INFORME PRÁCTICA SOCIAL

Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Intermediación Laboral, Consecuencia de un Marco Institucional no Adecuado

ROSSY JOHANNA GÓMEZ RAMÍREZ

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2008

INFORME PRÁCTICA SOCIAL

Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Intermediación Laboral, Consecuencia de un Marco Institucional no Adecuado

ROSSY JOHANNA GÓMEZ RAMÍREZ

Trabajo de Grado como Requisito Parcial para Optar el Titulo de Economistas

DIRECTOR:
Diego Silva Ardila
Economista - Magíster

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2008

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN……8

CAPITULO I
COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO……10

1.1 Situación Actual……13
1.2 Beneficios de los Empresarios……15
1.3 El Gobierno: Acciones solución……..19

CAPITULO 2
MARCO DE REGULACIÓN……..23

2.1 Marco Legal……...26
2.1.1 Ley 79 de 1988……..26
2.1.2 Ley 154 de 1998……....28
2.1.3 Decretos……..28
2.1.4 Circulares……31
2.1.5 Proyectos de Ley……..…32
2.2 Organismos Reguladores……35
2.2.1 Ministerio de Protección Social (MPS)……..36
2.2.2 Superintendencia de Economía Solidaria (SES)……..37
2.3 Fallas del Marco de Regulación……39

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES……….....44
BIBLIOGRAFÍA……...45
ANEXOS……..48

ANEXO 1 Generalidades de Decretos acerca de las CTA……..48
ANEXO 2 Generalidades de Circulares relacionadas con las CTA…….52

LISTADO DE CUADROS – GRAFICAS Y FIGURAS

Cuadros

Cuadro 1. Diferencias salariales entre el trabajador asalariado y el trabajador asociado……17
Cuadro 2. Sanciones a las Cooperativas de Trabajo Asociado entre 2005 y 2006, Ministerio de Protección Social……..20
Cuadro 3. Generalidades de la Ley 1988……27
Cuadro 4. Proyectos de Ley relacionadas con las CTA 2005- 2007……..33

Gráficas

Grafica 1: Número de Cooperativas de Trabajo Asociado 1999-2006……..13
Grafica 2: Variación anual del crecimiento del empleo en las CTA Vs. la tasa de crecimiento del empleo nacional……..13

RESUMEN

TÍTULO: **LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL, CONSECUENCIA DE UN MARCO INSTITUCIONAL NO ADECUADO**[*]

AUTOR: ROSSY JOHANNA GÓMEZ RAMÍREZ[**]

Palabras Claves
Cooperativas de Trabajo Asociado, Intermediación Laboral, Regulación Económica.

Descripción

Diferentes actores de la sociedad han prendido las alarmas frente a la presencia de Cooperativas de Trabajo Asociado que distorsionan su objeto social hacia la intermediación laboral, afectando con esto la calidad del trabajo de muchos colombianos. Ante está situación se propone realizar un análisis de los incentivos propios del sector, que han ocasionado la presencia de esta distorsión, y las acciones del gobierno para contra restarla. El estudio que se realiza a continuación tiene como referente principal el desarrollo teórico de la Teoría de la Regulación desarrollada en el marco de la Nueva Economía Institucional, el cual permite realizar un análisis sistemático de las acciones del gobierno como parte del marco institucional en el que se inscribe la interacción de los agentes.

Partiendo de los incentivos que representa la contratación laboral por medio de las Cooperativas de Trabajo Asociado para los empresarios y el análisis del marco legal que determina los mecanismos de regulación del sector, se emitirán recomendaciones a las acciones del gobierno. En este sentido, se analiza el marco legal del sector así como los organismos que están encargados de supervisar el cumplimiento de la normatividad y de la protección de los derechos de los asociados.

Las conclusiones evidencian la presencia de fuertes incentivos hacia la intermediación laboral, tanto para los empresarios como para los trabajadores, situación que genera la distorsión de los valores cooperativos. Este resultado muestra la necesidad de un sistema de información adecuado como principal herramienta de política que permitirá conocer realmente las dimensiones de la problemática actual.

[*] Trabajo de grado

[**] Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, Directora: Claudia Patricia Cote Peña.

ABSTRACT

TÍTLE: COOPERATIVES OF ASSOCIATE WORK IN THE LABOUR INTERMEDIATION, CONSEQUENCES OF AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK UNSUITABLE[*]

AUTHOR: ROSSY JOHANNA GÓMEZ RAMÍREZ[**]

Key Words:
Cooperatives of Associate Work, Intermediation Education, Economic Regulation.

Description

Different actors of the society have lit the alarms opposite to the presence of Cooperatives of Associate Work that distort its corporate purpose towards the labour intermediation, affecting with this the quality of the work of many Colombians. Before situation, the proposes to realize an analysis of the incentives of the sector, which have caused the presence of this distortion, and the shares of the government for against reducing it. The study realized takes as a principal modal the theoretical development of the Theory of the Regulation, developed in the frame of the New Institutional Economy, which allows to realize a systematic analysis of the actions of the government as part of the institutional frame in the one that registers the interaction of the agents.

Based from the incentives for the labour contracting represents by means of the Cooperatives of Work Associated for the businessmen, and the analysis of the legal frame that determines the mechanisms of regulation of the sector will make recommendations to the government's actions. In this respect, there are analyzed the legal frame of the sector and the agencies entrusted to supervise the fulfillment of the regulations and of the protection of the rights of the partners.

The conclusions demonstrate the presence of incentive forts towards the labour intermediation, both for the businessmen and for the workers, situation that generates the distortion of the cooperative values. This result shows the need of a system of information adapted as principal tool of politics that will allow to know really the dimensions of the current problematic.

---

[*] Degree work

[**] Faculty of Social Sciences, School of Economy and Administrator, Principal: Claudia Patricia Cote Peña.

INTRODUCCIÓN

La Economía Solidaria en Colombia, es el sistema sociecoeconómico y cultural que reúne a diferentes organizaciones asociativas, las cuales basan sus acciones en los principios de solidaridad y democracia. Las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) inscriben sus actividades en este sector como empresas que vinculan a los individuos alrededor del trabajo colectivo, con el fin de brindar a la sociedad oportunidades de inserción laboral y productiva en la economía.

Sin embargo, estos principios y fines se desvirtúan cuando las Cooperativas de Trabajo Asociado desarrollan actividades de intermediación laboral, más específicamente, cuando empresas públicas y privadas utilizan las características propias de las relaciones cooperativas a su favor, perjudicando con esto la calidad del trabajo. Está situación a prendido las alarmas del gobierno y de diferentes actores de la sociedad civil quienes buscan estrategias adecuadas para frenar las asimetrías del sector.

En este sentido, el desarrollo de la práctica social en la Unidad de Trabajo Legislativo de la Senadora Cecilia López, permitió realizar un acercamiento tanto a la problemática de las CTA, como a las diferentes acciones del gobierno para contrarrestarla; identificando con esto, la existencia de diferentes incentivos, tanto en el sector como en la economía, que permiten que la situación de intermediación continué inmune frente a las acciones del Estado.

Por lo tanto, el interés en realizar un acercamiento y posterior estudio del sector de las CTA, tiene el fin de analizar la problemática de la intermediación partiendo de las consecuencias que genera desvirtuar la figura cooperativa en el bienestar de los trabajadores.

Esto se realizará, determinando los incentivos que presenta el sector desde las características propias de la relación cooperativa e identificando las falencias del marco legal que busca regular la relación entre la cooperativa y el asociado. El propósito es el de determinar las causas de la permanencia de la problemática actual de las CTA como resultado de ciertas fallas de control del sector por parte del marco de regulación establecido.

Para lograr este objetivo, como primera medida se analizará el problema de la intermediación laboral por parte de las CTA, reconociendo los incentivos económicos hacia ese tipo de prácticas, analizando posteriormente el marco de regulación del sector, reconociendo las fallas que se presentan como consecuencia de las características actuales del marco legal y de las acciones de los organismos reguladores.

CAPITULO I
COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO (CTA)

Las Cooperativas han participado en la economía Colombiana desde hace más de 80 años, basando sus acciones en el cooperativismo como fenómeno socioeconómico y cultural que permite la asociación voluntaria de individuos, quienes buscan satisfacer sus necesidades mediante una empresa de propiedad conjunta. Los principios fundamentales que rigen las relaciones cooperativas son la solidaridad y la democracia, valores dirigidos hacia el desarrollo de acciones colectivas en busca del bienestar común.

En Colombia actualmente, estos valores son reflejados por diferentes organizaciones asociativas las cuales se inscriben en el sector de la Economía Solidaria, entre las que se encuentran las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud y las Cooperativas de Trabajo Asociado –en adelante CTA-. El sector de la Economía Solidaria es el sistema socioeconómico que reúne a diferentes organizaciones que se identifican por seguir los principios cooperativos, dirigiendo sus prácticas de forma autogestionaria, solidaria y sin ánimo de lucro, con el fin de lograr el bienestar de sus asociados.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado representan una de las formas de asociación del Sector de la Economía Solidaria, definidas como "empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras, o la prestación de servicios de forma autogestionaria"[1]. Por lo tanto, las cooperativas permiten a las personas con poco capital, asociarse a personas en la misma situación y con intereses similares, con el fin de crear empresas productivas de bienes o servicios y así superar las limitaciones de tenencia de los medios de producción.

[1] Decreto 468 de 1990, artículo 1.

Así mismo, y por tratarse de una organización resultado de la unión voluntaria de individuos con objetivos comunes, las relaciones y características de su estructura interna son particulares. En primer lugar, la CTA debe ser propietaria o poseedora de los derechos sobre los medios de producción. Además al ser una estructura resultado de un acción colectiva, se establecen tres tipos de aportes obligatorios a sus asociados: una cuota de afiliación por una única vez no reembolsable, un aporte a la capitalización de la cooperativa, y una cuota obligatoria mensual, cuyo monto o porcentaje lo determina cada cooperativa, está es usualmente inferior al 5% de la remuneración mensual. Estos aportes tienen el fin de garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades económicas de la cooperativa.

A diferencia de otro tipo de relaciones laborales (la dependiente y la independiente), el trabajo asociado basa sus actividades en reglamentos internos, por lo tanto sus relaciones de trabajo no se fundamentan en la legislación laboral que regula la relación entre el patrono y el trabajador. Es decir, que los asociados a las Cooperativas de Trabajo renuncian a la protección especial que la legislación laboral brinda a los trabajadores asalariados (El Código Sustantivo de Trabajo), ya que el asociado es al mismo tiempo patrono, a través de sus aportes a la constitución del capital de la empresa y trabajador contribuyendo con su mano de obra.

En cuanto a la seguridad social el aporte está a cargo de los trabajadores asociados, aunque las cooperativas pueden contribuir a su pago y son las responsables del mismo frente a Empresas Promotoras de Salud y fondos de pensiones.

Según estás características, cada cooperativa realiza sus actividades con autonomía, es decir, se organiza y establece las condiciones de trabajo de sus asociados según las características de la actividad económica en la que se especialice y ciertos parámetros normativos establecidos por el Estado.

