

TÍTULO I ECONOMÍA SOLIDARIA, SUS ORGANIZACIONES Y LA SUPERVISIÓN

CAPÍTULO I ECONOMÍA SOLIDARIA Y SUS FINES

El artículo 2 de la Ley 454 de 1998, define la economía solidaria como 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.

Las organizaciones de la economía solidarias, 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.

Mientras que las Mutualistas, son las organizaciones que por regla general se constituyen para la búsqueda del beneficio de sus propios asociados, y sólo excepcionalmente, buscan el beneficio de la comunidad en general.

De la clasificación antes señalada, es importante mencionar que las organizaciones de la economía solidaria supervisadas por esta Superintendencia, son empresas asociativas sin ánimo de lucro de carácter mutualista.

1. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES SUPERVISADAS.

Las organizaciones de la economía solidaria deben cumplir con las siguientes características:

- a. Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, cultural o ambiental tendiente a satisfacer 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 mencionada ley.
- c. Tener incluido en su estatuto, la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.
- d. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes, excepto cuando la organización de economía solidaria sea el resultado de la escisión impropia prevista en el artículo 104 de la Ley 795 de

2003, reglamentado por el Decreto 867 de 2003, éste último incorporado en el Decreto 2555 de 2010.

- e. Establecer en el estatuto un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados, durante su existencia.
- f. Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras organizaciones sin ánimo de lucro que tengan por fin promover el desarrollo integral del ser humano.

2. PRINCIPIOS ECONÓMICOS.

Además de los principios y fines de la economía solidaria, las organizaciones de la economía solidaria deben cumplir con los siguientes principios económicos:

- a. Establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
- b. Destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

3. TIPO DE ORGANIZACIONES SUPERVISADAS.

De conformidad con la Ley 454 de 1998, las siguientes organizaciones se encuentran bajo la supervisión de esta Superintendencia:

- Las cooperativas de base o de primer grado.
- Los organismos cooperativos de segundo y tercer grado.
- Las precooperativas.
- Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.
- Fondos de empleados.
- Asociaciones mutuales.
- Instituciones auxiliares de la economía solidaria.
- Organismos de integración de la Economía Solidaria.
- Las organizaciones de la economía solidaria que mediante acto de carácter general determine el Gobierno Nacional.
- Todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características previstas en el Capítulo segundo del Título Primero de la Ley 454 de 1998.

Las anteriores organizaciones son objeto de supervisión por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, siempre y cuando no se encuentren

“Super-Visión” para la transformación 

sometidas a la supervisión especializada de otro organismo del Estado. Es decir, esta Superintendencia tiene una competencia residual y excluyente, a luz de los que establece los artículos 34 y 63 de la Ley 454 de 1998.

4. PROHIBICIONES.

En concordancia con el artículo 13 de la Ley 454 de 1998, a ninguna entidad del sector solidario, que esté bajo la vigilancia de esta Superintendencia le será permitido:

1. Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas o políticas.
2. Establecer con sociedades o personas mercantiles, convenios, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad.
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores, empleados, fundadores, o preferencias a una porción cualquiera de los aportes sociales.
4. 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 entidad.
5. Desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos.
6. Transformarse en sociedad mercantil.

5. CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS DE NATURALEZA COOPERATIVA.

Existen varias clasificaciones dentro de las cuales pueden identificarse las organizaciones de economía solidaria de naturaleza Cooperativa, así:

5.1. Según su objeto:

Pueden ser cooperativas especializadas, multiactivas o integrales. (Artículos 62, 63 y 64 de la Ley 79 de 1988).

- a. Cooperativas especializadas: Son las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social, cultural o ambiental.
- b. Cooperativas integrales: son aquellas que, en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.

“Super-Visión” para la transformación 

- c. Cooperativas multiactivas: Son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica.

5.2. Según el criterio de identidad:

Cooperativas de usuarios o de servicios a los asociados y cooperativas de trabajo asociado (artículos 4 y 59 de la Ley 79 de 1988).

