

Régimen jurídico y procesos de contratación de las administraciones públicas cooperativas

(apc)

Estudiante

Lisandro Yahir Salazar Abril

Universidad cooperativa de colombia

Facultad de ciencias sociales, derecho y ciencias políticas

Programa de derecho

El espinal (tolima)

2020



Régimen jurídico y procesos de contratación de las administraciones públicas cooperativas

(apc)

Monografía para optar al título de Abogado

Directores

Dr. William Fernando Bustos y Dr. César Cruz



Universidad Cooperativa
de Colombia

Universidad Coperativa De Colombia

Facultad De Ciencias Sociales, Derecho Y Ciencias Políticas

Programa De Derecho

El Espinal (Tolima)



2020

Dedicatoria

Dedico este trabajo de grado a mi familia, por su comprensión y ayuda en todos los momentos, especialmente durante el esfuerzo realizado para cursar los estudios de Derecho. Ellos, con paciencia, esmero y dedicación, me han apoyado para afrontar la formación como abogado con seriedad y profesionalismo.

De mi familia he recibido lo que soy como persona, los valores, principios, perseverancia y empeño, todo con un gran sentido de amor y respeto por los proyectos que emprendo en la vida.

A los directores de trabajo de grado, Dr. William Fernando Bustos y Dr. César Cruz, por su paciencia y capacidad para transmitir amor por el conocimiento, ya que su empeño y sabiduría permitieron llevar a feliz término este trabajo de grado.



Tabla de Contenido

Introducción	1
Tema de investigación	1
Objetivos	2
Objetivo General	2
Objetivos Específicos	2
Justificación Metodológica	3
Capítulo 1. Marco Teórico	5
1.1. Marco Histórico.....	5
1.1.1. Origen del movimiento cooperativo	5
1.1.2. Cooperativismo y derecho cooperativo en Colombia.....	8
1.1.3 Aproximación histórica a las Administraciones Públicas Cooperativas.	9
1.1.4 Funcionamiento de las asociaciones solidarias en la formas de Administraciones Públicas Cooperativas.....	12
1.2 Perspectiva Doctrinal y Jurisprudencial de las Empresas de Servicios en el Tipo de Apc. 14	
1.2.1 Las Administraciones Públicas Cooperativas desde la perspectiva de organización administrativa del Estado.....	15
1.2.2 Regulación de las empresas de servicios según el prototipo APC.	20
1.2.3 Órganos de control de las APC.....	21



Capítulo 2. Resultados	31
2.1. Bases Jurídicas Del Régimen de Contratación de las Formas de Administraciones Públicas Cooperativas (Apc)	31
2.2 Régimen de Contratación de las Formas de Apc Según la Supersolidaria	33
Conclusiones	37
Referencias	41



Resumen

El presente trabajo de investigación aborda un análisis del régimen jurídico y los procesos de contratación de las Administraciones Públicas Cooperativas para el sector de la salud. El problema de investigación se enfocó en la tarea de analizar la naturaleza jurídica de las entidades cooperativas que fueron creadas por entidades públicas. Seguidamente se identifica el régimen de contratación de economía solidaria generado desde el sector público en el sector salud y su tarea de sostener regímenes de excepción de contratación, en especial con respecto a la creación de entidades articuladas con el derecho público, privado y cooperativo, el cual sirve de foco de integración en las entidades cooperativas cuyo servicio es el sector salud.

Finalmente se abordan los aspectos históricos, jurisprudenciales, doctrinales y conceptos relacionados con el problema de estudio, con el fin de postular una posición personal frente a la naturaleza de las entidades cooperativas del sector salud y la necesidad de comprender su funcionamiento legal. El diseño metodológico utilizado fue la revisión documental, para lo cual se abordaron las principales normas jurídicas sobre el tema, así como los pronunciamientos jurídicos emitidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Palabras clave: Derecho privado, Entidades cooperativas, Derecho público, organización administrativa, régimen de contratación.



Abstract

In the present investigation an analysis of the legal regime and the contracting processes of the Cooperative Public Administrations of the health sector are carried out. The research problem focused, first, on analyzing the legal nature of cooperative entities created by public entities. Then, the identification of the solidarity economy contracting regime created by public initiative in the health sector and its need to maintain exempted contracting regimes were discussed, especially with regard to the creation of entities in which public law, the right must be articulated private and cooperative law that serves as an integrating source in cooperative entities whose service is the health sector.

Finally, the historical, jurisprudential, doctrinal and concepts related to the problem of study are approached, in order to postulate a personal position regarding the nature of the cooperative entities of the health sector and the need to understand their legal functioning. The methodological design used was the documentary review, for which the main legal norms on the subject were addressed, as well as the sentences issued by the Constitutional Court and the State Council.

Keywords: Private law, public law, cooperative entities, administrative organization, contracting regime.



“La institución cooperativa no es un fin en sí misma; es más bien un medio en virtud del cual todos y cada uno de nosotros podemos llegar a ser económicamente más fuertes, socialmente más competitivos y críticamente más ilustrados”.

José Luís del Arco





Este obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Introducción

La presente investigación parte del propósito de realizar un examen sobre el régimen jurídico y los procesos de contratación que se dan en las Administraciones Publicas Cooperativas (APC) dentro del sector de la salud, para lo cual se propone una visión del desarrollo de las cooperativas y la incidencia que ha tenido en dichas organizaciones el régimen jurídico vigente en Colombia, teniendo en cuenta como contexto las organizaciones cooperativas del sector salud.

Así, se debe partir de la idea de que el cooperativismo en Colombia, como alternativa social y económica, plantea unos propósitos de integración y desarrollo en el que se privilegia el bienestar de las personas que hacen parte de esta clase de organización.

Por lo mismo, es evidente que su actuación demarca una clara función en la autogestión que implica madurez empresarial y asociativa y por ende la identificación y caracterización de la identidad; dueño, gestor y usuario; triada que hace diferente el concepto y avance de las empresas solidarias sin ánimo de lucro con relación a la empresa mercantil que si posee un propósito de obtención de ganancias.

Realizando un breve acercamiento histórico, cabe señalar que las primeras manifestaciones de cooperativismo organizado se ubican en Bélgica hacia el siglo XIX. Así, bajo la denominación de *Régies Cooperatives* surgieron importantes oficinas de “Crédito Comunal” las cuales tenían todas las características de una:

Cooperativa constituida por las comunas, las provincias y el Estado Nacional, como asociados; sus fines están constituidos por la asistencia crediticia no solamente a las comunas y a las provincias, sino para determinados entes autárquicos, como así también



para otorgar créditos en caso de extrema necesidad, para el levantamiento de industrias que promuevan el desarrollo de cada una de esas localidades. (Uncal & Pepe, 1978, pág. 1)

Es decir, desde aquellos años se evidencia que la unión de un grupo de personas alrededor de objetivos comunes debía conducir a beneficios, que en el caso de las oficinas de crédito comunal representaban precios más bajos en los servicios públicos que eran ofertados por el Estado, en tanto se creaban modelos económicos para revertir los excedentes y ponerlos en función de los asociados, lo cual, como se observa, concuerda con los postulados del cooperativismo.

Sin embargo, desde ese primer intento el cambio ha sido notable, debido, entre otras razones, al paso del modelo de gobierno basado en el Estado liberal al paradigma de Estado Social de Derecho, modelo que da prevalencia a la atención de servicios especializados. Dicho esmero ha sido uno de los responsables de que surjan las empresas del tipo Administraciones Públicas Cooperativas (APC) en el ámbito de la salud. Cabe señalar que, para que esta situación se dé en el contexto colombiano, ha sido necesaria y determinante la intervención del Honorable Consejo de Estado y de la Honorable Corte Constitucional, ya que en la realidad son pocas las actuaciones del sector cooperativo para llevar a cabo lo estipulado en la legislación en cuanto a las normas del derecho cooperativo.

Partiendo de este escenario, y considerando la importancia de entender las finalidades del cooperativismo, este trabajo tiene como objetivo principal mostrar un procedimiento de carácter constitucional y aprobado por la ley el cual autorice sustentar el sistema para los contratos



privados que poseen las empresas sociales del estado en cuanto a las empresas cooperativas de tipo público.

En ese sentido, la actuación del Estado dentro del campo de acción en el que intervienen los particulares, debe estar guiado por una filosofía en la que asuma el carácter de protectora de los derechos y vigilancia del sector. Ello no quiere decir que dicha actuación se ejerza de manera dominante con respecto a los sectores privados, sino que deben prevalecer la libertad e igualdad en los asuntos económicos, en especial por tratarse de un sector muy sensible para la sociedad como es el sector salud.

Sin embargo, es de aclarar que el Estado debe hacer prevalecer sus derechos sobre los derechos de los privados en tanto se trata de salvaguardar los derechos de la ciudadanía, en especial en lo que concierne a aquellas empresas que son propias de la salvaguarda de las facultades ciudadanas, derechos que además deben generar cualificación en la distribución del servicio. Así, esta posibilidad de asociación entre las APC y las ESE corresponde con un intento muy válido para responder, principalmente, a los retos económicos actuales, directrices en las que prima la competitividad, aspecto que queda evidenciado en la necesidad de precios y servicios más ajustados a las necesidades de los usuarios.



