión y toma de decisiones económicas y, por la otra, el sector se caracteriza por incorporar esas prácticas económicas que se rigen por la búsqueda de resultados democratizadores en las decisiones sociales que generan¹².

En ese sentido, si la economía solidaria se entiende como prácticas económicas que promueven procesos por la transformación social, es claro que se deben incluir distintos tipos de formas jurídicas, así como distintos ciclos del proceso económico (producción, crédito, distribución, comercialización y consumo)¹³.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

En términos generales, en lo que respecta al marco conceptual de la economía solidaria, la Ley 454 de 1998 incluye ese conjunto de actividades que pueden ser desarrolladas por diferentes tipos de organizaciones. En efecto, el parágrafo 2° del artículo 6° contiene una lista enunciativa de organizaciones solidarias, reconociendo que pueden existir otras formas jurídicas, siempre y cuando cumplan con las características que el artículo señala previamente¹⁴.

En la siguiente gráfica se representa de manera indicativa, no vinculante, una clasificación de las organizaciones de la economía solidaria.



Gráfica 1: Clasificación indicativa de las organizaciones

Fuente: elaboración propia con base en Arango (2005)¹⁵

Como regla general, ese conjunto de organizaciones son objeto de supervisión

¹² Eizaguirre (2016). Op. cit.

¹³ Eizaguirre (2016). Op. cit.

¹⁴ Cooperativas, organismos de segundo y tercer grado, instituciones auxiliares, empresas comunitarias, empresas solidarias de salud, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutualistas, empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas y empresas asociativas de trabajo.

¹⁵ Arango J., M. (2005). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

por parte de la Supersolidaria, junto con aquellas que, al margen de su denominación, cumplan con las características definidas por el artículo 6º, salvo que se encuentren sometidas a la supervisión especializada de otro organismo del Estado, considerando que la competencia de la Supersolidaria es residual y excluyente¹⁶.

2.1. Cooperativas

De conformidad con el artículo 4º de la Ley 79 de 1988 se entiende por cooperativa:

"(...) la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general."

De otra parte, el artículo 5º *ibidem*, dispone que las cooperativas deben cumplir con las siguientes características: a) que tanto el ingreso de los asociados como su retiro sean voluntarios; b) que el número de asociados sea variable e ilimitado; c) que funcione de conformidad con el principio de la participación democrática; d) que realice de modo permanente actividades de educación cooperativa; e) que se integre económica y socialmente al sector cooperativo; f) que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de sus asociados sin consideración a sus aportes; g) que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales no reducibles durante la existencia de la cooperativa; h) que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente; i) que tenga una duración indefinida en los estatutos; y j) que se promueva la integración con otras organizaciones de carácter popular que tengan por fin promover el desarrollo integral del hombre.

De acuerdo con el objeto y las actividades a desarrollar, las cooperativas pueden ser especializadas, multiactivas e integrales.

2.1.1. Cooperativas especializadas

Las cooperativas especializadas han sido definidas en el artículo 62 de la Ley 79 de 1988 como aquellas que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural, aunque se les permite realizar actividades ajenas a su objeto social, siempre y cuando lo hagan a través de convenios con otras cooperativas. Son ejemplos de cooperativas especializadas las de ahorro y crédito, las financieras y las cooperativas de trabajo asociado, entre otras.

2.1.2. Cooperativas multiactivas

¹⁶ Artículos 34 y 63 de la Ley 454 de 1998.

Las cooperativas multiactivas se encuentran definidas en el artículo 63 de la Ley 79 de 1988 como organizaciones que atienden varias necesidades, mediante la concurrencia de servicios en una sola persona jurídica, los cuales deben ser organizados en secciones independientes, conforme a las características de cada tipo especializado de cooperativa.

2.1.3. Cooperativas integrales

Las cooperativas integrales, reguladas en el artículo 64 de la Ley 79 de 1988, están definidas como aquellas que, en desarrollo de su objeto social, realicen dos (2) o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios. También están habilitadas para ofrecer servicios diferentes a los establecidos en su objeto social, mediante la suscripción de convenios con otras organizaciones cooperativas.