En relación a los terceros contratantes, la Cooperativa ofrece bienes y servicios a la sociedad, por tanto puede ser contratada por terceros siempre que se mantenga el principio de autonomía, de tal manera que en ningún momento se generen relaciones de subordinación o dependencia para con los asociados, para cumplir este principio la CTA debe ofrecer bienes o servicios terminados.

De igual forma, el Gobierno reconoce la importancia del Cooperativismo como forma de organización alternativa en la sociedad y como mecanismo de inserción económica de muchos trabajadores. Con base a esto y al objeto social de las CTA[2], el Estado ha buscado medios para incentivar la presencia del sector en la economía Colombiana, entre las medidas, ha otorgado algunas exenciones tributarias[3] y ha reconociendo el carácter no laboral del trabajo asociado dejándolas exentas tanto del pago de las obligación parafiscales, como de la contratación de aprendices.

Según lo anteriormente expuesto, la figura de las CTA se basa en la idea de asociación de personas con objetivos comunes que trabajan buscando el bienestar propio y de los demás asociados, a través del establecimiento de una estructura organizacional que les permita generar sus propios ingresos. El desarrollo de los principios del cooperativismo a través del trabajo asociado es un esquema positivo, que genera oportunidades de vinculación laboral a quienes no tienen los medios suficientes para crear sus propias fuentes de subsistencia.

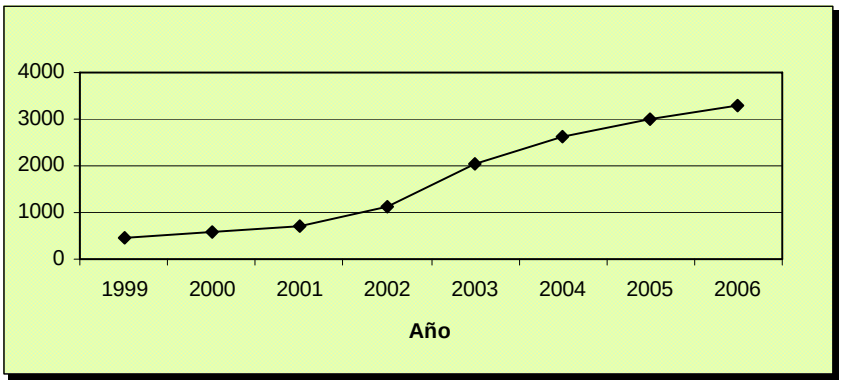
[2] Según el Decreto 4588 de 2006, articulo 5, el objetivo social de las CTA, es el de generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno, basando sus relaciones en los principios de la economía solidaria.

[3] Este tipo de cooperativas están exentas al pago del impuesto de renta y complementarios, si el veinte por ciento (20%) del excedente se destina de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

1.1 Situación actual:

En los últimos años se muestra un impulso y real crecimiento de las CTA. Entre el año 2002 y 2006 se registraron alrededor de 2.186 nuevas CTA, para 2002 eran 1.110 y para 2006 eran 3.296 (Grafico 1).

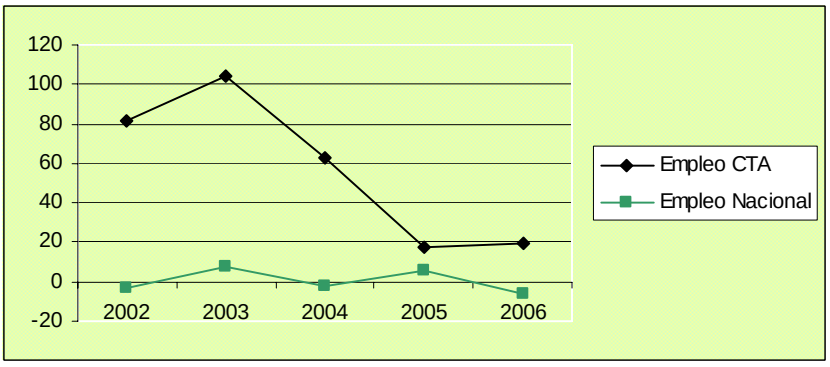
Grafico 1: Número de Cooperativas de Trabajo Asociado 1999-2006



Fuente: Los datos son tomados de Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia

Está situación también se puede observar, contrastando la tasa de crecimiento del número de asociados en las CTA la cual ha superado a la tasa de crecimiento registrada por el empleo nacional (Grafico 2).

Gráfico 2: Variación anual del crecimiento del empleo en las Cooperativas de Trabajo Asociado Vs. la tasa de crecimiento del empleo nacional



Fuente: Los datos son tomados de Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia.

Entre las posibles explicaciones al boom de CTA en los últimos años, se encuentran la reactivación de la economía colombiana y la diferencia de los costos de mano de obra asalariada contra la asociada. Está última afirmación se fundamenta en la reacción de los empresarios frente a la reforma a la seguridad social de 1993, a la que reconocen como un retroceso frente a la relativa reducción de costos laborales lograda con la Ley 50 de 1990, en la que se eliminó la retroactividad de las cesantías y la acción de reintegro. Este logro según los empresarios, se contrarresta con el aumento de las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores[4].

Es decir que los esfuerzos en cuanto a reducción de cotos y obligaciones laborales no ha sido suficiente para los empresarios, el costo de seguridad y de obligaciones parafiscales son demasiado altos comparados con otras formas de contratación, cómo el uso de las CTA o las Ordenes de Prestación de Servicios.

Es en este contexto donde Empresas Públicas y Privadas desvían el objeto social de las CTA hacia la intermediación laboral, aprovechando las diferentes exenciones que la legislación hace al sector y las características propias del trabajo asociado. Es importante tener en cuenta que la intermediación laboral es una actividad que legalmente ha sido delegada a las Empresas de Servicios Temporales, las cuales se encargan de poner en contacto a oferentes y demandantes de mano de obra, cobrando al demandante cierto porcentaje por la administración de la nómina. Sin embargo con el uso de las CTA los empresarios logran liberarse de ciertas obligaciones permitiéndole reducir sus costos laborales, pero atentando contra la calidad del trabajo.

Está situación se plasma en el documento *Hacia un balance de las Cooperativas de Trabajo Asociado*[5], el cual recoge algunas denuncias realizadas por asociados a nivel nacional. Las acusaciones están dirigidas en dos sentidos, las primeras se

[4] GARAY, Luis Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996.

[5] Este documento es presentado por la Escuela Nacional, en su publicación Ensayos Laborales 15.

concentran en el incumplimiento de uno de los principios bases del cooperativismo, el de libre asociación, es decir se exponen declaraciones de trabajadores de algunas empresas que los obligan a cambiar sus contratos de trabajo por la asociación a una cooperativa de trabajo. Otras denuncias van dirigidas hacia las exigencias de "asociados" por proteger sus derechos como trabajadores, es el caso de mujeres trabajadoras despedidas por su condición de embarazo, o el despido sin justa causa por empresas de terceros contratantes que hacen recorte de personal y no le reconocen la adecuada remuneración a los trabajadores. Para estos casos, la Corte Constitucional ha dado la razón a los trabajadores en argumento de la primacía de la realidad, es decir prima el hecho de que estos asociados mantienen una labor directa con la empresa, recibiendo órdenes de la misma con una relación de dependencia y no a través de la cooperativa como se supone debería ser.

A continuación se presentan los beneficios que trae el desarrollo de la intermediación laboral para los empresarios como posible causa de la persistencia del uso inadecuado de la figura cooperativa.

1.2 Beneficios de los empresarios:

Los beneficios recibidos por parte de los empresarios como resultado del uso de las CTA como intermediadoras laborales son expuestos en uno de los tantos Proyectos de Ley que han intentado controlar su uso inadecuado. En la exposición de motivos del proyecto de Ley 260 de 2005 se determina que una empresa ahorra entre un 12% y un 15% de lo que antes pagaban a las empresas de servicios temporales por la intermediación laboral, correspondientes a un 9% en parafiscales, más un 4% ó 5% de la comisión de administración de la nómina.

A demás de esta reducción de Costos Laborales, se deben agregar otros aspectos que se reconocen en un estudio del Observatorio del Mercado Laboral de la Universidad Externado titulado "Cooperativas de Trabajo Asociado" realizado

en 2007. En el documento se argumenta que la cifra que muestra la exposición de motivos del proyecto de Ley anteriormente mencionado es subestimada.

Entre los aspectos que se destacan como omitidos por el proyecto de ley, se reconoce el ahorro que representa para los empresarios evitar el pago de la indemnización por despido sin justa causa y el pago de cualquier otra prestación extra legal, ya que el empresario pierde sus obligaciones porque en ningún momento se presenta una situación de dependencia. Además se reconoce como un incentivo de peso la evasión del impacto que origina la negociación colectiva, es decir, a través de está figura se ejerce un efecto disciplina que se da por la imposibilidad de los asociados de crear fuerzas sindicales, ya que las cooperativas desarrollan una relación laboral diferente en donde los propietarios son los mismos trabajadores.

Se destaca también, que las bonificaciones –las cesantías para los trabajadores asalariados- y los aportes mensuales exigidos a los asociados, son embargables y no constituyen créditos privilegiados en el caso de quiebra de la CTA, es decir, estos pagos dependen del resultado económico de la cooperativa, lo que deja en manos de quienes la dirigen su retribución. Y por último, el documento destaca que este tipo de contratación permite disfrutar a terceros de las exenciones tributarias otorgadas a las CTA. Este tipo de cooperativas están exentas al pago del impuesto de renta y complementarios, si el veinte por ciento (20%) del excedente se destina de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Por lo tanto, las bondades del uso de las CTA para los empresarios en materia de costos, se presenta como primera medida, en términos de las contribuciones al Sistema General de Pensiones y Seguridad Social, segundo en materia de

Parafiscales[6] y tercero en obligaciones adicionales como el Susidio de Transporte y el Subsidio Familiar, por el despido sin justa causa, el impedimento a la negociación colectiva y la evasión del pago de Cesantías.

