



Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Fecha de Radicado: 2020-12-28 10:45:04
No. de Radicado: 20201100671491

CONCEPTO UNIFICADO

OPERACIONES PERMITIDAS A LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS QUE NO EJERCEN ACTIVIDAD FINANCIERA

I. PLANTEAMIENTO DE LA CONSULTA:

¿Qué operaciones o servicios pueden desarrollar las organizaciones de la economía solidaria que no realizan actividad financiera? ¿Pueden las cooperativas, las asociaciones mutuales y los fondos de empleados prestar servicios diferentes a los señalados y autorizados por la ley? En caso afirmativo; ¿Cuáles servicios pueden prestar?

II. CONSIDERACIONES:

2.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y NORMATIVOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PRIVADA Y DEL SECTOR SOLIDARIO.

En reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que, con el modelo de Estado Social de Derecho adoptado por la Carta Política de 1991, se introduce a su vez en el ordenamiento jurídico un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general¹.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 032 de 2017, reiterado en Sentencia C-263 de 2011 y Sentencia C- 228 de 2010.

“Super-Visión” para la transformación 



Adicionalmente, también ha sostenido que, en un modelo de economía social de mercado, si bien se reconocen y garantizan libertades económicas a los individuos para que lleven a cabo actividades de carácter económico que les permita incrementar su patrimonio también se confiere al Estado la facultad y la obligación de intervenir en la economía², es por esto que en la Constitución se delimita la forma en que esta doble afirmación es posible para posteriormente poder interpretarla en el caso de las organizaciones solidarias.

La regla general es que la actividad privada es libre, esto significa que en principio puede ser llevada a cabo por cualquier persona, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio³, en este sentido, las actividades no especificadas por la Ley no se encuentran sujetas a una regulación, sino que en aras de esa libertad puede desarrollarse de la forma que resulte más conveniente según la actividad económica de la empresa.

Sin embargo, como se advirtió anteriormente el estado se encuentra facultado para intervenir en la economía, de manera que estas libertades no son absolutas ya que la Ley es la que establece el alcance de la libertad económica, que no es otro que el deber que tiene el Legislador de definir los instrumentos de intervención en la economía, sus límites y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas⁴.

Ahora bien, el artículo 333 de la Constitución prevé que para el ejercicio de las libertades económicas "nadie podrá exigir permisos previos o requisitos, **sin autorización de la ley**".

A su turno, el artículo 335 de la Constitución establece que cualquier actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación es de interés público y sólo pueden ser ejercida conforme a la ley.

2.1.1 Contexto Constitucional de la Actividad Económica Privada

“ARTICULO 6°. *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*”

“ARTICULO 58. —Reformado. A.L. 1/99, art. 1º. *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. **El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias***

² Algunos Fallos de la Corte Constitucional sobre las libertades económicas. “Libertades Económicas en una Economía Social de Mercado” Superintendencia de Industria y Comercio. 2018

³ Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón

⁴ Corte Constitucional C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.



110-

Página 4 de 14

la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con la normatividad mencionada, principalmente a partir del artículo 333 se desarrolla el concepto de libertad de empresa o libre iniciativa privada, el cual se concibe como “aquella facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios”⁵. 2020-12-28 10:45:04

En ese sentido, la libertad de empresa puede definirse como una garantía que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas, para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización propias del mundo económico contemporáneo, con el objetivo de obtener beneficios o ganancias⁶.

Ahora bien, en relación con el concepto de libertad de empresa, la Corte Constitucional ha señalado que se trata de un derecho de naturaleza económica que se reconoce a los particulares por motivos de interés público pero que no es en sí mismo, un derecho fundamental.⁷ De esta forma, considerando que las libertades económicas no son absolutas y que el Estado tiene la posibilidad, y en algunos casos, el deber de intervenir en la economía, se admite que la libertad de empresa, como garantía constitucional, pueda ser excepcionalmente limitada⁸.

