

**COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO EN COLOMBIA A LA LUZ DEL  
DECRETO 2025 DE 2011**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**BOGOTÁ D.C.**

**2012**

**COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO EN COLOMBIA A LA LUZ DEL  
DECRETO 2025 DE 2011**

**Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado**

**MARÍA ADELAIDA DURÁN ORTEGA**

**LINA MARÍA LEAL VERGARA**

**ALEJANDRO CASTELLANOS LÓPEZ.**

**Director de Trabajo de Grado.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**BOGOTÁ D.C.**

**2012**

## ABSTRACT

**Keywords:** Cooperative association, labor law, employers, workers' rights.

*In the last twenty years, many employers in Colombia have abused of the Cooperative system, this, in order to reduce the fees of the manufacturing process in their own activities, affecting the cooperative workers' rights.*

*The wrong use of the cooperative association pressed the government to strongly regulate the cooperative system, which was accomplished with the Legislative Decree 2025 of 2011.*

## NOTA DE ADVERTENCIA

*“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.*

## CONTENIDO

### CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

- |   |        |
|---|--------|
| 1. <u>Planteamiento del problema</u>                                    | Pg. 6  |
| 2. <u>Ubicación de la problemática</u>                                  | Pg. 11 |
| 3. <u>Evolución de las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia</u> | Pg. 13 |

### CAPÍTULO II DESARROLLO

- |  |        |
|--|--------|
| 1. <u>Expedición del Decreto 2025 de 2011 como respuesta del Gobierno frente al uso ilegal de las CTA en el país</u>   | Pg. 23 |
| 1.1. <u>Aportes del Decreto</u>  |        |
| a) <u>Esclarecimiento de conceptos</u>   | Pg.24  |
| b) <u>Sistematización de Conductas Prohibidas</u>  | Pg. 28 |
| a) <u>Conductas prohibidas de naturaleza jurídica</u>  | Pg. 28 |
| b) <u>Conductas prohibidas de naturaleza económica</u>   | Pg. 31 |
| c) <u>Reglamentación de Sanciones</u>  | Pg. 36 |
| 2. <u>Evolución jurisprudencial que demuestra cómo el uso irregular de las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia llevó al Gobierno Nacional a reglamentarlas con severidad a través del Decreto 2025 de 2011.</u> | Pg. 38 |
| a) <u>Jurisprudencia de la Corte Constitucional</u>  | Pg. 39 |
| b) <u>Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia</u>   | Pg. 45 |
| 3. <u>Influencia que el TLC con Estados Unidos tuvo sobre la reglamentación de las Cooperativas de Trabajo Asociado por parte del Gobierno a través de la expedición del Decreto 2025 de 2011.</u>                       | Pg. 47 |
| 4. <u>Consideraciones legales en relación con el Decreto 2025 de 2011</u>  | Pg. 50 |

a) <u>Legalidad de las facultades jurisdiccionales dadas por el Decreto a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.</u>	Pg. 52
b) <u>¿Las excesivas multas podrían ser confiscatorias?</u>	Pg. 56
c) <u>¿Con la nueva norma se violan los derechos constitucionales de solidaridad y de asociación?</u>	Pg. 58

**CAPÍTULO III**  
**CONCLUSIONES**

# CAPÍTULO I

## INTRODUCCIÓN

### **1. Planteamiento del problema**

*¿Fue el Decreto 2025 de 2011 una respuesta jurídicamente contundente del Gobierno Nacional para frenar el uso irregular de las Cooperativas de Trabajo Asociado en el país?*

En junio del año 2011, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social (MPS), hoy Ministerio del Trabajo, expidió el Decreto 2025 de 2011, buscando tener un régimen laboral más estable en el país, esto es, un sistema jurídico que garantice y proteja los derechos de los asociados en Colombia en el marco de las Cooperativas de Trabajo Asociado, en adelante CTA; otra causa de la expedición de ésta norma es la influencia del Gobierno de Estados Unidos en relación con la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Colombia. En materia de CTA se ha evidenciado un desbordado crecimiento en el uso de éstas, para fines contrarios a los pretendidos por las normas, tales como la evasión de contratación laboral directa, afectando los derechos de los trabajadores. Así pues, se analizará si el régimen consagrado en el mencionado Decreto resulta ajustado a derecho, y si resultó ser una respuesta jurídicamente efectiva y suficiente para afrontar la crisis social derivada del uso irregular de las CTA que consideramos se ha venido dando en el país.

---

<sup>1</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Ahora bien, para poder analizar la problemática que nos ocupa es necesario abordar los principales antecedentes de la figura de las CTA en Colombia y las condiciones sociales y jurídicas que llevaron al Gobierno Nacional a expedir el Decreto 2025 de 2011.

La normatividad laboral en Colombia propende por una especial protección del trabajador y de sus derechos fundamentales<sup>2</sup>, uno de los efectos de esa particular orientación es, por ejemplo, la consagración en nuestro ordenamiento jurídico del principio que considera las normas laborales como de orden público<sup>3</sup>. No obstante, es claro que en las relaciones laborales el trabajador se encuentra en una situación de dependencia respecto a su empleador, pudiendo considerársele como la parte débil de dicho vínculo<sup>4</sup>; esto ha llevado a que en la práctica algunos empleadores se aprovechen de ello para hacer simulaciones y aparentar situaciones no concordantes con la realidad, que los trabajadores se ven obligados a soportar por la dependencia económica que tienen de su empleador, al igual que por los altos niveles de desempleo imperantes en nuestro país, todo esto en detrimento de sus derechos mínimos, e incluso de sus derechos constitucionales<sup>5</sup>.

---

2 Artículo 1°, Código Sustantivo del Trabajo, Legis, 2012.

3 Cfr. ACKERMAN, Mario E, TOSCA, Diego M y Maza Miguel A., *Los Principios en el Derecho del Trabajo*, en ACKERMAN, Mario E., Op. Cit. P. 351, 352, 353, 355. El principio de irrenunciabilidad de los derechos implica una prohibición a la renuncia, no sólo de todos los derechos adquiridos por parte del trabajador, sino que es también una garantía en la negociación, que prohíbe renunciar a la aplicación de normas, de tal forma que toda renuncia del empleado a alguno de los derechos mínimos consagrados en la Ley, se considera como inexistente, lo cual es una limitación a la autonomía de la voluntad privada en el marco de las relaciones laborales, y en últimas, es la manera de preservar el orden público laboral.

4 Cfr. RAMÍREZ BOSCO Luis, SALA FRANCO, Tomás y RASO DELGUE Juan, *El Derecho del Trabajo*, en ACKERMAN, Mario E. Op. Cit. P. 56 y 57.

5 RAMÍREZ BOSCO Luis, SALA FRANCO, Tomás y RASO DELGUE Juan, en ACKERMAN, Mario E. Op. Cit. P. 27 y 28, 32, 33 y 34. Se han creado nuevos “modos de trabajar” con los cuales algunos trabajadores han quedado excluidos de la protección de las normas laborales, por lo cual, algunos juristas han manifestado que éste tipo de situaciones han desnaturalizado el derecho laboral y los derechos de los trabajadores, al vulnerar de manera indiscriminada los preceptos normativos que pretenden proteger al trabajador y a su familia, eliminando todas sus garantías. Así, muchas de las normas del derecho laboral no tienen respuesta para algunos de los fenómenos que se presentan en la realidad, toda vez que no evitan el fraude de los operadores de las relaciones de trabajo.

Para evitar este tipo de situaciones, existe en el país el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades y el llamado principio de “contrato realidad”<sup>6</sup>, los cuales implican la declaración de la existencia de una relación laboral, y todo lo que ella incluye, aun cuando esté pactada una modalidad contractual diferente. Lo anterior aplica siempre que se demuestre la existencia de los tres elementos que, según la normatividad y la jurisprudencia, configuran una relación de tipo laboral<sup>7</sup>, a saber, la prestación personal del servicio<sup>8</sup>, la remuneración<sup>9</sup>, y lo más representativo del contrato de trabajo, la subordinación<sup>10</sup>.

Ésta práctica ha llevado a que muchos empleadores simulen relaciones contractuales con sus subordinados, con la finalidad de disminuir el costo de las obligaciones pecuniarias que hacen parte del contrato de trabajo, así como para reducir el complejo manejo de la nómina, siendo esto posible mediante la contratación de personal a través de figuras como las CTA, en las cuales los asociados aparentemente están vinculados por voluntad propia, cuando en realidad se ha evidenciado que en muchos de los casos,

---

6 Constitución Política de Colombia, básica Vigésimatercera Edición, Leyer, artículos 1 y 53; Código Sustantivo del Trabajo, artículos 23 y 24. Cfr. RAMÍREZ BOSCO Luis, SALA FRANCO, Tomás y RASO DELGUE Juan, en ACKERMAN, Mario E. Op. Cit. P. 122 y 123. La relación de trabajo podrá ser declarada por el Juez Laboral cuando se demuestre la existencia de un contrato laboral, lo que implica para el trabajador la posibilidad de recibir todos los derechos que tiene en virtud de ese vínculo, es decir, las prestaciones sociales, la indemnización por despido sin justa causa, el pago compartido de los aportes a seguridad social, entre otros.

7 Código Sustantivo del Trabajo, artículo 23, numeral 2º, Legis, 2012.

8 Cfr. VALDÉZ SÁNCHEZ, Germán G. *Comentarios al régimen laboral individual colombiano*, Primera Edición, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1984. P.7

9 Cfr. VALDÉZ SÁNCHEZ, Germán G. *Comentarios al régimen laboral individual colombiano*, Primera Edición, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1984. P.10 y SUPLIOT, Alain. *Derecho del Trabajo*, Primera Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2008. P.111-112.

10 Cfr. FLUVIA ALIMENTO, Jorgelina, *La Dependencia Laboral*, en ACKERMAN, Mario E., Op. Cit. P. 145 y 146 y RAMÍREZ BOSCO Luis, SALA FRANCO, Tomás y RASO DELGUE Juan, en ACKERMAN, Mario E. Op. Cit. P. 55.

la modalidad contractual es simulada con mala fe<sup>11</sup>, a sabiendas del desconocimiento de los derechos del trabajador, desprotegiéndolo en virtud de la exclusión de la aplicación de las normas del derecho del trabajo. Esto supone que los empleadores incurren en una conducta abiertamente prohibida por la Ley para éste tipo de figuras, esto es, la intermediación laboral, puesto que las figuras del contrato de trabajo y del Acuerdo Cooperativo, son excluyentes entre sí<sup>12</sup>.

Así, en nuestro país se ha configurado una forma de evasión a la Ley al realizar algunas contrataciones ilegales a través de CTA por parte de los empleadores. Esa evasión se entiende como el evento en el cual se hace uso de procedimientos prohibidos, pero que aparentemente son legales, con el objetivo de alcanzar un resultado contrario al pretendido por las normas<sup>13</sup>.

La anterior situación ha generado reclamaciones por parte de los asociados, mediante las cuales han solicitado la tutela y el respeto de sus derechos<sup>14</sup>, lo cual llevó al MPS a expedir el Decreto 2025 de 2011, reiterando las prohibiciones para las CTA de actuar como empresas de intermediación laboral o que envíen trabajadores en misión, y

---

11 Constitución Política de Colombia básica, Vigésima Tercera Edición, Leyer, 2010; Código Sustantivo de Trabajo, artículos 65 y 83. BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. Op Cit. P.4Este principio es una regla jurídica general que impone el deber de actuar con la verdad en todo tipo de relaciones, incluidas las laborales, lo que implica que las partes no pueden actuar de manera abusiva, como sucede en la práctica cuando los empleadores simulan situaciones que perjudican gravemente a los trabajadores, para obtener un provecho ilícito.

12 Decreto 468 de 1990, artículos 6 y 7. Dice la norma: “*La cooperativa de trabajo asociado deberá organizar directamente las actividades de trabajo de sus asociados con autonomía administrativa y asumiendo los riesgos en su realización, características éstas que deberán también prevalecer cuando se conviene o contrata la ejecución de un trabajo total o parcial a favor de otras cooperativas o terceros en general. Y El trabajo en las cooperativas de trabajo asociado estará a cargo de los asociados y solo en forma excepcional, por razones debidamente justificadas podrá realizarse por trabajadores no asociados, y en tales casos, las relaciones con ellos se regirán por las normas vigentes del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio de que las partes convengan otras modalidades de contratación*”.

13 Cfr. OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Tratado de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Tercera Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2009. P. 153.

14 Ver entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional T-286 de 2003, M.P.: Jaime Araujo Rentería; T-291 de 1995, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; T-992 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

estableciendo un régimen sancionatorio fuerte para quienes incurran en las conductas prohibidas en dicho Decreto.

La expedición de esa norma, podría llevar a pensar que las CTA prácticamente desaparecen de nuestro ordenamiento, lo que se presta para hacer un análisis de las implicaciones de la reglamentación, determinando en primer lugar si es o no ajustada a derecho, y en segundo, si fue suficiente para generar seguridad laboral en el país, en concreto, en lo relacionado con el manejo de las CTA. Por ello, se pretende analizar ésta problemática, sus consecuencias en materia del derecho laboral, tanto para las Cooperativas, como para los empleadores, y para los asociados/trabajadores<sup>15</sup>.

En conclusión, a lo largo de este trabajo se analizará cuáles fueron los aportes de la nueva norma, si la figura de las CTA presentó cambios, y se estudiará en la práctica la subsistencia de éstas instituciones<sup>16</sup>; así mismo, estudiaremos las elevadas sanciones impuestas al abuso de la figura, lo que nos permitirá estudiar la viabilidad jurídica de las mismas.

A continuación, expondremos cuál fue el contexto social del país en el cual se desarrolló la problemática en comento, para poder determinar si el Decreto objeto de

---

<sup>15</sup> Los entendemos como aquella categoría personas que firman un acto cooperativo por la fuerza, el cual los convierte en cooperados, aun cuando en la práctica reúnen todas las características de verdaderos trabajadores.

<sup>16</sup> Atiende a los principios de solidaridad (Constitución Política de Colombia, artículo 1º) y del cooperativismo. Cfr. HERNÁNDEZ GRAJALES, Hugo. MARTÍNEZ HOYER, Segundo Antonio. *Análisis Prospectivo de las Cooperativas de Trabajo Asociado*, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Administración de Empresas, Bogotá, 2004, P.11 y 12; COOPERATIVA DE PROFESORES UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, *Principios del Cooperativismo*. Disponible en [http://www.cooprudea.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=157:principios-delcooperativismo&catid=40:institucional&Itemid=148](http://www.cooprudea.com/index.php?option=com_content&view=article&id=157:principios-delcooperativismo&catid=40:institucional&Itemid=148), el 7 de enero de 2012; R193 *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas*, Organización Internacional del Trabajo, 2002., Artículo 1º). Se entiende el cooperativismo como una forma de asociación económica que promueve la organización de las personas para satisfacer de manera conjunta sus necesidades.

estudio contribuyó en dar solución a la problemática social derivada del uso ilegal de las CTA.

## **2. Ubicación de la problemática**

Es necesario advertir que el contexto económico y político de Colombia desde finales los años setenta del siglo pasado<sup>17</sup>, dio pie para que se presentara una situación laboral en un mercado informal, sin suficiente protección estatal, puesto que se realizaron reformas orientadas a la apertura económica<sup>18</sup>, desregularizando algunos mercados, con lo cual, los sectores más vulnerables de la población se vieron desprotegidos, generando desempleo<sup>19</sup>, bajos niveles de ingreso y reduciendo la calidad del trabajo<sup>20</sup>.