Estos beneficios se traducen en disminuciones en el bienestar de los trabajadores que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Diferencias salariales entre el trabajador asalariado y el trabajador asociado

Trabajador Asalariado		Trabajador Asociado (Cooperativa de Trabajo)	
Rubros	**Cantidad**	**Rubros**	**Cantidad**
Contribución al Sistema General de Pensiones	4%	Contribución al Sistema General de Pensiones	16,0%
Contribución al Sistema General de Seguridad Social en Salud	4%	Contribución al Sistema General de Seguridad Social en Salud	12,5%
Contribución al Sistema General de Riesgos Profesionales*	N.A	Contribución al Sistema General de Riesgos Profesionales	4,60%
** La contribución depende del riesgo en el que se encuentra el trabajador y puede oscilar entre 0,5% y 8,7%. En este caso se utiliza el promedio entre las dos cotizaciones (4,6%)*			
Salario Minimo	**461.500**	**Salario Minimo**	**461.500**
(+) Subsidio Transporte	55.000	(+) Subsidio Transporte	N.A
(+) Subsidio Familiar	41.535	(+) Subsidio Familiar	N.A
(-) Pensión	18.460	(-) Pensión	73.840
(-) Salud	18.460	(-) Salud	57.688
(-) Riesgos Profesionales	N.A	(-) Riesgos Profesionales	21.229
		(-)Cuota de Admon CTA*	
		(-) Parafiscales**	
Total Mensual	**521.115**	**Total Mensual**	**308.744**
		Disminución Salarial %	**-33,1**
** Algunas Cooperativas cobran Cuota de Administración, esto lesiona más los ingresos de los trabajadores asociados*			
** Si se aprueba el proyecto Ley 144 de 2007, este pago se transmitiria al trabajador asociado*			

Según esta información, la contratación de mano de obra por medio de las CTA le quita al trabajador asociado alrededor del 33,1% de su salario -destinando al pago del Sistema de Seguridad Integral-, valor que debería ser costeado en su mayoría por el empresario. La situación del asociado (que tiene una relación laboral directa

[6] Los parafiscales son, una contribución especial que deben realizar los empleadores al ICBF, Sena y Cajas de Compensación Familiar, para que estas entidades adelanten programas sociales.

con un tercero) queda en evidencia, está obligado a pagar la totalidad de los rubros al Sistema de Seguridad Integral; en muchos casos no se les reconoce el subsidio de transporte y el subsidio familiar, agregándole a esto la disminución de su ingreso por los pagos propios que ya se habían enunciado por concepto de pertenencia a la cooperativa.

Por tanto, las llamadas CTA que se dedican a la intermediación laboral, es decir, empresas con fachada de cooperativa que nada tienen que ver con los principios y características distintivos del cooperativismo -seudo cooperativas-, pagan a sus trabajadores menos del salario mínimo legal vigente y les ahorra a los empresarios aproximadamente $212.371 por cada trabajador contratado por esté mecanismo, este valor tiene en cuenta tan solo la reducción de costos por Seguridad Social y subsidios de vivienda y transporte.

A partir de este contexto, se puede llegar a la previa conclusión de que las características del trabajo asociado y los intereses de los empresarios, han llevado a que el uso inadecuado de las CTA hacia la intermediación laboral, genere asimetría a favor de los beneficios de los empresarios y en detrimento de la calidad del trabajo, profundizando con esto los problemas del mercado laboral colombiano.

El escenario es de tal controversia, que ha prendido las alarmas en varios sectores de la sociedad, por un lado, la Corte Constitucional sentenció que los particulares admitidos con carácter temporal en empresas, a través de las cooperativas, tienen los beneficios derivados de la existencia de un contrato de trabajo[7];Es decir, la Corte reconoce a los asociados enviados a empresas en calidad de trabajadores como dependientes directos, restituyéndoles ciertos

[7] Es decir, las Corte determina que a los asociados en situación de dependencia se les debe reconocer las prerrogativas salariales, de previsión, seguridad social y compensación, establecidas en el Código Sustantivo de Trabajo y no por los estatutos y reglamentos internos de cada organización. La Corte fija nuevos límites a las cooperativas de trabajo asociado. www.portafolio.com.co. Noticia publicada el 28 de Agosto de 2007.

derechos propios de la relación laboral que en realidad se presenta. No obstante, no deja de ser una solución de paso a las constantes denuncias y no algo definitivo para contrarrestar el problema, ya que existe por un lado evidencia de la existencia de CTA en la ilegalidad y por el otro, beneficios para motivan a los empresarios a seguir utilizando esta forma de contratación, como la imposibilidad de la negociación colectiva y otras obligaciones características de un contrato laboral, lo que genera la posibilidad de que está disposición no sea acatada por empresarios y CTA.

Por otro lado, el Ministro de la Protección Social reconoce que en las CTA existen casos de abuso a los derechos de los trabajadores, sin embargo destaca, que no se puede atentar contra su presencia en la economía ya que este mecanismo ha sido valido en algunos sectores del país, como es el caso del sector palmífero en el que los trabajadores obtuvieron beneficios como acceso a crédito, auxilios de fondo de solidaridad, capacitación, ahorro, compañerismo, trabajo seguro, recreación y un mayor ingreso.

Se podría pensar con esto que el caso de las CTA es complejo, ya que por un lado se encuentra la situación no deseada de intermediación laboral y por otro existe el compromiso de no desincentivar el desarrollo de las CTA, ya que en algunos sectores han resultado en una excelente solución para la situación de muchos colombianos.

En este contexto, se puede determinar que a pesar de las denuncias y el reconocimiento del problema por parte del gobierno, no se ha dado la importancia adecuada al tema, ya que se ha permitido que las CTA desarrollen actividades de intermediación laboral, posesionándose en el mercado de forma ilegal minando con esto la calidad del trabajo de muchos colombianos.

1.3 El Gobierno: Acciones solución.

El Gobierno ha establecido un marco de regulación en el que encarga al Ministerio de Protección Social y a la Superintendencia de Economía Solidaria, de la vigilancia y supervisión del sector de las CTA, con el fin principal de preservar los principios cooperativos y proteger los derechos de los asociados. El resultado de su labor puede ser analizado a través de las cifras de sus acciones de control y sanción, lo cual permitirá comprender los alcances de una de las herramientas que ha utilizado el gobierno para contrarrestar el problema de la intermediación laboral de las CTA.

Las cifras que presenta el Ministerio de Protección Social, acerca de sus acciones de control para el 2005 y 2006, en relación con las multas impuestas son las siguientes: En 2005 impuso 213 multas que sumaron 633 millones de pesos a 197 cooperativas por violar diferentes normas laborales, específicamente por ejercer la intermediación laboral aplicaron sanciones por una cuantía de 220 millones de pesos a 48 cooperativas a nivel nacional[8]. En 2006 se realizan 1.067 visitas a CTA, de estas 118 fueron sancionadas; en total se recogieron 419 millones de pesos en multas[9]. Sin embargo, las cooperativas sancionadas por intermediación laboral fueron muy pocas comparado con las que se cree realizan está actividad, de 48 casos en 2005 se sancionaron tan solo a 7 en 2006.

[8] Multan a 26 empresas por violar normas laborales con intermediación de cooperativa. www.eltiempo.com.
[9] www.minproteccion.gov.co. Boletín informativo. **20 de febrero de 2008**.

Cuadro 2. Sanciones a las Cooperativas de Trabajo Asociado entre 2005 y 2006, Ministerio de Protección Social

			Proporción	
Motivos de Sanción	**2005**	**2006**	**2005**	**2006**
Evasión Aportes Parafiscales	1	9	0,5	6,2
Intermediación Laboral	**48**	**7**	22,5	4,8
Violación SSS	**70**	**58**	32,9	**40**
No Comparencia en el Despacho	11	10	5,2	6,9
Violación Normas del Cooperativismo	4	12	1,9	8,3
Violación a Normas Laborales	24	2	11,3	1,4
Violación de Normas que la Rigen	18	16	8,5	11
Agrupadora en Seguridad Social	0	1	0	0,7
Desacato	0	9	0	6,2
No Cumplir Requerimientos	0	20	0	**13,8**
Otros	37	1	11,3	0
TOTAL	**213**	**145**	100	100

Fuente: Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia

Según las cifras, mientras el número total de CTA aumentó de 2.980 en 2005 a 3.296 en 2006, aquellas que fueron sancionadas por el Ministerio disminuyeron de 213 a 145, los casos más castigados por el MPS fueron el incumplimiento, mora y evasión al sistema de seguridad social, al igual que la violación a los regímenes y estatutos que las rigen. Se podría pensar que de un año a otro las actividades de intermediación laboral prácticamente desaparecieron, ya que el problema se redujo en un 85%, pasando de sancionar 48 CTA a 7. Sin embargo este puede ser un indicio de que el problema tiene una mayor profundidad, debido a que los asociados se preocupan exclusivamente por el pago de sus remuneraciones y prestaciones, es decir, los asociados no cuentan con los incentivos para denunciar acciones como la intermediación laboral o la violación de los valores cooperativos.

Según esto, existe evidencia de que los trabajadores denuncian las acciones relacionadas con el incumplimiento de aspectos característicos de una relación laboral asalariada, como las remuneraciones y prestaciones, lo que se puede reconocer como una falta de pertenencia de los asociados a sus cooperativas. Esta falta de pertenencia se presenta en gran medida, porque se realiza una

vinculación de los asociados sin el conocimiento adecuado de los principios y características fundamentales del cooperativismo, es decir algunos nuevos asociados se vinculan a las cooperativas solo por el requisito exigido por empresas para su contratación.

Otros aspecto que cabe desatacar, es que además de las 3.296 Cooperativas de Trabajo Asociado registradas ante la Superintendencia, apenas 2.100 reportan pagos a la seguridad social de sus afiliados, se estima que por fuera de los registros oficiales hay aproximadamente 3.000 que no están bajo el control de las autoridades.

Este es el resultado del principio básico económico, de la presencia de agentes que buscan maximizar su bienestar. Cada agente busca su beneficio, el empresario obliga al individuo a vincularse a la Cooperativa beneficiándose de las virtudes de la intermediación laboral expuestas con anterioridad y los asociados se vinculan como requisito para obtener un trabajo a pesar de tener ciertos aspectos en su contra.

El marco de regulación no logra generar los incentivos adecuados, las multas y sanciones no son lo suficientemente contundentes para desvirtuar esa situación y los organismos reguladores no tienen la capacidad suficiente para ejercer su función en el territorio nacional.

Para concluir se puede determinar que, las características propias de las CTA han propiciado los incentivos necesarios para que su uso como intermediadoras laborales se generalice en el mercado laboral colombiano, además y a pesar de que diferentes sectores de la sociedad han prendido las alarmas frente a las consecuencias de esté problema, las acciones han resultando ineficientes, lo que puede dar indicios de la permisibilidad del marco institucional que ha tolerado que está situación se profundice con el paso de los años.

2. MARCO DE REGULACIÓN

Con base al capitulo anterior, se pueden identificar ciertos aspectos sobre la actual situación de las CTA. El primero de ellos es que este sector es reconocido como una forma alternativa de organización y reinserción laboral de los trabajadores, sin embargo en la actualidad, empresas privadas y públicas, distorsionan el objeto social de las cooperativas, utilizando las características propias del trabajo asociado para obtener mayores beneficios y flexibilidad en la contratación. Estas acciones atentan contra la calidad del trabajo, ya que el asociado en primera medida se ve forzado al pago de obligaciones propias del empresario, o deja de percibir ciertas compensaciones de acuerdo a la relación laboral de dependencia que en realidad se presenta.

A pesar de que diferentes organismos de control han alertado sobre las implicaciones de esta problemática, las leyes y acciones del Estado no han sido lo suficientemente contundentes para corregir el problema.

