



Supersolidaria

Página 1 de 10

Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Fecha de Radicado: 2024-10-16 09:52:29
No. de Radicado: 20241100437171

CONCEPTO UNIFICADO

Aplicación del derecho de inspección en las empresas del sector solidario, particularmente en las cooperativas

I. Problema jurídico

Los derechos de los asociados, la definición, estructura y funciones de los órganos de administración y control de las empresas solidarias, particularmente de las cooperativas están claramente establecidos en la legislación especial y corresponden a los principios del cooperativismo, especialmente aquel que consagra que, se trata de organizaciones cuya administración se realizará de manera democrática, participativa y autogestionaria.

En ese orden de ideas, es necesario establecer si la regulación especial respecto de la administración y control de las cooperativas, y en general de las empresas solidarias, es compatible con el ejercicio del derecho de inspección por parte de los asociados a estas.

Para el efecto se proponen los siguientes problemas jurídicos:

- 1. ¿Es compatible con el esquema de administración y control previsto para las cooperativas, y en general para las empresas solidarias, el reconocimiento y ejercicio del derecho de inspección por parte de los asociados?**
- 2. ¿En qué consiste el ejercicio del derecho de inspección en las empresas solidarias, particularmente en las cooperativas?**
- 3. ¿Cuál es el alcance del derecho de inspección?**

II. Marco jurídico general

1. Ley 454 de 1998:

Sea lo primero indicar que, la Ley 454 de 1998, tiene por objeto determinar el marco conceptual que regula la economía solidaria y crear las entidades que hacen parte de la red de seguridad del sector como son la Supersolidaria y FOGACOOOP, así como dictar normas relativas a la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa.

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación
PBX: (+57) (601)7 560 557
Línea Gratis: 018000-180-430

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

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



Supersolidaria



110-

Página 2 de 10

En lo que corresponde al marco conceptual de la economía solidaria, se encuentran los artículos que se refieren a los principios de la economía solidaria y el autocontrol en sus organizaciones, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 4º.- Principios de la economía solidaria. Son principios de la Economía Solidaria:

- 1. El ser humano, su trabajo y mecanismos de cooperación, tienen primacía sobre los medios de producción.*
- 2. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.*
- 3. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.*
- 4. Adhesión voluntaria, responsable y abierta.*
- 5. Propiedad asociativo y solidaria sobre los medios de producción.*
- 6. Participación económica de los asociados, en justicia y equidad.*
- 7. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.*
- 8. Autonomía, autodeterminación y autogobierno.*
- 9. Servicio a la comunidad.*
- 10. Integración con otras organizaciones del mismo sector.*
- 11. Promoción de la cultura ecológica."*(Subrayado por fuera del texto).

Se debe indicar que, las empresas de la economía solidaria de acuerdo con los principios consagrados en la ley, deberán ser administradas de manera democrática mediante la autogestión, es decir con la participación directa de sus asociados, lo cual es perfectamente concordante con la exigencia de información y formación de los mismos.

A su turno, el artículo 7 de la Ley 454 de 1998, establece la obligación que tienen las empresas solidarias de desarrollar el autocontrol, en los siguientes términos:

"Artículo 7º.- Del autocontrol de la economía solidaria. Las personas jurídicas, sujetas a la presente Ley, estarán sometidas al control social, interno y técnico de sus miembros, mediante las instancias que para el efecto se creen dentro de la respectiva estructura operativa, siguiendo los ordenamientos dispuestos por la ley y los estatutos."(Subrayado por fuera del texto).

Es oportuno señalar que la Ley 454 de 1998 no incluye ninguna norma sobre el ejercicio del derecho de inspección por parte de los asociados. Así las cosas, las empresas solidarias deben administrarse con la participación de sus asociados, lo cual conlleva que los mismos reciban la información necesaria.

2. Ley 79 de 1988:

La Ley 79 de 1988 *"Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa"* reguló a nivel legal de forma general lo relativo a la definición, constitución, administración, control, régimen

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificación NIT: 9004074054. Código de Verificación: 454504X1=

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



Supersolidaria



110-

Página 3 de 10

económico, entre otros aspectos, relativos al funcionamiento de las entidades cooperativas, en ese marco en el artículo 4 se definió qué es una cooperativa en los siguientes términos:

"Artículo 4º. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. (...)" (Subrayado por fuera del texto).