2.2. Organismos de segundo y tercer nivel

Las organizaciones de la economía solidaria pueden asociarse entre sí en organismos de segundo y tercer nivel. Las de segundo nivel podrán asociarse en los términos del artículo 14 de la Ley 454 de 1998, así:

"(...) Las organizaciones de Economía Solidaria podrán, asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines económicos, sociales o culturales en organismos de segundo grado de carácter nacional o regional. Aquellos de índole económica serán especializados en determinado ramo o actividad. En dichos organismos podrán participar además otras instituciones de derecho privado sin ánimo de lucro que puedan contribuir o beneficiarse de las actividades de estos."

Asimismo, la norma señala que, si son de carácter nacional, requieren de un mínimo de diez (10) organizaciones y si son de carácter regional de cinco (5).

Los organismos de tercer grado están determinados en el artículo 16 de la Ley 454 de 1998, así:

"Los organismos de segundo grado que integran cooperativas y otras formas asociativas y solidarias de propiedad, podrán crear organismos de tercer grado, de índole regional, nacional o sectorial, con el propósito de orientar procesos de desarrollo del movimiento y unificar acciones de defensa y representación nacional o internacional. Un organismo de tercer grado solo podrá constituirse con un número no inferior a 12 organizaciones."

Según el artículo 18 de la mencionada Ley, a los organismos de segundo y tercer nivel les aplican, en lo pertinente, las normas allí previstas. Esto es, que dichos organismos se encuentran bajo la supervisión de la Supersolidaria.

2.3. Instituciones auxiliares del cooperativismo (IAC)



Según el artículo 123 de la Ley 79 de 1988, son instituciones auxiliares del cooperativismo:

"(...) las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyan de acuerdo con el artículo 94¹⁷ de la misma ley, 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."

La supervisión de estas instituciones está a cargo, esencialmente, de la Supersolidaria.

2.4. Precooperativas

Las precooperativas, regladas por el Decreto Ley 1333 de 1989 y la Ley 454 de 1998, son grupos que bajo la orientación y con el concurso de una organización promotora, se organizan para realizar actividades permitidas a las cooperativas y que, por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa o técnica, no están en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas; las cuales, de conformidad con lo establecido por el artículo 1º del referido Decreto, deberán cumplir con los siguientes objetivos generales: a) educar social y económicamente a sus asociados dentro de un marco comunitario y sobre bases de esfuerzo propio, ayuda mutua, solidaridad, responsabilidad conjunta, igualdad social, beneficio a la comunidad y aplicación de la ideología cooperativa; b) organizar la producción, la explotación, la comercialización, la distribución o uso de los bienes, la prestación de servicios y el trabajo sobre bases de propiedad cooperativa, trabajo de los asociados y capitalización social; c) desarrollar procesos de formación, capacitación y adiestramiento para los asociados en la gestión democrática, mediante su participación activa y consciente, y d) adelantar las etapas del proceso evolutivo hacia cooperativa plena, en sus aspectos económicos y financieros, de mejoramiento comunitario y proyección social.

La supervisión de las precooperativas está a cargo de la Supersolidaria, primordialmente.

Modifíquese el numeral 2.5 (Circular Externa 86 de 29 de julio de 2025)

2.5. Fondos de empleados¹⁸

Los fondos de empleados han sido regulados mediante el Decreto Ley 1481 de 1989, el cual, en su artículo 2º, los ha definido como:

¹⁷ Los organismos cooperativos podrán, directamente o en forma conjunta, crear instituciones auxiliares del cooperativismo, orientadas exclusivamente al cumplimiento de actividades de apoyo o complementación de su objeto social (...). Las instituciones auxiliares cuyos miembros sean personas naturales, podrán asociarse a organismos cooperativos de segundo grado. Aquellas cuyos miembros sean personas jurídicas, podrán asociarse a organismos cooperativos de tercer grado.

¹⁸ NOTAS: Numeral 2.5 del capítulo II, del Título I modificado por la circular N° 86 del 29 de julio de 2025, publicada en el Diario Oficial Nro. 53.196 del 29 de julio de 2025.



Supersolidaria



"Empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados con las siguientes características: a) que se integren básicamente con trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos¹⁸; b) que la asociación y el retiro sean voluntarios; c) que garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los asociados sin consideración a sus aportes; d) que presten servicios en beneficio de sus asociados; e) que establezcan la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial; f) que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos; g) que su patrimonio sea variable e ilimitado; h) que se constituyan con duración indefinida; i) que fomenten la solidaridad y los lazos de compañerismo entre los asociados."