Tema de investigación

El problema que se propone abordar en el presente trabajo se refiere a la ciencia cooperativa y su conexión con el derecho administrativo o de las entidades públicas, a través de la contingencia de instauración de entidades cooperativas desde una figura institucional de tipo estatal, que surgen del propósito de agrupación de entidades de derecho público, conforme a lo establecido en los artículos 130 y 131 de la Ley 79 (Congreso de la República, 1988) y el Decreto 1482 (Decreto 1482, 1989).

La creación de Administraciones Públicas Cooperativas (APC) como una nueva forma de organización social ha sido una nueva práctica solidaria en Colombia, poco estudiada y poco profundizada desde el mundo jurídico. La escasa regulación jurídica determina la necesidad de buscar una respuesta por lo menos académica de la naturaleza jurídica y la forma de contratación de estas entidades públicas.

Al respecto, se debe indicar que existe un mínimo en cuanto a los fallos sobre el atributo jurídico de estas entidades cooperativas formadas por entes de carácter público y la inclusión del derecho cooperativo en la jurisdicción administrativa. Empero, cada uno de ellos ha provenido en aspectos confusos en tanto no ha permitido precisar un trazo concreto sobre dicho tópico ya que ha producido controversias al interior de las instituciones ya descritas.

Después de lo planteado surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la ordenanza jurídica y métodos contractuales de las administraciones publicas cooperativas?



Objetivos

Objetivo General

Realizar un análisis de la fórmula constitucional y legalmente válida que permita sostener el régimen de contratación privada que tienen las empresas sociales del estado en las administraciones públicas cooperativas.

Objetivos Específicos

1. Establecer una aproximación histórica y conceptual al origen y evolución de las empresas del tipo administraciones públicas cooperativas.
2. Analizar la perspectiva doctrinal y jurisprudencial de las empresas de servicios en el tipo de administraciones públicas cooperativas.
3. Identificar los principios jurídicos sobre los que se da la contratación en las administraciones públicas cooperativas.



Justificación Metodológica

La investigación se circunscribe a los trabajos de carácter teórico. A ese respecto cabe señalar que una investigación teórica:

Es la que se desarrolla sobre objetos abstractos, que no se perciben sensorialmente, y cuya materia prima son datos indirectos, no tangibles; especulativos; a esos efectos, se emplean métodos del pensamiento lógico, tienen un fin cognitivo, y su propósito es la reconstrucción del núcleo teórico (Villabella, 2015, pág. 926).

Es decir, el trabajo se enfoca en el examen de los pronunciamientos de las altas cortes sobre un tema específico. Para el cumplimiento del objetivo, el estudio se fundamenta en la aplicación de una investigación analítica jurídica, para lo cual se debe tener presente que este tipo de enfoque aborda “las estructuras del derecho objetivo –o sea la norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico- por lo que se basa, esencialmente, en las fuentes formales del derecho objetivo” (Tantaleán, 2016, pág. 3). En otras palabras, examina “lo que los humanos dicen que hacen con el derecho” (Witker, 1995, pág. 4).

Dado lo anterior, la tarea es abordar los conceptos jurisprudenciales con el fin de precisar los atributos de las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), para lo cual se hace un análisis de las normas que regulan a dichas entidades, así como de los diferentes pronunciamientos de parte de las altas cortes en los que se definen los atributos y sistema de contratación de este tipo de entes solidarios. En ese sentido, el propósito es acometer el problema desde una perspectiva teórica, descriptiva y analítica.

Para tal efecto se abordará la problemática en enfoque histórico, partiendo de un examen teórico a partir del año 1980 hasta nuestros días, etapa en la que se consolidó una regulación más explícita sobre el sector cooperativo, además de abrirse la posibilidad de crear Administraciones



Públicas Cooperativas. Cabe señalar que el estudio de la jurisprudencia y del desarrollo histórico, va acompañado de una exhaustiva tarea interpretativa de la jurisprudencia en torno al tema, en tanto se parte de la premisa de que “la interpretación no es una tarea subsidiaria, sino central, porque el Derecho sólo aparece mediante la interpretación reiterada de los textos jurídicos ante nuevos casos”. (Rodríguez-Puerto, 2010, pág. 324)



Capítulo 1. Marco Teórico

1.1. Marco Histórico

En el presente apartado se expone el contexto histórico que ha acompañado el desarrollo de la jurisprudencia enfocada en el tema de las Administraciones Públicas Cooperativas, para lo cual se empieza por un estudio del origen del movimiento cooperativo, con su respectiva descripción y reseña histórica. En un segundo momento se expone el desarrollo del cooperativismo y el derecho cooperativo en Colombia. Seguidamente, se presenta una breve aproximación histórica a las empresas del tipo solidario. Al final se expone el funcionamiento de las empresas de servicios en la fórmula de Administraciones Públicas Cooperativas (APC).

1.1.1. Origen del movimiento cooperativo

Basta con dar una mirada a la historia antigua para percibir en el actuar humano el afán por apoyar sus empresas en el colectivo. Así, el intercambio que practicaban los habitantes de la antigua Babilonia (tres milenios antes de Cristo), se puede considerar como la primera expresión de esa actitud solidaria, en tanto se intercambiaban productos agrícolas, entre otras mercancías; situación que se repitió siglos después en sociedades como Atenas con “las sociedades de beneficio” (siglo VIII a. de C.) y los “*collegia*” de la civilización romana (siglo III a. de C.), grupos sociales que ejercían una actividad colectiva para beneficio de los asociados (Ramírez-Díaz, Herrera-Ospina, & Londoño-Franco, 2016, pág. 2).

América prehispánica no fue la excepción a este esmero humano por asociarse. En los pueblos prehispánicos no había conciencia del bien particular. Los pueblos que habitaban gran parte de Centroamérica y de Suramérica planeaban los trabajos para el futuro. A la llegada de los

conquistadores del viejo continente se adoptó una política solidaria fundamentada en los valores cristianos del catolicismo en América Latina, y de carácter reformista en Norteamérica.

Pero es en los últimos decenios del Siglo Dieciocho, paralelamente con la Revolución Francesa de 1789, que surge un fenómeno social y político que inspiró la transformación de la sociedad, así como de los ámbitos mercantiles y socio económicos (Martín, 2012, pág. 21). De esta manera se dio paso a una sociedad industrial que sembró el terreno para el surgimiento de los grupos de trabajadores (proletariado), los cuales pasaron a constituirse en la clase social que puso en crisis los principios de la burguesía con la llamada “Revolución Industrial”. Al respecto, afirma Marx que:

Sólo pueden ser considerados obreros aquellas personas que al vender su fuerza de trabajo permiten obtener plusvalía para quien la compra, estamos limitando el concepto de proletariado o clase obrera sólo a aquellas personas que están ligadas directamente al proceso de producción y distribución de los bienes materiales. (Marx, 1971, pág. 88)

Es decir, se debe reconocer que con el cooperativismo emergen alternativas para la humanización de la economía, una visión enraizada en la solidaridad y la ayuda mutua y que intentan responder al crecimiento de las personas sin empleo, así como los pagos salariales paupérrimos y las jornadas laborales de varias horas al día.

Sin embargo, además del ideal socialista encarnado en los postulados de Marx y filósofos como Engels y Feuerbach, hacia comienzos del siglo XIX surge un primer ideal cooperativo gracias a Roberto Owen, que diseñó un paradigma de producción conocido como *Villages of Cooperation*. En dicho modelo los participantes lograron tener una calidad de vida que no tenían, el sistema educativo se remodeló haciéndolo viable desde los dos años, implementando jornadas



laborales más flexibles y productivas, todo con el fin de enfrentar la tiranía del modelo capitalista (Gordon, 1993, pág. 3). Así, el origen del cooperativismo es la respuesta económica con respecto a las políticas opresoras del sistema capitalista que imponía a la clase trabajadora unas cargas onerosas.

Será en el año 1844 cuando surge con fuerza el ideal cooperativo con la proclamación de los valores de los asociados en Rochdale, acontecimiento que significó el primer esfuerzo de modelo de mercado solidario, ya que permitía beneficios mercantiles y ganancias personales. Es decir, el experimento comercial de Rochdale marca una expresión de economía solidaria en la que se puede ubicar el nacimiento de la estructura del derecho cooperativo, base del paradigma solidario contemporáneo (Ramírez-Díaz, Herrera-Ospina, & Londoño-Franco, 2016, pág. 141)

Es de resaltar que el modelo cooperativo fue acogido por otros países, además de Inglaterra. Sin embargo, el cooperativismo no tuvo tanta importancia en el resto de Europa en tanto los cambios sociales y económicos generados no se dieron de manera vertiginosa, sino que fue en ocasiones ahogado por la fuerza capitalista.