Ahora bien, como resultado de la crisis se precarizaron las condiciones de empleo, y con ello, se vieron vulnerados algunos derechos de los trabajadores. Lo anterior, puesto que ante situaciones de crisis se agravan las diferencias entre las partes en conflicto<sup>21</sup>, los empleadores piden que bajen los costos de producción, los trabajadores exigen respuestas del Estado contra el desempleo, y el Estado, obligado a mantener su política

---

17 MARTÍNEZ Gloria Cecilia, *Anatomía de los ciclos económicos en Colombia 1970-2007*, en la serie Borradores de Economía, Banco de la República. 2008.

18Ibídem. Los últimos años de éste ciclo se caracterizaron por la búsqueda de la liberalización de la economía, particularmente la liberalización financiera de 1974 en la cual se eliminaron las restricciones a las tasas de interés (las cuales estaban bastante intervenidas por el Gobierno), además de factores externos, como ventajas en el intercambio, que representaron un aumento en los ingresos nacionales y, por lo tanto, impulsaron el crecimiento del consumo, la inversión y el gasto público.

19 Departamento Nacional de Planeación, *Principales indicadores del mercado laboral, 1976-2000 (Siete ciudades, trimestrales)*. Así por ejemplo, en el año de 1976 el desempleo alcanzó una cifra de dos dígitos del 11.2%, que disminuyó durante los siguientes años para alcanzar en 1980 una cifra del 10.8%. En 1985, la cifra aumentó significativamente al 14.1%; no obstante, para 1990, la cifra estaba más controlada con un valor del 10.1%, y para 1995, esta cifra fue aún más baja, con el 8.1%. Para el año 2000, la cifra se elevó de manera dramática al 20.3%. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/EstudiosEconomicos/Estad%C3%ADsticasHist%C3%B3ricasdeColombia.aspx> el día 23 de abril de 2012.

20 RASO-DELGUE, Juan. *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Discusiones y Debates*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009. P. 33 a 37.

21 Ibídem.

fiscal, no toma medidas para solucionar las diferencias existentes, generando como consecuencia una crisis social.

Así, a finales de la década de los noventa, con la apertura económica y la globalización, se produjeron tasas altas de desempleo y de atraso económico<sup>22</sup>, sumado a otras circunstancias negativas para el país como la violencia y el narcotráfico, lo cual llevó a los empresarios a buscar diferentes estrategias que les permitieran subsistir en el mercado, reduciendo, entre otros, los costos de producción, dentro de los cuales estaba incluido el trabajo formal, y el dispendioso manejo de la nómina.

Por lo anterior, se inició un fenómeno de utilización abusiva de las normas laborales<sup>23</sup>, y de figuras tales como las CTA, que llevaron a discutir la aplicación de la teoría del “*contrato realidad*”, por la flexibilización del derecho laboral por parte de algunos empleadores. Todo esto, porque al haber sentado un piso de reglas jurídicas tan numerosas en pro del trabajador, se hizo muy onerosa la implementación de los contratos de trabajo, y por el afán de competencia en el mercado, las empresas buscaron

---

22 GARAY Luis Jorge, *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. “Otros factores han afectado negativamente el desempeño económico reciente. El programa bandera de la administración Samper -la creación de 1.600.000 empleos en el cuatrienio 1994-1998- fracasó, pues el desempleo en 1995 rondaba ya el 10%, alcanzando casi el 12% en 1996. El incumplimiento de las metas de inflación, especialmente en 1996 cuando se esperaba una tasa del 11.7% en lugar de la alcanzada del 21.6%, afectó seriamente otro programa importante del gobierno: el Pacto social de productividad, precios y salarios”. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/008.htm>, el día 20 de abril de 2012.

23 Cfr. VELASCO VELASCO, José Gregorio. *Trayectoria y retos del derecho del trabajo y la seguridad social en Colombia*, Primera Edición, Colegio de Abogados del Trabajo, 2008. P 320 y 322. Dada la liberalización de capitales, de bienes y servicios en el mundo globalizado, los empresarios empezaron a darle sentido y utilidad a la figura de contratar a terceros para que prestaran sus servicios, a través de figuras como el contratista independiente (Código Sustantivo del Trabajo, artículos 34 y 35, Decreto 2351 de 1965, Decreto Ley 2351 de 1965, artículo 3º, Numerales 1º y 2º) y las Empresas de Servicios Temporales (Ley 50 de 1990, artículo 72 y Decreto Reglamentario 4369 de 2006, el artículo 10º).

la manera de evadir algunos de los derechos consagrados en la Ley para los empleados<sup>24</sup>, configurando situaciones alejadas de la realidad.

Es por eso que en la última década, las CTA mostraron un crecimiento desbordado en el país<sup>25</sup>; no obstante, ese uso inadecuado al que nos referimos generó discusiones en torno a ésta controvertida figura, que ha sido una institución polémica por el uso impropio que se ha hecho de la misma, llevando a que se transgredan los principios del derecho laboral, a que se violen los derechos legales y constitucionales de los trabajadores, y poniendo en duda el fin mismo para el cual fueron creadas, todo lo cual, lleva a pensar en la eventual eliminación de la figura en la práctica, en virtud de la severa reglamentación del Gobierno, como se explicará más adelante.

Tal como lo manifestamos con anterioridad, podemos concluir que la difícil situación económica del país de finales del Siglo XX, sumado al estricto marco normativo laboral consagrado a favor de los empleados, llevó a muchas empresas a buscar alternativas para preservar solidez y eficacia de los recursos en el mercado, con lo cual, algunos empleadores encontraron en la contratación a través de CTA una herramienta para reducir parte de sus costos de producción, llevando a la violación de los derechos de muchos trabajadores. Así, el uso desbordado del modelo cooperativo, fue posible por la falta de regulación misma de la figura, como se evidenciará a continuación, al hacer un recuento de la evolución de la figura en el país.

---

24 Cfr. RAMÍREZ BOSCO Luis, SALA FRANCO, Tomás y RASO DELGUE Juan, en ACKERMAN, Mario E. Op. Cit. P. 122

25 Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia, Confecoop 2009, Observatorio Cooperativo No. 11, P. 15, 16, 17, 18. Disponible en: <http://www.confecoop.coop/observatorio/11/files/doc11.pdf>, el 20 de abril de 2012.

### **3. Evolución de las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia.**

Las CTA tienen unas características propias que son de su esencia, sin las cuales degenerarían en otra figura. Así, sus asociados se deben ocupar del servicio principal de la Cooperativa; la adhesión a la Cooperativa debe ser libre y voluntaria, mediante la suscripción de un Acuerdo Cooperativo; el trabajo debe ser autogestionario y debe estar a cargo de los asociados, quienes deben tener autonomía administrativa y técnica sobre su labor y sobre sus medios de producción; los asociados deben estar protegidos por la seguridad social y se deben generar compensaciones para los asociados por el trabajo desarrollado<sup>26</sup>.

El primer antecedente de las CTA en Colombia fue la Ley 134 de 1931<sup>27</sup>, la cual consagró las sociedades cooperativas. Para 1963, el crecimiento de la figura fue tan acelerado, que el Gobierno de ese entonces consideró necesaria la expedición del Decreto 1598 de 1963<sup>28</sup>, que unificó la reglamentación existente hasta el momento, dando origen a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, e introduciendo las “*Cooperativas de Producción y Trabajo*”<sup>29</sup>.

---

26 Cfr. HERNÁNDEZ GRAJALES, Hugo. MARTÍNEZ HOYER, Segundo Antonio, Op. Cit. P. 23

27 Sobre sociedades cooperativas. Dio origen a las primeras cooperativas de consumo, ahorro y crédito y, posteriormente, a las de transporte educación y vivienda.

28 Por el cual se actualiza la legislación cooperativa.

29 Asociación Colombiana de Cooperativas de vigilancia privada. *El Cooperativismo en Colombia*, Disponible en:

[http://www.ascoovip.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=57](http://www.ascoovip.com/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=57), el 2 de enero de 2012. Antecedentes a las hoy llamadas Cooperativas de Trabajo Asociado, y Precoperativas de Trabajo Asociado (PCTA), que fueron reglamentadas por el Decreto 2050 de 1985.

Varios años después, se expidió la Ley 79 de 1988<sup>30</sup>, que sirvió como punto de partida para regular las normas sobre CTA en el país, dejando en claro que los asociados no se rigen por la legislación laboral que aplica a los trabajadores dependientes<sup>31</sup>.

Dicha norma dejó claro que las CTA pueden realizar actividades productivas o de prestación de servicios para ellos mismos o para terceros, siendo que la Empresa no tiene ninguna clase de vínculo con los cooperados que le presten servicios, por lo cual, los servicios contratados por la Empresa se deben prestar de manera autogestionaria e independiente, y el ingreso de los asociados a la Cooperativa debe ser completamente voluntario, mediante la suscripción de un Acto Cooperativo<sup>32</sup>.

Con posterioridad, con el Decreto 468 de 1990<sup>33</sup> se reglamentó la Ley 79 de 1988, en relación con las normas correspondientes a las CTA; no obstante, a raíz de la crisis económica de 1990, las Empresas se vieron en la necesidad de ser más competitivas en el mercado globalizado, reduciendo los costos de mano de obra que resultan ser muy altos, por lo cual, acudieron al uso de las CTA, ya que resultaba más beneficioso tener trabajadores asociados que trabajadores asalariados en las Empresas, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro comparativo:

---

30 Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa. En el artículo 4, ésta Ley definió a la CTA como *“la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general”*.

31 Ley 79 de 1988, artículo 59.

32 Ibídem. Artículo 5.

33 Por el cual se reglamentan las normas correspondientes a las Cooperativas de Trabajo Asociado contenidas en la Ley 79 de 1988 y se dictan otras disposiciones sobre el trabajo cooperativo asociado.

## Cuadro 1

<b>Trabajadores dependientes</b>	<b>Trabajadores Cooperados</b>
Generan en el empleador la obligación de contratar aprendices.	No generan para la Empresa la obligación de contratar aprendices.
En caso de terminación unilateral del contrato sin justa causa, la Compañía tiene la obligación de pagar al trabajador una indemnización.	Se puede terminar el contrato en cualquier momento, sin generar obligación de pagar indemnización alguna <sup>34</sup> .
Por Ley se les deben pagar prestaciones sociales.	No hay obligación de pagarles prestaciones sociales, aun cuando en la práctica se generaban pagos similares.
Incurren en costos de negociaciones colectivas.	No incurren en los costos de negociaciones colectivas pues no se pagan prestaciones extra legales a los asociados (la norma no prohíbe ningún tipo de beneficio, aun cuando estos no serían prestacionales) <sup>35</sup> .
Complejidad administrativa en el manejo de la nómina.	Mayor facilidad en el manejo administrativo del personal por no estar en cabeza de la Compañía.
Obliga a la Compañía a pagar aportes parafiscales.	Hasta el año 2008 no pagaron aportes parafiscales.

Fuentes: Código Sustantivo del Trabajo, Ley 789 de 2002.

A continuación nos permitimos ejemplificar en términos de costos cuál es el valor que debe asumir una Compañía por tener personal vinculado mediante contrato de trabajo, y cuál el del personal contratado mediante acuerdo cooperativo, teniendo en cuenta para estos efectos el salario mínimo fijado para el año 2012, en \$566.700<sup>36</sup>, con un auxilio de transporte de \$67.800<sup>37</sup>:

---

34 BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. Op Cit. P. 7 y 8. Se hizo evidente la violación de la estabilidad laboral del trabajador que prestaba sus servicios a través de CTA, puesto que en estas instituciones el cooperado puede ser desafiliado en cualquier momento, sin que éste tenga la opción de hacer ningún reclamo, y sin poder hacer exigible la indemnización por despido sin justa causa, que está consagrada en las normas laborales para quienes ostentan la calidad de trabajadores.

35 *Ibidem*. P. 9. Se violentó la libertad de asociación, toda vez que la asociación de los trabajadores a estas instituciones no se llevaba a cabo de manera voluntaria, así como tampoco lo era el retiro de éstos de las mismas y, por lo tanto, tampoco podía ejercerse el derecho de asociación sindical, que es de rango fundamental, ya que la constitución de sindicatos sólo se predica de quienes tienen relación laboral y, además, como se supone que los cooperados son dueños de las Cooperativas, no podrían ejercer el derecho de huelga contra ellos mismos, pues no tendría sentido alguno.

36 Decreto 4919 del 26 de diciembre del 2011, por el cual se fija el salario mínimo legal.

37 Decreto 4963 del 30 de diciembre de 2011, por el cual se establece el auxilio de transporte.

Cuadro 2

Concepto	Trabajadores	Cooperados
Salario	\$566.700	No reciben salario, reciben una compensación, que para efectos del ejemplo es de \$566.700, aunque podría ser inferior puesto que las CTA no están obligadas a pagar el salario mínimo <sup>38</sup> .
Auxilio de Transporte	\$67.800	No se reconoce
Aporte a Salud	8.5% (del 12.5%) = \$48.169	El asociado a una CTA debe asumir el 100% del aporte, aun cuando en los Estatutos de la Cooperativa pueden prever la manera de realizar aportes <sup>39</sup> . La CTA debe garantizar el cumplimiento de la obligación de afiliación <sup>40</sup> .
Aporte a Pensión	12% (del 16%) = \$68.004	El asociado a una CTA debe asumir el 100% del aporte.
Aporte Riesgos Profesionales	2.43% (aprox.) = \$13.804	El asociado a una CTA debe asumir el 100% del aporte.
Prima de servicios	8.33% = \$52.854	No existe obligación legal.
Cesantía	8.33% = \$52.854	No existe obligación legal.
Interés a la cesantía	1% = \$6.345	No existe obligación legal.
Vacaciones compensadas en dinero (hasta 7 días por año)	2.085% = \$11.815,695	No existe obligación legal.
Dotación	0.583% = 3.304	No existe obligación legal.
Parafiscales	9% = \$51.003	9% = \$51.003 (No los pagaron hasta el 2008)
<b>Total</b>	<b>\$942.653</b>	<b>\$617.703</b>

Fuente: Elaboración del autor con información del Código Sustantivo del Trabajo, Ley 789 de 2002, Ley 797 de 2003, Decreto 4588 de 2006, Ley 1233 de 2008. De esta forma se observa que en el ejemplo el “ahorro” de usar CTA es de aproximadamente el 34.48% respecto al contrato de trabajo.

Por su parte, El Decreto 1741 de 1993<sup>41</sup>, otorgó al MPS la competencia de fomentar y promover las CTA, y le asignó el depósito y el registro de los regímenes de compensaciones, previsión y seguridad social, así como la inspección, vigilancia y control de las CTA y las PCTA (Precoperativas de Trabajo Asociado<sup>42</sup>).

38 BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. Op Cit. P. 8. Se desconocieron las prestaciones sociales legales, y con mayor razón las extralegales, y se disminuyeron los salarios de los trabajadores, puesto que incluso no debía pagarse el salario mínimo, dado que en las Cooperativas no opera el concepto de salario, sino el de compensación, en desprotección absoluta del derecho al mínimo vital de los trabajadores.