- a. Cooperativas de usuarios o de servicios a los asociados: Son empresas asociativas sin ánimo de lucro compuestas por personas naturales y/o jurídicas. Se constituyen para prestar servicios a sus asociados.

En estas cooperativas, el principio o criterio de identidad se da en el sentido de que los asociados son los dueños y gestores de la empresa que les presta los servicios y, simultáneamente, son usuarios o consumidores de tales servicios.

Sus asociados no deben necesariamente trabajar en ellas (como en las cooperativas de trabajo asociado) y si lo hacen, sus relaciones se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo. Por lo tanto, se debe tener presente que el régimen laboral ordinario se aplica totalmente a los trabajadores dependientes y a los trabajadores que a la vez sean asociados de estas cooperativas. Lo anterior sin perjuicio de que el trabajo se realice con carácter gratuito en los términos del artículo 58 de la ley 79 de 1988.

- b. Cooperativas de trabajo asociado: Son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales quienes simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general

En estas organizaciones las relaciones de trabajo no se regulan por el Código Sustantivo del Trabajo sino por los estatutos y regímenes de trabajo asociado y compensaciones. La afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral es obligatoria.

Sólo en los casos excepcionales previstos en el Decreto 4588 de 2006, se pueden contratar trabajadores no asociados, quienes se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo.

5.3. En consideración a si ejercen o no la actividad financiera en los términos del artículo 39 de la Ley 454 de 1998:

“Super-Visión” para la transformaci**o**n

- a. Cooperativas que ejercen actividad financiera: especializadas de ahorro y crédito, multiactivas con sección de ahorro y crédito e integrales con sección de ahorro y crédito.
- b. Cooperativas del sector real de la economía, es decir, que no ejercen actividad financiera.

5.4. Según su grado de integración:

Conforme a los artículos 92 y 93 de la Ley 79 de 1988, se clasifican así:

- a. Cooperativas de primer grado.
- b. Cooperativas de segundo.
- c. Cooperativas de tercer grado.

CAPÍTULO II SUPERVISIÓN DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR SOLIDARIO

Las funciones de inspección, control y vigilancia (genéricamente denominadas como de “supervisión”), están en cabeza del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política.

Dichas funciones las ejerce el Presidente de la República a través de las Superintendencias, como organizaciones públicas el orden Nacional que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

La Ley 454 de 1998, que creó la Superintendencia de la Economía Solidaria, y en su artículo 34 dispuso los siguiente:

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

1. CONCEPTO DE SUPERVISIÓN: VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL

La Supervisión a las organizaciones de la economía solidaria, atribuida por competencia legal a la Superintendencia de la Economía Solidaria comprende las funciones de inspección, vigilancia y control, las cuales se definen a continuación:

- 1.1. Inspección:** Consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a supervisión; de esta facultad

“Super-Visión” para la transformaci**o**n

se deriva la prerrogativa de realizar visitas administrativas sin necesidad de que medie una orden judicial previa.¹

Esta función la desarrollará la Superintendencia de la Economía Solidaria, atendiendo los diferentes criterios que en su momento sean relevantes y de conformidad con la norma vigente.

1.2. Vigilancia: Consiste en el ejercicio de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia de la Economía Solidaria, para velar por que las organizaciones vigiladas se ajusten a la ley y a sus estatutos, en especial alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada;

1.3. Control²: Es el grado más alto de supervisión, y consiste en la atribución con que cuenta la Superintendencia de la Economía Solidaria para tomar u ordenar las medidas sancionatorias y las tendientes a subsanar las deficiencias o irregularidades de orden jurídico, contable, económico o administrativo de las organizaciones vigiladas, detectadas en los procesos de inspección y vigilancia. Caso en cual podrá la Superintendencia, por ejemplo: ordenar la remoción de sus administradores; tomar posesión para administrar o liquidar una entidad; ordenar una reforma estatutaria; ordenar la constitución de reservas y provisiones; ordenar la evaluación de los riesgos de gestión, solvencia y liquidez; entre otros.