Rusia, por su parte, experimentó un proceso histórico particular en cuanto al movimiento cooperativo. En efecto, fue Lenin, uno de los adalides de la revolución Bolchevique de 1917, el que propuso un modelo de cooperativismo que consistía en:

La necesidad de la lucha de clase del proletariado como única solución para resolver el problema social de esta clase; batalla en la que podían ser las cooperativas un medio importante para alcanzar el fin, pero nunca el único ni el principal, lugar que reservó a la expropiación de los capitalistas. (Rodríguez Musa, 2012, pág. 87)



Es decir, el proceso histórico que ha acompañado el surgimiento y afianzamiento del cooperativismo en el mundo ha estado marcado por la respuesta que los trabajadores y las clases menos favorecidas han intentado darle al dominio ejercido por el modelo capitalista, el cual se fundamenta en la libertad para acumular bienes. En contraposición, la historia muestra que el esmero de los defensores del cooperativismo se ha puesto en la necesidad de crear mejores condiciones para las clases menos favorecidas, así como propender por un equilibrio en la economía, equilibrio que generalmente ha estado acompañado de la exigencia de un trato justo frente al comportamiento de la economía, aspectos todos que apuntan a favorecer la creación de empresas y a darle nuevas oportunidades a los trabajadores, en tanto ellos integran la mayor cantidad de la sociedad y es a quienes se debe fortalecer por estar en las capas sociales más básicas.

1.1.2. Cooperativismo y derecho cooperativo en Colombia

Aunque el cooperativismo en Colombia surge hacia la década de 1930, es sólo hacia los años 1946 a 1976 que experimenta un periodo de expansión y consolidación, sobre todo a raíz del Decreto 1598 de 1963 que pretendía establecer reglas claras a las empresas solidarias (Pardo & Huertas, 2012)

Otro de los documentos importantes para el sector cooperativo fue el Decreto 461 de 1969. El objetivo de dicho Decreto consistía en establecer reglas para las empresas solidarias de carácter agrícola que se instituyeron durante la reforma agraria de 1961. Sin embargo, en el año 1998 se actualizó la legislación cooperativa para establecer normas claras en cuanto a las empresas solidarias del país.



Fue sólo hasta 1988, con los artículos 130 y 131 de la Ley 79, que se establece la oportunidad de formar administraciones públicas cooperativas, constituidas por entes públicos como una versión renovada de la administración pública (Ley 79, 1988). Cabe señalar que al año siguiente, es decir en 1989, con el Decreto 1482 que estableció reglas para las empresas solidarias (Decreto 1482, 1989). Así mismo, es importante resaltar que la Constitución Política de 1991 formuló reglas sobre el cooperativismo tomando como base el Estado Social de Derecho.

1.1.3 Aproximación histórica a las Administraciones Públicas Cooperativas.

James Peter Warbasse fue el más importante promotor de las empresas solidarias en América. Warbasse indicaba que la participación de un determinado capital público no trastorna el carácter particular de las empresas solidarias, así los entes estatales guarden para sí ciertos preceptos, como por ejemplo la administración y control.

En ese sentido, se destaca la relación que existía entre las entidades estatales y las empresas cooperativas, lo cual recalca que se trata de una relación prácticamente insoluble que se ha dado desde el surgimiento del movimiento cooperativo. Aspecto que refuerza la idea de que las entidades estatales siempre han tenido relación con las empresas cooperativas, lo que ha generado que dicha conexión sea difícil y que surjan confusiones jurídica entre lo público y lo privado (Arenas, Piedrahita, & Plata, 2007).

En primer lugar, se observó el cooperativismo como la manifestación del deseo de autonomía por parte de la fuerza laboral frente a los dueños de los medios de producción, lo que se expresó como un sistema independiente de la regulación estatal. En segundo término, el



Estado intervino para transformar el movimiento solidario, cambiando su visión y promoviendo el desarrollo de dicho tipo de empresas, pero dejando de lado la intervención.

En la actualidad el movimiento de empresas solidarias ha resultado tan atractivo que los entes gubernamentales no solo en han esforzado en promover su formación, sino hacer parte de ella a través de sociedades en las que se mezcla lo público y lo privado, con miras al cumplimiento más eficiente de sus fines y el logro rápido y ágil de objetivos que de forma particular no podrían lograr, a semejanza de los criterios inspiradores que provinieron los pioneros de Rochdale.

Según (Pérez & Polo, 2009), la manera como los entes gubernamentales hacen parte de las empresas del sector solidario se da a partir de la enunciación de una regulación que favorece el sistema cooperativo. Esa realidad se ha favorecido desde el año 1931 con la Ley 134 y se desarrolló posteriormente con el Decreto – Ley 1598 (1963).

Años después, con la Constitución de 1991 se introdujeron importantes reformas cooperativas en los artículos 1, 38, 51, 57, 60, 64 y 103, así como en lo enunciado en la ley 79 (1988), 1482 (1989) y 454 (1998), en donde se da una visión más ordenada al sector solidario, dando paso a la formación de empresas del sector privado en las que participan entes de ámbito público (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2015).

Cabe resaltar que en Colombia se ha favorecido desde siempre el crédito de tipo solidario, así como la educación en temas cooperativos con la Ley 79 (Ley 79, 1988) y la Ley 454 (1998), con “participación y representación cooperativa en los planes de bienestar económico-social adelantados por el Estado” (Ley 454, 1998). Así, para llevar un registro de la inscripción mercantil y de certificación de actos y documentos de creación, modificación o



reformas y designación de órganos de administración de la totalidad de precooperativas, cooperativas y demás organizaciones del sector solidario o de economía solidaria sin ánimo de lucro, que era ejercido anteriormente por Dancoop, hoy es ejercido por las Cámaras de Comercio gracias a la enunciación de la Ley 454 (1998).

En ese sentido, la función de supervisión implica vigilar y controlar las empresas de economía solidaria, la cual fue ejercida hasta el año 1999 por el Departamento Nacional de Cooperativas (Dancoop), que se encargó inicialmente de su vigilancia hasta finales de la década del noventa cuando, con la Ley 454 fue convertida en el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (Dansocial), objeto por el cual se generó la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), la cual asumió dicha función de controlar y vigilar este sector.

Cabe precisar que la vigilancia y control de las empresas del sector cooperativo, según la Supersolidaria (Supersolidaria, 2017, pág. 17), consisten en:

Vigilancia: que se encarga de que dichas empresas estén regidas por la regulación vigente, para lo cual se centra en la revisión de la contabilidad y de los aspectos jurídicos de las entidades cooperativas.

Inspección: es la facultad de verificar los datos y demás documentos legales de la empresa.

Control: se refiere a la implementación de acciones de carácter sancionatorio para suplir las debilidades que se presenten en los aspectos de tipo jurídico, en la contabilidad y en temas administrativos de las empresas solidarias.



1.1.4 Funcionamiento de las asociaciones solidarias en la formas de Administraciones Públicas Cooperativas

Las entidades prestadoras de servicios en la figura de Administraciones Públicas Cooperativas (APC) se encuentran bajo regulación de la Ley 79 (1988, art. 130 y 131) y por el Decreto 1482 de 1989. En dicha regulación se sostiene que son entidades solidarias que se constituyen esencialmente para prestar servicios públicos, cuya iniciativa de constitución la toman las entidades del sector público y pueden ser asociadas de las entidades privadas sin ánimo de lucro (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2015).

Uno de sus rasgos es que permite la conformación de entidades públicas a nivel nacional, así como en los departamentos, los municipios y en el Distrito Capital de Bogotá, para lo cual enuncia la necesidad de que se realice a través de leyes acordes con dicha realidad. Hay que afirmar que estas leyes deben acoplarse a la normatividad descrita para la conformación de entidades prestadoras de servicios en las figuras de Administraciones Públicas Cooperativas, y establecen los mecanismos como se debe dar la relación entre lo privado y lo público en tanto se habla de que son los entes públicos los que deben organizarse como asociaciones solidarias. Esta advertencia crea ciertas dificultades no solo en cuanto asociaciones solidarias, sino para las entidades públicas desde el punto de vista jurídico y normativo, lo cual se constituye en un importante tópico para el análisis.

Cabe señalar que esta figura solidaria a la que pueden pertenecer entes estatales, con base en la Ley 79 de 1988, afirma que una empresa asociativa es aquella en la que:

Los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, con el objetivo de producir, distribuir conjunta y eficientemente



bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general (Pérez & Polo, 2009, pág. 18).

Por otra parte, el Decreto 1482 de 1989 sostiene que las APC se direccionan hacia la prestación de servicios eficaces a los integrantes de la sociedad, además de la comunidad y con particularidad a las personas que usan los servicios de los entes asociados (Decreto 1482, 1989).

Sus principales características se pueden sintetizar como sigue:

- a) Existe aprovechamiento de una libertad administrativa en los aspectos financieros y económicos, acorde con los principios de la economía solidaria.
- b) Se fundamenta en la participación abierta y colectiva.
- c) Su objetivo es la prestación del servicio a los integrantes de la sociedad y público en general.
- d) Las ganancias colectivas no se pueden socializar.
- e) Parte de las ganancias son destinadas a obras sociales, pero sin afectar las reservas solidarias.
- f) Los integrantes pueden ingresar y retirarse cuando lo crean conveniente.
- g) Toda participación tiene una caducidad.

