

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 27 (2026)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec272026>

El trabajo asociado cooperativo en Colombia. Posibles causas de su escaso desarrollo

Cooperative Associated Work in Colombia: Possible causes of its limited development

Martha Luz Camargo De la Hoz

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3498>

Recibido: 4 de octubre de 2025 • Aceptado: 24 de enero de 2026 •

Publicado en línea: mayo de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y ética

Al entregar sus manuscritos a **Deusto Estudios Cooperativos (DEC)**, los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de DEC ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Estudios Cooperativos (DEC)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DEC's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota al pie con la referencia completa de DEC (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

DEC es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito del titular de los derechos.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DEC (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DEC is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

El trabajo asociado cooperativo en Colombia. Posibles causas de su escaso desarrollo

Cooperative Associated Work in Colombia:
Possible causes of its limited development

Martha Luz Camargo De la Hoz

Abogada independiente (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3498>

Recibido: 4 de octubre de 2025

Aceptado: 24 de enero de 2026

Publicado en línea: mayo de 2026

Sumario: I. Marco constitucional del trabajo en Colombia.—II. El trabajo asociado cooperativo. Características esenciales.—III. Otras características de las CTA.—IV. Características que deben prevalecer en el contexto colombiano. 1.º Autonomía. 2.º Adhesión libre y voluntaria de los asociados. 3.º Facultad de auto regulación.—V. La indebida utilización del modelo de trabajo asociado cooperativo – Efectos. 1.º Pagos a la seguridad social de los trabajadores asociados. 2.º Programa de apoyo al empleo formal -PAEF. 3.º Fallos judiciales.—VI. Bibliografía

Summary: I. Constitutional framework of work in Colombia.—II. Cooperative associated work. Essential characteristics.—III. Other characteristics of Associated Work Cooperatives (CTA).—IV. Characteristics that must prevail in the Colombian context. 1st Autonomy. 2nd Free and voluntary adherence of associates. 3rd Self-regulation faculty.—V. The improper use of the cooperative associated work model – Effects. 1st Social security payments for associated workers. 2nd Formal Employment Support Program - PAEF. 3rd Judicial Rulings.—VI. Bibliography.

Resumen: El principal objetivo de este artículo es mostrar el estado actual del trabajo asociado cooperativo en Colombia y las razones por las que, siendo una de las modalidades a través de las cuales se puede trabajar, no ha tenido un verdadero desarrollo en el país.

Considero posible que la indebida utilización de que fue objeto este modelo sea la causa de la situación actual, al haber generado un grado de desconfianza que no ha podido ser superado y que ha arrastrado a muchas de las cooperativas de trabajo asociado que existían, las cuales han ido desapareciendo.

Es imperioso buscar mecanismos para dar a conocer las características que son de la esencia de esta modalidad de trabajo y los beneficios que puede representar a los trabajadores y a sus familias pertenecer a una cooperativa de trabajo asociado —CTA, donde además de obtener unas compensaciones eco-

nómicas acordes al trabajo realizado y contar con seguridad social, es posible acceder a otros beneficios y servicios de carácter social y económico que derivan de la naturaleza cooperativa y solidaria de este tipo de organizaciones.

Palabras clave: Modalidad de trabajo, uso indebido, desconfianza, poco desarrollo.

Abstract: The main objective of this article is to show the current state of cooperative associated work in Colombia and the reasons why, being one of the modalities through which it can work, it has not had a real development in the country.

I consider it possible that the improper use to which this model was subjected is the cause of the current situation, having generated a degree of mistrust that has not been overcome and that has dragged down many of the associated work cooperatives that existed, which have been disappearing for various reasons.

It is imperative to seek mechanisms to publicize the characteristics that are of the essence of this work modality and the benefits that can represent the workers and their families belonging to a cooperative of associated work — CTA, where in addition to obtaining economic compensation according to Due to the work carried out and having social security, it is possible to access other benefits and services of a social and economic nature that derive from the cooperative and supportive nature of this type of organization.