CAPÍTULO III NIVELES DE SUPERVISIÓN

1. CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SUPERVISADAS, SEGÚN LOS CRITERIOS DEL DECRETO 2159 DE 1999

Para establecer los niveles de supervisión al que se encuentran sometidas las organizaciones supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, deben seguirse los parámetros definidos en el Decreto 2159 de 1999, por el cual, las organizaciones sujetas a la inspección, control y vigilancia de esta Superintendencia se clasifican en los siguientes niveles:

1.4. Primer nivel de supervisión

Aplica para todas las cooperativas 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

¹ Sentencia C -165 de 2019.

² “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. El artículo 21 de la Ley 1778 de 2016 cumple con estos requisitos pues (i) define la conducta susceptible de ser sancionada; y (ii) establece el contenido material de la sanción.” Sentencia C -165 de 2019

2003; y para las organizaciones solidarias supervisadas sometidas discrecionalmente a dicho nivel por el Superintendente de la Economía Solidaria en razón a que su situación jurídica, financiera o administrativa así lo amerite (artículos 2 y 8 del Decreto 2159 de 1999).

1.5. Segundo nivel de supervisión

Aplica para aquellas organizaciones de la economía solidaria que no adelantan actividad de ahorro y crédito con sus asociados y que posean más de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) de activos al 31 de diciembre de 1999, los cuales se deben ajustar en los términos que señala el artículo 9 del Decreto 2159 de 1999.

1.6. 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 cumplan, a criterio de la Superintendencia de la Economía Solidaria, 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 entidad 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 DANE.

La supervisión de las organizaciones de este nivel por parte de la Superintendencia, se realizará en forma selectiva de acuerdo con la metodología definida por la entidad.

2. CATEGORÍA DE REGLAMENTACIÓN PRUDENCIAL PARA LOS FONDOS DE EMPLEADOS.

En relación con las normas aplicables a los Fondos de Empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito, el Decreto 344 de 2017, establece que los Fondos de Empleados bajo la supervisión de la Superintendencia de la economía solidaria, 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).

Los valores indicados anteriormente, se ajustarán anualmente en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el Índice de Precios al Consumidor que suministre el DANE, con las reglas establecidas en el parágrafo 3 del artículo 2.11.5.1.3 del Decreto 344 de 2017.

En tal sentido, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá clasificar en la categoría plena a los Fondos de Empleados de categoría intermedia que a su juicio lo ameriten cuando, dentro del marco de lo previsto en el artículo 4 del Decreto Ley 1481 de 1989 modificado por la Ley 1391 de 2010, 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 Superintendencia de la Economía Solidaria deberá realizar un proceso de actualización de la clasificación de todos los Fondos de Empleados, en concordancia con lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 2.11.5.1.3 del Decreto 344 de 2017.

3. ORGANIZACIONES NO SUPERVISADAS

En razón a diferentes disposiciones legales, las siguientes organizaciones no se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria:

- Las cooperativas de vigilancia 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.
- Las cooperativas de transporte 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, quien ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura.
- 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 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, respecto de los entes económicos cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte a la Superintendencia de Puertos y Transporte.

- 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 éstas, sino también en lo relativo al reconocimiento y cancelación de personería jurídica y demás aspectos tratados en el mismo.
- Asociaciones de pensionados, se encuentran 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 acuerdo 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.
- Las organizaciones de economía solidaria que desarrollan actividades que se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado, tales como, las de prestación de servicios públicos domiciliarios y de salud.
- Las sociedades comerciales tales como las que establece el Código de Comercio, la Sociedad por Acciones Simplificadas- S.A.S., las Empresas Asociativas de Trabajo- E.A.T., las Sociedades Agrarias de Transformación – SAT, y las Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo – BIC.
- Cooperativas Financieras, en virtud del mandato consagrado en el artículo 40 de la Ley 454 de 1998.

“Super-Visión” para la transformación