Aunque este tipo de empresas de carácter público parecieran cambiarse en empresas privadas o en empresas de tipo solidario, el derecho propio de las empresas del sector solidario tienen una forma de asociación muy particular que se diferencia de lo privado y de lo público. Así, en los años recientes se ha enfatizado la participación de entes estatales como los departamentos o los municipios en este tipo de entes solidarios de carácter público cooperativo, lo que ha derivado en la idea de denominar este tipo de entidades como si fueran propias del Estado. Es decir, no se les identifica como exclusivamente del derecho público y se afirma que son propias de sector solidario (Arenas, Piedrahita, & Plata, 2007).



1.2 Perspectiva Doctrinal y Jurisprudencial de las Empresas de Servicios en el Tipo de Apc

Esta nueva forma especial de cooperativa, la de creación por iniciativa de entes de carácter público para la prestación de servicios, se dio en Colombia con la Ley 24 de 1981, y posteriormente en la Ley 79 (1988, art. 30), y con el Decreto 1482 de 1982.

La Supersolidaria establece que la ausencia de deseo de lucro del sector solidario se percibe en la asignación de las ganancias que están protegidas por sus reglamentos en capitales que son garantías sociales para los integrantes de la sociedad solidaria, para lo cual entrega a cada uno de los integrantes una participación del total. Así, la Ley 79 de 1988 afirma que:

El 20% al incremento de la reserva legal, que es un fondo social para fortalecer la empresa. El 10% para el fondo de solidaridad. Este fondo se utiliza socialmente en los casos de calamidad doméstica. El 20% para el fondo de educación cooperativa que debe llegar a todos los cooperados. El restante 50% lo distribuye la asamblea general, bien para devolver a los asociados partes proporcionales al uso de los servicios, o mejor aún para desarrollar programas de salud, educación para la familia, recreación, vivienda, o cualquier otra necesidad auténtica de la comunidad. (Arroyave, 2010, pág. 9)

Como se observa, en el país no solo se ha dado un marco regulatorio de las actividades del sector solidario y su desarrollo, sino de los demás paradigmas organizacionales que impliquen favorecimiento de los derechos de los menos privilegiados e implementación de estrategias que favorezcan a los más necesitados bajo principios de la economía solidaria tales como respetar la unicidad del ser humano, generar trabajo digno, salarios justos, aplicar principios democráticos y procurar mejorar el estilo de vida y el respeto al medio ambiente.



Hacen parte de esta categoría de empresas de economía solidaria, además de las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que son organizaciones solidarias que pueden asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines económicos, sociales o culturales; instituciones auxiliares de economía solidaria; empresas comunitarias; Empresas Solidarias de Salud (ESS); pre cooperativas; fondos de empleados; asociaciones mutualistas; Empresas Asociativas de Trabajo (AET); empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas (APC); empresas solidarias innominadas; famiempresas o microempresas solidarias.

Como se observa, son variadas las formas en que se manifiesta la economía solidaria que no pueden considerarse como asociaciones cooperativas, sino que tienen su forma de expresión propia.

1.2.1 Las Administraciones Públicas Cooperativas desde la perspectiva de organización administrativa del Estado.

Una organización es un tipo de empresa en la que existe una dimensión ejecutiva que ejerce la autoridad conforme a lo establecido en las disposiciones constitucionales. Cabe aclarar que las leyes se corresponden según el tipo de organización, por lo que se han establecido otras formas organizativas, en las que se deben poner las empresas solidarias de carácter público:

- a) La centralización administrativa.
- b) La desconcentración administrativa.
- c) La delegación administrativa.
- d) La descentralización administrativa.



-Directas o de primer grado

-Indirectas o de segundo grado.

Descentralización regional o territorial.

Descentralización funcional o por servicios.

Descentralización por colaboración.

En el desarrollo de la presente monografía resulta fundamental enmarcar las administraciones públicas cooperativas en cierto tipo de figuras aceptadas por el Estado. En ese sentido se deben describir las formas de organización administrativa del Estado y estudiar la forma de encasillar las empresas solidarias en alguna de las figuras contempladas en el derecho. Se debe insistir, por tanto, que las empresas a las que hace referencia el Decreto 1482 de 1999, denominadas *Administraciones Públicas Cooperativas (APC)*, son tipos de asociaciones del sector solidario conformadas por intención del Estado, aunque también pueden ser creadas por los departamentos y los entes municipales, a través de reglamentaciones que favorezcan la prestación de servicios a los integrantes de la cooperativa bajo preceptos de independencia administrativa y con criterios económicos y financieros autónomos que sean acordes con los principios de la economía solidaria y bajo la reglamentación que dictamine la legislación vigente.

En ese sentido el trabajo se centra en el tipo de organización solidaria en la que se debe contextualizar todo tipo de entidad que se considere como administración pública cooperativa. Como se afirmó, el énfasis se hace en el tipo de organización denominada “descentralización administrativa por servicios de segundo grado”, dado que este tipo de organización se explicita de la manera más acertada como un tipo de entidad de carácter solidario.

Cabe señalar que la Sentencia C-727 (Corte Constitucional, 2000) indica que la descentralización de la administración permite transmitir destrezas y desempeños a



organizaciones diversas del gobierno central que toman independencia en la gestión de determinadas funciones, facilitando que se descentralicen las funciones y que dé importancia a la autonomía de la nueva entidad.

Por lo tanto, se opta por analizar los diferentes tipos de descentralización de las administraciones como una opción viable la que se refiere a la descentralización administrativa por servicios, dado que esa transposición de las competencias de la administración central a las de orden público, la cual ha sido creada para dar cumplimiento a la finalidad de permitir este tipo de asociaciones. Lo que permite, a su vez, que sea analizada desde su especificidad.

Por último, se juzga que son entidades descentralizadas por servicios indirectos, dado que su conformación se realiza por un convenio legal de los entes descentralizados de primer orden entre sí o con entes territoriales o con particulares, de conformidad con lo establecido en el Decretos 3130 de 1968 y 130 de 1976, así como la Ley 489 de 1998.

Para comprender el asunto hay que tener en cuenta que los criterios de estas formas descentralizadas indirectas hacen referencia a:

a) La conformación que surge de la unión de las voluntades en torno a un objetivo común con respecto a los entes territoriales o particulares.

b) Las formas de desempeño deben ser del mismo tipo de las que se establezcan para tal fin y en los actos de conformación, por lo que convierte en fundamento de este tipo de asociaciones dada su naturaleza.

c) De acuerdo con la autorización dada por la entidad respectiva, ya sea departamental o municipal.



d) Se deben conformar cumpliendo todos los actos protocolarios y legales ya sea a través de escritura pública en notaría o por medio de un documento privado firmado por los asociados.

e) Su vigilancia y control se realizará acorde con lo establecido en la Ley 489 (1998).

Desde ese punto de vista, es importante resaltar sobre el tema del origen de las personas jurídicas públicas que:

En nuestro derecho público, por el contrario, ha imperado la tesis de la creación y atribución legal de la personalidad, lo cual significa que compete al ordenamiento jurídico, por medio de la ley, ordenanza o el acuerdo o por conducto del decreto extraordinario, determinar que organismos son personas jurídicas públicas. (Rodríguez, 2006, pág. 115)

En lo que atañe a las administraciones públicas cooperativas y las funciones que a ellas competen cabe resaltar que se afirma que:

La asociación o corporación es una especie de persona jurídica no lucrativa porque persigue fines elevados de bienestar humano, y las cooperativas pertenecen a esta especie; su capacidad de derecho es plena, según lo ya expuesto; la capacidad de obrar se conjuga en los estatutos aprobados por el Estado, teniendo en cuenta que la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción. (Rodríguez, 2006, pág. 115)

En lo que respecta a la contratación cabe señalar que la ley dispone que las asociaciones solidarias de carácter público, así el patrimonio sea aportado desde el erario público, deberán ser manejados con base en criterios muy específicos, entre los que cabe resaltar la igualdad, la imparcialidad, la economía, la moralidad y responsabilidad, entre otros (Congreso de la



República, 1998), lo que indica la preocupación del legislativo por la necesidad de dar un uso social a dichos recursos, privilegiando que sean invertidos de la manera más ética posible.

Un primer aspecto que se concluye es que el conflicto que surge con respecto a este tipo de entidades hace referencia a su situación, aunque la respuesta que emerge es que se pueden ubicar en la categoría de entidades públicas descentralizadas por servicios sin ánimo de lucro.

Así, esta ubicación dentro de la estructura de las entidades públicas colombianas respeta el criterio referente al propósito para el que fueron conformadas dichas asociaciones en tanto dichos criterios se convierten a su vez en la principal explicación de su existencia como entidades. Lo anterior obedece a lo establecido en el Decreto 1482 (1999) y en la Ley 79 (1988), en donde se afirma que su propósito es la prestación de servicios a los integrantes de la asociación, lo cual se da en el sentido de que se busca una especialidad muy particular en cuanto a la prestación de un servicio concreto, para lo que se requiere no solo la iniciativa, sino también eficiencia y productividad.