El mencionado artículo define la cooperativa como una empresa asociativa sin ánimo de lucro y señala que sus asociados son simultáneamente sus gestores, trabajadores y usuarios. Es decir que, los asociados están llamados a participar activamente en la administración, gestión y control de su cooperativa. Las anteriores características, en general, son aplicables a los diferentes tipos de empresas de la economía solidaria.

En relación con la administración, gestión y responsabilidad de las cooperativas, y en general de los diferentes tipos de empresas de la economía solidaria, es preciso señalar que, de acuerdo con la ley la responsabilidad de los asociados está limitada al valor de sus respectivos aportes y la de la cooperativa para con terceros al monto del patrimonio social, en ese sentido el artículo 9º de la Ley 79 de 1988 dispone lo siguiente:

"Artículo 9º. Las cooperativas serán de responsabilidad limitada. Para los efectos de este artículo se limita la responsabilidad de los asociados al valor de sus aportes y la responsabilidad de la cooperativa para con terceros, al monto del patrimonio social."

La anterior regulación de la responsabilidad se encuentra en consonancia con los derechos que la misma ley pone en cabeza de los asociados a través del artículo 23 de la Ley 79 de 1988, particularmente en lo que se refiere a la posibilidad que les asiste de participar en sus decisiones, así como de ser informados y fiscalizar la gestión de la cooperativa, citando lo siguiente:

"Artículo 23. Serán derechos fundamentales de los asociados:

- 1. Utilizar los servicios de la cooperativa y realizar con ella las operaciones propias de su objetivo social.*
- 2. Participar en las actividades de la cooperativa y en su administración mediante el desempeño de cargos sociales.*
- 3. Ser informado de la gestión de la cooperativa de acuerdo con las prescripciones estatutarias.*
- 4. Ejercer actos de decisión y elección en las asambleas generales.*
- 5. Fiscalizar la gestión de la cooperativa, y*
- 6. Retirarse voluntariamente de la cooperativa.*

El ejercicio de los derechos estará condicionado al cumplimiento de los deberes." (Subrayado por fuera del texto).

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificación NIT: 90041994107 d154 ufm6 +X1=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.

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



Supersolidaria



110-

Página 4 de 10

A partir del mencionado artículo, se puede señalar que el derecho de participación de los asociados en la administración de las cooperativas, y en general de los diferentes tipos de empresas de la economía solidaria, se realiza mediante el ejercicio de los cargos sociales, previsión que debe interpretarse de forma concordante con el artículo 26 de la misma Ley 79 de 1988 que establece que la administración de las cooperativas estará a cargo de la Asamblea General, el Consejo de Administración y el Gerente.

Es decir que, los asociados de las cooperativas, y en general de los diferentes tipos de empresas de la economía solidaria, no pueden ejercer de forma permanente, autónoma, independiente y general su derecho de administración, sino que lo ejercitan a través de los órganos y en las condiciones establecidas en la ley.

Adicionalmente, se sigue claramente que la legislación especial ha definido respecto a las empresas de la economía solidaria su propio régimen de administración y de responsabilidad, el cual no contempla el derecho de inspección de los asociados.

En ese sentido, es necesario acudir a lo normado en la legislación mercantil, por remisión expresa del artículo 158 de la Ley 79 de 1988, cuyo tenor dispone:

"Los casos no previstos en esta ley o en sus reglamentos, se resolverán primeramente conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados.

En último término se recurrirá para resolverlos a las disposiciones generales sobre asociaciones, fundaciones y sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las cooperativas."

3. El Código de Comercio y la Ley 222 de 1995:

En aplicación de lo previsto en el artículo 158 de la Ley 79 de 1988 se debe recurrir a lo previsto en la normatividad mercantil para establecer la regulación del derecho de inspección.