39 Decreto 4588 de 2006.

40 Ley 1233 de 2008, artículo 6.

41 Por el cual se asignan competencias a las dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

42 Ley 79 de 1988, artículo 124. La norma define a las precooperativas como aquellos “grupos que, bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organicen para realizar actividades

Posteriormente, la Ley 617 de 2000<sup>43</sup>, fomentó la creación de las CTA para el personal desvinculado, y en el sector de la salud, el Decreto 536 de 2004 generó incentivos gubernamentales para la creación de las CTA, puesto que permitió la contratación de operadores externos en las Empresas Sociales del Estado (ESE), con lo cual se evidenció un crecimiento acelerado de la figura de las CTA en actividades relacionadas con la salud, dado que en la práctica el efecto de la norma fue la falta de incentivos en la contratación directa en estas entidades, ya que no se estableció un mínimo de trabajadores de planta directa, dando libertad para contratar a todo el personal a través de CTA, pues aunque la norma no lo señaló en ese sentido, se puede observar que el Gobierno no reglamentó estrictamente la figura, al no imponer restricciones claras y limitaciones para evitar su uso ilegal.

De otro lado, en el año 2002 se presentaron favorables reformas legislativas para algunos empresarios que pretendían disminuir algunos costos laborales<sup>44</sup>, y esto, junto con el plan de seguridad democrática, dio lugar a nuevas oportunidades económicas en el país, incentivando la creación de Cooperativas, puesto que algunas empresas emergentes vieron la necesidad de contratar mano de obra sin incurrir en altos costos laborales.

---

*permitidas a las cooperativas y, que por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa, o técnica, no estén en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas”.*

<sup>43</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

<sup>44</sup> Ley 789 de 2002, Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Por ejemplo, se regularon los recargos nocturnos (artículo 26); disminuyó la indemnización por despido sin justa causa (artículo 28) y señaló que la indemnización moratoria será hasta por 24 meses (artículo 29).

Sin embargo, desde un comienzo se evidenciaron las devastadoras consecuencias del crecimiento de las CTA, toda vez que no contaban con un control estatal efectivo por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria (SES), y se extendieron rápidamente por todas las actividades económicas de la Nación, la mayoría sobrepasando los lineamientos permitidos en la Ley, perjudicando gravemente los derechos de los “trabajadores” que pasaron a ser “cooperados”, puesto que no resultaron cobijados por las normas del CST, vulnerando sus derechos irrenunciables y disminuyendo su calidad de vida por la necesidad de no perder sus empleos dentro de las Empresas<sup>45</sup>.

Además, se pudo observar que los ingresos de los trabajadores de las CTA eran considerablemente más bajos que los que recibían los trabajadores del sector formal de la economía, y que resultaban cobijados por las normas del derecho laboral<sup>46</sup>; adicionalmente, se pudo evidenciar que en la SES estaba registrado un número de CTA que era mínimo en relación con la proporción que realmente existía en el país, lo que dejaba en claro el volumen de Cooperativas que existían sin ningún marco regulatorio y que ejercían sus actividades desde la ilegalidad<sup>47</sup>.

Por lo anterior, surgió la necesidad de restringir el alcance que estaban teniendo las CTA, lo cual quedó reflejado en el artículo 3° del Decreto 2879 de 2004, en el cual se dispuso la prohibición de suministrar mano de obra temporal a usuarios o terceros

---

45 BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. Op Cit. P.4. *“muchas empresas del sector público y privado anunciaron que en adelante gran parte de sus labores y tareas las contratarían con CTA y que si los empleados y trabajadores querían conservar sus puestos de trabajo debían renunciar a la empresa y asociarse a una de ellas”*.

46 Ingresos de afiliados a Cooperativas de Trabajo Asociado son inferiores al promedio. Noticia del 6 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3804528>, el 4 de enero de 2012.

47 Cfr. BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. Op Cit. P.5.

beneficiarios, o la remisión de trabajadores en misión, con el propósito de que estos se encarguen de trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio, diferentes a quienes pueden hacerlo de acuerdo con la ley<sup>48</sup>.

Con posterioridad, el Decreto 2996 de 2004, estableció la obligación para las CTA y las PCTA, de pagar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), y los aportes parafiscales, como control al uso irregular que se estaba haciendo de la figura; sin embargo, en el año 2006 el Consejo de Estado eliminó la obligación de las CTA de pagar aportes parafiscales, argumentando que los asociados de las Cooperativas no tenían el carácter de trabajadores y, por lo tanto, las CTA no tenían el carácter de empleadoras de los mismos, aun cuando no excluyó el pago de aportes al SSSI<sup>49</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, la normativa sobre CTA en el país era escasa y limitada hasta la expedición del Decreto 4588 de 2006, el cual reglamentó la organización y funcionamiento de las CTA y las PCTA en el país. La nueva norma intentó llenar algunos vacíos de la Ley, y se propuso reforzar algunos conceptos propios de las CTA, con el fin de establecer una restricción al uso indebido de la figura por parte de terceros,

---

48 Ley 50 de 1990, artículo 71. Decreto 2879 de 2004, artículo 3. *“En el caso de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y de las Empresas Asociativas de Trabajo, también son prácticas no autorizadas o prohibidas aquellos eventos en los que los cooperados o asociados reciben instrucciones u órdenes del usuario o tercero beneficiario del servicio a la manera propia de un empleador. Igualmente constituye una práctica prohibida y no autorizada la prestación de servicios a terceros cuando una persona natural o jurídica, las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado o una Empresa Asociativa de Trabajo prestan servicios en los eventos específicamente previstos por el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 para las Empresas de Servicios Temporales”.*

49 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 00187-01 del 12 de octubre de 2006, C.P: Ligia López Díaz *“No existe ninguna justificación para excluir a las cooperativas de trabajo asociado de la obligación de aportar al sistema, dado que si bien no comportan una relación laboral ni un salario, los asociados si tienen que realizar los aportes y subsidiar a la población que no tiene capacidad de pago”.*

En el año 2004, el MPS y la Superintendencia de la Economía Solidaria, desarrollan mediante la Circular Conjunta número 0067 del 27 de agosto de 2004, las diferencias entre las CTA y las EST, teniendo en cuenta la desnaturalización que se estaba dando de la figura de las Cooperativas, que estaban siendo utilizadas para fines distintos a los previstos en la Ley, principalmente ejerciendo intermediación laboral.

con lo cual se estableció que las CTA y las PCTA, debían registrarse y someterse a controles periódicos por parte de la SES y del Ministerio del Trabajo<sup>50</sup>.

Por su parte, en el año 2008 se expidió la Ley 123351, en la cual se contemplaron las prohibiciones para el evento en que dichas entidades actúen como empresas de intermediación laboral, o envíen trabajadores en misión, y trajo consigo aportes valiosos en materia de CTA<sup>52</sup>.

Dos años más tarde, en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, se consagró la prohibición de contratar personal en empresas públicas o privadas para el desarrollo de actividades

---

<sup>50</sup>Decreto 4588 de 2006, artículos 7, 9, 19, 22 y 33. Se indicó que las CTA y las PCTA, para poder funcionar, debían obtener la constancia y la autorización del régimen de trabajo y de compensaciones expedido por el MPS y, se fijó un plazo máximo de 6 meses para que estas instituciones adaptaran sus estatutos a las nuevas disposiciones. Así también, se estableció la obligación para las CTA de afiliarse a sus asociados al SSSI, indicando que el IBC de los mismos, estaría compuesto por todos los ingresos recibidos por los asociados sin ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).

<sup>51</sup> Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (ICBF), y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.

<sup>52</sup> Se volvió a incluir la obligación del pago de aportes parafiscales (ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar) para las CTA y PCTA, la cual había sido eliminada por el Consejo de Estado en la Sentencia 00187-01 de octubre 12 de 2006; se estableció que el IBC para salud, pensión y riesgos profesionales, sería la suma de la compensación ordinaria y extraordinaria mensual que reciba el trabajador asociado, y que la proporción para su pago sería la establecida en la Ley para el régimen de trabajo dependiente; impuso la obligación para las CTA y PCTA de establecer en su régimen una compensación mínima mensual; se establecieron mecanismos de control de la intermediación laboral, y las prohibiciones de las mismas con las consecuencias respectivas, señalando el límite para determinar cuáles CTA y PCTA estarían excluidas del pago de las contribuciones especiales; el numeral 4º del artículo 7 de la mencionada Ley, recalcó que *“tanto la potestad reglamentaria como la disciplinaria sólo será ejercida por la CTA y PCTA. En ningún caso, tales potestades podrán ser ejercidas por el tercero contratante. Si esto llegare a suceder se configurará de manera automática un contrato de trabajo realidad y, además, el contratante deberá soportar los efectos previstos en el numeral anterior, sin perjuicio de otras consecuencias legales”*; se consagró la limitación para la constitución de Cooperativas cuyo objeto sea transporte y salud, vigilancia y educación, y les impuso la obligación de especializarse en esas actividades y de registrarse ante la superintendencia o entidad que regule la actividad, sin que su objeto pueda concurrir con otras actividades.

Por su parte, la Circular Externa número 005 de 2008, en aplicación de la Ley 1233 de 2008, otorgó un nuevo régimen de transición de 6 meses para que las CTA y las PCTA creadas con anterioridad a esa Ley, ajustaran sus regímenes y estatutos a las disposiciones legales, en relación con el registro y la inscripción ante la Superintendencia de la Economía Solidaria y el MPS.

Así también, el Decreto 3553 de 2008, reglamentario de la Ley 1233 de 2008, diferenció la clasificación entre compensación ordinaria y extraordinaria de los asociados, siendo que los asociados no lo tuvieron presente, y siguieron cotizando únicamente sobre la compensación ordinaria.

misionales permanentes a través de las CTA, puesto que ésta figura no estaba prevista para ejercer intermediación laboral, en perjuicio de los derechos constitucionales y legales de los trabajadores; así, se establecieron multas para quienes incumplieran con tales disposiciones<sup>53</sup>.

En conclusión, todos estos antecedentes llevaron al Gobierno a expedir una nueva reglamentación, con un régimen sancionatorio claro y contundente por el uso inadecuado de CTA, con el fin de procurar un régimen laboral seguro en el país en protección de los derechos de los trabajadores, por lo cual, se expidió antes de lo previsto el Decreto 2025 de 2011, que entraremos a estudiar detalladamente a continuación.

---

<sup>53</sup> Aclarando que el párrafo del mencionado artículo, señaló que tal disposición entraría en vigencia a partir del 1° de julio de 2013.

## CAPÍTULO II

### **1. Expedición del Decreto 2025 de 2011 como respuesta del Gobierno frente al uso ilegal de las CTA en el país**

En abril del año 2011, el Gobierno Nacional representado por el Ministro de la Protección Social de ese entonces, el señor Mauricio Santamaría Salamanca, anunció la necesidad de tomar medidas inmediatas en temas sindicales e inspección, vigilancia y control laboral de las CTA, con el fin de proteger y hacer efectivos los derechos de los trabajadores. En relación con las CTA, el Ministro explicó que con la Ley 1429 de 2010, se prohibió que las Cooperativas adelantaran intermediación laboral a partir del año 2013, pero que se adelantaría ese proceso para el segundo semestre del año 2011.

Así, evidenciando las irregularidades presentadas en el manejo de las CTA en Colombia, a pesar de los diferentes intentos legislativos y gubernamentales por evitarlas, tal y como se pudo evidenciar en el capítulo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2025 de 2011, para reglamentar las conductas prohibidas y que serían objeto de sanción para las empresas que actuaran como intermediarias laborales, reglamentando así la contratación con CTA y las PCTA.

Lo anterior, encaminado hacia la consecución de un régimen laboral estable, protector de los derechos de los trabajadores, entre otras cosas, por la marcada presión que sobre el particular ejerció el Gobierno de Estados Unidos para la firma del TLC, lo que nos permite analizar si el régimen consagrado en el mencionado Decreto es ajustado al ordenamiento jurídico colombiano, como manifestación del Gobierno para afrontar la crisis social que se presentó, estableciendo límites claros para las CTA, lo cual será

objeto de estudio a lo largo de éste capítulo. Así pues, a continuación explicaremos los principales aportes del Decreto, para poder determinar con posterioridad si éstos fueron legales.

## **1.1 Aportes del Decreto**

### ***a) Esclarecimiento de conceptos***

En primer lugar, es preciso anotar que el Decreto introdujo la definición de unos conceptos<sup>54</sup> que habían sido mencionados en normas anteriores para mayor claridad sobre lo que debe entenderse como prohibido de conformidad con la Ley, así como para determinar cuál es el alcance de las prácticas a que hace referencia el nuevo Decreto.

No obstante, aun cuando la inclusión de nuevas definiciones sirve para esclarecer algunas situaciones desde la teoría, consideramos que no es éste el aporte más valioso del Decreto bajo estudio, puesto que el significado de los conceptos podía deducirse a partir del contexto normativo desde el cual se hacía referencia a los mismos, siendo que, a nuestro juicio, el eje en el cual debía enfocarse el Gobierno principalmente era el régimen sancionatorio, y las limitaciones y restricciones al uso de la figura, para frenar el mal manejo que se estaba haciendo de las CTA.

Así pues, la norma introdujo el concepto de “intermediación laboral”, y la definió como “*el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones*”, señalando que se trata de una actividad propia de las EST y, por lo

---

<sup>54</sup> Decreto, 2025 de 2011, que reglamentó el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010

tanto, prohibida para las CTA, con lo cual se reiteró la prohibición que tienen las CTA de actuar como empresas de intermediación laboral. Sin embargo, consideramos que el Decreto no hizo un aporte real en ese sentido, puesto que el concepto ya había sido definido por el ordenamiento jurídico con anterioridad, en el artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>55</sup>, y en el artículo 1° del Decreto 3115 de 1997<sup>56</sup>.

Adicionalmente, la norma definió la “actividad misional permanente” como las tareas relacionadas de manera directa con la producción de los bienes o servicios propios de una Empresa, y aclaró que en el caso de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS)<sup>57</sup>, que tienen objeto social indeterminado, la actividad misional permanente será cualquiera que ésta desarrolle, de lo cual se deduce que las CTA no pueden contratar con SAS en ningún caso, lo cual consideramos fue un error conceptual del Gobierno, pues confunde la capacidad jurídica como atributo de la personalidad de cualquier persona natural o jurídica con el giro ordinario de los negocios, como actividad económica a la cual una empresa dedica su productividad.

---

55 El Código Sustantivo del Trabajo, en el artículo 35 señaló quiénes debían entenderse como simples intermediarios: “1. Son simples intermediarios, las personas que contraten servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un {empleador}; 2. Se consideran como simples intermediarios, aun cuando aparezcan como empresarios independientes, las personas que agrupan o coordinan los servicios de determinados trabajadores para la ejecución de trabajos en los cuales utilicen locales, equipos, maquinarias, herramientas u otros elementos de un {empleador} para el beneficio de éste y en actividades ordinarias inherentes o conexas del mismo; 3. El que celebrare contrato de trabajo obrando como simple intermediario debe declarar esa calidad y manifestar el nombre del {empleador}. Si no lo hiciere así, responde solidariamente con el empleador de las obligaciones respectivas”.