De este modo, lo anterior resulta de gran importancia en tanto facilita enmarcar este tipo de asociaciones en un tipo de organizaciones muy específicas, dándoles una categoría de entidades descentralizadas por servicios de segundo orden o indirectas en cuanto a hacer parte del ordenamiento estatal, así como en el orden de los entes territoriales, tanto de los departamentos como de los municipios. Además de permitir entrever que el régimen al que pertenecen está sujeto a la particularidad de servicios que prestan y para la que fueron conformadas, lo que genera a su vez una confluencia entre materialidad surgida de la prestación de servicios específica, acción que determina el propósito para el que fueron conformadas, así como su calidad. Esa especificad determina, a su vez, que se haga ingente examinar la naturaleza



jurídica de las personas que la conforman y los direccionamientos que con base en la ley se les han otorgado.

Dado lo anterior, se puede afirmar que esa es la situación de las administraciones públicas cooperativas conformadas por entidades descentralizadas que, bajo los preceptos legales, tengan un modo exceptuado de contratación pública, modo o sistema que les permite la aplicación de régimen privado de contratación.

1.2.2 Regulación de las empresas de servicios según el prototipo APC.

Para empezar es importante advertir que las asociaciones solidarias en la figura de entidades públicas para la prestación de servicios tuvieron un primer indicio en la Ley 24 (1981). Más adelante, sería la Ley 79 de 1988, el Decreto 1482 de 1989 y la Ley 454 de 1998 la legislación encargada de darle mayor soporte legal a dicha iniciativa.

En ese sentido, cabe citar la circular básica jurídica (2015) en la que, al hablar de la contratación celebrada por las administraciones públicas cooperativas, sostiene que:

Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Adicionalmente las administradoras públicas cooperativas prestarán servicios a sus asociados y cuando lo hagan a terceros los excedentes que se generen se llevaran a un fondo no susceptible de repartición, de carácter patrimonial. (Supersolidaria, 2015, pág. 97)

Dicho pronunciamiento de la Supersolidaria no establece una distinción clara de aquellas Administraciones Públicas Cooperativas que hayan sido conformadas por entidades públicas con régimen de contratación público de aquellas pertenecientes al régimen exceptuado de



contratación público sujetas a la legislación vigente. Un ejemplo de ellas son las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESP), empresas que no obstante ser entidades públicas, están gobernadas por un sistema de contratación pública determinado por la Ley 100 (1993, art. 195), y la Ley 142 de 1994.

Dado lo anterior, es claro que la circular básica jurídica no establece claridad en cuanto a las entidades cooperativas creadas por entidades determinadas con régimen especial de contratación. Ese acuerdo no deja claridad y antes bien permite establecer un cuestionamiento en torno a la forma como son consideradas estas entidades por parte del Estado frente a otro tipo de asociaciones.

De acuerdo con lo anterior, existe una regulación legal y una disposición administrativa de carácter general a manera de circular básica jurídica que resulta escasa para la atención de las diversas posibilidades que se pueden presentar al interior de las administraciones públicas cooperativas.

1.2.3 Órganos de control de las APC

La Contraloría General de la República, bajo la tutela del director de los asuntos jurídicos, se manifestó sobre el tema de las entidades descentralizadas indirectas y fundaciones sin ánimo de lucro, para lo cual tomó como motivo las siguientes preguntas: ¿los actos contractuales que realizan entidades descentralizadas indirectas y fundaciones que carecen de interés lucrativo se rigen por el derecho público o privado? ¿La categoría de sus funcionarios son empleados públicos? Y por último, ¿en qué situación el Estado puede ceder bienes inmuebles a las entidades que no tienen interés lucrativo de carácter privado?



Al respecto, la Contraloría concluyó que el sistema de contratación de las entidades descentralizadas indirectas es de derecho privado, aunque aclaró que no se puede afirmar lo mismo de sus edictos contractuales en tanto se rigen por el estatuto de contratación perteneciente al sistema de administración pública.

Analizando lo expuesto, es claro que el régimen que ejerce control sobre este tipo de empresas es de índole privada, en el entendido de que:

Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del código civil y demás normas complementarias (Corte Constitucional, Sentencia C 691, 2007).

Con respecto a la segunda pregunta, se determinó que en cuanto a los recursos de carácter público o quienes desempeñen funciones públicas, el que sean considerados como servidos públicos no tiene fundamento “en una concepción orgánica y funcional, sino que es posible que el legislador pueda emplear dicha denominación para cobijar a quienes ejercen o manejan recursos o fondos públicos.” (Corte Constitucional, Sentencia C 230, 1995)

Así, y dado lo expuesto anteriormente con respecto al régimen que controla y vigila a las empresas solidarias que poseen capital público, queda claro que “no le está permitido a ninguna rama u órgano del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. Sin embargo, no se prohíbe que las empresas de carácter público establezcan relaciones contractuales con empresas que carecen de intención de lucro, tal y como lo establece la Constitución Política (1991, art. 355) y el Decreto 777 de



1992 y las normas conexas a dicho decreto. Pero también se aclara que no deben establecerse relaciones contractuales con bienes inmuebles pertenecientes al Estado según la Ley 9 (1989, art. 38).

Lo que determina que de conformidad con lo analizado por este órgano de control fiscal que no resulta permitido la entrega de ayudas a personas y empresas que se consideren legalmente como de derecho privado, sin perjuicios en cuanto a la contratación establecida en la Constitución, en la que se advierte con precisión que está permitido establecer contrato con particulares en la tarea de cumplir los deberes del Estado de trabajar en pro del beneficio de los ciudadanos (Constitución Política, 1991, art 355).

En este punto cabe citar el proceso administrativo seguido por la Contraloría General de la República Sede Risaralda contra la Cooperativa de Entidades de Salud de Risaralda, a través de la Resolución No. 0110 (14 de abril de 2010), que dio como resultado la sanción fiscal No. 80661-145-002-2010. Dicha sanción tuvo como causa que la citada cooperativa no reportó la información contable del presupuesto correspondiente al tercer trimestre de la vigencia 2009 dentro de los 15 días hábiles siguientes al periodo a reportar, de conformidad con lo ordenado en la Resolución No. 5544 de 2003, modificada por las Resoluciones 5799 de 2006, 5993 de 2008 y 6054 de 2009.

Al respecto se expresó la Contraloría sobre la constitución del patrimonio de la administración pública cooperativa de Risaralda “COODESURIS”, que los recursos propios de las Empresas Sociales del Estado, y que para el momento hacían parte de la cooperativa, eran de carácter público, por lo que no podían prestar al libre manejo y sin ejercer vigilancia, en especial cuando se alegó que los recursos pertenecían a un capital considerado riesgoso.



Se alegó además que si bien era cierto que COODESURIS no era un establecimiento público territorial, como se entendió por parte de las directivas de la cooperativa, por su composición accionaria dicha cooperativa correspondía a las llamadas asociaciones entre entidades públicas.

Así, con base en los decretos leyes 1050 y 3130 de 1968, 130 de 1976, 1222 de 1986 y 2626 de 1994, así como la Carta Constitucional de 1991, puede decirse que en el régimen jurídico colombiano las personas jurídicas públicas o entidades públicas son aquellas de origen estatal y cuyo capital también es estatal o público, sin que el régimen jurídico aplicable sea estatal necesariamente de derecho público, a pesar de que esta sea la regla general (Resolución 0110, 2010).

Por último, termina diciendo el ente de control que no es posible continuar con la investigación por cuanto la Resolución No. 5993 de 2008 no incluyó un inciso relativo a las entidades consideradas como cooperativas que, como es el caso de COODESURIS, tiene un régimen presupuestal derivado de la Resolución 1551 de 2001 emanado de la Supersolidaria, de lo que se deriva que se trata de un tipo de contrato propio de las empresas solidarias que dista de la exigencia de reportar trimestralmente la información contable a la Contraloría.

Otro análisis documental relacionado con las administraciones públicas cooperativas es el oficio No. 0408 de fecha 8 de marzo de 2010 remitido por el Contralor General de Risaralda al gerente de las entidades de salud Coodesuris, en el que se determina que la Contraloría General de Risaralda es competente conforme lo establecido en Constitución Política (1991, art. 267) y en la Ley 42 (1993, art. 4) para ejercer inspección a la cooperativa.

Otro análisis relacionado con la cuota de auditoría que deben pagar las administraciones públicas cooperativas, se puede visualizar el oficio No. 2016IE0095287 de fecha 31 de octubre



de 2016, en el que se dirige a la Contraloría General de la República, dirección de oficina de planeación, un traslado de decisión de conflicto negativo de asuntos administrativos suscitados entre la Contraloría General, sede Caldas, quien lo promueve, y la Contraloría General con el objeto de determinar cuál es el organismo estatal competente para ejercer el control y la vigilancia fiscales sobre la Cooperativa Multiactiva de Desarrollo Social y de Entidades de Salud de Caldas y Quindío, COODESCA, en virtud de la decisión del 19 de agosto de 2016 emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dentro del conflicto de competencias administrativas presentado entre la contraloría general sede Caldas y la Contraloría General en cuanto al control fiscal que debe realizarse a la cooperativa multiactiva de desarrollo social y entidades de salud de Caldas y Quindío (COODESCA), dada su carácter de entidad descentralizada indirecta y su falta de vinculación a un Departamento.

