

Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Fecha de Radicado: 2024-04-01 16:56:00
No. de Radicado: 20241130125641

CONCEPTO UNIFICADO

Contenido y reserva de actas de asambleas generales ordinarias y extraordinarias, sesiones órganos de administración y vigilancia de empresas pertenecientes a la economía solidaria

Los órganos de administración y vigilancia de las organizaciones solidarias y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados, por lo que, la información contenida en las actas de sus reuniones deben ser de libre acceso para las autoridades administrativas y sujetos afectados por las mismas, sin que pueda omitirse, en principio, información alguna que impida el ejercicio de los diversos controles jurisdiccionales o administrativos.

En este orden de ideas, en razón a la importancia de las actas de reuniones de órganos de administración y vigilancia, el presente concepto unificado tiene dos objetivos: el primero, realizar una interpretación sistemática de las fuentes normativas que regulan los contenidos mínimos de las actas de asambleas generales y de sesiones del consejo de administración o junta de vigilancia; y en segundo lugar, determinar si es posible someter a reserva dichos documentos al contener datos sensibles de asociados o de la misma organización solidaria, por lo que surgen los siguientes problemas jurídicos:

- 1. ¿Cuáles son los contenidos mínimos de las actas que consolidan la información tratada en las asambleas ordinarias o extraordinarias, sesiones del consejo de administración y junta de vigilancia?**
- 2. ¿Es posible limitar el acceso a dichas actas cuando contienen datos sensibles?**

Para dar respuesta a los interrogantes propuestos, el concepto unificado estará dividido en cuatro partes: (I) Se enunciarán los diversos órganos de administración y vigilancia de las empresas del sector solidario, destacando sus principales funciones, (II) se establecerán los contenidos generales de las actas de reuniones de órganos de administración y vigilancia, (III) se analizará las posibles reservas que puedan surgir en las actas de reuniones, para, finalmente, (IV) responder a los problemas planteados.

I. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA

A pesar de la multiplicidad de organizaciones que hacen parte del sector empresarial solidario¹, es posible identificar los órganos de administración y vigilancia comunes de las

¹ El párrafo 2º del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, consagra un listado enunciativo de organizaciones del sector solidario, dentro de las que destaca 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 comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos

organizaciones, como sucede con las Asambleas Generales, Consejos de Administración, la Junta de Vigilancia y la Junta Directiva, los cuales toman determinaciones de distinta naturaleza y con efectos diversos, pues sus ámbitos competenciales son distintos y están limitados por la ley o, en ciertas ocasiones, por las estipulaciones estatutarias de cada empresa solidaria.

Así, respecto a las asambleas generales, según el artículo 27 la Ley 79 de 1988, son aquellas que constituyen el “*órgano máximo de administración de las cooperativas y sus decisiones son obligatorias para todos sus asociados*”, las cuales podrán ser de asociados o delegados, y podrán reunirse de forma ordinaria o extraordinaria, siendo la primera forma de reunión, aquellas celebradas durante los 3 o 4 primeros meses del año, según el tipo de empresa solidaria, mientras que las segundas, se caracterizan porque pueden tener lugar en cualquier época del año y tienen como fin tratar asuntos imprevistos o de urgencia que no puedan postergarse ante la futura asamblea general ordinaria.² En efecto, según el artículo 34 de la Ley 79 de 1988, en el marco de dichas asambleas generales ordinarias o extraordinarias se podrán tomar las siguientes decisiones:

- “1. *Establecer las políticas y directrices generales de la cooperativa para el cumplimiento del objeto social.*
2. *Reformar los estatutos.*
3. *Examinar los informes de los órganos de administración y vigilancia.*
4. *Aprobar o improbar los estados financieros de fin de ejercicio.*
5. *Destinar los excedentes del ejercicio económico conforme a lo previsto en la ley y los estatutos.*
6. *Fijar aportes extraordinarios.*
7. *Elegir los miembros del consejo de administración y de la junta de vigilancia.*
8. *Elegir el revisor fiscal y su suplente y fijar su remuneración, y*
9. *Las demás que le señalen los estatutos y las leyes.”*