En este sentido, es preciso remitirse a las generalidades de las regulaciones de las principales formas asociativas del sector solidario en donde se establecen sus características y lo que la ley determina como los servicios que pueden ser prestados por estas, con la finalidad de determinar el alcance de dicha regulación y particularmente el espacio que la ley le otorga a la iniciativa privada en relación con cada tipo de organización solidaria.

En este orden de días, las organizaciones solidarias que realizan actividades de interés público, por corresponder al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, son objeto de intervención de acuerdo con la ley

A su turno, el artículo 335 de la Constitución establece que cualquier actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación es de interés público y sólo pueden ser ejercida conforme a la ley.

2.1.2 Regulación general respecto de los diferentes tipos de organizaciones del Sector Solidario

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 228 de 2010.

⁶ Algunos Fallos de la Corte Constitucional sobre las libertades económicas. “Libertades Económicas en una Economía Social de Mercado” Superintendencia de Industria y Comercio. 2018

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2011

⁸ Algunos Fallos de la Corte Constitucional sobre las libertades económicas. “Libertades Económicas en una Economía Social de Mercado” Superintendencia de Industria y Comercio. 2018



110-

Página 5 de 14

2.1.2.1. La Ley 79 de 1998, en materia de Cooperativas preceptúa:

“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.

Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados para 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.”

“Artículo 5º. Toda cooperativa deberá reunir las siguientes características:

1. Que tanto el ingreso de los asociados como su retiro sean voluntarios.
2. Que el número de asociados sea variable e ilimitado.
3. Que funcione de conformidad con el principio de la participación democrática.
4. Que realice de modo permanente actividades de educación cooperativa.
5. Que se integre económica y socialmente al sector cooperativo.
6. Que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de sus asociados sin consideración a sus aportes.
7. 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.
8. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente.
9. Que tenga una duración indefinida en los estatutos, y
10. Que se promueva la integración con otras organizaciones de carácter popular que tengan por fin promover el desarrollo integral del hombre.”

“Artículo 6º. A ninguna cooperativa 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, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las cooperativas.
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores o fundadores, o preferencias a una porción cualquiera de los aportes sociales.
4. Desarrollar actividades distintas a las enumeradas en sus estatutos, y
5. Transformarse en sociedad comercial.”

A su vez, en el Capítulo VII de la misma Ley 79 de 1988 se establecen las clases de cooperativas, entre las cuales mencionan: *las cooperativas especializadas*, que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad



110-
económica, social o cultural⁹.
Página 6 de 14

Las cooperativas multiactivas que se organizan para atender varias necesidades, mediante
conurrencia de servicios en una sola entidad jurídica¹⁰.
2020-12-28 10:45:04

Y finalmente se encuentran *las cooperativas integrales* aquellas que, en desarrollo de su objeto social, realicen dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios¹¹.

En todo caso, las cooperativas podrán comprender en su objeto social la prestación de servicios de previsión, asistencia y solidaridad para sus miembros¹², esto significa que estos servicios pueden ser prestados por este tipo de organizaciones de manera general, dentro de las particularidades de las diferentes clases de cooperativas.

Por otro lado, el Capítulo VIII de la mencionada Ley 79 de 1988 contiene disposiciones especiales aplicables a algunos tipos de cooperativas, entre los que se encuentran temas referentes a las cooperativas especializadas de consumo, cooperativas de educación, cooperativas de trabajo asociado, cooperativas de transportes, cooperativas de vivienda, cooperativas agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y mineras.

En general, la Ley 79 de 1988 consagra las características, los diferentes tipos de cooperativas y la forma en que deben prestarse los servicios teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de este tipo de organizaciones, así como las conductas prohibidas¹³ a este tipo de organizaciones, en aras de preservar su integridad institucional y preservar el bien común.