En esta oportunidad se estableció, al abordar el asunto sobre la posibilidad de vigilancia y control sobre las administraciones públicas cooperativas, que:

Como se advierte, hay una participación estatal mayoritaria, en la cooperativa COODESCA que amerita control fiscal, dado que se trata de recursos públicos que, como tales, deben ser siempre objeto de control fiscal, independientemente de que la cooperativa no los utilice para el giro ordinario de sus negocios o que la misma esté sujeta a las normas de derecho privado, o que haya un fondo de protección de aportes, pues, conforme se vio, los artículos 267, 268 y 272, entre otros, de la Constitución y la Ley 42 de 1993 y normas concordantes, establecen la función pública de ejercer el control fiscal dondequiera que se encuentren recursos públicos, como es el caso de COODESCA, en cuyo patrimonio están en primer lugar los aportes sociales individuales, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 79 de 1988 sobre cooperativas. (Oficio, 2016, pág. p.1)



Otro aspecto fundamental en esta decisión se refiere a que la Contraloría se basó para dicho dictamen en el precepto de jerarquía y el nivel de máximo organismo en materia de control fiscal en el país, que le confieren la Constitución (1991, art. 267-268) y la Ley 42 de 1993, además del carácter supra departamental de la entidad vigilada” lo que determino que se exhortara a la Contraloría General de la República para que se sirviera verificar si las entidades mencionadas en el punto 4 de las consideraciones, tienen aportes o recursos públicos, y por ende, si son objeto de control fiscal por alguna contraloría.

En otra decisión del 27 de noviembre de 2017 del Consejo de Estado, la Sala de Consulta y Servicio Civil bajo ponencia del consejero ponente Dr. Édgar González López, en el que se aborda el conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Contraloría General de Antioquia, entidad que lo promueve, y la Contraloría General de la República, se ratifica lo ya anteriormente dicho por el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, y dispone enunciar idónea a la Contraloría General para verificar la vigilancia fiscal a la Cooperativa Cohan, en virtud a que su composición es de carácter supra departamental.

Como puede observarse, tanto los órganos de control como el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, tienen claro que la legislación cooperativa de Ley 79 de 1988, “*por la cual se actualiza la legislación Cooperativa*”, guarda silencio sobre las reglas de control fiscal para las administraciones públicas cooperativas. Por lo que se considera que se debe acudir a la Ley 42 de 1993 y a los desarrollos doctrinales sobre la materia, en virtud a que la creación de entidades cooperativas pertenecientes al sector solidario no los exime del control fiscal por ser entidades cooperativas creadas precisamente por entidades públicas, por iniciativa de la nación o departamentos o municipios y con dineros o aportes públicos en donde debe existir vigilancia y control de los órganos de control.



Las anteriores posturas guardan necesariamente estrecha conexión con las determinaciones de constitucionalidad emitidas por la honorable Corte Constitucional, en especial las siguientes decisiones: En primer lugar se analizará la decisión de constitucionalidad contemplada en la Sentencia C – 953 de fecha 1 de diciembre de 1999, en donde la sala plena de la Corte Constitucional bajo ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra en la que se demandó la constitucionalidad del art. 97 inciso segundo de la ley 489 de 1998, en la que se dijo sobre la posibilidad de control fiscal sobre entidades que tengan aportes públicos y privados en las que incluso los aportes estatales sean inferiores al 50% lo siguiente:

Al respecto cabe señalar que precisamente la configuración de estas entidades la ha dejado el Constituyente al legislador, dentro del marco por él mismo trazado, el cual a nuestro juicio no se altera por el que legislador haya querido darle a la noción sociedades de economía mixta una connotación determinada específica y permitir que haya sociedades en las que participe el Estado, conjuntamente con particulares, que se sujeten dentro del marco de las sociedades comerciales, a las mismas reglas de las sociedades comerciales con las particularidades que, derivadas de la intervención estatal, se fijan en el correspondiente contrato social. Naturalmente que la sujeción a las características y consecuencial régimen derivados de la conformación como sociedades comerciales, de las que ostenten aporte estatal inferior al 50%, no empecé la aplicación de los controles derivados de la participación estatal y de la pertenencia del respectivo aporte de capital al Estado; dichos controles, en los términos de la ley general sobre control fiscal, deben centrarse en los aportes estatales y en las utilidades generadas de los mismos. (Sentencia, 1999, pág. p.1)



Lo anterior determina que la misma Corte Constitucional al evaluar la constitucionalidad del art. 97 de la ley 489 (1998), como puede inferirse del presente relacionado anteriormente ha previsto que donde haya aporte estatal por mínimo aunque sea inferior al 50% de participación estatal permite la vigilancia y control fiscal y ubicación en la organización administrativa estatal.

En segundo lugar se considerará la decisión Sentencia C - 338 de 2011 de fecha 4 de mayo de 2011, bajo ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo sobre la constitucionalidad del art. 53 de la ley 734 de 2002 código único disciplinario en donde se habla de los sujetos disciplinables, con la siguiente expresión: “*salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado*” en donde se dijo textualmente:

En este sentido, la Corporación ha advertido que las sociedades de economía mixta, pese a su naturaleza jurídica específica, “no pierden su carácter de expresiones de la actividad estatal” y que, por lo tanto, “no es acertado sostener que la participación de particulares en la composición accionaria y la ejecución de actividades comerciales en pie de igualdad con las sociedades privadas sean motivo para excluir a las sociedades de economía mixta de la estructura del Estado. La pertenencia a la estructura del Estado se evidencia en el aporte público para la constitución del capital social, así como en su condición de entidades descentralizadas que “como todas las demás entidades descentralizadas por servicios, según lo ha explicado tradicionalmente la teoría administrativa clásica, se ‘vinculan’ a la Rama Ejecutiva del Poder Público, es decir a la Administración Central. (Sentencia, 2011, pág. p.1)

Del precedente constitucional traído a colación se infiere que la Corte Constitucional ha establecido claramente que no se pierde la calidad de entidades estatales o públicas que deben ser ubicadas en la organización administrativa del Estado por el hecho de permitir la intervención de



recursos privados en el establecimiento de entidades de carácter público pese a la facultad de determinación del régimen jurídico que de conformidad con el artículo 210 constitucional le atañe anunciar al encargado de emitir las leyes.

Para terminar, se concluye que analizada las comunicaciones del honorable Consejo de Estado y de la honorable Corte Constitucional, así como la postura de la Contraloría General de la República, se puede afirmar en primer lugar que no hay discusión en la ubicación organizacional administrativa de los tipos de administraciones públicas cooperativas en el prototipo de entes descentralizados indirectos por servicios de orden secundario, y el deber de control fiscal por parte del órgano de control pertinente por el solo hecho de participación estatal en su creación y la materialización de los aportes económicos que implican un deber de vigilancia y control de los órganos de control, excepto por la posición de la Corte Constitucional (Sentencia T-284, 2006), jurisprudencia en la que se consideró a este tipo de instituciones como entidades de orden privado, tal como se analizó.

Dicho esto, resulta pertinente afirmar que el primer objetivo investigativo se cumplió al poder desentrañar las dos posturas que en cuanto a la ubicación organizacional administrativa de las formas de administraciones públicas cooperativas se ha venido presentando en las cortes y demás organismos judiciales, y partiendo de allí se procedió a ubicar las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) en la perspectiva de una posición personal del autor, con miras a entender no sólo su naturaleza jurídica, sino también compaginar con ello los antecedentes históricos y cambios de estructura de la especialidad del servicio, en tanto a la permisibilidad de participación económica del capital privado en servicios que eran exclusivos o monopolizados históricamente por el Estado.



Desde esta perspectiva se asumirá el enfoque para abordar la segunda parte de la presente investigación, en donde se analizará lo relacionado con la posibilidad de reconocer que, de mantener un régimen de contratación privado para las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), que son creadas por entidades descentralizadas directas, por servicios a quienes la ley les otorgó un régimen de contratación exceptuado de contratación pública.

Lo único en que no parece encontrar respuesta por ahora, y que será materia de desarrollo en la segunda parte de esta investigación, es la necesidad de clarificar en la ley, la jurisprudencia o las posiciones de los entes de control la posibilidad de mantener un régimen exceptuado de contratación en la ubicación organizacional administrativa de las formas de Administraciones Públicas Cooperativas (APC) cuando éstas son creadas por entidades que por ministerio de la ley se les ha otorgado un régimen especial de contratación pública.