Por su lado, dentro de los órganos de administración se destacan los Consejos Administración, los cuales, según el artículo 35 de la Ley 79 de 1988, “*son un órgano permanente de administración subordinado a las directrices y políticas de la asamblea general*”, que se caracterizan por tener unas funciones diversas establecidas en los estatutos de las organizaciones solidarias, por lo que su ámbito de decisión puede variar de una organización solidaria a otra. No obstante, es posible identificar en la ley algunas atribuciones de este órgano, como lo puede ser la reglamentación del procedimiento de elección de los miembros

de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo, entre otras que cumplan las características enunciadas en el artículo 6 de la referida Ley.

² Algunas organizaciones del sector solidario sustituyen la asamblea general de asociados por una asamblea general de delegados, la cual estará integrada por un número mínimo de 20 personas. Lo anterior es permitido por el artículo 29 de la Ley 79 de 1988, disposición normativa que ordena aplicar, en lo pertinente, las reglas de la asamblea general de asociados a las asambleas generales de delegados.

que integren la asamblea general de delegados, la cual deberá realizarse procurando la adecuada información y participación de los asociados (Artículo 29, inciso 2º de la Ley 79 de 1988).

Así mismo, es posible identificar la Junta de Vigilancia, la cual, según el artículo 39 de la Ley 79 de 1988, “*estará integrada por asociados hábiles en número no superior a tres, con sus respectivos suplentes*”, siendo los estatutos los llamados a señalar su periodo y causales de remoción. En efecto, siguiendo al artículo 40 de la referida fuente normativa, establece que son funciones de este órgano:

- “1. *Velar porque los actos de los órganos de administración se ajusten a las prescripciones legales, estatutarias y reglamentarias y en especial a los principios cooperativos.*
2. *Informar a los órganos de administración, al revisor fiscal y al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas sobre las irregularidades que existan en el funcionamiento de la cooperativa y presentar recomendaciones sobre las medidas que en su concepto deben adoptarse.*
3. *Conocer los reclamos que presten los asociados en relación con la prestación de los servicios, transmitirlos y solicitar los correctivos por el conducto regular y con la debida oportunidad.*
4. *Hacer llamadas de atención a los asociados cuando incumplan los deberes consagrados en la ley, los estatutos y reglamentos.*
5. *Solicitar la aplicación de sanciones a los asociados cuando haya lugar a ello, y velar porque el órgano competente se ajuste al procedimiento establecido para el efecto.*
6. *Verificar la lista de asociados hábiles e inhábiles para poder participar en las asambleas o para elegir delegados.*
7. *Rendir informes sobre sus actividades a la asamblea general ordinaria, y*
8. *Las demás que le asigne la Ley o los estatutos, siempre y cuando se refieran al control social y no correspondan a funciones propias de la auditoría interna o revisoría fiscal, salvo en aquellas cooperativas eximidas de revisor fiscal por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.”*

Ahora bien, tratándose de Fondos de empleados, según el Decreto 1481 de 1989, son órganos de administración de este tipo de organizaciones: la Asamblea General, la Junta Directiva y el gerente (Art 26), mientras que las funciones de vigilancia estarán a cargo de el revisor fiscal y el Comité de Control Social (Art 40). En efecto, para esta forma asociativa, la junta directiva es el órgano de administración permanente y es la responsable de la dirección general de los negocios y operaciones, la cual estará compuesta por asociados hábiles en el número de miembros principales y suplentes que señalen los estatutos. Así mismo, el Comité de Control Social es un órgano que cumple labores de vigilancia y cuyas funciones se determinarán en los estatutos.