56 Decreto 3115 de 1997, artículo 1°. La norma definió la intermediación laboral como “la actividad organizada encaminada a poner en contacto a oferentes y demandantes de mano de obra dentro del mercado laboral para que mutuamente satisfagan sus necesidades, entendiéndose como oferentes de mano de obra las personas naturales que están en disposición de ofrecer su fuerza de trabajo en un mercado laboral y, como demanda de mano de obra, el requerimiento de las diferentes unidades económicas para que sus vacantes sean ocupadas por personas calificadas para el desempeño de las mismas.”

57 Ley 1258 de 2008, Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.

El mal entendimiento que el Gobierno dio a la figura en el caso de las SAS lleva al absurdo de concluir que actividades paralelas pero indispensables en cualquier proceso productivo de bienes o servicios, como la vigilancia, el aseo o el mantenimiento, tendrían que ser ejecutadas directamente por la SAS, sin contar con la posibilidad de contratar a terceros para su ejecución, por más de que exista total autonomía técnica y financiera del contratista.

Así pues, y salvo lo que tiene que ver con el evidente error conceptual en que incurrió el Gobierno en relación con las SAS, consideramos que ésta definición complementa el contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, que señala que no es viable contratar personal para el desarrollo de actividades misionales permanentes a través de figuras que realicen intermediación laboral de manera ilegal, tales como las CTA, aporte que si bien resulta útil para determinar el alcance de la intermediación laboral, no lo consideramos novedoso. Lo anterior, puesto que la intermediación laboral es permitida sólo para las EST, que como su nombre mismo lo señala, lleva implícito el elemento de temporalidad, por lo cual, puede deducirse con facilidad que no es viable contratar con terceros actividades misionales con carácter permanente, pues iría en contra de la naturaleza misma de la figura.

Así, es claro que en cada caso será necesario determinar cuál es el giro ordinario de los negocios de una determinada actividad económica para evidenciar la posible presencia de actividades misionales con carácter permanente contrarias a la Ley, a través de figuras como las CTA, que afecten directamente los derechos de los trabajadores, conclusión a la que podía llegarse antes de la introducción del concepto bajo estudio.

Por su parte, el Decreto definió al “tercero contratante” como aquella institución pública o privada que contrata personal directa o indirectamente para la prestación de servicios, como usuaria final de los mismos, con lo cual se dio claridad sobre el concepto de tercerización, no obstante, consideramos que éste tampoco es un aporte novedoso en el manejo de las CTA, puesto que la dificultad real en el manejo de la figura se centraba en el fin para el cual era utilizada por los terceros contratantes, que en muchos de los casos, eran verdaderos empleadores, y no en la concepción del concepto de tercero contratante.

De otra parte, la norma dispuso que por “contratación” debe entenderse, tanto la que se adelanta de manera directa como indirecta, pero no explicó a qué hacía referencia, y consideramos que sin esa precisión, la introducción del concepto carece de sentido, puesto que debió haberse indicado que la contratación es aquella que se adelanta de manera directa o indirecta con las Cooperativas mismas, esto es, a través contratistas o subcontratistas, lo cual no precisó la norma<sup>58</sup>.

Así pues, con las definiciones incluidas en el Decreto se insistió en la prohibición que tienen las empresas públicas o privadas de contratar actividades misionales permanentes con CTA y PCTA<sup>59</sup>, no obstante, aun cuando los conceptos introducidos por el Gobierno sirven para identificar de manera precisa algunas situaciones, no consideramos que haya sido un aporte determinante en el rumbo que tomaría la figura de las CTA en el país, máxime cuando las definiciones introducidas en el Decreto tienen errores conceptuales evidentes como los anteriormente anotados.

---

<sup>58</sup>Decreto 2351 de 1965, artículo 3. El contratista independiente es aquella persona natural o jurídica que contrata “*la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficio de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva*”.

<sup>59</sup> Ibídem, artículo 2°.

## **b) Sistematización de Conductas Prohibidas**

Por otro lado, el reciente Decreto reiteró las conductas que habían sido consagradas como prohibidas en leyes anteriores, y que son sancionables para las CTA y para los terceros que contraten con estas instituciones de manera ilegal, por lo cual, si bien la norma no las introdujo ni las explicó de manera precisa, sí consideramos que realizó un aporte útil al lograr sistematizar en una sola norma las conductas que se encontraban consagradas de manera dispersa en diferentes preceptos normativos, incluyéndolas de forma concreta y ordenada en un sólo artículo<sup>60</sup>, lo cual resulta ventajoso a la hora de establecer de manera clara cuáles serían las conductas objeto de sanción.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que el Gobierno incluyó como prohibidas dos tipos de conductas, a saber, unas de naturaleza jurídica, y otras de naturaleza económica, que podríamos agrupar de la siguiente manera:

### **a) Conductas prohibidas de naturaleza jurídica**

En esta sección podríamos concentrar las conductas que el Decreto introdujo en los literales a), e) f) y j) del artículo 3°, puesto que hacen alusión a aspectos legales de la ejecución del contrato cooperativo, y que son respectivamente las siguientes<sup>61</sup>:

---

<sup>60</sup> *Ibídem*, artículo 3°.

<sup>61</sup> *Ibídem*. “a) La asociación o vinculación del trabajador asociado a la Cooperativa o Precooperativa no sea voluntaria; e) La cooperativa y precooperativa no ejerza frente al trabajador asociado la potestad reglamentaria y disciplinaria; f) Las instrucciones para la ejecución de la labor de los trabajadores asociados en circunstancias de tiempo, modo y lugar no sean impartidas por la cooperativa o precooperativa; J) La cooperativa o precooperativa que incurra en otras conductas definidas como las faltas en otras normas legales”.

- *Prohibición de vincular a un trabajador asociado a una CTA por la fuerza.*

Tal y como se indicó, muchos de los cooperados hacían parte de las CTA por la necesidad de conservar sus empleos, y no por la voluntad real de hacer parte de éstas instituciones, por lo cual, se veían obligados a firmar el Acuerdo Cooperativo so pena de perder su sustento económico, evidenciándose que no se vinculaban a las Cooperativas como estaba previsto en el artículo 5° de la Ley 79 de 1988, es decir, de manera voluntaria, por lo cual, una de las conductas señaladas como prohibidas por el Decreto fue la de obligar o forzar a los trabajadores a firmar dicho Acuerdo.

- *Prohibición de permitir que un tercero distinto a la CTA ejerza la facultad de reglamentar y disciplinar al trabajador asociado.*

En repetidas oportunidades se pudo evidenciar que los cooperados eran realmente trabajadores subordinados de los terceros contratantes, quienes actuaban como empleadores al imponer sanciones disciplinarias a los cooperados, tal y como lo prevé el CST para los trabajadores, lo que lleva a concluir la existencia de un contrato de trabajo, y el consecuente uso inadecuado de las CTA, puesto que de acuerdo con la naturaleza de la figura, los cooperados son independientes y no tienen empleador alguno, siendo improcedente la imposición de sanciones de parte de terceros contratantes, puesto que sólo la Cooperativa misma es la que tiene la facultad de disciplinar a los cooperados<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup>Ley 1233 de 2008, artículo 7°, numeral 4, “*Tanto la potestad reglamentaria como la disciplinaria sólo será ejercida por la precooperativa o cooperativa de trabajo asociado. En ningún caso, tales potestades podrán ser ejercidas por el tercero contratante. Si esto llegare a suceder se configurará de manera automática un contrato de trabajo real y, además, el contratante deberá soportar los efectos previstos en el numeral anterior, sin perjuicio de otras consecuencias legales*”.

- *Prohibición de las CTA de permitir que un tercero distinto a la Cooperativa misma determine las circunstancias de tiempo, modo y lugar del servicio de los trabajadores asociados.*

Igualmente, de conformidad con el artículo 3° del Decreto 2879 de 2004, es prohibido que los asociados a una cooperativa reciban órdenes o instrucciones del tercero beneficiario del servicio, haciendo las veces de un empleador, toda vez que sólo las CTA pueden impartir órdenes y direccionar las actividades de sus cooperados y, en caso contrario, se puede vislumbrar la existencia de un contrato de trabajo, por estar presente la subordinación laboral, en prueba del uso inadecuado de las CTA.

Ahora bien, consideramos que la facultad de determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar del servicio, hacen parte de la llamada potestad reglamentaria, que junto con la facultad disciplinaria, hacen parte de los poderes de subordinación del empleador, por lo cual, consideramos que hubiese sido pertinente incluir en una sola prohibición las dos conductas que el Decreto estableció de manera independiente, pero que hacen alusión a una misma circunstancia que es la prohibición de la Cooperativa de permitir que un tercero ejerza subordinación laboral sobre el trabajador cooperado.

- *Prohibición de incurrir en cualquier otra falta consagrada en las normas*

En este punto, la norma dejó un espacio para enmarcar cualquier otra conducta que a juicio del Juez o del Inspector Laboral en el caso concreto constituya una práctica ilegal en relación con el manejo de las CTA, lo cual en principio podría verse como un acto arbitrario; no obstante, la disposición es clara al indicar que debe tratarse de alguna otra falta consagrada de manera previa en una norma, poniendo un límite al juicio del operador del derecho.

b) Conductas prohibidas de naturaleza económica

Por su parte, encontramos otro conjunto de conductas incluidas en el Decreto que hacen referencia a aspectos organizativos y de carácter pecuniario, y que son respectivamente las de los literales b), c), d), g), h) e i), a saber<sup>63</sup>:

- *Prohibición para la cooperativa de no tener independencia financiera.*

Las CTA deben ser económicamente independientes, puesto que son Empresas autónomas; sin embargo, en la práctica se pudo observar que muchas de estas instituciones eran creadas por los terceros beneficiarios para reducir sus costos, sin ningún tipo de independencia económica y financiera, contrario a la naturaleza propia de las CTA, de conformidad con la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado<sup>64</sup>.

- *Prohibición para la cooperativa de no tener la propiedad y la autonomía de sus medios de producción*

La tercerización que desarrollen las CTA debe ser autónoma, por lo cual, los asociados deben tener sus propios insumos y recursos para prestar los servicios

---

63 Decreto 2025 de 2011, artículo 3°. b) *La cooperativa o precooperativa no tenga independencia financiera; c) La cooperativa o precooperativa no tenga la propiedad y la autonomía en el uso de los medios de producción, ni en la ejecución de los procesos o subprocesos que se contraten; d) La cooperativa o precooperativa tenga vinculación económica con el tercero contratante. g) Los trabajadores asociados no participen de la toma de decisiones, ni de los excedentes o rendimientos económicos de la cooperativa o precooperativa; h) Los trabajadores asociados no realicen aportes sociales; i) La cooperativa o precooperativa no realice el pago de las compensaciones extraordinarias, ordinarias o de seguridad social.*

64 Dicha Declaración fue aprobada por la Asamblea General de la Organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en Cartagena, el 23 de Septiembre de 2005. A partir de la definición de cooperativa, de sus valores y los principios contenidos en la Declaración de Identidad Cooperativa (Manchester, 1995), refrendada por la Recomendación 193 del 2002 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas, las cooperativas de trabajo asociado “*Deben ser autónomas e independientes, ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción*”.

contratados, de conformidad con el artículo 8° del Decreto 4588 de 200665, de lo contrario, se evidencia que la Cooperativa está siendo utilizada para fines contrarios a los pretendidos por las normas, puesto que los cooperados dependerían del tercero beneficiario del servicio en la ejecución del mismo, lo cual es contrario a la naturaleza misma de las CTA.

- *Prohibición para la cooperativa de tener vinculación económica con el tercero contratante.*

Como se advirtió, las CTA deben prestar servicios independientes a terceros<sup>66</sup>, y aun cuando reciben dinero de estos por la prestación de un servicio, la CTA como asociación no puede tener ningún vínculo económico<sup>67</sup> con el tercero contratante que se beneficia de la actividad cooperativa, pues de lo contrario, se evidenciaría una simulación.

Sin perjuicio de lo anterior, estimamos que hubiera sido procedente agrupar dentro de una sola conducta la prohibición de la Cooperativa de no tener independencia financiera, no tener autonomía sobre sus medios de producción o tener algún tipo de vínculo económico con el tercero contratante, puesto que estas tres conductas pueden reunirse en la prohibición de la Cooperativa de no tener independencia económica respecto a terceros contratantes.

---

<sup>65</sup>Al respecto, la norma señala que “*La Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado deberá ostentar la condición de propietaria, poseedora o tenedora de los medios de producción y/ o labor, tales como instalaciones, equipos, herramientas, tecnología y demás medios materiales o inmateriales de trabajo*”.

<sup>66</sup>Declaración de Identidad Cooperativa (Manchester, 1995) Op. Cit.

<sup>67</sup>Según el artículo 450 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), se entiende por vínculo económico la relación entre dos o más empresas cuando hay de por medio intereses económicos o financieros, o cuando existe algún tipo de dependencia,” *la vinculación económica subsiste, cuando la enajenación se produce entre vinculados económicamente por medio de terceros no vinculados*”.

- *Prohibición de impedir a los trabajadores asociados participar en la toma de decisiones, o recibir rendimientos económicos*

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 79 de 1988, la participación de los asociados en una cooperativa debe ser democrática, es decir, éstos deben participar de la toma de decisiones que conciernen a la Cooperativa. Adicionalmente, los cooperados deben verse beneficiados económicamente por los frutos que produzca la CTA, siendo que en algunos casos se ha evidenciado que éstos no participaban ni de las decisiones ni de los rendimientos económicos.

- *Prohibición de no permitir a los trabajadores asociados realizar aportes sociales.*

Tal y como lo establecen los artículos 46 y siguientes de la Ley 79 de 1988, los asociados a una Cooperativa deben realizar aportes sociales, en dinero o en especie, de manera ordinaria o extraordinaria, según la manera prevista en los Estatutos Sociales. Adicionalmente, el artículo 3° del Decreto 4588 de 2006, señala que los socios de una CTA son gestores de la misma, al hacer aportes económicos a la misma y contribuir en ella con su capacidad de trabajo. No obstante, los asociados en muchos casos no podían invertir, ni obtener una rentabilidad por su inversión, pues no contaban con los recursos suficientes para hacer aportes en maquinarias y capital de trabajo, y las empresas cooperativas no contaban con fuentes de financiación para el fortalecimiento de las mismas<sup>68</sup>, en parte como prueba de que los asociados no se vinculaban a las Cooperativas con el propósito de invertir en su propia empresa ni de verse retribuidos por su fuerza de trabajo. Así pues, con el nuevo Decreto quedó claro que cuando no se les permite a los asociados de una CTA realizar aportes sociales, de industria o de

---

<sup>68</sup> Cfr. HERNÁNDEZ GRAJALES, Hugo. MARTÍNEZ HOYER, Segundo Antonio, Op. Cit. P. 24.

trabajo personal<sup>69</sup>, podrá evidenciarse que no se está haciendo uso de la figura en la manera prevista en la Ley.

- *Prohibición para la Cooperativa de no realizar el pago de compensaciones extraordinarias, ordinarias o de seguridad social a sus trabajadores asociados.*

De conformidad con el artículo 25 del Decreto 4588 de 2006, los asociados a una cooperativa deben recibir una compensación como contraprestación por las actividades materiales o inmateriales que desarrollen, la cual no es constitutiva de salario, por lo cual, en la práctica debe evidenciarse el pago de estas sumas a los asociados, de conformidad con el régimen previsto para estos efectos por la Cooperativa.