A través de la Ley 1391 de 2010 se modificó el artículo 4 del Decreto Ley 1481 de 1989 y se redefinió el concepto de vínculo de asociación en los siguientes términos:

"Los Fondos de Empleados podrán ser constituidos por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos."

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, podrán ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generen el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación."

Así pues, puede ser asociado a un fondo de empleados cualquier trabajador o trabajadora dependiente, servidor público, servidora pública, trabajador asociado o trabajadora asociada, con independencia de su forma de vinculación con la empresa patronal, siempre que dicha empresa haga parte de aquellas que conforman el vínculo común de asociación con el fondo de empleados.

Adicionalmente, en virtud del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1391 de 2010, se entiende que el concepto de vínculo de asociación es sustancialmente distinto al de vínculo común de asociación. Siendo el primero aplicable a la relación jurídica que se construye entre los(as) trabajadores(as) — independientemente de la forma de vinculación a la empresa patronal— en relación con el fondo de empleados al que se asocien; caso contrario, al relacionamiento que se constituye entre empresas, grupos empresariales o colaboradores empresariales, en virtud de las cuales se genera el vínculo común de asociación.

En conclusión, según lo estipulado por las normas vigentes, en especial lo contenido en el artículo 6, numeral 3, y en el artículo 10 del Decreto Ley 1481 de 1989, corresponde al fondo de empleados determinar en sus estatutos cuál será su vínculo de asociación y su correspondiente vínculo común de asociación, el cual podrá ser determinado o determinable.

Será determinado cuando se contemple expresamente la(s) empresa(s) que lo genera(n), o definiendo de forma genérica cuáles podrían conformarlo. Caso contrario, será determinable cuando pueda identificarse por medio de otros mecanismos que permitan corroborar su configuración. Lo anterior en razón a que las dinámicas comerciales de la empresa patronal pueden variar. Es decir, las empresas que le presten servicios a las empresas patronales que generan el vínculo de asociación pueden fluctuar con el tiempo. En todo caso, el fondo de empleados deberá definir las condiciones de ingreso y retiro de sus asociados en

virtud del vínculo común de asociación.

En consecuencia, es una obligación del fondo de empleados abstenerse de vincular como trabajadores asociados a aquellos que no cumplan con los requisitos señalados por la misma empresa fondista en el texto estatutario, sin más limitaciones que las constitucionales y legales vigentes.

La inspección, vigilancia y control de los fondos de empleados está a cargo de la Supersolidaria.

2.6. Asociaciones mutualistas

Las asociaciones mutuales han sido reguladas por el artículo 2° del Decreto Ley 1480 de 1989 y la Ley 454 de 1998, y se definen 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."

Estas asociaciones deben cumplir con ciertas características, determinadas en el artículo 3° del mencionado Decreto, a saber: a) que funcionen de conformidad con los principios de autonomía, adhesión voluntaria, participación democrática, neutralidad política, religiosa, ideológica y racial, solidaridad, ayuda mutua e integración; b) que establezcan contribuciones económicas a sus asociados para la prestación de los servicios; c) que el patrimonio y el número de asociados sea variable e ilimitado; d) que realicen permanentemente actividades de educación mutual; e) que garanticen la igualdad de derechos y obligaciones de los asociados; f) que establezcan la no devolución de las contribuciones de los asociados y la irrepartibilidad del remanente patrimonial en caso de liquidación; g) que su duración sea indefinida y h) que promuevan la participación e integración con otras organizaciones que tengan por fin promover el desarrollo integral del hombre.

Las asociaciones mutuales son inspeccionadas, vigiladas y controladas por la Supersolidaria.

2.7. Administraciones públicas cooperativas

Las administraciones públicas cooperativas están previstas en el artículo 130 de la Ley 79 de 1988 y reguladas por el Decreto Ley 1482 de 1989 y la Ley 454 de 1998. Son organizaciones del sector solidario que se constituyen para la prestación de servicios - generalmente públicos-. La iniciativa y constitución corresponde a las entidades del sector público.