Capítulo 2. Resultados

En el presente capítulo se exponen los resultados en cuanto al tema del régimen jurídico de contratación en las APC, para lo cual, inicialmente, se analizan las bases jurídicas del régimen de contratación, para terminar con un breve esbozo de del régimen de contratación de las formas de APC según la Supersolidaria

2.1. Bases Jurídicas Del Régimen de Contratación de las Formas de Administraciones Públicas Cooperativas (Apc)

Como se advirtió en los escasos pronunciamientos que existen en los órganos de control sobre este tipo de entes solidarios, como el concepto número 18217 (26 de marzo de 2012) emitido por la Contraloría General de la República a través del director de asuntos jurídicos, así como la resolución No. 010 de fecha 14 de abril de 2010 (emanado de la Contraloría General de la República, en su gerencia departamental de Risaralda dentro del proceso administrativo sancionatorio fiscal No. 80661-145-002-2010 contra la Cooperativa de Entidades de Salud de Risaralda), el oficio No 0408 de fecha 8 de marzo de 2010 remitido por el contralor general de Risaralda a al gerente de la cooperativa de entidades de salud de Risaralda (COODESURIS), y las definiciones de competencia administrativa de las controversias presentadas de forma negativa y positiva entre la Contraloría General de la República y las Contralorías departamentales vistas en los fallos del Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil.

Lo anterior siendo consejero ponente el Dr. Edgar González López, de fecha diecinueve (19) de agosto de dos mil dieciséis (2016), bajo radicación No. 11001-03-06-000-2016-0039-00(C) y la emitida bajo ponencia del consejero ponente, Dr. Édgar González López el día

veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), bajo la radicación No. 11001-03-06-000-2017-00168-00(C); enseñan que ninguno de estos pronunciamientos se percataron de abordar la posición fijada por la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) en la circular básica jurídica de 2015 emitida, la que en su capítulo VIII, página 97, establece a manera de norma general las reglas jurídicas aplicables a la contratación celebrada por las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), en el sentido de indicar que deben aplicar el régimen general de contratación de la Administración Pública, es decir, la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones posteriores.

Lo anterior implica necesariamente un vacío de interpretación jurídica para el caso de las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) por las siguientes razones: a) Por cuanto se observa un conflicto de competencias de vigilancia y control entre los órganos de control Contraloría y Procuraduría; b) y la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria), dado a que las normas de creación de esta clase de entidades no ha definido claramente unas reglas sobre el alcance del poder de supervisión, vigilancia y control de cada una de estas entidades de control y vigilancia frente a las Administraciones Públicas Cooperativas (APC).

En segundo lugar, porque ni la Superintendencia de Economía Solidaria, (Supersolidaria) ni los órganos de control analizados en esta investigación se han preocupado por analizar el verdadero régimen de contratación de las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), las cuales poseen, en virtud de la libertad de configuración legislativa que tiene el Congreso en materia de contratación pública de un sistema contractual exceptuado del reglamento general para contratación; siendo necesario abordarlo, como quiera que el sector salud, y por ende las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), merecen un reconocimiento de su evolución histórica y su conformación bajo un esquema económico implantado en Colombia desde 1991



que implica la participación en equilibrio de circunstancias con los capitales privados que compiten en la prestación del servicio público de salud, desde la creación de la Ley 100 de 1993, como anteriormente se anotó.

Una crítica inicial al Congreso de República, la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) y a los órganos de control, es la falta de interés por resolver asuntos especiales del sector que implican una necesaria atención, como es la determinación específica de las condiciones con que deberían también contar las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) que, como se advirtió, fueron dotadas de particularidades propias por contextos históricos y económicos que se considera deben continuar en aquellas empresas que se crean a raíz de su asociación o unión, como sería el caso de las APC.

2.2 Régimen de Contratación de las Formas de Apc Según la Supersolidaria

El modelo económico solidario inició en Colombia con la publicación de la Ley 134 (1931), lo cual dio origen a los tipos de empresas solidarias, así como asociaciones mutuales y fondos de empleados a partir de la expedición de la Ley 79 de 1988. Esta clase de entidades han sido vigiladas por el Estado, inicialmente por el Departamento Nacional de Cooperativas - DANCOOP-, entidad que desde su creación tuvo como finalidad la definición de sus políticas, la ejecución de programas y proyectos, así como el control de gestión de este sector.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 454 de 1998, se convirtió el Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP) en la Superintendencia de Economía Solidaria (SUPERSOLIDARIA), que ha venido expidiendo actos administrativos de tipo general a través de las cuales da instrucciones y pronuncia reglas generales de obligatorio cumplimiento para las



entidades vigiladas, a la vez que propone doctrinas o expresa su posición frente a tópicos de su haber para el sector de economía solidaria, dentro de las que se encuentran las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), definiendo sus políticas, la ejecución de programas y proyectos, así como el control de gestión, pero también, abordando temas específicos sobre el régimen jurídico de esta clase de cooperativas del sector público, lo cual sería competencia del legislador y no de las superintendencias, tal como puede entenderse del siguiente extracto jurisprudencial:

En virtud de la potestad de configuración el Congreso tiene libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública como son los referentes a las cláusulas excepcionales, la clasificación de los contratos estatales, los deberes y derechos de las partes contratantes, la competencia y capacidad para contratar, principios fundamentales, nulidades, control de la gestión contractual, responsabilidad contractual, liquidación de los contratos y solución de las controversias contractuales, entre otros, todo dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales. (Sentencia, 2009, pág. p.1)

La circular básica jurídica de 2015, emitida por la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria), en el capítulo VIII, página 97, establece a manera de pauta general las reglas jurídicas aplicables a la contratación celebrada por las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), señalando que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, que modificó la Ley 80 de 1993, las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Adicionalmente las



Administraciones Públicas Cooperativas (APC) prestarán servicios a sus asociados y cuando lo hagan a terceros los excedentes que se generen se llevarán a un fondo no susceptible de repartición, de carácter patrimonial. (Supersolidaria, 2015, pág. p.1)

La anterior determinación de la Supersolidaria no hace un estudio juicioso ni distingue de aquellas Administraciones Públicas Cooperativas (APC) creadas por iniciativa de entidades públicas con régimen de contratación exceptuado por disposición del legislador dentro de las facultades de la libertad de configuración legislativa, como por ejemplo las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) o también las cooperativas creadas como Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESP), quienes por expresa disposición legal, aunque son consideradas entidades públicas, tienen un régimen exceptuado de contratación pública determinado por la Ley 100 de 1993, artículo 195, y Ley 142 de 1994.

De modo que la circular básica jurídica, en una primera perspectiva, crea un vacío sobre esta clase de entidades cooperativas creadas por entidades facultadas legalmente con régimen exceptuado de contratación, quienes, como se señaló, tienen un antecedente histórico, económico y de desarrollo evolutivo frente al tema de prestación de servicios que determinaron un nuevo modelo jurídico desde una perspectiva económica de liberalización del servicio, para permitir el ingreso del capital privado en la prestación de estos mismos servicios que eran propios de un sistema monopolizado por el Estado.

De acuerdo a lo anterior existe una regulación legal establecida en la Ley 79 de 1988 y el Decreto 482 de 1989, y una disposición administrativa de carácter general que es la circular básica jurídica de 2015 emitida por la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria), capítulo VIII, página 97, en la cual se observa que resulta escasa su fuente para lograr la atención



de las diversas posibilidades que se pueden presentar al interior de las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), como lo serían las creadas por entidades públicas que posean régimen exceptuado de contratación pública.



Conclusiones

Para empezar la enunciación de las conclusiones que emergen de la reflexión sobre las APC, es oportuno señalar que ha pertenecido a la entraña de la humanidad el deseo por encontrar fórmulas para una convivencia armónica con sus semejantes y para intentar hacer uso de los recursos de manera equilibrada. Muestra de ello, como se veía en la reseña histórica, es el esmero que en varios momentos de la historia se ha percibido por querer defender los derechos de la mayoría con respecto a la ambición de los grupos poseedores de los medios de producción. Este primer acercamiento sirve de marco para enunciar las conclusiones que surgen del análisis elaborado sobre el asunto de estudio.

Así, y teniendo presente el trasfondo histórico que ha servido de telón reflexivo para el presente trabajo, es pertinente señalar que los cambios que se han dado en Colombia con respecto a la prestación del servicio de salud, han estado guiados por la necesidad de responder a las exigencias legales en cuanto a la prestación del servicio de salud y, en especial, a que se abrió la puerta para que entrara el capital privado, situación que generó un régimen exceptuado de contratación para las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), entidades que, como se observó en el análisis jurisprudencial, mantienen un régimen de contratación privado conforme a la Ley 100 (1993, art. 195) y al Decreto 1876 (1994, art. 16), régimen de contratación que fue ratificado por resolución 5185.

En este punto de la conclusión es de resaltar que dicho régimen privado quedó sometido a los principios de la función administrativa (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad) y la gestión fiscal (eficacia, equidad, economía, valoración de costos



ambientales, eficiencia etc.) (Ley 42 de 1993), principios que responde a lo establecido en la Constitución Política (1991, art. 209 y 297), y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido del Decreto 111 (1996, art. 12), el cual aborda el tema de la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis, etc., previstos para la contratación estatal.