Adicionalmente, muchas de las Cooperativas ilegales violaron el derecho a la seguridad social de los asociados, que es un derecho irrenunciable, puesto que muchos de ellos no se encontraban afiliados al sistema de salud, de pensiones y de riesgos profesionales, desprotegiendo a los asociados frente a los riesgos de vejez, invalidez, muerte, accidente de trabajo y enfermedad profesional. No obstante, el artículo 26 del Decreto 4588 de 2006<sup>70</sup>, y el artículo 6° del Decreto 1233 de 2008, para evitar esta situación, responsabilizaron a las CTA por los trámites administrativos de afiliación y pago de aportes al SSSI de sus asociados, toda vez que los trabajadores asociados son afiliados obligatorios del Sistema, tomando como base sus compensaciones ordinarias y

---

<sup>69</sup> Código de Comercio, artículo 138, “*Cuando el aporte consista en la industria o trabajo personal estimado en un valor determinado, la obligación del aportante se considerará cumplida sucesivamente por la suma periódica que represente para la sociedad el servicio que constituya el objeto del aporte. Podrá, sin embargo, aportarse la industria o el trabajo personal sin estimación de su valor; pero en este caso el aportante no podrá redimir o liberar cuotas de capital social con su aporte, aunque tendrá derecho a participar en las utilidades sociales y en cualquier superávit en la forma que se estipule. Las obligaciones del aportante se someterán en estos casos al régimen civil de las obligaciones de hacer*”.

<sup>70</sup> Decreto 4588 de 2006. Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. Artículo 19. La norma adicionalmente prohibió a las CTA actuar como entidades de afiliación colectiva de trabajadores independientes al SSSI.

extraordinarias, por lo cual se prohibió de manera expresa el que la cooperativa no pague las compensaciones o aportes a Seguridad Social de sus afiliados.

Por otra parte, el Decreto consagró dos conductas prohibidas en artículos independientes, por fuera de las señaladas con anterioridad<sup>71</sup>, por un lado, el que las CTA o las PCTA actúen como asociaciones o agremiaciones para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al SSSI, lo cual había sido consagrado como una prohibición expresa en el numeral 2° del artículo 7 de la Ley 1233 de 2008, por lo cual, la consagración expresa de esta prohibición en el Decreto no resultó ser un aporte trascendental.

Por otro lado, la norma consagró como falta grave para los servidores públicos el que contraten con Cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado a través de las cuales se configure intermediación laboral, falta que podrá generar la destitución del funcionario, lo cual consideramos resulta ser un aporte valioso puesto que se trata de una prohibición nueva, cuyo efecto es evitar el uso ilegal de las CTA, generando una mayor responsabilidad en quienes ocupan cargos públicos, lo cual es una prueba del compromiso que debe tener el Estado para evitar el uso ilegal de las CTA y las PCTA.

*c) Reglamentación de Sanciones*

Ahora bien, a nuestro juicio, el aporte más importante del Decreto en comento, fue la regulación de sanciones, toda vez que fue lo realmente novedoso de la reglamentación,

---

<sup>71</sup> Decreto 2025 de 2011, artículos 5° y 7°.

y lo que finalmente podría llevar a pensar en la desaparición de la figura por la magnitud de las sanciones impuestas.

Así pues, el Decreto estableció multas<sup>72</sup> hasta de cinco mil smlmv<sup>73</sup>, impuestas por las Direcciones Territoriales del MPS, hoy Ministerio del Trabajo, destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)<sup>74</sup>, de conformidad con lo previsto por el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, para las CTA que incurran en intermediación laboral, o en cualquiera de las conductas consagradas como prohibidas en el Decreto. Adicionalmente, la norma estableció que las CTA que incurran en las prácticas prohibidas quedarán incurso en causal de disolución y liquidación<sup>75</sup>.

Igualmente, la norma previó multas de hasta 5.000 smlmv para el tercero que incurra en intermediación laboral, que contrate procesos o actividades misionales permanentes o cualquier otra de las conductas descritas con anterioridad a través de las CTA o las PCTA y, en todo caso, la multa máxima en caso de reincidencia del tercero contratante; lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento que el inspector del trabajo podrá hacer del contrato de trabajo realidad entre el tercero contratante y los trabajadores, tal como lo establece la Ley 1233 de 2008<sup>76</sup>, lo cual consideramos fue una facultad excesiva que el Gobierno entregó a los inspectores, puesto que sólo los Jueces están facultados por la Ley para hacer estas declaraciones, tal y como lo analizaremos más adelante.

---

72 *Ibíd*em, artículo 4°.

73 Esa suma asciende a (2.833.500.000).

74 *Ibíd*em, artículo 6°.

75 *Ibíd*em, artículo 4. “Además de las sanciones anteriores, las cooperativas o precooperativas de trabajo asociado que incurran en estas prácticas quedarán incurso en causal de disolución y liquidación. La Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás Superintendencias, para el caso de las cooperativas especializadas, cancelarán la personería jurídica”.

76 Ley 1233 de 2008, artículo 7, numeral 4. “Ningún trabajador podrá contratarse sin los derechos y las garantías laborales establecidas en la Constitución Política y en la Ley, incluidos los trabajadores asociados”.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que la noma estableció una proporción de las multas<sup>77</sup>, tazadas de igual manera para las CTA, las PCTA y los terceros contratantes, de acuerdo con el número total de trabajadores asociados, de la siguiente manera: de 1 a 25 trabajadores asociados, multa de 1.000 a 2.500 smlmv; de 26 a 100 trabajadores asociados, multas de 2.501 a 3.000 smlmv; de 101 a 400 trabajadores asociados, multas de 3.001 hasta 4.000 smlmv, y de 401 trabajadores asociados en adelante, multas de 4.000 a 5.000 smlmv.

Por su parte, el Decreto consagró un incentivo legal para quienes voluntariamente deseen ajustarse a la Ley<sup>78</sup>, lo cual consideramos es un aspecto novedoso y que genera un impacto positivo para las Empresas y para los trabajadores, toda vez que dispuso que sin perjuicio de la configuración del contrato realidad entre el verdadero empleador y el verdadero trabajador, si se celebran contratos de trabajo a término indefinido se condonará un 20% de la sanción por cada año, hasta llegar al 100% de la misma, previendo la manera de corregir el problema sin hacer más gravosa la situación de los verdaderos empleadores, una vez se ajusten a las disposiciones del nuevo Decreto<sup>79</sup>.

Por último, en cuanto a la entrada en vigencia del Decreto, se indicó que regiría a partir de su publicación, es decir, el día 8 de junio de 2011; no obstante, se dispuso que los artículos 4, 5, 8, 9 y 10 comenzarían a regir con la entrada en vigencia de la Ley del

---

<sup>77</sup> Decreto 2025 de 2011, artículo 9°

<sup>78</sup> Ibídem, artículo 10°.

<sup>79</sup> Decreto 2025 de 2011, artículo 10. “A los terceros contratantes que contraten procesos o actividades misionales permanentes prohibidas por la ley, cuando voluntariamente formalicen mediante un contrato escrito una relación laboral a término indefinido, se les reducirá la sanción en un veinte por ciento (20%) de su valor por cada año que dicha relación se mantenga, con un cien por ciento (100%) de condonación de la misma luego del quinto año”.

Plan Nacional de Desarrollo Económico 2010 – 201480, esto es, el día 16 de junio de 2011, la cual habilitó el poder sancionatorio de los inspectores del trabajo en relación con las sanciones previstas en el Decreto, y con la cual entró en vigencia el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 en relación con la multas por el desarrollo de intermediación laboral no permitida.

En conclusión, el uso ilegal de las CTA y la correspondiente afectación de los derechos de los trabajadores, llevó al Gobierno a delimitar de manera precisa y estricta el alcance la figura en el país, en un marco de prohibiciones y sanciones severas, para quienes incurran en las conductas prohibidas, llevando incluso la liquidación de las Cooperativas que actúen de manera ilegal, sanciones sin lugar a dudas radicales y fuertes, cuya legalidad analizaremos más adelante.

## **2. Evolución jurisprudencial que demuestra cómo el uso irregular de las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia llevó al Gobierno Nacional a reglamentarlas con severidad a través del Decreto 2025 de 2011.**

Consideramos relevante el estudio de las diferentes posturas desarrolladas por la Corte Constitucional y por la Corte Suprema de Justicia, relativas al mal manejo que algunos empleadores han dado a las CTA, puesto que éste desarrollo permitió esclarecer la evolución de la figura en el país, y dio a conocer las consecuencias negativas y el impacto real en la afectación de los derechos de los trabajadores, advirtiendo sobre las irregularidades presentadas, y sobre la necesidad de una regulación estricta de la figura,

---

80 *Ibíd*em, artículo 11. Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2104.

tal y como lo hizo el Gobierno en el Decreto 2025 de 2011. Así pues, analizaremos algunas de las sentencias más importantes relacionadas con el tema de cooperativas que condujeron a la regulación estricta que el Gobierno hizo de la figura. En primer lugar revisaremos la posición que sobre el particular ha desarrollado la Corte Constitucional, para posteriormente examinar la de la Corte Suprema de Justicia.

#### ***a) Jurisprudencia de la Corte Constitucional***

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el inciso segundo del artículo 2° de la Ley 50 de 1990<sup>81</sup>. La Corte puso de presente el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, al señalar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 53 de la Constitución Política<sup>82</sup>, es necesario reconocer la desigualdad que existe entre trabajadores y empleadores, así como garantizar los derechos de los mismos, sin afectar sus condiciones por las formalidades, de tal manera que si a partir de la ejecución real de un contrato se evidencia que quien ejerce una profesión liberal o desarrolla un contrato aparentemente civil o comercial, lo hace sometido a una relación de subordinación o dependencia en relación con la persona natural o jurídica hacia la cual presta sus servicios, configura una relación de carácter laboral, siendo discriminatorio

---

81 Corte Constitucional, Sentencia C-665 de 1998, Radicación Número D-2102, M.P.: Hernando Herrera Vergara. Dispone la norma: "*Artículo 2o. El artículo 24 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así: "Artículo 24. Presunción. Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo. No obstante, quien habitualmente preste sus servicios personales remunerados en ejercicio de una profesión liberal o en desarrollo de un contrato civil o comercial, pretenda alegar el carácter laboral de su relación, deberá probar que la subordinación jurídica fue la prevista en el literal b) del artículo 1o. de esta ley y no la propia para el cumplimiento de la labor o actividad contratada"*

82Artículo 53: "*El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios fundamentales: (...) primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales"*"; Constitución Política de Colombia básica Vigésima Tercera Edición ,Leyer, 2010.

que quien ostente la calidad de trabajador, sea quien tenga la carga de demostrar la subordinación jurídica.

La Corte puso de presente la presunción según la cual toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de esa naturaleza, para indicar que se debía trasladar la carga de la prueba al empresario, quien debe desvirtuar la existencia del contrato de trabajo. Así, el empleador para desvirtuar la presunción debe acreditar ante el Juez que en realidad lo que existe es un contrato civil o comercial, y que se trata de la prestación de servicios no regidos por las normas de trabajo, sin que para ello sea suficiente prueba la exhibición del contrato correspondiente, ya que será el Juez, con fundamento en el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, quien determine mediante pruebas si se puede o no desvirtuar la mencionada presunción.

Posteriormente, en el año 2000, un ciudadano en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó los artículos 59, 135 y 154 de la ley 79 de 1988 y los numerales 6° y 7° del artículo 36 de la Ley 454 de 199883. Al respecto, la Corte Constitucional indicó que los socios de las cooperativas tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de poder participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa, y señaló que sólo en casos excepcionales, y en forma transitoria u ocasional, se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente. De esta forma, se reconoció el derecho de los asociados a una retribución, pero no con la denominación de salario, pues al hablar de salario se presume uno de los tres elementos del contrato de trabajo.

---

83Corte Constitucional, Sentencia del 1 de marzo de 2000, M.P Fabio Morón Díaz.

De otra parte, en Sentencia T- 286 de 2003, se resolvió favorablemente la pretensión de una trabajadora que fue despedida de un Banco en virtud de su estado de embarazo, y que se encontraba vinculada al mismo mediante un convenio de asociación con una cooperativa; no obstante, se evidenció que ésta debía cumplir un horario de trabajo, devengaba un salario fijo y prestaba sus servicios a nombre del Banco, razones que llevaron a la actora a solicitar la tutela de sus derechos a la vida, a la protección especial por parte del Estado a la mujer en embarazo y a la prohibición de despedirla por su condición, razones por las cuales la Corte reconoció que en ese caso concreto se configuró un contrato de trabajo, aun cuando en la práctica estaba pactado un Acuerdo Cooperativo<sup>84</sup>.

Sobre el particular, precisó la Corte que la vinculación a una CTA no excluye el surgimiento de una relación laboral, cuando el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa, sino para un tercero, respecto del cual recibe órdenes y cumple horarios<sup>85</sup>. Lo anterior, sustentado en el principio de la supremacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, el cual permite declarar la existencia del contrato de trabajo cuando se prueban los elementos de la relación laboral<sup>86</sup>.

---

84 Corte Constitucional, Sentencia T-286 de 2003, M.P.: Jaime Araujo Rentería. *“La Sala observa que si bien la actora es asociada de una cooperativa de trabajo asociado (CODESCO), también lo es el hecho de que CODESCO la envió a prestar sus servicios personales en las dependencias del CITIBANK, lugar donde cumplía un horario y recibía una remuneración de CODESCO. Es decir, en el caso planteado, tuvo lugar una prestación personal del servicio en cabeza de la actora, una subordinación jurídica de la misma frente a CODESCO y una remuneración a cargo de ésta por los servicios personales prestados por la demandante”*.

85 Ver Sentencias T-291 de 1995, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-286 de 2003, Jaime Araujo Rentería; T- 917 de 2004, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra; T-900 de 2004 MP. Jaime Córdova Triviño.

86 *“(…) la relación de trabajo puede existir aún cuando las partes hayan dado una denominación diferente al vínculo que los une”* Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 24 de abril de 1975. Sobre el mismo tema, la Corte justificó la aplicación del principio de la supremacía de la realidad, aduciendo que consiste en *“determinar la situación real en que se encuentra el*

De igual manera, la Corte Constitucional mediante Sentencia T – 004 de 2010, protegió los derechos a la estabilidad laboral reforzada de unas mujeres en estado de embarazo que prestaban sus servicios a una ESE a través de una CTA, y cuya relación laboral fue simulada para desconocer los derechos fundamentales de las asociadas, toda vez que se usó la figura de la Cooperativa para ejercer intermediación laboral, siendo que realmente existía una relación laboral entre el Hospital y las demandantes, por lo cual se declaró a la ESE y a la CTA como solidariamente responsables por las obligaciones derivadas de la no renovación de los vínculos laborales de las accionantes por su estado de embarazo, aplicando una vez más el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formalidades<sup>87</sup>.