Las características de esta clase de organizaciones, se encuentran establecidas en el artículo 2° del Decreto Ley 1482 de 1989, así: a) serán de iniciativa de la Nación, los departamentos, los municipios o distritos; b) disfrutarán de autonomía administrativa, económica y financiera compatible con su naturaleza de organizaciones del sector cooperativo, c) funcionarán de conformidad con el principio de la participación democrática;

d) tendrán por objeto prestar servicios a sus asociados; e) establecerán la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial; f) destinarán sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real; g) adoptarán el principio de libre ingreso y retiro de sus asociados, cuyo número será variable e ilimitado, pero en ningún caso inferior a cinco; y h) se constituirán con duración indefinida.

La inspección, vigilancia y control de las administraciones públicas cooperativas está a cargo de la Supersolidaria.

2.8. Empresas solidarias innominadas

Las empresas solidarias innominadas son aquellas previstas en el artículo 6º de la Ley 454 de 1998, siempre y cuando cumplan con las características allí señaladas. Su supervisión igualmente está a cargo de la Supersolidaria, en principio, acorde con su objeto y actividades a desarrollar, siempre y cuando así lo determine el Gobierno Nacional mediante acto general.

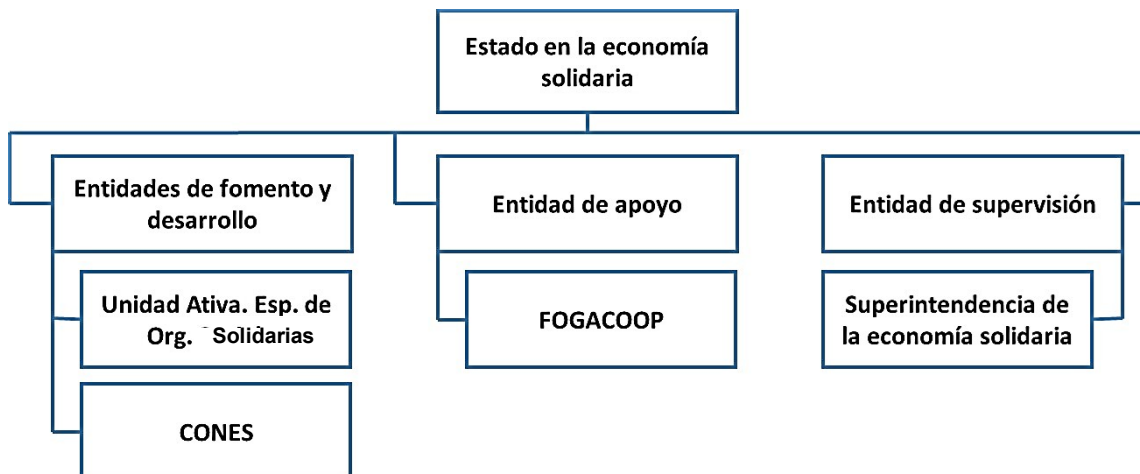
3. PROHIBICIONES RESPECTO DE CUALQUIER PERSONA JURÍDICA SUJETA A LA LEY 454 DE 1998

En concordancia con el artículo 13 de la Ley 454 de 1998, a ninguna persona jurídica sujeta a ese marco normativo le será permitido: a) establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminación social, económica, religiosa o política; b) establecer con sociedades o personas mercantiles convenios, combinaciones o acuerdos que hagan participar a estas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad; c) conceder ventajas o privilegios a los promotores, empleados, fundadores o preferencias a una porción cualquiera de los aportes sociales; d) conceder a sus administradores, en desarrollo de las funciones propias de sus cargos, porcentajes, comisiones, prebendas, ventajas, privilegios o similares que perjudiquen el cumplimiento de su objeto social o afecten a la organización; e) desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos y f) transformarse en sociedad mercantil.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES ENTIDADES Y ESQUEMAS PÚBLICOS EN EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Sin perjuicio de otras entidades y roles públicos relacionados directa o indirectamente con el sector de la economía solidaria, en la siguiente gráfica se representan las principales entidades y otros esquemas que participan en el referido sector, desde el fomento y desarrollo, el apoyo y la supervisión.