Es decir, existen indicios para suponer que la normatividad actual del sector no ha creado los incentivos adecuados para evitar la distorsión del objeto social de las CTA, ya que ha permitido que el problema de la intermediación laboral se establezca y profundice. Para analizar adecuadamente está normatividad, es apropiado utilizar la metodología de la teoría de la regulación, teniendo en cuenta que el proceso de regulación está compuesto por las leyes, reglamentos, decretos o resoluciones, que son de dominio público y obligatorios para todos los agentes, cuyo incumplimiento puede acarrear sanciones[10]. Los elementos que conforman la normatividad de un sector, es una de las herramientas con las que cuenta el

[10] Diseño y experiencia de la Regulación en salud en Colombia. Jairo Humberto Restrepo, Sandra Rodríguez. Pág 3.

Estado para obtener determinadas conductas sociales, previamente dispuestas de acuerdo con las que se consideren necesidades socioeconómicas[11].

En este sentido, la acción de regular es definida como un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto y proviene de una entidad que no es parte directa, ni está involucrada en dicha actividad los organismos reguladores; está restricción se lleva acabo mediante el empleo de un régimen de directrices e incentivos[12]. Es decir que a través del sistema de regulación, se busca la intervención pública para restringir e intervenir en la actuación de los agentes económicos. Para el caso de las CTA, el Estado interviene formulando un compendio de leyes y otorgando ciertos poderes a unos Organismos para supervisar y controlar el comportamiento de los agentes que participan en el sector.

Con la regulación, el Estado busca corregir problemas específicos que impiden el desarrollo de los mercados o producen resultados socialmente indeseables, interfiriendo, promoviendo o persuadiendo a los agentes, con el fin de incentivar ciertos resultados y comportamientos, de modo consistente con una asignación eficiente de los recursos[13].

Se debe desatacar que la teoría de la regulación ha sido desarrollada desde dos enfoques básicos, el primero de ellos, es *el Enfoque del interés público*, el cual define a la regulación como el grupo de acciones por medio de las cuales el gobierno impide que agentes con poder sobre el mercado afecten negativamente el bienestar de la sociedad, por tanto, la regulación surge tan solo en aquellos sectores en los que es necesario eliminar distorsiones[14].El otro enfoque, *la capacidad del gobierno,* considera una serie de barreras que limitan la capacidad

[11] Derecho Económico William Leguizamón.

[12] ANZOLA GIL, Marcela. "Las Incidencias de la Globalización en la Regulación". La regulación Económica: Tendencias y Desafíos. Centro Editorial de la Universidad del Rosario. Página. 156.

[13] CASTRO, Rodrigo. Desafíos del Marco Regulatorio del Sector Salud. 2006. Publicado por el centro de investigación Libertad y Desarrollo. Página 7.

[14] Regimenes o Modelos de Regulación: Teoría y aplicaciones. Notas de Clase, Pensamiento Económico Contemporáneo.

del gobierno para ejercer eficazmente sus funciones como regulador, en este enfoque el gobierno persigue objetivos relacionados con el beneficio político de redistribuir rentas.

Teniendo en cuenta los dos enfoques y sus características, se puede determinar que para analizar el marco de regulación de las CTA de forma adecuada, el que más se ajusta es el enfoque del interés público, ya que argumenta la necesidad de regulación cuando un sector de la economía está en presencia de distorsiones.

Si se tiene en cuenta que las funciones básicas de la regulación son: el estimulo a la competencia, la protección a los usuarios, y la defensa de la legislación vigente y de los intereses del sector público[15], se puede determinar que para el caso de las cooperativas la regulación se establece principalmente para la protección a los usuarios, ya que se convierte en el mecanismo de protección de los derechos de los asociados, como herramienta para garantizar el cumplimiento de los principios cooperativos a cabalidad, y para proteger y dar impulso al sector como forma alternativa de los individuos para su vinculación a la economía.

Para analizar el estado actual del marco que regula las relaciones de las CTA, se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

1. Las instituciones o normas en las que se expresa el carácter y la función de la regulación.
2. Los organismos que cumplen esa función, quienes estructuran las relaciones entre los agentes y definen, ejecutan y vigilan el cumplimiento[16].

En este sentido se presentarán a continuación tanto el marco legal que regula a las CTA como las características principales de los organismos reguladores, resaltando principalmente la estabilidad e implicaciones para el trabajo asociado

[15] Regulación por incentivos: una aproximación al sector del gas natural en Colombia: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.
[16] Diseño y experiencia de la Regulación en salud en Colombia. Jairo Humberto Restrepo, Sandra Rodríguez.

de las diferentes disposiciones del Gobierno y los mecanismos de control con que se cuenta para realizar las acciones de supervisión y control.

2.1 MARCO LEGAL

Se presentará en esta sección de manera general el marco jurídico compuesto por leyes, decretos, circulares y proyectos de ley que han buscado regular diferentes aspectos del sistema asociativo. Esto se efectúa con el fin de analizar el enfoque de las acciones de regulación que se traducen en gran medida en los esfuerzos realizados por el gobierno, los cuales no han sido suficientes para controlar las acciones de las seudo cooperativas como intermediadoras laborales.

En primer lugar se deben establecer los aspectos principales de las dos leyes que regulan el comportamiento de las CTA, tanto con sus asociados como con la sociedad en general, la primera de ellas es la Ley 79 de 1988, la cual busca restaurar la legislación cooperativa de acuerdo a las nuevas necesidades y exigencias del entorno social y económico de la época, y la segunda es la Ley 154 de 1998 la cual da un marco legal al sector en el que se inscribe el cooperativismo, el sector de la Economía Solidaria.

2.1.1 Ley 79 de 1988

Se actualiza la legislación Cooperativa, dotando al sector de un marco propio para su desarrollo, se establecen definiciones sobre el acuerdo cooperativo y sus características y reglamentos, se crean parámetros para la organización interna de las Cooperativas y los deberes y derechos de los asociados, a demás se determinan pautas para el régimen económico, sus aportes y especificaciones de recaudo. Se instaura el Consejo Nacional Cooperativo, como un organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional.

Cuadro 3. Generalidades de la Ley 1988

Régimen de Trabajo	Inspección y Vigilancia	Prohibiciones	Sanciones
Quienes aportan el capital son al mismo tiempo los trabajadores y gestores de la empresa, por tanto el régimen de trabajo, de previsión, seguridad social y compensación, será establecido en los estatutos y reglamentos en razón a que se originan en el acuerdo cooperativo, por consiguiente no estará sujeto a la legislación laboral aplicable a los trabajadores dependientes.	Las cooperativas están sujetas a la inspección y vigilancia permanente del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, con la finalidad de asegurar que los parámetros acerca de su constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social, disolución y liquidación, se ajusten a las normas legales y estatutarias.	Se establecen restricciones a: 1. Prácticas que impliquen discriminaciones. 2. Establecer con terceros, combinaciones o acuerdos que hagan participar a estas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las cooperativas. 3. Desarrollar actividades distintas a las enumeradas en sus estatutos.	1. Llamada de atención. 2. Cobro de **multas** hasta del uno por ciento (1%) de capital social de la persona jurídica o hasta de cien **(100)** veces el salario mínimo legal mensual, respectivamente, según se trate de sanciones o entidades o a personas naturales. 3. Prohibición temporal o definitiva para el ejercicio de una o más actividades específicas. 4. Declaración de inhabilidad hasta por cien años, y 5. Orden de disolución y liquidación, cancelación de la personería jurídica.

De manera general, y para comenzar a abarcar el tema del marco de regulación, con la Ley 79 de 1988 se prohíbe a las cooperativas entre otras disposiciones, establecer con sociedades o personas mercantiles, convenios, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las cooperativas. Es está una de las primeras leyes que busca reglamentar el desarrollo de las actividades cooperativas manteniendo los principios de las mismas y su actividad jurídica, se establecen a demás incentivos negativos a través de las multas, para evitar desviaciones en cuanto al funcionamiento y cumplimiento del objetivo social de estas cooperativas, sin embargo el acelerado crecimiento del sector y las generalidades de la Ley hicieron del esquema insuficiente.

2.1.2 Ley 154 de 1998

Determina el marco legal que regula la Economía Solidaria, transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria y crea como organismo encargado de la vigilancia y supervisión del sector la Superintendencia de la Economía Solidaria, estableciendo sus funciones y mecanismos de supervisión. Se determina la estructura y objetivos de los organismos de fomento del sector como el Consejo Nacional de la Economía Solidaria y el Fondo de Fomento a la Economía Solidaria. Está Ley, establece las herramientas de la Superintendencia en materia de vigilancia y control, las cuales aplican para la observancia del comportamiento de las CTA, estas se explicarán en el apartado sobre organismos reguladores.

Cabe destacar que estas son las dos (2) principales leyes expedidas hasta 1998, las cuales ya imponen ciertos componentes esenciales para regular las acciones de las Cooperativas en general, en primer lugar, las sanciones impuestas a determinadas acciones que van en contra de los valores cooperativos y como segunda medida la reestructuración del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop) con la que se busca que
la Superintendencia de Economía Solidaria se encargue exclusivamente del proceso de vigilancia y control de las Cooperativas, teniendo en cuenta las nuevas exigencias del sector.

2.1.3 Decretos

Para determinar las disposiciones expedidas por parte del gobierno, con el fin de regular el desarrollo de las actividades de las CTA, se pueden analizar de forma general los decretos expedidos en los últimos seis años, con el fin de comprender las reglas de juego que deben cumplir las cooperativas de trabajo asociado en su relación con los asociados, con terceros y con la sociedad en general.

Teniendo en cuenta las determinaciones de los decretos (Anexo 1) relacionados con la labor de las Cooperativas de Trabajo Asociado, se pueden destacar ciertos aspectos de vital importancia que dan luces sobre la evolución y el estado actual del marco de regulación.

Lo primero que se debe reconocer es la falta de un criterio unificado para determinar la relación de los asociados y su afiliación al Sistema de Salud. Con el Decreto 1703 de 2002 se reconoce a los asociados como *trabajadores independientes* en materia de cotización, luego con el Decreto 2400 de 2002, expedido dos meses después, se establece que los trabajador asociados se deben asimilar *como trabajadores asalariados* y que por consiguiente deben acreditar su permanencia en los sistemas de pensiones y riesgos. Y actualmente el Decreto 4588 de 2006, mantiene el reconocimiento de los asociados como *trabajadores asalariados*, por lo que deben cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral. Sin embargo este decreto deja sin piso jurídico la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar (CCF)[17].

En relación a este tema, con la Circular 36 emitida por el Ministerio de Protección Social se aclara que el trabajador asociado, por considerarse al mismo tiempo trabajador y empleador respecto del Sistema de Seguridad Social Integral, es *trabajador independiente* y debe estar afiliado a salud, pensión y riesgos profesionales. Sin embargo, los trabajadores independientes no cotizan a riegos profesionales[18] y los argumentos para considerarlos independientes no son muy sólidos ya que la relación entre la Cooperativa y el asociado depende de ciertos aspectos con los cuales el asociado debe cumplir frente a este organismo y viceversa. Como última disposición en el Plan de Desarrollo 2006-2010 Ley 1151

[17] Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No 10. Cooperativas de Trabajo Asociado. 2007. Universidad Externado. Página 24.