Keywords: Work modality, improper use, distrust, little development.

I. Marco constitucional del trabajo en Colombia

Nuestra Constitución Política dispone en su artículo 1.º, como uno de los principios fundamentales, que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, *fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran* y en la prevalencia del interés general.

En consonancia con lo anterior, dentro de los derechos fundamentales consagrados en el Capítulo I del Título II, se establece en el artículo 25 que «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. (...)»

Es claro que el trabajo, como esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza¹ ha venido evolucionando a la par de las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y, especialmente, de los esquemas de comunicación que traen consigo nuevas formas de relacionamiento social, por lo que es claro también que esta evolución impone el reconocimiento y apoyo efectivo a las diferentes maneras en que se presenta el trabajo en la actualidad.

El trabajo asociado cooperativo es una de las numerosas manifestaciones del trabajo humano en el país; sin embargo, pese a contar con los fundamentos legales e ideológicos necesarios para su adecuado aprovechamiento en aras del desarrollo social y económico, ha tenido poca receptividad y evolución, debido tal vez al desconocimiento de la figura y/o a la subvaloración de su naturaleza.

Por otra parte, en algunas posiciones gubernamentales, en el contenido de ciertas normas, así como en algunos fallos de autoridades jurisdiccionales, frente a temas que involucran derechos de los trabajadores, es posible apreciar un cierto grado de desconfianza o el desconocimiento de los elementos esenciales de este modelo y puede concluirse que todo ello ha incidido en la poca evolución y posicionamiento que ha tenido esta figura jurídica en el país.

II. El trabajo asociado cooperativo. Características esenciales

La Organización Internacional de las Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios —CICOPA, organismo sectorial de

¹ Diccionario de la Real Academia Española

la Alianza Cooperativa Internacional —ACI—, adoptó la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado, como un soporte ideológico fundamental para este modelo asociativo, la cual fue aprobada en su congreso mundial realizado en Cartagena de Indias, Colombia, en 2005.

Conforme a dicha Declaración, las cooperativas de trabajo asociado a nivel mundial se caracterizan por lo siguiente:

1. Su objetivo es crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generando riqueza, para mejorar la calidad de vida de los socios trabajadores.
2. La adhesión es libre y voluntaria, para aportar el trabajo personal y recursos económicos de los asociados.
3. El trabajo estará a cargo de sus socios.
4. La relación del socio trabajador con su cooperativa debe ser considerada como distinta a la del trabajo asalariado dependiente convencional, así como a la del trabajo individual autónomo.
5. Su regulación interna se concreta formalmente por medio de regímenes concertados democráticamente y aceptados por los socios trabajadores, y
6. 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.

III. Otras características de las CTA

Es claro que a las cooperativas de trabajo asociado también les son aplicables los valores, principios y características propios de las cooperativas en todo el mundo. En tal sentido, se trata de entidades sin ánimo de lucro, que reinvierten en la propia empresa los excedentes obtenidos en desarrollo de sus actividades, destinándolos a la prestación de servicios sociales, a constituir o incrementar sus reservas y fondos, y a reintegrarlos parcialmente a sus asociados en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa.

Los asociados son los encargados de gestionar democráticamente la cooperativa; deben participar en la toma de decisiones y en los distintos escenarios democráticos en los que se ejerce el derecho a elegir y ser elegido para el desempeño de cargos de administración y control,

entre otros derechos y deberes que se establecen en la ley marco del cooperativismo colombiano.²

Los asociados a estas cooperativas son personas naturales en las que confluyen tres calidades: gestores de la empresa, contribuyentes económicos y aportantes directos de su capacidad de trabajo³, calidades que contribuyen a incrementar el sentido de pertenencia y el compromiso con la evolución de la empresa, dándole mayor robustez y estabilidad aún en épocas de dificultades económicas.

IV. Características que deben prevalecer en el contexto colombiano

De las características recogidas en la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado, es importante destacar tres que son indispensables en el trabajo asociado cooperativo, particularmente en Colombia, dada la problemática derivada de la indebida utilización de este modelo, que se produjo en la primera década del presente siglo y que condujo a la violación de los derechos laborales de los trabajadores.