En ese orden de ideas, es necesario destacar que el derecho de inspección es un derecho inherente a la calidad de socio, para el caso de las empresas solidarias de asociado, consagrado de forma general en el artículo 48 de la Ley 222 de 1995, el cual consiste en la facultad que tiene el socio o asociado de examinar los libros y comprobantes de la sociedad, así como las actas y en general la documentación¹ de la organización, con el fin de enterarse de la situación administrativa y financiera de la misma.

¹ El artículo 446 del Código de Comercio dispone de forma precisa la documentación que debe ponerse a disposición de los asociados en el marco del ejercicio del derecho de inspección que les asiste.

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601) 7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificación: NIT 9004199400 d154 urn:org:col:xsdi:gov:co:xei=

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

https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica



Supersolidaria



110-

Página 6 de 10

ponerse a disposición de los accionistas en las oficinas de la administración, durante los quince días hábiles que precedan a la reunión de la asamblea.

Los administradores y funcionarios directivos, así como el revisor fiscal que no dieran cumplimiento a lo preceptuado en este artículo, serán sancionados por el superintendente con multas sucesivas de diez mil a cincuenta mil pesos para cada uno de los infractores.” (Subrayado por fuera del texto).

En consideración de este artículo se puede establecer con relación a la temporalidad para el ejercicio del derecho de inspección de los asociados que esta corresponde a los quince (15) días hábiles anteriores a la reunión de la Asamblea General.

Ahora bien, respecto a los documentos objeto del derecho de inspección el artículo 446 del Código de Comercio establece que son los siguientes:

"Artículo 446. La junta directiva y el representante legal presentarán a la asamblea, para su aprobación o improbación, el balance de cada ejercicio, acompañado de los siguientes documentos:

1. El detalle completo de la cuenta de pérdidas y ganancias del correspondiente ejercicio social, con especificación de las apropiaciones hechas por concepto de depreciación de activos fijos y de amortización de intangibles.

2. Un proyecto de distribución de utilidades⁵ repartibles, con la deducción de la suma calculada para el pago del impuesto sobre la renta y sus complementarios por el correspondiente ejercicio gravable.

3. El informe de la junta directiva sobre la situación económica y financiera de la sociedad que contendrá además de los datos contables y estadísticos pertinentes, los que a continuación se enumeran:

a) Detalle de los egresos por concepto de salarios, honorarios, viáticos, gastos de representación, bonificaciones, prestaciones en dinero y en especie, erogaciones por concepto de transporte y cualquiera otra clase de remuneraciones que hubiere percibido cada uno de los directivos de la sociedad;

b) Las erogaciones por los mismos conceptos indicados en el literal anterior, que se hubieren hecho en favor de asesores o gestores, vinculados o no a la sociedad mediante contrato de trabajo, cuando la principal función que realicen consista en tramitar asuntos ante entidades públicas o privadas, o aconsejar o preparar estudios para adelantar tales tramitaciones;

c) Las transferencias de dinero y demás bienes, a título gratuito o a cualquier otro que pueda asimilarse a éste, efectuadas en favor de personas naturales o jurídicas;

d) Los gastos de propaganda y de relaciones públicas, discriminados unos y otros;

e) Los dineros u otros bienes que la sociedad posea en el exterior y las obligaciones en moneda extranjera, y

f) Las inversiones discriminadas de la compañía en otras sociedades, nacionales o extranjeras.

su consideración y aprobación o improbación, los cuales se refieren a los estados financieros, proyecto de distribución de utilidades, informes de la Junta Directiva (o Consejo de Administración en el caso de las Cooperativas), del representante legal y del revisor fiscal.

⁵ Para el caso de las cooperativas corresponde a la distribución de excedentes.

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430



Identificación NIT: 900401544 y NIT: 900401544
Copia en papel auténtica de documento electrónico.

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



Supersolidaria



110-

Página 7 de 10

4. Un informe escrito del representante legal sobre la forma como hubiere llevado a cabo su gestión, y las medidas cuya adopción recomiende a la asamblea.

5. El informe escrito del revisor fiscal.”(Subrayado por fuera del texto).

En ese mismo sentido, con base en el artículo 48 de la Ley 222 de 1995 se puede indicar que desde el punto de vista de los documentos; el derecho de inspección también tiene límites que despuntan en restringir su acceso y estos se refieren a aquellos que se encuentran cubiertos por la protección del secreto industrial, así como los que versen sobre datos que puedan ser utilizados en detrimento de la organización.