[18] Con la expedición del Decreto 3085 de 2007, el trabajador independiente puede decidir no aportar por pensión sino solo por salud, pero para esto deben demostrar mediante declaración ante notario público que no dispone de la capacidad económica para poder aportar por salud. http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=16476&IDCompany=3

de 2007, se establece que nuevamente las CTA pueden inscribir a sus asociados a las CCF.

Este vaivén legislativo es de vital importancia, ya que da luces sobre la falta de claridad del gobierno sobre la relación entre los asociados y las cooperativas, ya que los inscribe a la figura de trabajadores independientes que no recoge la esencia de las relaciones entre asociados.

Otro aspecto destacable se presenta con la expedición del Decreto 2879 de 2004, con el cual el gobierno logra dar un gran avance en materia de regulación, ya que se aclara y organiza la diferente normatividad en cuanto a prohibiciones y sanciones a las CTA. Está herramienta se crea como señal a las cooperativas para que no continúen abusando de su figura a favor de terceros. Sin embargo, una semana después, este decreto es derogado por el Decreto 2996, el cual establece la cotización por parte de los asociados al sistema de compensación familiar, al ICBF y al SENA, con esto, el gobierno cambia su estrategia hacia el incremento de los costos laborales, con el fin de controlar el problema de la intermediación laboral, dejando en segundo lugar a las herramientas de vigilancia y control. Esta nueva disposición es declarada inexequible por parte del Consejo de Estado en virtud y defensa del carácter no laboral de las relaciones cooperativas.

Con esta determinación, la legislación en materia de regulación de las CTA permanecen sin un marco normativo claro y específico, por lo que resultan sometidas a los apartes relacionados con su labor contenidos tanto en la Ley de Cooperativas de 1988, en la ley sobre el desarrollo de las actividades de las Empresas de Servicios Temporales de 1990 y en las leyes que determinan las funciones de los organismos Reguladores.

Es dos años después con el decreto 4588 de 2006, cuando el gobierno reconoce y le da cierta solución a las alarmas sobre las seudo cooperativas, avanzando en la

formulación de un marco de regulación. Sin embargo los plazos para que las cooperativas adecuen sus regimenes de trabajo y compensaciones, se han extendido alrededor de 11 meses.

A la luz del análisis de los decretos, se puede determinar que el gobierno por un lado no tiene claridad acerca de las relaciones entre asociados. Además se observa, el interés del gobierno por utilizar estrategias de incrementos de costos con el fin de desincentivar el uso de las CTA como intermedidoras laborales, está solución es sin embargo contraproducente, ya que afecta la estabilidad económica de las CTA que desarrollan los principios de la Economía Solidaria correctamente; a pesar de declarar como inconstitucional esta estrategia, se presenta en 2007 un nuevo Proyecto de Ley que quiere imponer de nuevo estos costos.

Por último y como punto a favor de las acciones del gobierno, se debe reconocer al decreto 4588 de 2006 como un primer paso para reglamentar la actividad asociada, sin embargo se establece la necesidad de crear un marco donde se especifique la normatividad sobre cada aspecto de estructura y relaciones de las CTA, donde se determine por ejemplo un régimen de previsión o seguridad propio[19].

2.1.4 Circulares:

Las Circulares son la herramienta que tienen diferentes organismos del gobierno, en el caso de las CTA el Ministerio de Protección Social (MPS), la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Economía Solidaria, para aclarar las disposiciones del Estado en cuanto a los aspectos relacionados con sus funciones en relación con las CTA, y son utilizadas además para emitir información sobre las obligaciones de las entidades que están a su cargo.

[19] El observatorio de la Universidad Externado reconoce, que las CTA al configurar un tipo de prestación de trabajo con características peculiares, deberían tener un régimen legal o tributario.

Con la expedición de estas circulares, las entidades encargadas de la supervisión del sector cooperativo han intentado orientar su comportamiento especificando aspectos de la regulación vigente, con el fin de dar a conocer al sector las características y objetivos de la formación de una CTA. Entre las circulares, la Procuraduría General de la Nación expide una con la que reconoce el uso de las CTA como intermediadoras laborales por parte del sector privado, e invita a abstenerse de este tipo de contratación. (Anexo 2).

Por su parte, el MPS emite la Circular 67 en la cual diferencia las prácticas y características propias de las Empresas de Servicios Temporales y las CTA; luego con la circular 36 de 2007 aclara la obligación de los asociados de pertenecer al Sistema de Seguridad Integral ya que cuentan con ingresos derivados de la prestación de un servicio o de la realización de una actividad y aclara aspectos definidos en el Decreto 4588 del 27 de diciembre de 2006 señalando directrices para su cumplimiento.

La SES, emite las Circular 5, con el propósito es dar instrucciones para la aplicación de
algunas disposiciones del Decreto 4588 de 2006, de estos aspectos, se resalta principalmente, la orden de cancelar la inscripción del registro de las CTA y las Precooperativas de trabajo asociado en las Cámaras de Comercio determinando como el único registro válido el de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En general, los organismos reguladores han buscan en las últimas Circulares generar respuesta a la situación de intermediación aclarando a través de ellas aspectos como su organización, su relación con los asociados y terceros y los limites de sus operaciones, con el fin de contrarrestar las prácticas inadecuadas en materia de intermediación laboral.

2.1.5 Proyectos de Ley:

A continuación se presentan los proyectos de Ley que han sido presentados en el Congreso de la República, con el fin de controlar la situación de las seudo cooperativas.

Cuadro 4. Proyectos de Ley relacionadas con las Cooperativas de Trabajo Asociado 2005-2007

Proyecto de Ley	Asunto	Estado
80 de 2005	Regula el trabajo asociado cooperativo	Archivado
105 de 2005	Contribuciones especiales a cargo de las CTA	Archivado
269 de 2005	Regula el trabajo asociado cooperativo	Archivado
374 de 2005	Contribuciones especiales a cargo de las CTA	Archivado
2 de 2006	Regula el trabajo asociado cooperativo	Archivado
144 de 2007	Contribuciones especiales a cargo de las CTA	En tramite

Fuente: Observatorio del Mercado Laboral de la Universidad Externado.

Este cuadro nos permite observar el interés por parte de diferentes actores de controlar la problemática en la que se encuentra el sector de las CTA, reconociendo con esto la gravedad de la situación que ha originado la precarización del trabajo por medio de esta figura.

El último proyecto de Ley presentado por el Ministerio de Protección Social y que aún se encuentra en tramite en el Congreso de la República, tiene como objetivo central que las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado se incluyan en las contribuciones especiales con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y Cajas de Compensación Familiar. El proyecto define los montos que deben pagarse, autoriza a las entidades que recibirán los beneficios para sancionar a las cooperativas y precooperativas que incumplan, y por último define la manera de liquidar y pagar los aportes.

- **Críticas al Proyecto de Ley 144 de 2007**

Para analizar este proyecto de ley, se debe partir de que uno de los fundamentos de las Cooperativas de Trabajo Asociado es su diferenciación con el trabajo dependiente asalariado y es por está razón que el gobierno ha generado un marco legal en el que no se aplica ninguna regla de la relación laboral ordinaria a las relaciones entre Cooperativa y asociados. Sin embargo, con el proyecto de ley 144 de 2007, que se encuentra actualmente en trámites en el Congreso, se rompe con esta regla ya que busca aplicar normas de la relación laboral a la figura asociativa.

Esta acción da indicios de que el gobierno no ha asumido de manera coherente su compromiso de fomento y protección del sector cooperativo, y es por esta falta de claridad que acude a la imposición de los parafiscales como instrumento para desincentivar el uso de las CTA por parte de los empresarios, buscando controlar el hecho de que empresarios evadan sus responsabilidades laborales por medio de la intermediación laboral. Sin embargo está estrategia no tiene en cuenta la otra cara de la moneda, la de generar desestabilidad financiera a las Cooperativas que han venido desarrollando sus actividades según la legislación vigente y los principios de la Economía Solidaria.

Por lo tanto, a través de la estrategia de incremento de los costos laborales se ataca la distorsión de la figura cooperativa, pero no se protege ni da fomento al sector, es decir se está sacrificando un objetivo por el otro. Sin embargo está estrategia es necesaria en el contexto político en el que se encuentra el país, ya que la presencia de está evasión de responsabilidades de los empresarios ha sido denunciada por congresistas demócratas quienes exigen acciones de control para la posterior aprobación del Tratado de Libre Comercio, es decir, el gobierno por un lado responde a estas exigencias y por otro presiona la estabilidad de las CTA con la imposición de obligaciones.

Se debe reconocer además que en realidad el gobierno no está dando una respuesta a la evasión de las responsabilidades de los empresarios, ya que el imponer el pago de parafiscales no viene acompañado de una regulación adecuada que evite que este nuevo costo sea pagado por el trabajador asociado. El proyecto de ley, respetando la autonomía de cada Cooperativa, establece que la Asamblea General de cada organización definirá la forma en que los trabajadores asociados asumirán el importe de las sumas de dinero necesarias para el pago de las contribuciones especiales. Esta regla, no es muy útil en la realidad, porque ese respeto de la autonomía de la Asamblea, en la práctica se traducirá en trabajadores asumiendo el pago de los parafiscales, reduciendo aún más el monto de su compensación y generando con esto condiciones más graves de inequidad.

En conclusión, el proyecto de ley busca solucionar un problema, sin embargo está perjudicando a quienes han desarrollado el cooperativismo como medio de solución para enfrentar las limitaciones del mercado laboral y no da la claridad necesaria para que el incremento de costos laborales no se traduzca en disminución del bienestar de los asociados.

2.2 LOS ORGANISMOS REGULADORES

Los organismos reguladores, cumplen una función determinante en los resultados del marco de regulación ya que son los encargados de velar por la supervisión, control, vigilancia y sanción de las acciones realizadas por las entidades que tienen a su cargo, es decir, tienen la misión de sacar las disposiciones y normas legales del papel para hacerlas cumplir en la práctica. Por lo tanto, estos organismos deben enviar las señales necesarias para que los agentes regulados cumplan y realicen las acciones según el marco legal que regula sus relaciones, utilizando las herramientas y poderes que el Estado les otorga.

Es decir, los organismos reguladores son los encargados de la supervisión del cumplimiento del marco jurídico anteriormente expuesto, el cual busca guiar el comportamiento de las Cooperativas de Trabajo Asociado, sus asociados y los terceros contratantes. Esta supervisión actualmente es realizada por el Ministerio de Protección Social, la Superintendencia de Economía Solidaria y demás Superintendencias según el sector en que la CTA especialice sus actividades, -salud, educación, transporte, vigilancia y servicios públicos- sin embargo el siguiente análisis se concentrará en la Superintendecia de Economía Solidaria por ser la entidad que específicamente se encarga de la vigilancia del sector al que pertenecen las CTA.