Gráfica 2: El Estado en el sector de la economía solidaria

Fuente: elaboración propia con base en Arango (2005)¹⁹

1. ENTIDADES DE FOMENTO Y DESARROLLO.

1.1. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)

Inicialmente, se creó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP), el cual posteriormente, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 454 de 1998, fue transformado en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL), cuyas funciones, entre otras, son: a) formular la política del Gobierno Nacional respecto a las organizaciones de la economía solidaria; b) elaborar los planes, programas y proyectos de fomento, desarrollo y protección del Estado con relación a las citadas organizaciones; y c) coordinar las políticas, planes y programas estatales para el desarrollo de la economía solidaria entre las diversas entidades del Estado, con un enfoque multinivel.

Posteriormente, mediante el Decreto Ley 4122 de 2011, DANSOCIAL se transformó en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), adscrita al Ministerio del Trabajo. Con el cambio de naturaleza, el artículo 3º del referido Decreto redefinió el de la UAEOS, de la siguiente manera:

"(...) tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política."

1.2. Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES)

El CONES experimentó una importante reestructuración con la Ley 454 de 1998

¹⁹ Arango J., M. (2005). Op. cit.

y su Decreto reglamentario 1153 de 2001. Posteriormente, con el Decreto 1714 de 2012, que derogó el Decreto 1153. A su vez, el artículo 1° del Decreto 1714 determinó que es un “organismo autónomo y consultivo del Gobierno Nacional, que actúa frente a éste como interlocutor y canal de concertación en los temas atinentes al sector de la economía solidaria”.

En su relación con el Estado, el artículo 2° del citado Decreto establece que en concordancia con la definición establecida en el artículo 20 de la Ley 454 de 1998, “el CONES formulará ante las instancias públicas correspondientes, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos específicos para el desarrollo del sector de la economía solidaria”.

2. ENTIDAD DE APOYO –Seguro de depósito–

2.1. Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (FOGACOOOP)

El FOGACOOOP fue creado por el Decreto Ley 2206 de 1998, en desarrollo del artículo 51 de la Ley 454 de 1998, para permitir el acceso de las cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, a un fondo de garantías.

El artículo 1° del citado Decreto creó a FOGACOOOP como una persona jurídica de naturaleza única, sujeta al régimen especial previsto en dicho Decreto, organizada como una entidad financiera vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). En lo no previsto en dicho Decreto, se contempló la aplicación de las disposiciones vigentes a las empresas industriales y comerciales del Estado.

Se aclara, que solo tienen acceso al Fondo las cooperativas que de acuerdo con el artículo 11 *ibidem*, tengan la calidad de inscritas, cuando las condiciones financieras y de solvencia permitan establecer su viabilidad financiera.

3. ENTIDAD DE SUPERVISIÓN²⁰

3.1. Superintendencia de la Economía Solidaria

La Supersolidaria fue creada mediante la Ley 454 de 1998, adscrita al MHCP. El artículo 33 de la referida Ley la definió como un organismo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. Posteriormente, mediante el Decreto 186 de 2004, se modificó su estructura, ajustando su naturaleza y objetivos, que se consignan en el artículo 1°, de la siguiente manera:

“La Superintendencia de la Economía Solidaria es un organismo descentralizado, técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial que tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios

²⁰ Se menciona la Supersolidaria, independiente de otras superintendencias que también supervisan organizaciones del sector de la economía solidaria atendiendo a la especialidad.



Supersolidaria



de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria. Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria supervisará las organizaciones de la economía solidaria que determine el Presidente de la República mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado con los objetivos y finalidades señalados en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998.”

Asimismo, el artículo 35 de la misma Ley establece los objetivos y finalidades generales previstas para la Superintendencia, en su rol de autoridad técnica de supervisión, así: a) ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las organizaciones que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos; b) proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general; c) velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las organizaciones sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales; d) vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas organizaciones, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas; y e) supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las organizaciones vigiladas.

Estos objetivos y finalidades generales se complementan con las funciones y facultades establecidas en los artículos 2º y 3º del Decreto 186 de 2004.

CAPÍTULO IV SUPERVISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

1. LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN RESPECTO DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Las funciones de inspección, control y vigilancia, genéricamente denominadas como de “supervisión”, se encuentran principalmente en cabeza del Presidente de la República según lo dispuesto en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política. Funciones que ejerce a través de las Superintendencias, las cuales ostentan el carácter de entidades públicas del orden Nacional que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

El artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, sobre la competencia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, establece:

“El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.”