En consideración de lo anterior, es necesario precisar que de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 que regula el derecho fundamental de petición, son documentos o informaciones reservados, los que expresamente señale la constitución o la ley, entre los cuales se encuentran los relativos a los siguientes asuntos:

- i. Defensa o seguridad nacional.
- ii. Instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
- iii. Privacidad e intimidad de las personas.
- iv. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería de la nación (por el término de seis (6) meses
- v. La información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
- vi. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
- vii. Los amparados por el secreto profesional.

III. Respuesta a los problemas jurídicos planteados

De conformidad con el entorno normativo y los lineamientos interpretativos señalados en el cuerpo de este concepto a continuación se da respuesta específica a cada uno de los problemas jurídicos planteados en relación con la aplicabilidad del derecho de inspección a las empresas solidarias:

1. ¿Es compatible con el esquema de administración y control previsto para las cooperativas, y en general para las empresas solidarias, el reconocimiento y ejercicio del derecho de inspección por parte de los asociados?

De acuerdo con la normatividad especial aplicable a las empresas de la economía solidaria, los asociados hábiles ejercen su derecho de administración a través de los órganos designados por la ley, particularmente de la Asamblea General. En ese sentido, el derecho de inspección es

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

Identificación NIT: 9000407407 d154 ufrmg 450 +XI=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.

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



Supersolidaria



110-

Página 8 de 10

una herramienta fundamental para garantizar el acceso a la información necesaria para alcanzar la práctica efectiva de ese derecho mediante su participación en la reunión de la Asamblea General y en consecuencia, es compatible con el esquema de administración y control que ha sido designado a las organizaciones del sector, así como con los derechos fundamentales de quienes las integran.

2. ¿En qué consiste el ejercicio del derecho de inspección en las empresas solidarias, particularmente en las cooperativas?

Es la posibilidad que se le reconoce a los asociados de las empresas solidarias, de examinar o consultar directamente o mediante un representante que designe para ese efecto, los papeles y documentos de la organización; de forma que pueda efectivamente materializar los derechos que le reconoce la ley, específicamente para el caso de las cooperativas el artículo 23 de la Ley 79 de 1988, concretamente los referentes a:

- a) Ser informado de la gestión de la cooperativa.
- b) Fiscalizar la gestión de la cooperativa.
- c) Ejercer actos de decisión y elección en las Asambleas Generales. Dentro de los cuales están la aprobación de los estados financieros, el proyecto de distribución de excedentes, los informes de la Junta Directiva o Consejo de Administración, del representante legal y del revisor fiscal, así como elegir administradores y miembros de la Junta de Vigilancia.

Para ejercer el derecho de inspección, en concordancia con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 79 de 1988, los asociados deben tener la condición de asociados hábiles, dado que son estos quienes pueden participar en la reunión de la Asamblea General, y de acuerdo con las normas especiales aplicables a las empresas solidarias, es en el marco de su participación en dicho órgano que se despliega el derecho de inspección, como mecanismo necesario para la efectiva realización de su derecho a elegir, decidir y fiscalizar.

3. ¿Cuál es el alcance del derecho de inspección?

Para determinar el ámbito que comprende el derecho de inspección, es necesario establecer (i.) los documentos a los cuales se puede acceder, (ii.) cuáles se encuentran limitados y finalmente, (iii.) el espacio temporal para su ejercicio. A continuación, se desarrolla cada uno estos aspectos:

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

Identificación NIT: 9004199400 dlt54 urtmg f50 +XI=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.

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



Supersolidaria



110-

Página 9 de 10

i. ¿Qué documentos puede consultar el asociado en ejercicio del derecho de inspección?

De manera general se puede indicar que todos los documentos de la organización que sean necesarios para el ejercicio efectivo de su derecho a fiscalizar la gestión de la cooperativa, a elegir y a decidir, particularmente, sobre la aprobación de los estados financieros, el proyecto de distribución de excedentes, los informes de la Junta Directiva o Consejo de Administración, del Representante Legal y del Revisor Fiscal.