2.2.1 Ministerio de Protección Social (MPS)

La función que cumple el Ministerio de Protección Social a nivel nacional es la de asegurar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y convencionales sobre el trabajo, el empleo y la seguridad integral, por lo tanto en relación con el sector de las Cooperativas, es el encargado de supervisar y aprobar el régimen de trabajo creado en los estatutos internos de cada cooperativa, con el fin de velar por el respeto de las condiciones de trabajo y seguridad social según las características propias del trabajo asociado.

Es decir, el MPS es el encargado de la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas en materia de trabajo, empleo y seguridad social, y de imponer las sanciones pertinentes ha quienes no las acaten. Estas actividades las lleva acabo en coordinación con las dependencias misionales y de apoyo del Ministerio[20], para el caso de las CTA, las funciones de vigilancia y control son realizadas en conjunto con la Superintendencia de Economía Solidaria

[20] Con el Decreto 4588 de 2006, se determina que para cumplir con la labor de Inspección y vigilancia cuenta con apoya en Universidades, o en organizaciones de carácter social, o en otras instituciones de derecho público o privado.

y las Inspecciones de Trabajo a nivel departamental[21]. Para ejercer estas funciones, el MPS cuenta con herramientas y mecanismos de sanción y control otorgados por el Estado y estipulados en la normatividad que regula el sector.

Como primera medida, se deben reconocer las acciones sancionadas por el Ministerio relacionadas con las CTA que son las siguientes:

- Actuar como intermediario o empresa de servicios temporales.
- Intervención directa o indirectamente por parte de terceros contratantes, en la organización y funcionamiento de las CTA.
- Actuar como entidades de afiliación colectiva.
- Si entidades promotoras propician la asociación de personas en forma precooperativa para obtener beneficios en su provecho lucrativo.

La realización de cualquiera de estas acciones traerá la imposición de multas diarias sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, esto también será aplicado para los usuarios o terceros beneficiarios que contraten el envío de trabajadores en misión o participen en la intermediación laboral por medio de las CTA.

Como otro mecanismo, las CTA tendrán un Régimen de Trabajo y de Compensaciones que será revisado y autorizado por el Ministerio de la Protección Social, esté régimen hará parte de los estatutos de la Cooperativa y sin su aprobación no podrá comenzar ejercer labores. Además, según el decreto 4588 de 2006 el Ministerio tiene la misión de establecer y poner en funcionamiento un Sistema de Información para las CTA, con el que se verificará tanto el cumplimiento de la afiliación de los trabajadores asociados al Sistema de Seguridad Social Integral, como el cumplimiento de las normas en materia de compensaciones y relaciones internas y con terceros.

[21] El MPS cuenta con 32 Direcciones Territorial ubicadas en las capitales de departamento y dos oficinas especiales en Barrancabermeja y Apartadó; por 185 Inspecciones de Trabajo, de las cuales 111 corresponden a Inspecciones con sede en municipios con jurisdicción sobre todos los municipios del país.

2.2.2 Superintendencia de Economía Solidaria (SES)

La Superintendencia de Economía Solidaria (SES) complementa las actividades de supervisión, vigilancia y control realizadas por el MPS. Su función es la de actuar como la entidad reguladora del sector a través de la supervisión de la actividad financiera, los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, controlando el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria (Decreto 186 de 2004).

Cabe resaltar, que las CTA entre sus actividades presentan a los usuarios opciones de ahorro y crédito, y además captan dinero de sus asociados con el fin de generar los recursos necesarios para el desarrollo y viabilidad económica de la cooperativa, por tanto las Superintendencia debe velar porque el dinero que entregan a los asociados como cuota de afiliación, aporte a la capitalización de la cooperativa y la cuota obligatoria mensual, sea usado adecuadamente según los principios del cooperativismo, en beneficio de todos.

Específicamente las acciones sancionadas en relación con las CTA son:

- Establecer restricciones a prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas o políticas.
- Establecer con sociedades o personas mercantiles, convenios, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad.
- Desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos.

Para cumplir con la supervisión y control de las acciones antes estipuladas, la Superintendencia tiene la obligación de solicitar los reportes socioeconómicos

periódicos u ocasionales de las entidades sometidas a su supervisión y garantizar que los usuarios tengan fácil acceso a ella.

Además, la Superintendencia puede realizar visitas de inspección a las entidades, examinar sus archivos, determinar su situación socioeconómica y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar para subsanar las irregularidades observadas dando trámite a las quejas que se presenten contra las entidades vigiladas.

En el ámbito de prevención, la Superintendencia emite las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento, esto se realiza cuando se han violado los estatutos internos o alguna disposición obligatoria.

Para cumplir con las funciones de sanción, la SES en el momento en que ratifica que la cooperativa comete acciones contrarias a la actividad jurídica por la que se creo, o si funcionarios o empleados autorizan o ejecutan actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, impondrá una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del Tesoro Nacional. Además las multas pueden ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma.

Según este contexto, se podría determinar que el Ministerio y la Superintendencia cuenta con ciertas herramientas de control, supervisión y sanción otorgadas por el Estado, sin embargo en la realidad el uso de las mismas no ha sido suficiente, ya que aún persiste la intermediación laboral por parte de las CTA.

2.3 Fallas del Marco de Regulación

A partir del análisis sobre el marco jurídico que determina las relaciones entre los agentes que intervienen en el sector de las CTA y los aspectos relacionados con los organismos reguladores que realizan su supervisión, se puede llegar a

establecer que el sector cuenta con ciertas herramientas para guiar el comportamiento de las CTA hacia el cumplimiento de su objeto social.

Si embargo, a la luz de la teoría de la regulación, es posible reconocer ciertas falencias en el marco de las CTA que pueden estar afectado la contundencia de las acciones por parte del gobierno y los organismos reguladores.

Según Mousgrave, Prever y Hardin[22], como primera medida se debe analizar la existencia de un *conflicto de intereses entre los funcionarios y los objetivos de la regulación*, este problema conduce a la captura de beneficios por parte de las entidades reguladas más influyentes, dejando de lado el objetivo inicial que debe ser la distribución eficiente de los recursos entre los agentes. Para el caso de las cooperativas, no se tiene evidencia de que los organismos reguladores realicen captura de beneficios, sin embargo, si es posible la presencia de una no alineación entre los objetivos de las Inspecciones de Trabajo y los objetivos de la regulación, ya que las Inspecciones de Trabajo no realizan las actividades de supervisión a cabalidad, llevando a los trabajadores a dirigirse a la Corte Suprema de Justicia en donde se han tramitado varias tutelas a favor de los asociados. Por lo tanto se presentan fallas en la aplicación de las herramientas de regulación debilitando con esto también la ejecución de los mecanismos de regulación y control.

Otro de los problemas es el de *las fallas de información*, su presencia genera que las estrategias de vigilancia y control no sean suficientes para regular el sector debido a la ausencia de información o de claridad en la misma. En el sector de las CTA se presenta esté problema ya que algunas CTA permanecen en la ilegalidad[23]. Además no se tiene correspondencia en la información sobre CTA, las cifras que presenta la Cámara de Comercio, las que han sido aprobadas por el MPS, y el número que se reportan anualmente a las Supersolidaria. Sin embargo,

[22]RESTREPO ZEA, Jairo Humberto y RODRIGUEZ ACOSTA, Sandra. Diseño y experiencia de la Regulación en salud en Colombia. Revista de Economía Institucional., Junio 2005, vol.7, no.12, p.169

[23] Una muestra de esto es la denuncia del Superintendente de Economía Solidaria quien declaró que en un foro en el Valle asistieron 700 CTA, pero solo se encontraban registradas 236, tomado del Tiempo 2007 a.

está situación puede cambiar si el MPS cumple a cabalidad con la función otorgada con el decreto 4588 de 2006, de crear un Sistema de Información del sector.

En este sentido, existe además la dificultad de realizar visitas periódicas a cada una de las CTA del país, por lo general se visita al 33% anualmente[24], y aunque es una cifra representativa no se tiene el esquema adecuado para inspeccionar a la totalidad, lo que puede hacer rentable seguir ejerciendo la intermediación.

La consecuencia de estas fallas de información, es que gobierno y organismos reguladores no conocen con certeza la magnitud del sector de las CTA, por lo tanto no se ha logrado realizar un verdadero diagnóstico que permita conocer sus necesidades y el impacto real de la intermediación, lo que origina que las políticas del sector se presenten de manera fluctuante y respondiendo de forma superficial a la problemática, sin conocer en realidad los efectos de las medidas tomadas.

Y el tercer problema es el de *la inconsistencia de las decisiones*, los gobiernos actúan en escenarios de corto plazo, que buscan eficiencias estáticas incompatibles, a demás si la regulación está a cargo de organismos en los que las normas se definen mediante votación, puede haber inestabilidad en la toma de decisiones. Esta falla se presenta en el sector de las CTA y se puede comprobar a través de varios hechos, el primero de ellos se presenta cuando el Gobierno propone de nuevo una estrategia de costos para combatir a la intermediación laboral la cual fue declarada inconstitucional hace dos (2) años. El segundo hecho es la decisión de aplazar la aplicación del último decreto que impone restricciones y acciones en materia del registro y cumplimiento de parámetros sobre los estatutos internos, lo que le ha dado flexibilidad a la disposición. Además se decide derogar uno de los decretos que generaba una estrategia en materia de control (Decreto 2879 de 2004) a las dos semanas de ser presentado y como otro hecho se encuentra la gran variabilidad en el tema de seguridad social para los

[24] Información del Ministerio de Protección Social, publicada por la página de la Presidencia de la República.

asociados el cual demuestra que aún no se tiene claridad en las características del trabajo asociado.

Estás inconsistencias generan que se disminuya la efectividad de las políticas y acciones futuras del Estado produciendo la perdida de credibilidad en las mismas, perdiendo la efectividad del cumplimiento de los objetivos de la regulación, es decir de intervenir y restringir en las acciones de los agentes.

En este contexto, se puede reconocer que el sector de las CTA presenta grandes inconvenientes para lograr generar una política pública adecuada que evite el uso de la figura cooperativa en la intermediación laboral. Por un lado se encuentra el choque de intereses, primera medida porque se reconoce la importancia del cooperativismo como forma de organización productiva alternativa para la sociedad, pero por otro lado el gobierno necesita controlar el tema de la intermediación para evitar inconformismos por presencia de dumping laboral en materia de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. El resultado de esta situación es el reciente impulso en el Congreso de la estrategia de incremento de costos laborales por medio del último Proyecto de Ley, que afecta la estabilidad de las CTA que han cumplido cabalmente con los principios cooperativos, castigando entonces a quienes han hecho bien la tarea, y generando con esto una nueva inestabilidad en la regulación, ya que esta estrategia fue reconocida con anterioridad como inexequible.