Por otro lado, la Corte Constitucional en Sentencia T- 003 de 2010, declaró vulnerados los derechos fundamentales de una persona que fue desvinculada de una CTA por presentar problemas de salud, toda vez que lo que existía realmente era un contrato de trabajo, y en ese caso, se hizo uso de la Cooperativa para terminar el contrato de trabajo de una persona con problemas de salud, sin justa causa y configurando discriminación, por lo cual la Corte reiteró que aun cuando las Cooperativas tienen libertad para determinar aspectos básicos de su objeto social, ésta no es absoluta y se debe ejercer

---

*trabajador respecto del empleador, la realidad de los hechos y las situaciones objetivas surgidas entre estos. Debido a esto es posible afirmar la existencia de un contrato de trabajo y desvirtuar las formas jurídicas mediante las cuales se pretende encubrir, tal como ocurre con los contratos civiles o comerciales o aún con los contratos de prestación de servicios”. Sentencia T-992 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.*

Respecto a la definición de relación laboral esta Corte ha advertido que “*la relación de trabajo dependiente nace primordialmente de la realidad de los hechos sociales, por cuanto cada vez que una persona natural aparece prestando servicios personales bajo continuada subordinación o dependencia a otra persona natural o jurídica, surge a la vida del derecho una relación jurídica de trabajo dependiente, originando obligaciones y derechos para las partes contratantes que fundamentalmente se orientan a garantizar y proteger a la persona del trabajador*”. Sentencia C-1110 de 2001 y reiterada en la sentencia T-255 de 2004 ambas de M.P: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 004 de 2010, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

dentro del marco permitido por la Constitución y por la Ley, esto es, respetando los derechos fundamentales de las personas<sup>88</sup>.

Adicionalmente, en esa oportunidad se declaró la existencia del contrato realidad y se determinó que la CTA estaba siendo utilizada para ejercer intermediación laboral<sup>89</sup>, por lo cual, la Corte declaró a la empresa demandada era solidariamente responsable con la CTA por las obligaciones derivadas de la desvinculación del demandante, toda vez que la primera era la verdadera empleadora del demandante, y la segunda actuó como empresa de intermediación laboral.

Asimismo, en el año 2011, dos ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad solicitaron la declaración de inconstitucionalidad del párrafo transitorio del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, por considerarlo violatorio de los artículos 1º, 2º, 25, 29, 53, 123 y 125 de la Constitución. Según los ciudadanos, la disposición demandada no sólo menoscaba los derechos de los trabajadores, a quienes

---

88 Corte Constitucional, Sentencia T- 003 de 2010, M.P.: Jorge Ignacio PreteltChaljub. *“no es admisible constitucionalmente que las cooperativas de trabajo asociado, basándose en sus estatutos, dejen desprotegidos los derechos tanto de los asociados como de los trabajadores. Sobre todo, en aquellas que desarrollan inapropiadamente su objeto social, ofreciendo actividades que corresponden a otras empresas, desconociendo las relaciones laborales, y con ello, realizando actos de intermediación laboral que vulneran los derechos y las garantías de los asociados, amparados por nuestro ordenamiento constitucional”*.

89 *Ibidem*. *“La Cooperativa de Trabajo Asociado Gestionar y la empresa Siderúrgica del Norte, infringieron la prohibición legal y los parámetros establecidos por este Tribunal Constitucional, al actuar la cooperativa como empresa de intermediación laboral y simular un vínculo cooperativo, respectivamente. (...) De igual forma, del acervo probatorio se deduce que el señor Guerra Villamizar, se subordinó a la empresa accionada al cumplir horario, recibir órdenes y recibir un salario. De esta forma, las conductas de las demandadas resultan violatorias de los derechos fundamentales al trabajo y a la seguridad social, porque con el argumento de no tener ninguna relación jurídica, se pararon en el cooperativismo para no cumplir con las garantías del derecho laboral y despedir al accionante cuando estaba en estado de debilidad manifiesta por la incapacidad médica que gozaba”*.

*“Esta Sala sostiene que la llamada flexibilización laboral que busca brindarle facilidades a los empleadores en cuanto a formas alternativas de cumplimiento de los contratos o vínculos con sus empleados con el ánimo de mejorar sus índices de eficiencia financiera y económica –supuestamente en beneficio paralelo para los trabajadores o para las posibilidades de mayor empleo-, no puede versar sobre los contenidos mínimos de los derechos laborales. Sin duda, desconocer los derechos del trabajador afectado en su salud, bajo el supuesto de que no existía contrato laboral en forma, se traduce en una discriminación inaceptable para nuestra Carta Política”*.

no se les reconocen las prestaciones legales, sino que además se vulneran los principios que rigen la función pública, así como la forma de acceder a ella, motivo por el cual no debe aplicarse el párrafo transitorio del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló que, se ha tergiversado la figura de las CTA en el país<sup>90</sup> con fines intermediación, los cuales están prohibidos por el ordenamiento jurídico. Señalamiento que había sido mencionado en la Sentencia C-182 de 2010, en donde la Corte *“reconoció que en realidad las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado son utilizadas como intermediarios que logran encubrir relaciones laborales que deben regirse por el Código Sustantivo del Trabajo”*.

Así pues, después de haber analizado las decisiones de la Corte Constitucional desde el año de 1998 hasta el año 2011, encontramos que en los casos estudiados la Corte reconoció la existencia de un vínculo de naturaleza laboral entre el empleador y la persona que prestó el servicio, que fue vinculada con éstos en calidad de asociados a una Cooperativa.

#### ***b) Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia***

En el año de 1992, un trabajador fue inducido por la Empresa en la cual trabajaba a afiliarse a una CTA, para eludir los efectos de la relación laboral, lo que llevo al empleado a demandar la situación solicitando la declaración de la existencia del

---

<sup>90</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 690 de 2011, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Corte Constitucional, Sentencia C-182 de 2010, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub *“la figura de las cooperativas de trabajo asociado ha sido utilizada de manera abusiva por parte de entidades públicas y privadas para encubrir relaciones y eludir obligaciones frente a los trabajadores, razón por la que se ha afirmado que esta modalidad de vinculación afecta derechos constitucionales”*.

contrato de trabajo que éste tenía con la Compañía. Cuando el caso llegó al conocimiento de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ésta manifestó en relación con la Empresa que no es posible que *“exista algún elemento que razonablemente pueda ser demostrativo de buena fe de esa persona, porque si realmente ostenta la calidad de empleadora, se estará en presencia de una conducta tendiente a evadir el cumplimiento de la ley laboral, lo que, en consecuencia, amerita la imposición de sanciones como la moratoria<sup>91</sup>”*, por lo cual la Corte en esa oportunidad señaló que la Cooperativa de Trabajo Asociado no es una EST y, que por lo tanto, se debe reconocer el vínculo laboral que existió entre el demandante y la Compañía demandada<sup>92</sup>.

Por otro lado, en el año 2009, un ciudadano demandó a la sociedad para la que trabajaba, bajo el entendido que dicha sociedad para evadir el pago de prestaciones sociales, simuló de mala fe una vinculación diferente a la laboral, puesto que el trabajador fue inducido a afiliarse a una CTA. En este caso, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia estimó que *“existen eventos en los que la vinculación de un cooperado con terceras personas, estructura una verdadera relación laboral, otorgándole así, un significado cardinal al principio de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos, ya que al no cumplir las Cooperativas los fines para los cuales fueron creadas actúan como intermediarios para obtener la vinculación laboral*

---

91 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 6 de diciembre de 2006, Radicación Número 25.713, M.P.: Gustavo José Gnecco Mendoza.

92 *Ibídem.* “Debe la Corte precisar que la contratación con cooperativas de trabajo asociado para la producción de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios se halla permitida y reglamentada por la ley, pues constituye una importante fuente de trabajo a través de la organización autogestionaria de personas que deciden asociarse para trabajar de manera solidaria bajo sus propias reglas. Pero es claro que la celebración de contratos con esas entidades no puede ser utilizada de manera fraudulenta para disfrazar u ocultar la existencia de verdaderas relaciones de trabajo, con el fin de evadir el reconocimiento y pago de derechos laborales legítimamente causados en cabeza de quienes, pese a que en apariencia fungieron como cooperados, en realidad han ostentado la calidad de trabajadores subordinados al servicio de una persona natural o jurídica”.

*con la empresa donde se presta efectivamente el servicio*<sup>93</sup>”, lo cual fue un avance importante, toda vez que en esta oportunidad la Corte no sólo declaró el contrato realidad con las Cooperativas, sino que determinó que en eventos de simulación de contratos, los cooperados tenían un verdadero empleador, y en esos casos la Cooperativa actuaba como un mero intermediario, que sería solidariamente responsable con el verdadero empleador.

Con lo anterior, puede observarse que tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia, a través de su reiterada jurisprudencia, han declarado la existencia de contratos de trabajo en virtud del principio del contrato realidad, en todos aquellos casos en los cuales se ha evidenciado que los empleadores disfrazaban una relación laboral a través de la suscripción de un acuerdo cooperativo. Así pues, las Cortes advirtieron sobre el abuso de la figura, por lo cual tomaron decisiones encaminadas a la protección de los derechos de los trabajadores, y a frenar los abusos por parte de los empleadores, lo cual consideramos fue un aporte fundamental para evidenciar las irregularidades y vacíos que existían en la reglamentación de la figura, y que más adelante llevarían al Gobierno a regularla con severidad.

### **3. Influencia que el TLC con Estados Unidos tuvo sobre la reglamentación de las Cooperativas de Trabajo Asociado por parte del Gobierno a través de la expedición del Decreto 2025 de 2011.**

En el año 2006, se suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Estados Unidos, el cual consistía en negociar un tratado de libre comercio (TLC), que

---

<sup>93</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 17 de febrero de 2009, Radicación número 32.505. M.P.: Isaura Vargas Díaz.

brindara la posibilidad a los empresarios de realizar inversiones a largo plazo, incrementando su capacidad productiva y contando con una estabilidad en el tiempo y con condiciones favorables para las exportaciones<sup>94</sup>.

Sin embargo, para llevarse a cabo la aprobación del TLC de la referencia, el Gobierno de los Estados Unidos impuso una serie de requisitos exigentes en materia laboral, toda vez que no había suficientes garantías laborales en el país en temas como las organizaciones sindicales y las CTA, todo lo cual se pudo evidenciar a partir del uso ilegal que se hizo de la figura por algunos empresarios y cooperativas, tal y como quedó explicado a lo largo de éste documento, en detrimento de los derechos legales y constitucionales de los trabajadores.

Así las cosas, entre otras exigencias, el Gobierno americano requirió que las condiciones laborales de los trabajadores en el país mejoraran, *“para esto puso de presente que la ley de formalización y trabajo asociado, que obliga a estas entidades a pagar seguridad social y prestaciones laborales al trabajador, sea oficializada lo más pronto posible y no hasta el 2013, como estaba previsto en un principio<sup>95</sup>”*. Por lo anterior, el Gobierno Colombiano se vio presionado en la expedición de nuevas normas que regularan temas laborales, tales como las relativas al manejo cooperativo.

---

94 Tratados de Libre Comercio- Colombia, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. *Resumen del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=723>, el 6 de enero de 2012. Tratados de Libre Comercio- Colombia, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. *TLC Colombia- Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14853>, el 6 de enero de 2012. Posteriormente, en Colombia, el Congreso de la República aprobó la Ley 1143 de 2007, y a su vez, la Corte Constitucional, mediante la expedición de la Sentencia C-750 de 2008, complementó la mencionada Ley. De esta manera, el Acuerdo y la Ley se encontraron conformes al ordenamiento constitucional del país. Así mismo, con la Ley 1166 de 2007 se aprobó el “Protocolo Modificatorio” del Acuerdo, el cual fue firmado en Washington el 28 de junio de 2007, y que fue declarada exequible mediante Sentencia C- 751 de 2008 de la Corte Constitucional.

95 PACHÓN ORTÍZ Erwin, *Cooperativas de trabajo asociado no desaparecerán: Confecoop*. Publicado el 14 de abril de 2011.

Por otra parte, es pertinente poner de presente que el Gobierno estadounidense realizó exigencias similares al Gobierno de Perú, para la aprobación del TLC con ese país, y una de ellas consistía en no disfrazar de temporal el trabajo permanente, pues para el ala demócrata del Congreso norteamericano, “*los trabajadores temporales terminan siendo permanentes y las empresas emplean este modelo de contratación solo para limitar sus derechos sindicales*”<sup>96</sup>. Lo anterior, igualmente, para garantizar unas condiciones óptimas para los trabajadores del vecino país.

En todo caso, los temas sindicales no fueron los únicos relevantes en nuestro país, y el Gobierno Colombiano se había comprometido con el Gobierno Estadounidense a replantear en el ordenamiento jurídico la figura de las cooperativas que generaban inestabilidad laboral para los trabajadores<sup>97</sup>, por lo cual, el acuerdo comercial de la referencia ejerció una presión fundamental en el rumbo que tomarían estas figuras y, por ello, se llegó a pensar que con el Plan de Acción del Gobierno colombiano estas tendrían los días contados<sup>98</sup>.

Por su parte, en abril del año 2011, la presidenta de Confecoop (Confederación de Cooperativas de Colombia), manifestó que aun cuando sí se había abusado del esquema

---

<sup>96</sup> Diario El Tiempo, *Colombia debe prepararse para reformas laborales si quiere que demócratas estudien el TLC*. Noticia del 24 de septiembre de 2007.

Disponibile en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3736550>, el 7 de enero de 2012.

<sup>97</sup> Cfr. DINERO.COM, *Lo que cede Colombia por el TLC con EE.UU.*, publicado el 6 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/lo-cede-colombia-tlc-eeuu/116872> el 8 de enero de 2012.

<sup>98</sup> Cfr. EL COLOMBIANO.COM, *Cooperativas de Trabajo Asociado tambalean con el TLC*, publicado el 17 de abril de 2011, Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cooperativas\\_de\\_trabajo\\_tambalean\\_con\\_el\\_tlc/cooperativas\\_de\\_trabajo\\_tambalean\\_con\\_el\\_tlc.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cooperativas_de_trabajo_tambalean_con_el_tlc/cooperativas_de_trabajo_tambalean_con_el_tlc.asp), el 8 de enero de 2011.

cooperativo, “*cuando respetan los principios cooperativos, no son malas*”<sup>99</sup>, abogando por el mantenimiento de la figura, bajo la imposición de sanciones drásticas, como en efecto sucedió con el Decreto 2025 de 2011, puesto que a pesar de que las últimas normas habían consagrado prohibiciones, no habían logrado disuadir el uso inadecuado de la figura.

Así las cosas, el Gobierno colombiano adquirió, entre otros, los siguientes compromisos con el Gobierno de los Estados Unidos, con el fin de solucionar el problema de las CTA, y poder proceder con la suscripción del acuerdo comercial entre los países<sup>100</sup>:

1. Gestionar una acción legislativa en el año 2011 para adelantar la entrada en vigencia de las conductas prohibidas en relación con las CTA, cuyo incumplimiento generara multas por debilitar derechos laborales.
2. Nombrar inspectores laborales para vigilar e investigar los abusos de las Cooperativas que nieguen los derechos de los asociados.
3. Determinar aquellos sectores prioritarios de inspección, en los sectores de la economía donde la contratación con CTA era más frecuente.
4. Reglamentar el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 sobre la prohibición de las CTA de realizar intermediación laboral.
5. Reglamentar integralmente las CTA, para que no se abuse del esquema.
6. Desarrollar una campaña para informar a los trabajadores sobre sus derechos y compensaciones.
7. Fomento de la vinculación directa de trabajadores contratados a través de las CTA haciendo uso de intermediación laboral.

---

<sup>99</sup> DINERO.COM, *Lo que cede Colombia por el TLC con EE.UU.*, Ob cit.