De acuerdo con el artículo 446 del Código de Comercio, además de los documentos contables, financieros y de gestión anteriormente señalados, a la Asamblea General se debe entregar el detalle de información correspondiente a los siguientes conceptos:

- i. Pagos por salarios, honorarios, viáticos, bonificaciones, prestaciones en especie, entre otras, y en general cualquier remuneración a los directivos de la cooperativa.
- ii. Los pagos por salarios, honorarios, viáticos, bonificaciones, prestaciones en especie, entre otras, y en general cualquier remuneración favor de los asesores o personas que realicen gestiones o trámites ante cualquier persona o entidad a favor de la cooperativa.
- iii. Transferencias en dinero o bienes a título gratuito.
- iv. Gastos de propaganada o relaciones publicas, debidamente discriminados.
- v. Dineros o bienes que posea la cooperativa en el exterior.
- vi. Inversiones de capital en entidades de cualquier naturaleza jurídica en domiciliadas en Colombia o en el exterior.

ii. ¿Qué documentos no pueden ser consultados por el asociado en ejercicio del derecho de inspección?

No pueden consultarse en ejercicio del derecho de inspección documentos que se encuentran cubiertos por la protección del secreto industrial, así como los que versen sobre datos que puedan ser utilizados en detrimento de la organización. Adicionalmente, todos aquellos que tienen el carácter de reservados de acuerdo con lo establecido por el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 que regula el derecho de petición y cuyo contenido fue reseñado anteriormente.

En adición a las categorías de información que no deben ser entregadas de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 222 de 1995, deben incluirse las que correspondan a información financiera e información sensible de la que tratan la Ley 1266 de 2008, la Ley 1581 de 2012 y

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

Identificación NIT: 900.400.0154. Código de Documento Electrónico: +X1=

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



Supersolidaria



110-

Página 10 de 10

la Ley 1755 de 2015 respectivamente, para cuyo manejo debe darse aplicación a las mencionadas normas, particularmente en lo que respecta a la anonimización documental.

En ese mismo sentido, cuando se trate de las actas de reunión de las Asambleas Generales, sesiones de órganos de administración y vigilancia de empresas de la economía solidaria que contengan información sensible se recomienda que se consideren y apliquen los criterios indicados en el Concepto Unificado radicado bajo el número 20241130125641 denominado "Contenido y reserva de actas de asambleas generales ordinarias y extraordinarias, sesiones de órganos de administración y vigilancia de empresas pertenecientes a la economía solidaria."

iii. ¿En qué momento y durante qué plazo puede ejercerse el derecho de inspección?

Con anterioridad a la realización de la reunión de la Asamblea General de Asociados. Específicamente, en aplicación del artículo 447 del Código de Comercio, este derecho puede ser ejercido por los asociados hábiles durante los quince (15) días hábiles anteriores a la reunión mencionada.

Lo anterior, en ningún caso puede servir para restringir el desarrollo permanente de las funciones de control social por parte de la Junta de Vigilancia o del órgano que haga sus veces.

En conclusión, las empresas solidarias deben permitir a sus asociados hábiles el ejercicio del derecho de inspección, garantizando el acceso a los documentos señalados en el artículo 446 del Código de Comercio, teniendo en cuenta que no estén sujetos a reserva de acuerdo con la constitución o la ley, durante los quince (15) días hábiles anteriores a la reunión de la Asamblea General.

Cortésmente,

BEATRIZ LEONELA LIZCANO CASTRO

Jefa Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: GUILLERMO ALBERTO DUARTE QUEVEDO
Revisó: DIANA KATHERINE CABRERA CASTILLO, N.I LUNA
MARIA CLAUDIA SARMIENTO ROJAS
DELAIN ALFONSO ARIAS DE LA CRUZ – Ph.D

Superintendencia de la Economía Solidaria

Avenida Calle 24 (Esperanza) N° 60-50 Piso 8 Centro Empresarial Gran Estación

PBX: (+57) (601)7 560 557

Línea Gratis: 018000-180-430

Identificación NIT: 9004074154, Código de Documento Electrónico: 20241130125641

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

Copia en papel auténtica de documento electrónico.