Por otro lado, frente a organizaciones mutuales y de conformidad con la Ley 2143 de 2021, los órganos de administración estarán a cargo de la Asamblea General, la Junta Directiva y el



Representante Legal (Art 27), mientras la vigilancia corresponderá a la Junta de Control Social, la cual ejercerá las funciones de vigilancia fijadas en los estatutos.

En este orden de ideas, corresponde a los órganos de administración y vigilancia la toma de decisiones entorno a sus diferentes ámbitos competenciales, en donde debe prestarse especial importancia a la información contenida en actas y/o audios de sesiones de órganos de administración, vigilancia y asambleas ordinarias y extraordinarias, las cuales deben estar consolidadas y expuestas para su verificación de conformidad con lo señalado en el numeral 1, Capítulo V, del Título IV de la Circular Básica Jurídica del 2020, en donde se señala que las organizaciones vigiladas *“deberán tener, diligenciar y conservar los libros oficiales de actas, de registro de asociados y contables”*, como a su vez, *que “deben exhibirse en el domicilio principal de la Organización”*, lo que, por sí mismo, consagra el acceso a la documentación publicitada por quienes conforman la organización solidaria y garantiza los principios de participación democrática y participativa.

II. CONTENIDOS GENERALES DE LAS ACTAS DE REUNIONES DE ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA

Según el artículo 44 de la Ley 79 de 1988, *“las actas de reuniones de los órganos de administración y vigilancia de la cooperativa, debidamente firmadas y aprobadas, serán pruebas suficientes de los hechos que consten en ellas”*, por lo que es necesario identificar cuáles son los datos mínimos que exige la ley con el fin de evitar ausencia de valor probatorio de dichos documentos. En efecto, ante el silencio de la normatividad relacionada con el sector solidario, y siguiendo las instrucciones del artículo 158 de la Ley 79 de 1988, es el Código de Comercio el que señala las diversas previsiones para la elaboración de actas, pues los artículos 189 y 431 del estatuto mercantil consagran:

*“Art 189. Contenido de las actas y registro en libros. Las decisiones de la junta de socios o de la asamblea **se harán constar** en actas aprobadas por la misma, o por las personas que se designen en la reunión para tal efecto, y firmadas por el presidente y el secretario de la misma, en las cuales deberá indicarse, además, la forma en que hayan sido convocados los socios, los asistentes y los votos emitidos en cada caso.*

La copia de estas actas, autorizada por el secretario o por algún representante de la sociedad, será prueba suficiente de los hechos que consten en ellas, mientras no se demuestre la falsedad de la copia o de las actas. A su vez, a los administradores no les será admisible prueba de ninguna clase para establecer hechos que no consten en las actas.

(...) Art 431: Constancia en actas de decisiones de la junta o asamblea de socios. Lo ocurrido en las reuniones de la asamblea **se hará constar** en el libro de actas. Estas se firmarán por el presidente de la asamblea y su secretario o, en su defecto, por el revisor fiscal.

Las actas se encabezarán con su número y **expresarán cuando menos**: lugar, fecha y hora de la reunión; el número de acciones suscritas; la forma y antelación de la convocatoria; la lista de los asistentes con indicación del número de acciones propias o ajenas que representen; los asuntos tratados; las decisiones adoptadas y el número de votos emitidos en favor, en contra, o en blanco; las constancias escritas presentadas por los asistentes durante la reunión; las designaciones efectuadas, y la fecha y hora de su clausura” (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, se debe señalar que el conjunto de datos que se enuncian en las disposiciones normativas no restringe la posibilidad para incorporar otro tipo de pormenores que se discutan en la respectiva reunión – que podrían tener reserva legal si se trata de datos sensibles- , toda vez que el artículo 431, inciso segundo del Código de Comercio, es claro en señalar que las actas expresarán, *cuando menos*, ciertos datos que no tienen reserva alguna, como lo son la forma en la que se realizó la convocatoria y votos emitidos, la fecha, hora y lugar de la reunión, lista de asistentes, decisiones adoptadas, entre otros, los cuales son fundamentales para garantizar el acceso a la información, la participación democrática de los asociados y la garantía para el ejercicio de los controles administrativos o jurisdiccionales establecidos en la ley, más aun cuando el legislador estableció que son dichas actas las pruebas conducentes para la demostración de los hechos ocurridos durante las reuniones, tal y como lo reiteró la legislación mercantil en el inciso 2 del artículo 189 del Código de Comercio.