Se debe agregar a esto, que las medidas de inspección y sanción no han presentado la consistencia necesaria, causa principalmente de la falta de información, de incentivos a la legalización de las CTA y de una capacidad estructural adecuada de los organismos de control; además del desinterés de los asociados por denunciar el uso de las CTA como intermediadoras laborales a pesar de las condiciones negativas que está figura les representa.

Se identificaron entonces, problemas en la totalidad de los componentes del marco de regulación del sector, tanto en la legislación, los organismos reguladores y los incentivos de los agentes. En esta medida el gobierno debe enfocar sus esfuerzos en primera medida en la creación del sistema de información a cargo del MPS lo que generará las herramientas adecuadas para el establecimiento de políticas acorde a las necesidades del sector.

Como otro aspecto importante, el gobierno debe generar los incentivos adecuados a la legalización de las CTA y ha la capacidad de injerencia a nivel nacional de las Inspecciones de Trabajo. Además, el marco legal debe permitir en el futuro, el reconocimiento de la figura de las CTA como prestadoras de trabajo respetando la esencia de la estructura de la asociación en materia de afiliación al sistema de seguridad social.

En esta medida, se abre un amplio espacio para posteriores estudios que a través del uso de teorías económicas y del derecho, profundicen en la problemática del sector y en las

estrategias para el mantenimiento de está forma de organización en la economía, dirigiendo el campo de análisis por ejemplo hacia la determinación de las consecuencias de una política de incremento de costos laborales como mecanismo de regulación del Gobierno o el estudio de medidas exitosas en otros países que han evitado la desviación del objeto social de las cooperativas.

La importancia de continuar con el análisis del sector es que las CTA son una forma de organización alternativa, que ofrece a los colombianos bienestar y un campo de desarrollo productivo, el hecho que se desvirtúe el objeto social de las CTA vulnera ese bienestar, y es en esta medida que todo esfuerzo que de luces para solucionar el problema es de vital importancia.

CONCLUSIONES

- El sector de las Cooperativas de Trabajo Asociado presenta incentivos determinantes hacia el desarrollo de la intermediación laboral, para contrarrestar la situación, el gobierno brinda un marco de regulación que estipula entre otros aspectos, las funciones de control y sanción de los organismos reguladores. Sin embargo la ejecución de estas funciones no han logrado el impacto esperado frente al problema de la evasión de responsabilidades laborales por medio de la figura cooperativa.

- En este sentido, se identificó que la situación se presenta principalmente por la incapacidad de los organismos reguladores de alinear los objetivos del marco de regulación con las acciones de las Inspecciones de Trabajo de todo el país. Si se corrige esta incapacidad dirigiendo directamente su labor a la atención y solución de las denuncias de los asociados, se logrará el impacto esperado de los mecanismos de sanción en el sector de las CTA, por lo tanto el gobierno deberá fortalecer este medio de intervención aprovechando aspectos como la presencia de las inspecciones de trabajo en todo el país.

- Se debe reconocer además, la importancia de que el gobierno genere los recursos necesarios de apoyo al Ministerio de Protección Social en su tarea de crear un sistema de información sobre el sector de las CTA, evitando dilatar las inversiones necesarias en esta materia. Con esta medida se logrará contrarrestar las distorsiones actuales de información entre las entidades que se relacionan con el sector, permitiendo con esto, conocer la situación real de la relación entre cooperativas y asociados. Este sistema de información debe concentrarse en aspectos determinantes que afecten el bienestar de los trabajadores, como el sistema de compensaciones, las bonificaciones y la afiliación al Sistema de Seguridad Social.

- Entre las falencias del marco de regulación del sector de las CTA, se identifica la presencia de cierta inestabilidad en las disposiciones tomadas por el gobierno, que se profundizan con la posible aprobación del último Proyecto de Ley que es actualmente discutido en el Congreso, el cual había sido planteado y declarado inexequible con anterioridad. Este Proyecto de Ley presenta una estrategia de control de la intermediación por medio de un incremento de los costos laborales en las CTA. La estrategia debe ser replanteada de tal forma que se tengan en cuenta, tanto las consecuencias que esta clase de política genera en las Cooperativas que realizan sus funciones siguiendo los principios de la Economía Solidaria, como los mecanismos de aplicación adecuados que orienten la disposición hacia el cumplimiento efectivo de los objetivos de control de la intermediación.

- En relación a la afiliación de los asociados al Sistema de Seguridad Social, se ha presentado un vaivén legislativo, que genera indicios acerca de la falta de claridad acerca de la relación entre cooperativa y asociado por parte del gobierno. En este sentido se debe generar un esquema de afiliación propio que refleje la relación del trabajo asociado.

BIBLIOGRAFIA

ANZOLA GIL, Marcela. “Las Incidencias de la Globalización en la Regulación”. En: LIZARAZO RODRÍGUEZ, Liliana, *et al*. La regulación Económica: Tendencias y Desafíos. Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario. 2004.p.154-190.

BESOAIN MORENO, Agustín. La Corte fija nuevos límites a las cooperativas de trabajo asociado. Publicado en: Periódico Portafolio. 28 de Agosto de 2007.

CASTRO, Rodrigo. Desafíos del Marco Regulatorio del Sector Salud. Publicado por el centro de investigación Libertad y Desarrollo, 2006.

Cooperativas de Trabajo Asociado**/** Boletín del Observatorio del Mercado Laboral y la Seguridad Social. No 15. Bogotá: Universidad Externado, 2007.

GARAY**,** Luís Jorge. “Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996”.
Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrilatina/001.htm. Búsqueda realizada el 15 de Abril de 2008

Hacia el balance del as Cooperativas de Trabajo Asociado/ Ensayos Laborales. No 15 Medellín: Escuela Nacional, 2007.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL**.** Cartilla de Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, Segunda Edición.
http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/library/documents/DocNewsNo16867DocumentNo6562.PDF (Citado en 18 de Febrero de 2008)

Multan a 26 empresas por violar normas laborales con intermediación de cooperativa. Publicado en el Periódico el Tiempo.

Regulación por incentivos: una aproximación al sector del gas natural en Colombia: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

RESTREPO ZEA, Jairo Humberto y RODRIGUEZ ACOSTA, Sandra. Diseño y experiencia de la Regulación en salud en Colombia. Revista de Economía Institucional., Junio 2005, vol.7, no.12, p.165-190. ISSN 0124-5996

ANEXO 1 Generalidades de Decretos acerca de las Cooperativas de Trabajo Asociado

ÓRDENES	ASUNTO	SANCIONES
1703 de 2002	Se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El asociado cotizará con el sistema establecido para los trabajadores independientes de acuerdo a los criterios del decreto, sin obligatoriedad a vincularse al sistema de riesgo y de pensiones.	
1934 de 2002	Prohibición de las CTA para actuar como agrupadoras para la Afiliación al Sistema de Seguridad Social. Deben cumplir requisitos de constitución avalados por el Ministerio de Trabajo. El asociado debe registrase tanto en el régimen de pensiones como en el de riegos profesionales.	
2400 de 2002	Si la Superintendencia de Economía Solidaria a identificado algún causal de disolución para entidades solidarias como: 1. Incapacidad o imposibilidad de cumplir el objeto social por el cual fue creada. 2. Porque los medios que empleen para el cumplimiento de sus fines o porque las actividades que desarrollan son contrarias a la ley, a las buenas costumbres o al espíritu del cooperativismo. Se tendrá un plazo hasta de seis meses para corregir la causal de disolución respectiva. Si esto no se cumple, la Superintendencia de la Economía Solidaria su disolución.	Disolución de la cooperativa o precooperativa por parte de la SES.
2879 de 2004	Este decreto va dirigido a la persona natural o jurídica que sin contar con autorización legal, intermedie mano de obra temporal o suministre trabajadores en misión en beneficio de terceros. Solo las personas jurídicas que tengan como único objeto social la prestación de servicios temporales, y que hayan obtenido autorización de funcionamiento por parte del MPS. Ley 50 de 1990 articulo 72. **Prohibiciones:** Suministro de mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o la remisión de trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio, ejecutados en las instalaciones o con los elementos o medios de trabajo respecto de los cuales el usuario o tercero beneficiario ejerce control o tiene la disposición a cualquier título.	* Serán sancionadas con la prohibición temporal o definitiva para el ejercicio de una o más actividades específicas o la orden de disolución de la Cooperativa con la correspondiente cancelación de la personería jurídica. (Artículo 154 de la Ley 79 de 1988) * Igualmente, serán sancionados los usuarios o terceros beneficiarios que contraten estos servicios. Decreto 24 de 1998. * Las funciones de control corresponden a la Supersolidaria o a la Superintendencia competente en razón de la actividad desarrollada, o al MPS quienes deben adelantar investigaciones tendientes a determinar la existencia de prácticas prohibidas

	Si los cooperados o asociados reciben instrucciones u órdenes del usuario o tercero beneficiario del servicio a la manera propia de un empleador. Adicionalmente, para las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado se verificará el cumplimiento de las características de autogestión, autonomía administrativa, democracia, manejo de los medios materiales de labor y participación. Se determina que las CTA y precooperativas quedan obligadas a pagar aportes parafiscales al Sena, ICBF y CCF. Tendrá como base para liquidar: los aportes, las compensaciones ordinarias permanentes y las que en forma habitual y periódica reciba el asociado.	y no autorizadas; al determinar la conducta irregular los inspectores de trabajo procederán a imponer las sanciones establecidas, tanto a las CTA como a los usuarios. * Si la CTA desarrolla estas actividades previa investigación sumaria, será sancionada por parte de la Supersolidaria o el MPS, con las sanciones previstas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998.
2996 de 2004 *Deroga el decreto 2879*	Se mantiene la obligatoriedad de los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social: Salud, Pensión, Riesgos Profesionales y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar.	Lo relativo a vigilancia, control y sanciones de las CTA se elimina de la legislación.
3555 de 2004 *El decreto 2996 y por tanto el 3555 de 2004 son declarados inexequibles*	Se modifica el Decreto 2996 de 2004. Las disposiciones del mismo empezarán a regir a partir del 1° de enero de 2005, en relación con las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. Sin embargo, el Consejo de Estado, en virtud de lo establecido en la sentencia C-211 de la Corte Constitucional del año 2000 y la Ley 79 de 1988, establecen el carácter no laboral del acto cooperativo, por lo tanto el decreto 2996 que imponía un tributo parafiscal se declara inexequible, ya que la obligación de efectuar los aportes al SENA y al ICBF surge en virtud del vínculo laboral existente entre empleador y trabajador y el salario es la base sobre la cual debe calcularse el respectivo aporte.	
4588 de 2006 *Se tendrá un plazo máximo de seis (6) meses, contado a partir de la vigencia del presente decreto, para adaptar sus estatutos, el Régimen de Trabajo Asociado y el Régimen de Compensaciones*.	* Aclara el objeto social de las CTA * Obliga a las CTA a especializarse en el sector en donde prestan sus servicios y a venderlos bajo la modalidad de tercerización. * Se reconoce la posibilidad de contratar con terceros la producción de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios, siempre que respondan a la ejecución de un proceso total en favor de otras cooperativas o de terceros en general, cuyo propósito final sea un resultado específico. También podrán contratarse en forma parcial o por subprocesos, siempre atados al resultado final. * Relación asociado-CTA: Regulada por la legislación cooperativa, los estatutos, el Acuerdo Cooperativo y el Régimen de Trabajo Asociado y de Compensaciones. Asociados Deberán certificarse en curso básico de economía solidaria, impartido por DANSOCIAL. * El acuerdo de Trabajo Asociado obliga al asociado a cumplir con los Estatutos, el Régimen de	**Mecanismos de control:** * Las CTA que operan en los sectores de salud, transporte, educación y servicios públicos deberán registrarse en la respectiva Superintendencia. * Las labores de inspección y vigilancia realizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás, será acompañada por el Ministerio de la Protección Social, que efectuará la inspección y vigilancia sobre la regulación y condiciones de trabajo desarrollado por los asociados. * Los inspectores de trabajo y seguridad social