Es claro que el régimen arriba descrito corresponde al aplicable únicamente a las cooperativas diferentes a aquellas que realizan actividades distintas de la actividad financiera y aseguradora del cooperativismo, la cual debe prestarse en las condiciones previstas en los artículos 39 y siguientes de la Ley 454 de 1998.

2.1.2.2. El Decreto 1480 de 1989 en materia de Asociaciones Mutuales dispone:

“Artículo 2º.- Naturaleza. *Las Asociaciones Mutuales son 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.*”

“Artículo 3º.- Características. *Toda Asociación Mutual debe reunir las siguientes características:*

⁹ Ley 79 de 1988, Artículo 62

¹⁰ Ley 79 de 1988, Artículo 63

¹¹ Ley 79 de 1988, Artículo 64

¹² Ley 79 de 1988, Artículo 65

¹³ Ley 79 de 1988, Artículo 6



110- Página 8 de 14

asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados con las siguientes características:

1. Que se integren básicamente con trabajadores asalariados.
2. Que la asociación y el retiro sean voluntarios.
3. Que garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los asociados sin consideración a sus aportes.
4. Que presten servicios en beneficio de sus asociados.
5. Que establezcan la irrepertibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
6. Que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos.
7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado.
8. Que se constituyan con duración indefinida.”

2020-12-28 10:45:04

“Artículo 13. PERDIDA DEL CARÁCTER DE ASOCIADO. El carácter de asociado de un fondo de empleados se pierde por cualquiera de las siguientes causas: 1. Por renuncia voluntaria debidamente aceptada por el organismo estatutario competente.

2. Por desvinculación laboral de la entidad o entidades que determinen el vínculo de asociación.
3. Por exclusión debidamente adoptada.
4. Por muerte.

Parágrafo. La causal contemplada en el numeral 2 no se aplicará cuando la desvinculación laboral obedezca a hechos que generan el derecho a pensión, si así lo establecen los estatutos; o cuando éstos contemplen la posibilidad de conservar el carácter de asociado, no obstante, la desvinculación laboral, en las condiciones y con los requisitos que las normas estatutarias consagren.”

El Capítulo V del Decreto 1481 de 1989 consagra los servicios que la ley autoriza prestar a los fondos de empleados, como son los de ahorro y crédito, los cuales pueden prestar únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos que establezcan los reglamentos y de conformidad con la regulación sobre la materia¹⁵; igualmente prescribe lo relacionado con la inversión de los ahorros y la extensión de los servicios de previsión, solidaridad.

Es claro que el Decreto Ley 1481 de 1989, expresamente establece que la actividad principal de los fondos de empleados es la de prestar servicios de ahorro y crédito, es decir realizar una actividad de interés público en razón a que corresponde al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, en los términos de nuestra Constitución Política.

2.2 ANÁLISIS

En ese orden de ideas, en atención a los aspectos señalados previamente en este documento, el análisis específico que se realizará a continuación solamente es predicable de las cooperativas diferentes a las que realizan actividad financiera en los términos de los artículos 39 y siguientes de la Ley 454 de 1998 que establece:

¹⁵ Decreto 1481 de 1989, Artículo 22



110-

Página 10 de 14

de la economía y la intervención del Estado, se ha desarrollado una jurisprudencia constitucional que señala los parámetros en virtud de los cuales es posible conciliar la tensión, aparentemente existente, entre la libertad de la actividad económica y el interés general. En ese sentido la Corte ha señalado:

2020-12-28 10:45:04

“La Constitución de 1991, especialmente al adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, introdujo un modelo de **economía social de mercado** como se ha explicado, en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social (artículo 333 superior), por esta vía, se reconoce la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social”¹⁶.

Es decir que el artículo 333 de Constitución al tiempo que reconoce a los particulares el derecho a ejercer libremente su actividad económica, prevé igualmente que la ley puede delimitar su alcance en función del interés social, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación..

Esto significa que es deber del legislador definir los instrumentos de intervención en la economía, sus límites y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de la actividad económica.