II. POSIBLE RESERVA EN ACTAS DE REUNIONES DE ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA

El artículo 431 del Código de Comercio consagró unos contenidos mínimos de las actas de órganos de administración y vigilancia, dando la posibilidad de discutir diversos temas al interior de las reuniones que podrían exponer datos personales o sensibles, por lo que, es necesario incorporar prácticas orientadas a anonimizar cierta información en beneficio de los titulares de la misma, toda vez que impedir el acceso a la totalidad del documento, vulneraría otros derechos fundamentales de asociados de forma injustificada, en razón a que existen unos controles administrativos y jurisdiccionales que deben ser garantizados.

En consecuencia, resulta necesario identificar qué se entiende por dato sensible, lo cual fue aclarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-114/18, en donde sostuvo:

*“los datos sensibles son aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar **su discriminación**, tales como los que revelen el **origen racial o étnico**, orientación*

*política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, **organizaciones sociales de derechos humanos** o que promuevan intereses de cualquier partido político o garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición, así como los **datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos**” (Negrilla fuera de texto)*

En este sentido, no es extraño que en las organizaciones del sector solidario se expongan en actas de asambleas generales ordinarias o extraordinarias, o de alguna de las sesiones del Consejo de Administración, Junta Directiva, Junta de Control Social o Junta de Vigilancia, datos que por mandato constitucional deben ser reservados, como podrían ser aquellos que surjan de la individualización de las personas que integran la empresa solidaria, lo cual, entre otras cosas, facilitaría su caracterización para efectos de determinar su composición social y la posibilidad de aplicar enfoques diferenciales en cada organización.

A virtud de lo anterior y ante los evidentes riesgos de hacer pública información de naturaleza sensible, lo primero que se debe tener presente es que las organizaciones solidarias vigiladas por esta Superintendencia, en su calidad de personas jurídicas de derecho privado que, en su mayoría, no prestan funciones públicas o de autoridad pública, ni administran recursos públicos, no se encuentran enmarcadas en el escenario de la Ley 1712 de 2014 “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”, por lo que no se les puede aplicar el régimen de reservas legales contemplada en dicha fuente normativa, situación que obliga a analizar el régimen general de acceso a la información y reservas regulado en la Ley 1755 de 2015.

En efecto, la Ley 1755 de 2015, que tiene por objeto regular el derecho fundamental de petición ante cualquier autoridad pública o privada, consagró en su artículo 24 que “*solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley*” y, si bien dispuso en su numeral 5 que en especial gozan de dicha reserva “*los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008*”; esto **no incluye las actas que consolidan la información tratada en las asambleas ordinarias o extraordinarias, sesiones del Consejo de Administración y Comités de una organización solidaria**, aún más cuando estos no versan exclusivamente sobre dichos asuntos.

Por consiguiente, sólo podría ser reservada la información que atañe a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008³ y no todo el documento que constituye dichas actas, aún más, cuando de conformidad con el Código de Comercio – Decreto 410 de 1971-, artículo 28, en concordancia con el artículo 63 de la Ley

³ Ley Estatutaria 1266 de 2008 “*Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones*”.

454 de 1998 y el Capítulo V de la Circular Básica Jurídica del 2020, éstas constituyen actos y documentos objeto de registro mercantil.