<sup>100</sup> Cfr. EL COLOMBIANO.COM, *Cooperativas de Trabajo Asociado tambalean con el TLC* Ob cit.

Con lo anterior, quedó demostrado que los Estados Unidos ejercieron un papel determinante en relación con la nueva reglamentación de las CTA por parte del Gobierno colombiano, toda vez que como respuesta a sus elevadas exigencias, se vio en la necesidad de sancionar de manera drástica el uso ilegítimo de las Cooperativas, pues con los años había quedado demostrado que con ello se atentaba contra los derechos de los trabajadores, y si el problema no se solucionaba de manera contundente, el Gobierno Americano se rehusaría a firmar dicho acuerdo comercial con Colombia.

#### **4. Consideraciones legales en relación con el Decreto 2025 de 2011**

Como se indicó, con el Decreto 2025 de 2011 se establecieron una serie de conductas prohibidas tanto para las Empresas que tenían contratada su mano de obra a través de las CTA de manera incorrecta, como para las mismas CTA, sancionadas con costosas multas, encaminadas a desincentivar el uso inadecuado de la figura.

Con lo anterior, el uso de la figura de las CTA se desestimuló, pues en efecto, el Ministerio del Trabajo después de realizar auditorías, ha impuesto cuantiosas multas en algunos sectores económicos tal como el sector palmicultor<sup>101</sup>, al evidenciar el uso ilegal de las CTA, pues así como en algunos casos se ha hecho un uso adecuado de la misma, en la gran mayoría de ellos se ha usado de manera abusiva, en perjuicio de los

---

101 Diario económico Portafolio, “*Palmicultores son multados con más de \$11.000 millones*”, fecha 27 de enero de 2012, disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/palmicultores-son-multados-mas-11000-millones> el 23 de abril de 2012. El Ministerio impuso cuantiosas multas a diversas empresas del sector palmicultor en el municipio de Puerto Wilches en Santander, particularmente Palmas Oleaginosas las Brisas S.A., Palmas Monterey, Palmeras de Puerto Wilches y Extractora Central, las cuales se han visto notoriamente afectadas por la imposición de multas por un valor aproximado de \$11.000.000.000.

derechos de los trabajadores, y el Gobierno se vio en la necesidad de restringir el alcance favorable que tenía esta figura en el país, por lo cual, ahora es más inminente la declaración del contrato realidad, y la efectividad de los derechos de los trabajadores que anteriormente prestaban sus servicios a través de CTA, privándose de los beneficios consagrados en las normas del derecho laboral.

Así, con el nuevo Decreto 2025 de 2011 quedó claro que quienes pretendan contratar mano de obra a través de la figura de la CTA en perjuicio de los derechos de los trabajadores, y que antes podían hacerlo por la flexibilidad normativa, ya no podrán hacerlo so pena de verse expuestos a la imposición de sanciones drásticas tales como cuantiosas multas, o peor aún, la disolución de la Entidad. Por lo anterior, vale la pena analizar la legalidad y la constitucionalidad de la nueva reglamentación de las Cooperativas de Trabajo Asociado, toda vez que modificó el panorama jurídico de las mismas en el país.

a) *Legalidad de las facultades jurisdiccionales dadas por el Decreto a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo .*

En primer lugar, es viable cuestionarnos si las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, en los artículos 4º y 5º del Decreto 2025 de 2011, son superiores a las establecidas por el legislador. Así pues, es menester indicar que en caso que así fuera, el problema no sería de constitucionalidad sino de legalidad, toda vez que las facultades de los Inspectores del Trabajo están establecidas en la Ley.

En ese sentido, es importante indicar que algunas de las atribuciones de los funcionarios del Ministerio del Trabajo, están establecidas en el Decreto 2351 de 1965, que en el numeral 2º del artículo 42, modificado por el artículo 97 de la Ley 50 de 1990, establece que “*los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridad de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)”.*

Con lo anterior, podemos determinar que, en efecto, el Gobierno Nacional, representado por el MPS, tenía la facultad de otorgar a las Direcciones Territoriales del Ministerio la autoridad para imponer sanciones a quienes infrinjan las normas del derecho del trabajo, tal como lo hizo a través del Decreto 2025 de 2011, pues el legislador le atribuyó esta competencia. No obstante, podría pensarse que el Ministerio sobrepasó el valor de las

multas que legalmente tenía la facultad de imponer; sin embargo, es evidente que el valor de la sanción había sido dispuesto de manera previa por el legislador en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, y la nueva norma sólo los reiteró, incluyendo en ella quién sería la autoridad competente para imponer las sanciones, sin sobrepasar los límites establecidos en las leyes preexistentes.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que el Gobierno sí se extralimitó al facultar a los Inspectores del Trabajo para declarar la existencia del contrato realidad, pues con ello les atribuyó una facultad estrictamente jurisdiccional, esto es, les permitió declarar derechos individuales y definir controversias de naturaleza judicial, lo cual consideramos es abiertamente ilegal, pues es contrario a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>102</sup>, y el Gobierno no tenía la potestad para atribuir facultades judiciales en estos funcionarios, su potestad estaba limitada a designar la autoridad competente para imponer sanciones, más no para decidir quién debía resolver de fondo relaciones jurídicas que deben ser resueltas de manera exclusiva por los Jueces de la República.

Lo anterior, no sólo porque al ejecutivo le corresponde respetar el principio de separación de poderes, y no debía extralimitarse otorgando en funcionarios no autorizados funciones jurisdiccionales propias de la rama judicial, sino porque, adicionalmente, declaraciones como las del contrato realidad deben provenir de un

---

<sup>102</sup> Código Sustantivo del Trabajo, numeral 1° del artículo 486, modificado por el artículo 20 de la Ley 584 de 2000. Al respecto la norma dispuso expresamente, refiriéndose a los funcionarios del Ministerio del Trabajo, que “*Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores*”.

proceso judicial en el cual se les permita a las partes ejercer su derecho de defensa, y no de la decisión arbitraria de un funcionario administrativo.

En todo caso, y volviendo al tema de las cuantías de las multas, es importante recalcar que el Decreto 2025 de 2011 no sólo es un régimen sancionatorio de las Empresas, sino que también busca incentivarlas en la medida que aquellas compañías que quieran rectificar su situación ante la Ley, manteniendo los vínculos laborales de quienes estaban vinculados a través de Cooperativas, podrán hacerlo de manera menos onerosa, toda vez que se les condonará parte de las multas a las cuales se vieron expuestos, siempre y cuando se ajusten a la Ley y respeten los derechos de los trabajadores. Lo anterior evidencia que la nueva normativa expedida por el Gobierno, aun cuando se extralimitó en las facultades otorgadas a los Inspectores en relación con la declaración del contrato realidad, estableció sanciones justificadas protegiendo los derechos de los empleados, permitiendo a las Empresas corregir sus errores de la manera menos gravosa posible.

Así, queda claro que la posibilidad de imponer multas con los valores previstos en el Decreto gubernamental, no resulta contrario a la Ley ni a la Constitución y, de todas maneras, es importante advertir que las multas son proporcionales al número de trabajadores asociados, y no fueron dispuestas de manera arbitraria por parte del Gobierno.

Ahora bien, es necesario examinar si le era viable al Gobierno establecer la causal de disolución y liquidación de las CTA y PCTA que consagró en el Decreto, otorgando a la SES, o a la Superintendencia correspondiente en el caso de las Cooperativas

especializadas, la facultad de cancelar la personería jurídica de las mismas. Al respecto, es necesario indicar que de conformidad con el numeral 6° del artículo 107 de la Ley 79 de 1988, sobre la liquidación de la CTA, las Cooperativas deberán disolverse, entre otras causas, *“porque los medios que empleen para el cumplimiento de sus fines o porque las actividades que desarrollan sean contrarias a la ley, las buenas costumbres o al espíritu del cooperativismo”*; así pues, es claro que cuando las CTA son utilizadas para ejercer intermediación laboral, o para burlar los derechos de los trabajadores, puede advertirse un uso ilegal de las mismas, tal y como podría evidenciarse cuando se incurre en cualquiera de las conductas prohibidas en el Decreto 2025 de 2011.

De ésta manera, encontramos ajustado a derecho el haber consagrado como causal de disolución de las CTA y las PCTA el incurrir en las conductas prohibidas por el Decreto, por lo cual, consideramos que el Gobierno no sobrepasó ninguna facultad determinada en la Ley al establecer la causal de disolución o liquidación que introdujo en el Decreto, puesto que, en efecto, las circunstancias consagradas como prohibidas en relación con el uso de las CTA y las PCTA, son contrarias a la Ley, a la buena fe y al cooperativismo, enmarcándose así dentro de la causal de disolución establecida de manera previa en la Ley.

Teniendo en cuenta lo explicado a lo largo de éste trabajo, quedó claro que el Gobierno se vio en la necesidad de imponer sanciones drásticas para las CTA, PCTA y contratistas, en virtud del excesivo abuso que se hizo de la figura de las CTA, en detrimento de los derechos irrenunciables de los trabajadores; por lo anterior, encontramos oportunas y ajustadas a derecho las sanciones que se impusieron a quienes violen las disposiciones legales, toda vez que con ello se protegen normas de orden

público y de rango fundamental que consagran derechos mínimos de los trabajadores, y el país requería de un régimen sancionatorio estricto y severo que impusiera límites y estableciera un freno al uso inadecuado que se hizo de la figura, procurando el uso legítimo de la misma, por lo cual, estimamos que las sanciones previstas por el Gobierno, y las facultades otorgadas a las direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo, se ajustan al ordenamiento jurídico colombiano, exceptuando la facultad que se les otorgó a los inspectores del trabajo de declarar la existencia del contrato realidad.

**b) ¿Las excesivas multas podrían ser confiscatorias?**

Entendemos la confiscación como la sanción que impone el Estado a un particular sobre sus bienes sin que medie una causa legítima para ello. En ese mismo sentido, la Corte Constitucional, determinó que *“la confiscación, como se sabe, es una pena impuesta a quien se declara responsable por la comisión de un delito, que consiste en la pérdida del derecho de dominio sobre sus bienes a favor del Estado, por esa causa. Es decir, donde ella existe, la titularidad del derecho de dominio de los bienes se pierde por el condenado y pasa al Estado, sin que hubiere lugar a indemnización alguna, y contra la voluntad del condenado<sup>103</sup>”*.

Así, es viable analizar si las sanciones impuestas en el Decreto 2025 de 2011 son confiscatorias y vulneran la propiedad privada de los empresarios, puesto que al imponer sanciones económicas tan altas, en adición a la liquidación de las Entidades cuando así se determine, podría verse como una medida exagerada de parte del Estado,

---

<sup>103</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-1025 de 2004, Radicación número: 5149 M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

con la cual Éste se enriquecería a costa de los empresarios que terminarían prácticamente en la quiebra.

No obstante, de acuerdo con la Corte Constitucional, “*la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona*<sup>104</sup>”, lo que nos permite señalar que cuando el Estado incrementa su patrimonio como consecuencia de las multas recibidas por el incumplimiento de las disposiciones legales en relación con el uso de las CTA, lo hace de manera legal, dando cumplimiento a las sanciones previstas con anterioridad para quienes incurran en conductas prohibidas, por lo cual, sí media una causa legítima para aprehender el patrimonio de personas naturales o jurídicas que abusen del derecho, multas que en todo caso están tazadas de manera proporcional al incumplimiento.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que si bien las sanciones económicas consagradas en el Decreto 2025 de 2011 podrían llegar a incrementar el tesoro público, no lo vemos como una medida encaminada a enriquecer las arcas del Estado, toda vez que el fin principal de dicha norma es disuadir el uso inadecuado de las CTA, en defensa de los derechos de los trabajadores, siendo que la misma norma previó que el valor de las multas estaría dirigido al SENA, es decir, de antemano se les dio a esos dineros una destinación específica tendiente a fomentar la educación que es un sector socialmente sensible, tal y como estaba señalado en la Ley de manera previa.

---

<sup>104</sup>Corte Constitucional, Sentencia C- 677 de 1998, Radicación número D - 2070, M.P.: Fabio Morón Díaz.

Adicionalmente, al haber consagrado el Decreto expresamente la posibilidad de condonar las multas, puede evidenciarse claramente que el objetivo principal de la norma era la modificación de una conducta ajena a derecho y no el enriquecimiento del Estado a costa de los empresarios, lo que excluiría una posible confiscación de parte del Estado.

c) *¿Con la nueva norma se violan los derechos constitucionales de solidaridad y de asociación?*

Con la expedición del Decreto 2025 de 2011, se ha cuestionado la subsistencia de las CTA, toda vez que se ha puesto en tela de juicio si las excesivas sanciones que les pueden ser impuestas a quienes hagan uso de la figura de manera ilegal, desincentivan el empleo de la figura, atentando contra el modelo cooperativo como tal, y transgrediendo los derechos constitucionales de la solidaridad y de asociación.

En ese sentido, entendemos el derecho de asociación como aquél que debe garantizar el Estado en pro de la asociación libre de personas para el desarrollo de distintas actividades en la sociedad, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Política, de la mano con el concepto de la solidaridad que igualmente debe ser garantizada por el Estado como manifestación de la ayuda mutua para la realización de fines comunes de los individuos, de tal forma que se deben implementar acciones en defensa de este principio, sin limitarlos o restringirlos<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Constitución Política de Colombia básica, vigésima Tercera Edición, Leyer, artículos 1° y 95, numeral 2°.

Ahora bien, es importante advertir que el reciente Decreto que ha sido objeto de análisis a lo largo de éste trabajo, no modificó ni alteró la estructura básica de las CTA, pues solamente ratificó prohibiciones en relación con la figura, e impuso una serie de sanciones encaminadas a disuadir el uso ilegal de la misma, sin restringir el alcance de los modelos cooperativos en el país, toda vez que quienes quieran seguir manteniendo vínculos cooperativos tal y como los establece la Ley, no se verán perjudicados, ni recibirán sanción alguna por el uso de la figura.

Lo anterior, nos permite afirmar que la nueva reglamentación no vulneró los derechos de asociación y de solidaridad, con lo cual se puede concluir que no se violaron derechos de rango supralegal, y que contrario a lo que podría pensarse, las CTA siguen y podrán seguir subsistiendo en el país, si se usan para los fines nobles para los cuales fueron realmente concebidas, tal y como ha sucedido en algunos casos, como el de la Empresa Colombiana Indupalma<sup>106</sup>.

Aun cuando en la práctica, el número de CTA existentes se redujo considerablemente e hizo creer a muchos que la figura iba a desaparecer por completo del ordenamiento jurídico, lo cierto es que existen modelos cooperativos ajustados a la Ley que pueden

---

<sup>106</sup>INDUPALMA, *Un Modelo Inclusivo que Genera Riqueza*, Disponible en: <http://www.indupalma.com/clientes>, el 8 de enero de 2012. Durante sus primeros treinta años de constitución, la Empresa funcionó como una empresa con trabajadores de planta, pero luego de la crisis financiera que afligió al país a comienzos de la década de 1990, la Entidad estuvo al borde de la quiebra, puesto que del 100% de sus ingresos, el 80% debían ser gastados en costos laborales. Así pues, buscando la manera de no perder los empleos, los trabajadores de la Compañía se asociaron en unidades de negocio autónomas tales como las CTA, micro emprendimientos y asociaciones que vendían sus servicios a la Empresa, con lo cual ésta se vio en la necesidad de invertir gran parte de sus recursos en la capacitación técnica, administrativa y de recursos humanos de los asociados, para que mejorara el desempeño de los trabajadores mientras la Compañía recuperaba su viabilidad financiera. Finalmente, los asociados de las Cooperativas entendieron que la mejor manera de preservar su trabajo era convertirse en expertos conocedores de la tierra e implementando técnicas para sacarle el máximo provecho a su fuerza de trabajo, implementando el modelo Cooperativo hasta la fecha, de conformidad con la Ley, viéndose retribuidos los cooperados por su propia fuerza de trabajo.

sobrevivir, y que no se podrán ver afectados por el régimen sancionatorio previsto en el nuevo Decreto, haciendo posibles la asociación y la solidaridad.