2. ORGANIZACIONES NO SUPERVISADAS POR LA SUPERSOLIDARIA

Conforme con el marco normativo vigente, entre otras, las siguientes organizaciones no se encuentran bajo la supervisión de la Supersolidaria: a) cooperativas financieras en virtud de lo previsto en el artículo 40 de la Ley 454 de 1998; b) cooperativas de vigilancia²¹; c) cooperativas de transporte²²; d) entes económicos cuyo objeto sea la prestación del servicio de transporte²³; e) instituciones de utilidad común²⁴; f) asociaciones de pensionados²⁵; g) organizaciones que desarrollen actividades sometidas a la supervisión especializada del Estado, ejemplo las que prestan servicios públicos domiciliarios y de salud; y h) sociedades comerciales.

3. CONCEPTO DE SUPERVISIÓN: INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

La supervisión de las organizaciones de la economía solidaria, atribuida a la Supersolidaria, comprende las funciones de inspección, vigilancia y control, las cuales se definen a continuación:

3.1. Inspección

Consiste en la facultad de la Supersolidaria de solicitar, revisar, analizar y/o verificar información o documentos en poder de las organizaciones sujetas a supervisión, incluso en sus sedes; de esa facultad se deriva la prerrogativa de realizar visitas administrativas sin necesidad de que medie una orden judicial previa²⁶, revisar documentos, hacer seguimiento de peticiones de interés general o particular, entre otras prerrogativas, atendiendo a los criterios que en su momento sean relevantes y el marco normativo vigente.

3.2. Vigilancia

Consiste en el ejercicio de las atribuciones de la Supersolidaria para velar porque

²¹ Se encuentran bajo supervisión de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de acuerdo con el fallo del 17 de julio de 2001, radicación número C-740, con ponencia de la Consejera Dra. Ligia López Díaz.

²² En virtud de lo dispuesto en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000 se encuentran bajo supervisión de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

²³ El fallo No. 11001-03-15-000-2001-0213-01 del 5 de marzo de 2002, proferido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Superintendencia de Puertos y Transportes y la Superintendencia de la Economía Solidaria y atribuyó a la primera la competencia para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de que tratan los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995.

²⁴ Los Gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá ejercerán la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común que tengan su domicilio principal en el respectivo Departamento o Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22 de 1987 y en los Decretos 1318 de 1988 y 1093 de 1989, y demás normas que los modifiquen, adicionen o aquellas que se compilan en el Decreto 1066 de 2015. Si dichas entidades tienen fines educativos, científicos, tecnológicos, culturales, de recreación o deportes, se dará aplicación al Decreto 525 de 1990 y demás normas que lo modifiquen y adicionen, no solo en cuanto a la inspección y vigilancia de estas, sino también en lo relativo al reconocimiento y cancelación de personería jurídica y demás aspectos tratados en el mismo.

²⁵ Reguladas por medio de las disposiciones contenidas en la Ley 43 de 1984, los Decretos 1654 de 1985 y 2640 de 1990, y las Resoluciones 2795 y 2796 de 1986, expedidas por el Ministerio de Trabajo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 43 de 1984, las asociaciones de pensionados están sujetas a la inspección y vigilancia del Ministerio de Trabajo

²⁶ Sentencia C -165 de 2019.

las organizaciones vigiladas se ajusten al marco normativo vigente, así como a sus estatutos y a las reglas básicas. En particular, alude al seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas por la organización vigilada. Conlleva la revisión y el análisis de la información contable, financiera, jurídica y de cualquier otra naturaleza, reportada o enviada por las organizaciones vigiladas, en perspectiva de la preservación de la naturaleza jurídica.

3.3. Control

Es el grado más alto de supervisión y consiste en las atribuciones de la Supersolidaria para imponer sanciones y ordenar correctivos tendientes a subsanar las deficiencias o irregularidades de orden contable, financiero, económico, técnico, administrativo o jurídico de las organizaciones supervisadas, detectadas en los procesos de inspección y vigilancia. En ese sentido, podrá ordenar la remoción de directivos, administradores, adoptar medidas de toma de posesión para administrar o liquidar la organización, ordenar la realización de reformas estatutarias, la constitución de reservas y provisiones, y la evaluación de los riesgos, entre otras medidas²⁷²⁷.