Ahora bien, frente a la protección de la información personal y/o sensible, tratada en las asambleas ordinarias o extraordinarias, comités y sesiones de órganos de administración y vigilancia, en consonancia con la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012⁴, es responsabilidad de las organizaciones administrarla, tratarla y garantizar su integridad y seguridad. Sin embargo, este Despacho considera que es un error asumir que la única forma de protección de la información de los datos personales es a través de la reserva legal de dichas actas que, por su naturaleza, deben estar contenidas en libros oficiales registrados ante las Cámaras de Comercio de su domicilio principal.

A modo de ejemplo, el Archivo General de la Nación, en el año 2020 expidió la guía de anonimización con una propuesta metodológica dirigida a todas las entidades que tengan bajo su responsabilidad el tratamiento de datos personales, con el objetivo de protegerlos y mitigar todos los riesgos asociados a su tratamiento. Al respecto, esta guía definió el proceso así:

*“La anonimización es el proceso mediante el cual **se condiciona un conjunto de datos de modo que no se pueda identificar a una persona, pero pueda ser utilizada para realizar análisis técnico y científico válido sobre ese conjunto de datos** (MIT, 2007). Para el cumplimiento de los estándares de anonimización, los datos deben ser despojados de elementos suficientes para que el titular de los datos ya no pueda ser identificado, y por lo tanto estos datos deben procesarse para que no sea posible identificar a una persona mediante el uso de todos los medios razonables para ser utilizados por cualquier otra persona.” (Pag. 11) (Negrilla fuera de texto).*

De manera que, existen otras formas de proteger la información personal que se trate en dichas sesiones y/o reuniones, sin que ello implique pasar por alto y/o no obedecer lo contenido en las normas sobre los actos y documentos sujetos a registro mercantil de las entidades de la economía solidaria, tal y como se establece frente a las actas que consolidan la información tratada en las asambleas ordinarias o extraordinarias y sesiones de los órganos de administración o vigilancia de las organizaciones solidarias, so pena de no ser oponibles a terceros.

III. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

A juicio de esta Oficina, de conformidad con el entorno normativo y los lineamientos interpretativos señalados por la ley en el cuerpo de esta respuesta, los datos mínimos de las

⁴ Ley Estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”



Identificación por código QR en el sitio web de la Superintendencia de la Economía Solidaria

La validez de este documento puede verificarse en: <https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica>

actas que consolidan la información tratada en las asambleas ordinarias o extraordinarias, sesiones de órganos de administración y vigilancia se encuentran consagrados en el artículo 189 y 431 del Código de Comercio. Ahora bien, si se tiene presente que en dichas reuniones se pueden mencionar datos de naturaleza personal o financiera de los asociados o de la organización solidaria, se recuerda que es responsabilidad de las organizaciones administrarla, tratarla y garantizar su integridad y seguridad.

En este sentido, este Despacho considera que la protección a los datos personales se puede realizar de diversas maneras sin que sea necesaria la reserva de las actas de reunión de los órganos de administración y de control, pues es posible usar la guía de anonimización expedida por Archivo General de la Nación en el año 2020. Así mismo, es importante que las organizaciones del sector solidario cuenten con un manual interno de políticas y procedimientos para garantizar el adecuado cumplimiento del tratamiento y la protección de datos personales, en cumplimiento de lo dispuesto por el literal K del artículo 17⁵ de la Ley 1581 de 2012, lo que fortalecerá el crecimiento de la empresa solidaria a partir de la protección de los datos sensibles de la organización y de sus asociados.

Cortésmente,



BEATRIZ LEONELA LIZCANO CASTRO
Jefa Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: JORGE ANDRES MORA MENDEZ
Revisó: DIANA KATHERINE CABRERA CASTILLO, N.I LUNA
MARIA CLAUDIA SARMIENTO ROJAS

⁵ Ley 1581 de 2012. "Artículo 17. *DEBERES DE LOS RESPONSABLES DEL TRATAMIENTO. (...) k) Adoptar un manual interno de políticas y procedimientos para garantizar el adecuado cumplimiento de la presente ley y en especial, para la atención de consultas y reclamos*".