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que aun cuando el nuevo Decreto consagró sanciones drásticas que pueden hacer inviables económicamente a muchas Entidades o acabar con sus personerías, ello se hizo con propósitos altamente defendibles, que lejos de constituir un abuso por parte del Estado, pueden entenderse como una acción directa del mismo para salvaguardar los derechos mínimos de muchos trabajadores.

Así las cosas, no consideramos que dicho Decreto se aparte de los principios constitucionales y, por el contrario, consideramos que es una respuesta adecuada del Gobierno para afrontar la crisis social que se había desatado con el uso inadecuado de las Cooperativas. Por su parte, entendemos que el Decreto se encuentra ajustado a la Ley, de tal forma que quienes se han visto o se verán afectados con el mismo, son quienes han actuado con mala fe al simular la inexistencia de relaciones laborales y, por lo tanto, deberán asumir el costo de haberse beneficiado de manera ilegítima, con el consecuente detrimento de los derechos de los trabajadores, por el uso indebido de una figura consagrada en la Ley para fines bondadosos y ajenos a los pretendidos por ellos.

## **CAPÍTULO III**

### **Conclusiones**

Podemos concluir que el uso ilegal que algunos empresarios hicieron de las CTA en Colombia, fue posible por los vacíos legales y por la falta de control gubernamental de estas entidades durante años, razón por la cual, la desnaturalización de la figura no se generó sólo por parte de las Empresas y de las CTA, sino incluso por el Gobierno, el Congreso y las entidades de control que tardaron en regular la materia.

Sin embargo, al evidenciar el desbordado crecimiento de la figura de las CTA, el legislador y el ejecutivo se vieron cada vez más presionados a reglamentar ésta Institución para frenar la violación a los derechos legales y constitucionales de los trabajadores, por lo cual, en el año 2011, y ante la inminencia de la firma del TLC con Estados Unidos, se expidió el Decreto 2025 de 2011, en el cual se impusieron sanciones elevadas para quienes hagan uso de las Cooperativas de manera ilegal, lo que, en términos generales, consideramos fue una respuesta jurídicamente acertada de parte del Gobierno para afrontar la crisis social derivada del uso inadecuado de las CTA.

Lo anterior, puesto que si bien las prohibiciones y las sanciones consagradas en el Decreto son drásticas y elevadas, están tasadas y previstas de manera proporcional al incumplimiento, con lo cual, sólo se verán perjudicados quienes han abusado de la figura, siendo que, en todo caso, quienes quieran ajustarse a la Ley podrán hacerlo con la posibilidad de que se les condone parte de la multa.

No obstante, consideramos que el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio del Trabajo, se extralimitó al otorgar a los inspectores del trabajo la posibilidad de declarar la existencia del contrato realidad, pues con ello se otorgaron facultades jurisdiccionales a funcionarios administrativos, que por expresa disposición legal no cuentan con éste tipo de atribuciones, puesto que deben estar en cabeza de los Jueces de manera exclusiva.

Por su parte, al ser Colombia un Estado Social de Derecho, la acción del Estado debe estar dirigida a garantizar que los ciudadanos tengan condiciones de vida dignas, de tal forma que se contrarresten desigualdades sociales<sup>107</sup>, por lo cual, era contundente que al evidenciar los abusos de la figura, el Estado interviniera de manera inmediata y drástica para hacer prevalecer los derechos mínimos de los trabajadores, generando prohibiciones y sanciones para quienes violaran la Ley, tal y como lo hizo el Ministerio de la Protección Social con la promulgación del Decreto 2025 de 2011, que reglamentó de manera severa el uso de las CTA en el país.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario advertir que las prohibiciones por sí solas no son la única respuesta que debe implementar el Estado para evitar la violación de derechos mínimos; adicionalmente, las restricciones deben venir acompañadas de incentivos al empleo formal, con lo cual, los empleadores eviten la simulación de vínculos diferentes al contrato de trabajo, pues así como el uso ilegal de las CTA parece haber disminuido con la entrada en vigencia del Decreto 2025 de 2011, si los costos laborales siguen siendo tan elevados para las Empresas, éstas buscarán

---

<sup>107</sup> BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. Op. Cit. P.6. *“La actividad de las CTA de efectuar “tercerización” o intermediación laboral, deteriorando las condiciones materiales de existencia e incrementando las desigualdades sociales, va en contravía del Estado Social de Derecho”*.

permanentemente la manera de evadir las normas para abaratar sus costos de mano de obra, puesto que el empleo formal en Colombia sigue siendo muy oneroso.

Así, el Estado debe procurar que los ciudadanos tengan un empleo formal, de manera tal que exista una protección especial de los derechos de los trabajadores, sin embargo, algunos gobiernos, lejos de generar incentivos para las Compañías que agrupan a un gran número de trabajadores, las castigan con mayores costos (laborales y tributarios), lo cual es completamente paradójico, puesto que lo cierto es que el ideal es que todos aquellos quienes ostentan la calidad de trabajadores, efectivamente disfruten de los derechos consagrados en la Ley, sin exponerlos a que los empleadores busquen mecanismos fraudulentos para evadir los costos del contrato de trabajo, flexibilizando la aplicación de las normas del derecho laboral.

De esta manera, consideramos que una de las posibles soluciones a la problemática que ha sido expuesta a lo largo de éste trabajo, no es sólo lograr el uso adecuado de la figura de las CTA a través de la imposición de sanciones, sino que, de manera adicional, se debe procurar que los empleadores acudan al empleo formal, pues en la medida en que la población tenga un trabajo estable y un ingreso seguro y suficiente para llevar una vida digna, habrá mayor consumo, y se reactivará el ciclo económico<sup>108</sup>.

Por último, nos permitimos manifestar que contrario a lo que podría pensarse, el Decreto 2025 de 2011 no modificó la estructura cooperativa en Colombia, se limitó a reglamentar conductas y sanciones para quienes hagan un uso ilegal de la figura; no obstante, quienes utilicen el modelo cooperativo de manera correcta, es decir, ajustada a

---

<sup>108</sup> Cfr. RASO-DELGUE, Juan. Op. Cit. P. 41 y 42.

derecho, podrán seguir haciendo uso de la misma con ánimo independiente, autosuficiente y solidario, y no para simular tercerizaciones o para disminuir los costos laborales<sup>109</sup>.

---

109 *Ibíd.* P. 11. Como se ha dicho, “Nadie puede impedir que varias personas, en razón de su profesión u oficio, de manera libre y autónoma decidan asociarse de manera cooperativa para ofrecer sus servicios o adelantar algún negocio (...) caso diferente es cuando se abusa de la figura para burlar la legislación laboral y hacer “tercerización” o intermediación laboral”, lo cual compartimos plenamente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Normas**

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Código Sustantivo del Trabajo.
- Código Civil.
- Código de Comercio.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Recomendación 193 de 2002 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Promoción de Cooperativas.
- Ley 134 de 1931, sobre sociedades Cooperativas.
- Decreto 2351 de 1965.
- Ley 79 de 1988, por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa.
- Ley 50 de 1990, Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.
- [Ley 1143 de 2007](#), por la cual se adiciona la Ley 5 de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de

Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República.

- [Ley 1166 de 2007](#), por medio de la cual se aprueba “Protocolo Modificadorio al Acuerdo de Promoción Comercial Colombia – Estados Unidos”, firmado Washington, Distrito de Columbia, el 28 de junio de 2007, y la Carta adjunta de la misma fecha.
- Ley 1233 de 2008, Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1258 de 2008, Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.
- Ley 1429 de 2010, Por la cual se expide la Ley de formalización y generación de empleo.
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.
- Decreto 1598 de 1963, sobre legislación Cooperativa.
- Decreto 2351 de 1965, por el cual se hicieron reformas al Código Sustantivo del Trabajo.
- Decreto 2050 de 1985, reglamentario del artículo 25 del Decreto 1598 de 1963.
- Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

- Decreto 468 de 1990. Por el cual se reglamentan las normas correspondientes a las Cooperativas de Trabajo Asociado contenidas en la Ley 79 de 1988 y se dictan otras disposiciones sobre el trabajo cooperativo asociado.
- Decreto 1741 de 1993, por el cual Por el cual se asignan competencias a las dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Decreto 3115 de 1997. Por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de intermediación laboral.
- Decreto 536 de 2004, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 192 de la Ley 100 de 1993.
- Decreto 2879 de 2004, por el cual se adoptan medidas para controlar la evasión y elusión de aportes parafiscales y se dictan disposiciones en materia de Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, Empresas Asociativas de Trabajo.
- Decreto 2996 de 2004, por el cual señalan algunos requisitos que deben contener los estatutos y reglamentos de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.
- Decreto Reglamentario 4369 de 2006, por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las Empresas de Servicios Temporales y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4588 de 2006, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.
- Decreto Reglamentario 3553 de 2008, por el cual se reglamenta la Ley 1233 de 2008.
- Decreto 2025 de 2011, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

- Decreto 4919 del 26 de diciembre del 2011, por el cual se fija el salario mínimo.
- Decreto 4963 del 30 de diciembre de 2011, por el cual se establece el auxilio de transporte.
- Circular Conjunta número 0067 del 27 de agosto de 2004 del Ministerio de la Protección Social y de la Superintendencia de Economía Solidaria.
- Circular Externa número 005 de 2008, de la Superintendencia de Economía Solidaria.

### **Doctrina**

- ACKERMAN, Mario E., *Tratado de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2008.
- BENAVIDES LEGARDA, Eduardo. *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia*, Deslinde, Medellín, Colombia, 2009.
- GARAY Luis Jorge, *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/008.htm>, el día 20 de abril de 2012.
- HERNÁNDEZ GRAJALES, Hugo. MARTÍNEZ HOYER, Segundo Antonio. *Análisis Prospectivo de las Cooperativas de Trabajo Asociado*, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Administración de Empresas, Bogotá, 2004.
- MARTÍNEZ Gloria Cecilia, *Anatomía de los ciclos económicos en Colombia 1970-2007*, en la serie Borradores de Economía, Banco de la República. 2008.

- OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Tratado de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Tercera Edición, Grupo Editorial Ibañez, Bogotá, 2009.
- PACHÓN ORTÍZ Erwin, *Cooperativas de trabajo asociado no desaparecerán: Confecoop*. Publicado el 14 de abril de 2011.
- RASO-DELGUE, Juan. *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Discusiones y Debates*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.
- SUPLIOT, Alain. *Derecho del Trabajo*, Primera Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2008.
- VELASCO VELASCO, José Gregorio. *Trayectoria y retos del derecho del trabajo y la seguridad social en Colombia*, Primera Edición, Colegio de Abogados del Trabajo, 2008.
- VALDÉZ SÁNCHEZ, Germán G. *Comentarios al régimen laboral individual colombiano*, Primera Edición, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1984.
- Asamblea General de la Organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en Cartagena, el 23 de Septiembre de 2005.
- Asociación Colombiana de Cooperativas de vigilancia privada. *El Cooperativismo en Colombia*. Disponible en: [http://www.ascoovip.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=57](http://www.ascoovip.com/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=57), el 2 de enero de 2012.
- Declaración de Identidad Cooperativa (Manchester, 1995), refrendada por la Recomendación 193 del 2002 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas, las cooperativas de trabajo asociado..
- Departamento Nacional de Planeación, *Principales indicadores del mercado laboral, 1976-2000 (Siete ciudades, trimestrales)*. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/EstudiosEconomicos/Estad%C3%ADsticasHist%C3%B3ricasdeColombia.aspx> , el 23 de abril de 2012.

- Diario económico Portafolio, “Palmicultores son multados con más de \$11.000 millones”, fecha 27 de enero de 2012, disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/palmicultores-son-multados-mas-11000-millones> el 23 de abril de 2012.
- Diario [\*El Tiempo\*](#), *Colombia debe prepararse para reformas laborales si quiere que demócratas estudien el TLC*. Noticia del 24 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3736550>, el 7 de enero de 2012.
- Diario El Tiempo. *Ingresos de afiliados a Cooperativas de Trabajo Asociado son inferiores al promedio*. Noticia del 6 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3804528>, el 4 de enero de 2012.
- EL COLOMBIANO.COM, Cooperativas de Trabajo Asociado tambalean con el TLC, publicado el 17 de abril de 2011, Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cooperativas\\_de\\_trabajo\\_tambalean\\_con\\_el\\_tlc/cooperativas\\_de\\_trabajo\\_tambalean\\_con\\_el\\_tlc.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cooperativas_de_trabajo_tambalean_con_el_tlc/cooperativas_de_trabajo_tambalean_con_el_tlc.asp) , el 8 de enero de 2011.
- INDUPALMA, *Un Modelo Inclusivo que Genera Riqueza*, Disponible en: <http://www.indupalma.com/clientes>, el 8 de enero de 2012.
- DINERO.COM, *Lo que cede Colombia por el TLC con EE.UU.*, publicado el 6 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/lo-cede-colombia-tlc-eeuu/116872> el 8 de enero de 2012.

- *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia*, Confecoop 2009, Observatorio Disponible en: <http://www.confecoop.coop/observatorio/11/files/doc11.pdf>, el 20 de abril de 2012.
- Tratados de Libre Comercio- Colombia, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, *Resumen del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Disponible en <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=723>, el 6 de enero de 2012.
- Tratados de Libre Comercio- Colombia, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, *TLC Colombia- Estados Unidos*. Disponible en <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14853>, el 6 de enero de 2012.

### **Jurisprudencia**

- Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 1995, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 665 de 1998, Radicación Número D-2102, M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 677 de 1998, Radicación Número D- 2070, M.P.: Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 211 de 2000, Radicación Número D-2539 M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1110 de 2001 M.P: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, Sentencia T-286 de 2003, Radicación Número T-676977, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

- Corte Constitucional, Sentencia T-255 de 2004, Radicación Número T-708485, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, Sentencia T -900 de 2004, Radicación Número T- 929157, MP. Jaime Córdova Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia T- 917 de 2004, Radicación Número T- 933090, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1025 de 2004, Radicación número: 5149 M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional, Sentencia T-992 de 2005 M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional, Sentencia T-003 de 2010, Radicación número T-2.193.962, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional, Sentencia T- 004 de 2010, Radicación Número T-2.296.251 y T-2.296.252, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional, Sentencia C-182 de 2010, Radicación Número D-7830, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 690 de 2011, Radicación Número D -8393, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 6 de diciembre de 2006, Radicación Número 25.713, M.P.: Gustavo José Gnecco Mendoza.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 17 de febrero de 2009, Radicación Número 32.505, M.P.: Isaura Vargas Díaz.