CAPÍTULO V

NIVELES DE SUPERVISIÓN RESPECTO DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

1. NIVELES DE SUPERVISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA SEGÚN LOS CRITERIOS DEL DECRETO 2159 DE 1999

Los niveles de supervisión respecto de las organizaciones de la economía solidaria objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Supersolidaria siguen los criterios definidos por el Decreto 2159 de 1999. Con fundamento en esos criterios, se tiene la siguiente clasificación:

1.1. Primer nivel de supervisión

De conformidad con los artículos 2º y 8º, del Decreto 2159 de 1999, este nivel de supervisión aplica a todas las cooperativas del sector de la economía solidaria que ejerzan la actividad financiera en los términos del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, adicionado por el artículo 101 de la Ley 795 de 2003. Asimismo, para las organizaciones supervisadas sometidas discrecionalmente a dicho nivel por el Superintendente de la Economía Solidaria cuando su situación jurídica,

²⁷ “En cuanto la facultad de control, a partir de la sentencia SU-1010 de 2008, la SIC la define como una manifestación del poder punitivo del Estado, cuya expresión sancionatoria es necesaria para realizar los valores del orden jurídico (citando también las sentencias C-030 de 2012 y C-214 de 1994). De acuerdo con la sentencia C-032 de 2017 esta potestad se encuentra sujeta a estrictos requisitos constitucionales que deben ser garantizados: (i) define la conducta susceptible de ser sancionada; y (ii) establece el contenido material de la sanción.” Sentencia C -165 de 2019.



financiera, económica, técnica o administrativa lo amerite.

1.2. Segundo nivel de supervisión

En los términos del artículo 4° del Decreto 2159 de 1999, aplica para aquellas organizaciones de la economía solidaria que no ejerzan la actividad financiera en los términos del artículo 39 de la Ley 454 de 1998, adicionado por el artículo 101 de la Ley 795 de 2003, y que posean más de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) de activos a 31 de diciembre de 1999.

1.3. Tercer nivel de supervisión

Aplica para las organizaciones de la economía solidaria que no se encuentren dentro de los parámetros de los dos primeros niveles de supervisión y que cumplan, a criterio de la Supersolidaria, con las características señaladas en el artículo 6° de la Ley 454 de 1998. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad discrecional que tiene el Superintendente de la Economía Solidaria de someter a cualquier organización a un nivel de supervisión más elevado y aplicar los principios de supervisión que corresponda, de conformidad con los artículos 2° y 8° del Decreto 2159 de 1999.

Los valores absolutos indicados en el Decreto 2159 de 1999 se ajustan anual y acumulativamente a partir del año 2000, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total nacional, que calcula el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La supervisión de las organizaciones de este nivel se realizará de forma selectiva acorde con la metodología definida por la Supersolidaria.

2. REGULACIÓN ESPECIAL PARA LOS FONDOS DE EMPLEADOS QUE PRESTAN LOS SERVICIOS DE AHORRO Y CRÉDITO

El Decreto 344 de 2017 establece que los fondos de empleados bajo la supervisión de la Supersolidaria se clasificarán en las siguientes categorías:

2.1. Básica

En esta categoría se clasifican los fondos de empleados cuyo monto total de activos sea igual o inferior a tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000).

2.2. Intermedia

En esta categoría se clasifican los fondos de empleados cuyo monto total de activos sea superior a tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000)



e inferior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).

2.3. Plena

En esta categoría se clasifican los fondos de empleados cuyo monto total de activos sea igual o superior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).

La Supersolidaria podrá clasificar en la categoría plena a los fondos de empleados de categoría intermedia que a su juicio lo ameriten, atendiendo lo previsto en el artículo 4° del Decreto Ley 1481 de 1989, modificado por la Ley 1391 de 2010. Lo anterior, cuando el vínculo de asociación del respectivo fondo difiera del generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.

La Supersolidaria publicará anualmente, en su página web, el ajuste de los valores anteriormente indicados, de acuerdo con el porcentaje en que varíe el Índice de Precios al Consumidor que suministre el DANE con las reglas establecidas en el párrafo 3° del artículo 2.11.5.1.3 del Decreto 344 de 2017. En este sentido, realizará un proceso de actualización de la clasificación de todos los fondos de empleados, en concordancia con lo previsto en el párrafo 2° del artículo 2.11.5.1.3. del referido Decreto.