En efecto, entre los años 2001 y 2004 las cooperativas de trabajo asociado en Colombia tuvieron un auge y un incremento numérico sin precedentes, en razón a que fueron utilizadas como un mecanismo para disminuir los costos asociados a las nóminas de personal; consecuentemente, se vieron sumergidas en una crisis de enormes proporciones debido a la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores implícita en esta práctica.

Es innegable que existen circunstancias de diversa naturaleza asociadas a determinadas realidades sociales y económicas, que llevan a las personas a buscar distintas y variadas fuentes de ingresos, llegando en muchas ocasiones a prevalecer esta consideración, dejando de lado otros aspectos. Estas circunstancias influyeron en la crisis del trabajo asociado cooperativo en Colombia, pues facilitaban la contratación de servicios en detrimento de los derechos de los trabajadores y de las características y principios de este modelo.

La situación que tuvo lugar en aquel momento es una de las causas de la desconfianza que aún se aprecia en algunas instancias públicas y privadas del país, donde se relaciona el trabajo asociado coopera-

² Ley 79 de 1988. Artículos 4; 5, numeral 3; 23 y 24.

³ Sólo de manera excepcional la ley permite a una cooperativa de trabajo asociado —CTA— vincular a trabajadores no asociados

tivo con la realización de prácticas indebidas. Al analizar esta situación puede concluirse que en toda cooperativa de trabajo asociado deben necesariamente estar presentes la autonomía, la adhesión libre y voluntaria de los asociados y la facultad de auto regulación, como características que garantizan que el trabajo será realizado por los asociados respetando sus derechos, manteniendo la esencia y los principios del modelo y sin que se configuren relaciones de subordinación o dependencia con las partes involucradas. La anterior afirmación, se explica con las razones que se esbozan a continuación:

1.º Autonomía

La autonomía corresponde al cuarto principio que rige a las cooperativas en el mundo, pero, en el caso específico de las cooperativas de trabajo asociado -CTA, la normatividad vigente en Colombia la extiende a la disposición real y material de los medios de producción o de labor.

Es así que el artículo 2.2.8.1.7 del Decreto 1072 de 2015, dispone:

«De los medios de producción y/o de labor de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado. 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.

Si dichos medios de producción y/o de labor son de propiedad de los asociados, la Cooperativa podrá convenir con éstos su aporte en especie, la venta, el arrendamiento o el comodato y, en caso de ser remunerado el uso de los mismos, tal remuneración será independiente de las compensaciones que perciban los asociados por su trabajo. Si los medios de producción y /o de labor son de terceros, se podrá convenir con ellos su tenencia a cualquier título, garantizando la plena autonomía en el manejo de los mismos por parte de la cooperativa. Dicho convenio deberá perfeccionarse mediante la suscripción de un contrato civil o comercial».

La importancia de la autonomía así concebida es que permite a la CTA definir las condiciones generales del servicio que realizará y coordinar con sus asociados la forma en que se llevará a cabo, en los términos establecidos en sus regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, preservando así la naturaleza de este modelo.

Visto en sentido contrario, el trabajo asociado cooperativo pierde su esencia cuando para la prestación de los servicios la cooperativa

necesita que el contratante ponga a disposición sus medios de producción y/o de labor, o cuando delega en éste la facultad de dirigir u orientar a los trabajadores para el cumplimiento del objeto del contrato. Esta desviación conduce a que se realicen actividades reservadas a entidades de otro tipo y a que, en la práctica, pueda judicialmente configurarse una relación laboral de subordinación entre el trabajador asociado que presta el servicio y el tercero contratante —en aplicación del principio constitucional de primacía de la realidad— debido a que se cumplirían las condiciones esenciales del contrato de trabajo, las cuales, conforme al Código Sustantivo del Trabajo colombiano son: a) la prestación de un servicio personal a una persona natural o jurídica; b) la dependencia o subordinación y c) la remuneración.