Otra conclusión que cabe señalar es que, tratar de definir la naturaleza jurídica de las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), es una tarea de gran envergadura, en tanto se requiere del apoyo de las corrientes doctrinarias del derecho público, del derecho privado, del derecho cooperativo, así como del derecho constitucional. Lo anterior en el sentido de que esta nueva clase de organizaciones se consideran entidades con características muy especiales que involucran el derecho público y el derecho privado. De ahí que el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T- 284 (Sentencia T-284, 2006), no sea procedente por cuanto se considera que esta entidad intentó sacar a las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) del orden jurídico público, señalando que su naturaleza era de corte privado y cooperativo exclusivamente.

Muy por el contrario, el análisis de la jurisprudencia condujo a concluir que las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), si bien son entidades descentralizadas de segundo orden por servicios, poseen el carácter de pertenecer al sector público. La anterior certeza conduce a afirmar que, en consecuencia, están sometidas al régimen de vigilancia y control estatal de la Superintendencia de Economía Solidaria Supersolidaria y de la Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, así como al manejo de normas presupuestales en su contratación.



Por otra parte, la innovación solidaria que se ha pensado a través de la inclusión de entidades como Administraciones Públicas Cooperativas (APC), han demostrado que son una nueva forma de descentralización administrativa especializada que busca satisfacer necesidades públicas de los administrados, lo cual ha demostrado que son fórmulas efectivas en materia de servicios públicos domiciliarios, sistemas de prestación de servicios de salud y entidades territoriales.

Como se ha visto, no existe una clara visión sobre las formas de contratación pública de estas entidades cooperativas del sector público. Pero se concluye a través de la presente investigación, que por lo menos deben existir dos formas de contratación pública para esta clase de entidades estatales descentralizadas. Así, para las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) se debe aplicar el régimen de contratación pública presente en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, conforme a la circular básica jurídica de 2015 emitida por la Superintendencia de Economía Solidaria, la cual incluye en el capítulo VIII la normatividad aplicable a la contratación celebrada por las Administraciones Públicas Cooperativas, estableciendo textualmente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, que modificó la Ley 80 de 1993, las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Adicionalmente las administradoras públicas cooperativas prestarán servicios a sus asociados y cuando lo hagan a terceros los excedentes que se generen se llevarán a un fondo no susceptible de repartición, de carácter patrimonial. (Supersolidaria, 2015, pág. 97)



De manera que, cuando las Administraciones Públicas Cooperativas (APC) son creadas por entidades territoriales que no tengan regímenes exceptuados de contratación, la situación es clara frente al régimen de contratación, pues la circular básica jurídica referencia el régimen público de contratación bajo el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. No obstante, para el caso de las Administraciones Públicas Cooperativas (APC), creadas para entidades con régimen de contratación privada o exceptuado de contratación estatal conforme la ley 100 (1993, art. 195 y 142), tales como empresas sociales del estado (E.S.E.) y empresas de servicios públicos domiciliarios (E.S.P.), se considera que el régimen de contratación debe mantenerse exceptuado, así se trate de entidades descentralizadas de segundo orden.

Por lo anterior, se concluye que la falta de regulación jurídica permite desde la academia lanzar propuestas que permitan mantener un orden jurídico para esta clase de entidades cuando decidan incursionar en el sector solidario, pues es claro que no pueden escapar del control estatal y pertenecen al sector ejecutivo, pero su régimen de contratación debe mantenerse consecuentemente con las intenciones de privatización establecidas desde la Constitución Política de 1991 para ciertas entidades, lo que permite concluir que no puede hablarse con un sólo racero de un régimen de contratación de Administraciones Públicas Cooperativas (APC), sino de un régimen general de contratación y de regímenes exceptuados que deben mantenerse, pese a que se utilice o no la incursión de nuevas figuras como la economía solidaria en las entidades públicas.



Referencias

- Arenas, E., Piedrahita, C., & Plata, J. (junio de 2007). Marco jurídico de las cooperativas de trabajo asociado. *Opinión Jurídica*, 6(11), 31-45.
- Arroyave, C. (2010). *Artesanías de Colombia*. Obtenido de El 20% al incremento de la reserva legal, que es un fondo social para fortalecer la empresa. El 10% para el fondo de solidaridad. Este fondo se utiliza socialmente en los casos de calamidad doméstica. El 20% para el fondo de educación cooperativa que debe
- Congreso de la República. (23 de diciembre de 1988). *Por la cual se actualiza la legislación cooperativa*. [Ley 79 de 1988]. DO: 38.648.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9211>
- Congreso de la República. (7 de julio de 1989). *Por medio del cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas*. [Decreto 1482 de 1988]. DO: 38.889.
https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1482_de_1989_departamento_administrativo_nacional_de_cooperativas.aspx#/
- Congreso de la República. (4 de agosto de 1998). *Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden*

otras disposiciones. [Ley 454 de 1998]. DO: 43.357.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0454_1998.html

Congreso de la República. (07 de julio de 1989). *Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.* [Decreto 1482 de 1989]. DO: 38.889.

<http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/1482%20-%201989.pdf>

Congreso de la República. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.* [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Corte Constitucional. (25 de mayo de 1995). Sentencia C-230. [MP Antonio Barrera Carbonell].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-230-95.htm>

Corte Constitucional. (1 de diciembre de 1999). Sentencia C-953. [MP Alfredo Beltrán Sierra].

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-953-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-953-99.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.%E2%80%9D)

[99.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.%E2%80%9D](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-953-99.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.%E2%80%9D)

Corte Constitucional. (7 de octubre de 2009). Sentencia C-713. [MP María Victoria Calle

Correa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>

Corte Constitucional. (4 de mayo de 2011). Sentencia C-338. [MP Gabriel Eduardo Mendoza].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46278>

Corte Constitucional (5 de abril de 2006). Sentencia T-284. [MP Clara Inés Vargas Hernandez].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-284->



06.htm#:~:text=Sentencia%20T%2D284%2F06&text=Uno%20de%20los%20instrumentos%20legales,el%20proceso%20de%20nulidad%20electoral.

Gordon, P. (1993). *Roberto Owen*. París: Unesco.

Guerra, P. (2014). *Socioeconomía de la solidaridad. Una teoría para dar cuenta de las experiencias sociales y económicas alternativas*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperartiva de Colombia.

<https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/1/1/120-1?inline=1>

Martín, J. (2012). *La revolución francesa, una nueva historia*. París: Perrin.

https://books.google.com.co/books/about/La_revoluci%C3%B3n_francesa.html?id=Fdc0AAAAQBAJ&redir_esc=y

Marx, C. (1971). *El capital*. Buenos Aires: Ediciones Signos.

Oficio, 2016IE0095287 (Consejo de Estado 2016 de octubre de 2016).

Pardo, L., & Huertas, M. (2012). *Prácticas de ahorro y crédito en las cooperativas de Colombia*.

Medellín: EDUCC. <https://www.ucc.edu.co/editorial/2013/recursos-para-lectores/Paginas/practicas-ahorro-credito-cooperativas-colombia.aspx>

Pérez, D., & Polo, N. (2009). *Sistematización de la información del proceso histórico de las CTA en Colombia a partir de 1850*. Bogotá: Universidad de la Salle.

Ramírez-Díaz, L., Herrera-Ospina, J., & Londoño-Franco, L. (2016). *El cooperativismo y la economía solidaria: génesis e historia*. Bogotá : Politécnico Grancolombiano.

<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/article/view/1507>

Resolución, 0110 (Alcaldía de Bogotá 2010).



- Rodríguez Musa, O. (2012). *Socialismo, Cooperativismo y Derecho. Dialéctica necesaria para la actualización del modelo económico cubano*. Bilbao: Deusto.
<http://baidc.revistas.deusto.es/article/view/130>
- Rodríguez, J. (2006). *Entidades descentralizadas indirectas - sociedades, asociaciones cooperativas y fundaciones públicas y mixtas*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Rodríguez-Puerto, M. (2010). *Métodos de interpretación, hermenéutica y derecho natural*. Chía: Dikaion. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/viewFile/1782/2309>
- Supersolidaria. (2015). Circular básica jurídica de 2015. Bogotá, Colombia: Superintendencia de Economía Solidaria.
- Supersolidaria. (2017). *Supersolidaria le enseña*. Obtenido de Supersolidaria:
http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/imce/cartilla_supersolidaria_le_enseña.pdf
- Tantaleán, R. (2016). *Tipología de las investigaciones jurídicas*. Cajamarca: Universidad Nacional de Cajamarca. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456267>
- Uncal, R., & Pepe, M. (1978). *La cooperativa de Obras Públicas de Concepción del Uruguay, Entre Ríos: Una experiencia cooperativa en el área de las Obras Públicas*. Montevideo: Copul.
<https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/78030202.pdf>
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. (2015). *Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales de Colombia*. Bogotá: Rempe de Colombia.
- Villabella, C. (2015). *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>



Witker, J. (1995). *La investigación jurídica*. México: McGraw-Hill.



Este obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).