La anterior consideración no solo es una expresión de lo que entraña una economía social del mercado, sino que también es un desarrollo de los valores y principios del Estado Social de Derecho, para el cual, las libertades económicas constituyen formas de expresión propias de una sociedad democrática que protege las libertades, siempre, eso sí, dentro de los límites del bien común y de los propósitos de una comunidad social y política¹⁷.

De esta manera, es claro que el alcance de los preceptos constitucionales mencionados permite colegir que, si bien la actividad económica es libre, en tratándose de actividades de interés público el estado debe delimitar esa libertad basada en el interés general y el bien común.

Ahora bien, frente a lo dicho en la Jurisprudencia Constitucional aplicado a las normas que regulan a las asociaciones mutuales y a los fondos de empleados, se tiene que, según la naturaleza jurídica de la organización, la ley ya determinó qué tipo de actividades pueden ser desempeñadas por estas, teniendo en cuenta sus características y finalidades, el carácter de interés público de la actividad económica que desarrollan.

2.2.2 Alcance de la regulación propia de las principales formas asociativas del sector Solidario

Teniendo en cuenta la reseña que de manera general se ha hecho a lo largo del documento, en relación con la regulación de las Cooperativas, Asociaciones Mutuales y Fondos de empleados, es necesario establecer el alcance que a este punto tienen las normas que los

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-263 de 2011

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 747 de 1998



110-

Página 12 de 14

ley 79 de 1989 y los servicios que estas prestan son los mismos establecidos para las cooperativas –caso de las Precooperativas-, o por estar supeditadas a otra organización como en el caso de las instituciones auxiliares del cooperativismo.

2020-12-28 10:45:04

2.2.2.2 Asociaciones Mutuales

El Decreto 1480 de 1989 le ha brindado a los que se constituyan como asociación mutual la prestación de servicios que se encuentren dentro del ámbito de la seguridad social²¹.

En este sentido, la regulación mutual permite inferir que los servicios que pueden prestar estas organizaciones se encuentran más limitados que en el caso de las cooperativas, en razón de su naturaleza jurídica, puesto que la ley establece para esta forma asociativa unos servicios específicos, siendo estos, los servicios de asistencia médica, farmacéutica, funeraria, subsidios, ahorro y crédito y actividades culturales, educativas, deportivas o turísticas, que se desarrollan en torno a la naturaleza de estas, al igual que otros servicios no listados por la ley en forma expresa, pero que se encuentran enmarcados en el concepto de seguridad social²².

Esto quiere decir, que los servicios que pueden realizar estas organizaciones corresponden a los expresamente listados por el legislador, así como los servicios que, por conexidad, al pertenecer al ámbito de la Seguridad Social, se encuentran autorizados por la ley.

Lo anterior, en razón a que de acuerdo con el Decreto Ley 1480 de 1989 las asociaciones mutuales están autorizadas para prestar servicios de ahorro y crédito, lo cual implica para estas organizaciones que su objeto está regulado por la ley, en consideración de la calidad de interés público de dicha actividad.

2.2.2.3 Fondos de Empleados

En el caso de los Fondos de empleados, según el Decreto 1481 de 1989, los servicios que estas organizaciones pueden prestar giran en torno al ahorro y crédito entre sus asociados, sin perjuicio que al igual que otras formas asociativas solidarias su finalidad sea la satisfacción de necesidades de quienes las conforman.

Los fondos de empleados, en consideración a que desarrollan actividades de interés público, tienen un objeto social limitado de acuerdo con la ley, es decir que pueden prestar los servicios expresamente señalados, los cuales incluyen los relacionados con la previsión, la solidaridad y la seguridad social.

Finalmente, es dable concluir que, respecto de los distintos tipos asociativos aquí expuestos, es predicable que las operaciones que pueden realizar están enmarcadas en una regulación

²¹ Decreto 1480 de 1989, Artículo 43

²² De acuerdo con el preámbulo de la Ley 100 de 1993 es “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias”