Sin embargo, es claro que el trabajo asociado cooperativo nace de la asociación de personas que tienen el interés de proporcionarse trabajo decente mediante la unión de esfuerzos, sin que existan entre ellos vínculos de subordinación y es por eso que, para regir sus relaciones internas, adoptan los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, en los cuales están contenidos los términos en que se llevará a cabo el trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores, las compensaciones que recibirán por las labores realizadas, entre otros aspectos legalmente establecidos.

En este sentido, la presencia de relaciones laborales de subordinación y dependencia entre la cooperativa y sus trabajadores, es ajena al modelo de trabajo asociado. Tampoco debe configurarse este tipo de vínculos con un tercero, porque las cooperativas de trabajo asociado —CTA— no se constituyen para enviar trabajadores a prestar sus servicios a un tercero, con subordinación y dependencia, pues éste es el objeto social de entidades de naturaleza diferente.

2.º Adhesión libre y voluntaria de los asociados

La adhesión libre y voluntaria de los asociados corresponde al primer principio del cooperativismo mundial: «Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía, sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa.»⁴

⁴ Alianza Cooperativa Internacional —ACI—. Declaración de Identidad Cooperativa. Manchester, 1995.

En armonía con este principio, definido por la ACI en su Declaración de Identidad Cooperativa, la ley colombiana dispone que las cooperativas son una asociación *voluntaria* de personas, que se unen para la satisfacción de sus necesidades. (Artículo 5.º, numeral 1.º de la Ley 79 de 1988).

Este principio tiene particular relevancia en el cooperativismo de trabajo asociado, sobre todo teniendo en cuenta el uso indebido que se le dio en Colombia, donde distintos tipos de empresa acudieron a él con el fin de reducir la carga asociada a la nómina, encubriendo las relaciones laborales y desconociendo los derechos de los trabajadores.

En efecto, el hecho de que un trabajador se asocie a una cooperativa contra su voluntad, para cumplir con una exigencia que le permitirá mantener su trabajo y los recursos para su subsistencia y la de su familia, es un indicio de que el empleador lo que realmente busca es recibir los mismos servicios que antes recibía de trabajadores que integraban su planta de personal y que ahora se encuentran asociados a una CTA.

La Corte Constitucional ha señalado lo siguiente en relación con el derecho de libre asociación:

«...Se pregunta entonces la Corte, si conculca el derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 38 Superior, la organización que impone a sus trabajadores, en el caso sub lite médicos contratistas, la obligación de afiliarse a una cooperativa de trabajo asociado o crearla, so pena de no renovar su contrato de prestación de servicios a quienes no acaten dicha imposición.... se concluye que la decisión adoptada por la Junta Directiva de, se constituye en una injerencia indebida en la autonomía de los médicos contratistas de dicha institución y, *particularmente en la libertad de cada persona para decidir si se afilia o no a las cooperativas de trabajo asociado*, que vulnera flagrantemente el derecho constitucional fundamental de asociación consagrado en la Constitución Política»...⁵ (Se subraya)

En la misma línea, la Corte manifestó posteriormente:

«...En el caso bajo estudio.... solicita protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la libertad de asociación...señala que el demandado condicionó su permanencia...

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-336. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. 23 de marzo de 2000. Págs. 7 y 8, numerales 2.2 y 2.4.

en el hospital a que se modificara la forma como hasta entonces venían contratando, haciéndose ahora necesario que el médico se afiliara a una cooperativa... considera la Sala que le asiste razón al Juez Laboral del Circuito de Girardot cuando afirma : «... *la negativa de contratar personas naturales para desempeñar las labores si no hacen parte de una persona jurídica vulnera el legítimo derecho a la libertad de asociación, la que conlleva el derecho que tiene una persona a pertenecer a una agremiación y de la misma manera a no hacerlo, es decir que no puede ser obligada una persona directa o indirectamente a formar parte de una asociación puesto que este es un derecho que debe ejercer en forma libre y voluntaria*»...⁶ (Subrayado extratextual)

3.º Facultad de auto regulación

En las cooperativas de trabajo asociado no existen relaciones de subordinación o dependencia, debido a que todos los asociados son dueños y gestores de la cooperativa, motivados por el interés de proporcionar trabajo a través de la unión de esfuerzos. Por esa razón, sus relaciones no se regulan por el Código Sustantivo del Trabajo, sino a través de los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, adoptados democráticamente.