	Trabajo y de Compensaciones. * El asociado que sea enviado por la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado a prestar servicios a una persona natural o jurídica, según su prohibición, se considerará trabajador dependiente de la persona natural o jurídica que se beneficie con su trabajo. * La CTA deberá ostentar la condición de propietaria, poseedora o tenedora de los medios de producción y/o labor. **Prohibiciones:** * No podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes. En este caso el tercero, será solidariamente responsable por las obligaciones económicas que se causen a favor del trabajador asociado. * Solo podrán afiliar al Sistema de Seguridad Social Integral a sus trabajadores asociados y no podrán actuar como asociaciones o como agremiaciones para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social. * Sancionadas: entidades promotoras que, con e pretexto de propiciar la asociación de personas en forma precooperativa, las utilicen en provecho lucrativo de si mismas, serán sancionadas. * El Régimen de Trabajo y de Compensaciones que será revisado y autorizado por el MPS. *La CTA será responsable de los trámites administrativos necesarios para realizar el proceso de afiliación y el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, mientras dure el contrato de asociación, lo cuál	atenderán las reclamaciones que se presenten en relación con el cumplimiento de las obligaciones generales de las CTA. * El MPS y la Superintendencia para sus gestiones de inspección y vigilancia podrán apoyarse en Universidades, o en organizaciones de carácter social, o en otras instituciones de derecho público o privado. **Sanciones** * Toda CTA que desarrolle actividades que sean contrarias a su naturaleza, previa investigación será sancionada por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria, o la Superintendencia competente * El MPS, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas diarias sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. De conformidad con lo previsto en la ley 50 de 1990, esto también será aplicado para los usuarios o terceros beneficiarios. * El reconocimiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo asociado corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria, en los términos del artículo 15 de la Ley 79 de 1998[25] y a las demás

[25]El reconocimiento de personería jurídica se hará con base en los siguientes requisitos:
1o. Solicitud escrita de reconocimiento de personería jurídica.
2o. Acta de la asamblea de constitución.
3o. Texto completo de los estatutos.
4o. Constancia de pago de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de los aportes iniciales suscritos por los fundadores, expedida por el representante legal de la cooperativa, y
5o. Acreditar la educación cooperativa por parte de los fundadores, con una intensidad no inferior a veinte (20) horas.

	debe ser previsto en su presupuesto; los estatutos deberán contener la posibilidad de que la cooperativa contribuya con el asociado en el pago de los aportes. * El plazo para ajustar los estatutos y reglamentos de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4588 de 2006, vence el 27 de junio de 2007	Superintendencias que vigilen y controlen la actividad especializada de estas. **Sistema de Información:** * El MPS, creará y pondrá en funcionamiento un Sistema de Información para las CTA, con el que se verifica el cumplimiento de la protección a los trabajadores asociados en materia de Seguridad Social Integral.
Decreto 1466 de 2007	Se crea la Comisión Intersectorial para promover la Formalización del trabajo decente en el Sector Público, especialmente en relación con la contratación de personal a través de EST y CTA. Coordinar, orientar y recomendar las normas, medidas y herramientas necesarias, tendientes a lograr el acceso de las personas a la Administración Pública mediante condiciones que garanticen un trabajo decente. Hacer seguimiento sobre la implementación de las medidas.	
Decreto 2417 de 2007	Plazo para adecuar los estatutos y regimenes de trabajo y compensaciones hasta el 30 de septiembre de 2007.	
Decreto 3758 de 2007	Se amplia el plazo hasta el 30 de Mayo de 2008.	

ANEXO 2 Generalidades de Circulares relacionadas con las Cooperativas de Trabajo Asociado

CIRCULAR	ASUNTO
Circular 022 de 2005 Procurado General	Expone algunos puntos sobre el marco institucional del cooperativismo, amparado en la Constitución Colombiana y otras Leyes, a demás reconoce la existencia de hechos que han desvirtuado el desarrollo de las actividades solidarias desarrolladas por las CTA hacia la intermediación laboral y su uso como mecanismo de reducción de costos de los empresarios a través de la no aplicabilidad del Código Sustantivo de Trabajo. Invita a los servidores públicos a abstenerse de celebrar o ejecutar contratos con CTA, que tengan por objeto desconocer una relación laboral y con ello realizar actos de intermediación laboral. En caso de que esto no se cumpla, este organismo de control iniciará los procesos disciplinarios correspondientes.
67, de Agosto de 2007 MPS, SES	Esta circular aclara la distinción entre las CTA y las empresas de servicios temporales EST, con el fin de contrarrestar el desarrollo inapropiado del objeto social de las CTA. Entre las principales diferencias se encuentran: * El objeto social: las CTA son empresas sociales que de forma autogestionaria cubre las obligaciones comerciales con sus clientes, las EST tienen como objeto social la intermediación enviando trabajadores en misión. * Las CTA son propietarias, poseedoras de los medios materiales de trabajo; para las EST, la dueñas de los medios de producción es la empresa usuaria del servicio. * Las CTA tiene autonomía administrativa sea cual sea su actividad económica, la EST al enviar a sus trabajadores en misión delega la autoridad. * Las CTA no pueden actuar como intermediadoras laborales enviando trabajadores en misión, pues desnaturalizan la actividad empresarial cooperativa de trabajo asociado, a demás no están autorizadas pues para ello se requiere cumplir con las normas establecidas en la legislación laboral y tener objeto social único y exclusivo para está actividad, esto se establece la Ley 50 de 1990. * Las relaciones de trabajo en las CTA están reguladas en los regimenes de trabajo, previsión, seguridad social y compensaciones, creados según las necesidades propias de la cooperativa, sin embargo deben estar registrados ante el MPS previo al inicio de la ejecución del acuerdo cooperativo de trabajo asociado. Los trabajadores vinculados a las EST regulan sus relaciones laborales por el Código Sustantivo de Trabajo y demás normas. * Las CTA no pueden actuar como agrupadoras para la afiliación colectiva ante las EPS, se debe demostrar de forma efectiva la condición de asociado de la persona vinculada. * Les está prohibido realizar acuerdos con sociedades que las hagan participar directa o indirectamente de los beneficios o prerrogativas que las leyes les otorguen a las entidades del sector solidario (Ley 79 de 1988 y Ley 454 de 1998). * Las CTA no pueden ser utilizadas como EST para lograr beneficios tributarios en beneficio de terceros.

12, de Abril de 2007 Superintendencia de Subsidio Familiar	El decreto 4588 dejó sin piso jurídico la afiliación a las CCF por parte de sus asociados, con está circular la Superintendencia del Subsidio Familiar instruye a las cajas de compensación familiar que se abstengan de afiliar a las CTA que quisieran cobijar bajo el régimen del subsidio familiar a sus asociados. El Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 contiene un aparte que permite la extensión de los beneficios de las cajas de compensación a las CTA: los estatutos de la CTA deberá contener la afiliación al Sistema de Previsión Social incluido el de compensación y el pago de los aportes respectivos de acuerdo con lo dispuesto en la ley para el sector dependiente" Por esto la Superintendencia expidió la Circular Externa 0017 de 2007, mediante la cual suspendió la instrucción que había impartido a través de la Circular 12 antes mencionada, "…hasta tanto se consolide la expedición del Plan nacional de Desarrollo…
5 de Junio de 2007 **SES**	El propósito es dar instrucciones para la aplicación de algunas disposiciones del Decreto 4588 de 2006. * Las CTA y las PCTA tienen como objeto social generar y mantener trabajo digno y sustentable. Sería incorrecto que, desconociéndose este principio, incursionen en el mercado enviando trabajadores en misión o para suplir trabajadores en entidades públicas o en empresas privadas, ya que no se estaría generando trabajo como lo dispone el Decreto 4588 de 2006. * Las CTA o las PCTA puede ser multiactiva o integral, dependiendo de los servicios que otorgue a los asociados, es decir, pueden tener varias secciones para atender distintas necesidades (crédito, consumo, asistencia técnica, etc.) o actividades integrales (crédito educativo, capacitación, educación). Manteniendo el carácter de especializadas que tienen todas las CTA y las PCTA en relación con el trabajo. * Cuando las CTA y PCTA contraten con terceros la prestación de servicios, deben tener en cuenta que dicha contratación tiene como propósito final obtener resultados con plena autonomía en procesos o subprocesos, ejemplo: consulta externa, pagaduría, archivo, etc.**;** y se debe precisar en los estatutos, la actividad socioeconómica o instrumental que desarrollarán para terceros. * La Superintendencia de la Economía Solidaria ordenará la cancelación de la inscripción del registro de las CTA y las PCTA en las Cámaras de Comercio, a todas las organizaciones, dado que a partir del 28 de junio de 2007, el único registro válido es el de la Superintendencia de la Economía Solidaria.
36 de Junio de 2007 **MPS**	Busca aclarar aspectos definidos en el Decreto 4588 del 27 de diciembre de 2006 y señalar directrices para su cumplimiento. * Cuando el Decreto 4588 de 2006, en su artículo 5°, hace referencia a que el objeto social de las CTA y PCTA es generar y mantener trabajo para los asociados, necesariamente debe entenderse que las condiciones y regulación interna del trabajo deben sujetarse a al reconocimiento del trabajo decente como un objetivo global, es decir que, todos los hombres y mujeres del mundo aspiran a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. XVI Reunión Regional Americana de la OIT * Dentro del modelo actual de seguridad social, quienes cuentan con ingresos derivados de la prestación de un servicio

	o de la realización de una actividad, aunque no se trate de relación laboral, como es el caso de los trabajadores asociados, deben estar afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral, sin que exista en la legislación vigente la posibilidad de omitir alguna de tales coberturas. * El trabajador asociado, por tratarse de persona que es simultáneamente “trabajador” y “empleador”, respecto del Sistema de Seguridad Social Integral, es trabajador independiente, y como tal, es responsable de la totalidad de los aportes, sin que ello impida que los mismos asociados en Asamblea General puedan prever en sus estatutos, la manera como realizarán apropiaciones o destinarán partidas presupuéstales para cubrir los aportes que deben realizarse a la seguridad social.