La facultad de autorregulación significa entonces, que los trabajadores mismos deben definir y aceptar las condiciones que han de regir sus relaciones internas, estableciendo en forma concertada sus derechos y deberes.

Sobre el punto, la legislación colombiana dispone⁷:

«**Trabajo Asociado Cooperativo.** El trabajo asociado cooperativo es la actividad libre, autogestionaria, física, material o intelectual o científica, que desarrolla en forma autónoma un grupo de personas naturales que han acordado asociarse solidariamente, fijando sus propias reglas conforme a las disposiciones legales y con las cuales autogobiernan sus relaciones, con la finalidad de generar empresa. El trabajo asociado cooperativo se rige por sus propios estatutos; en consecuencia, no les es aplicable la legislación laboral ordinaria que regula el trabajo dependiente».

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1080. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. 29 de octubre de 2004. Págs. 9 y 11.

⁷ Decreto 1072 de 2015. Artículo 2.2.8.1.9

En el mismo sentido, el Decreto 1072 de 2015 establece lo siguiente:

«**Artículo 2.2.8.1.12. Naturaleza especial y regulación de la relación entre los asociados y la cooperativa.** Las relaciones entre la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado y sus asociados, por ser de naturaleza cooperativa y solidaria, estarán reguladas por la legislación cooperativa, los estatutos, el Acuerdo Cooperativo y el Régimen de Trabajo Asociado y de Compensaciones».

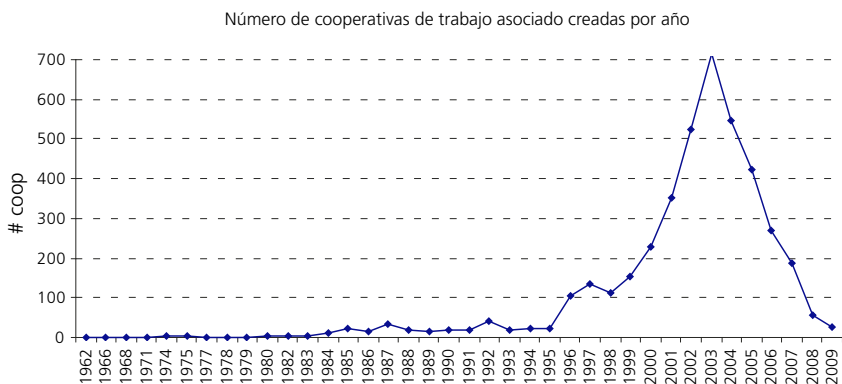
No obstante, aunque las CTA tienen la facultad de auto regularse, esta facultad no es ilimitada, pues para cumplir con su objeto social deben tener en cuenta las normas internacionales del trabajo humano, propugnadas por la Organización Internacional del Trabajo —OIT, tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional al decir que (...) *tal libertad de regulación no es absoluta pues dichos estatutos o reglamentos, como es apenas obvio, no pueden limitar o desconocer los derechos de las personas en general y de los trabajadores en forma especial, como tampoco contrariar los principios y valores constitucionales, (...)*.⁸ (Subrayo)

V. La indebida utilización del modelo de trabajo asociado cooperativo - Efectos

Con el ánimo de contextualizar la actual situación del cooperativismo de trabajo asociado en Colombia, es necesario retomar con mayor detalle la situación presentada a partir del año 2000, momento en el cual fue evidente el incremento en el número de entidades que, aunque se constituían bajo la forma de cooperativas de trabajo asociado, en muchos casos no cumplían con los requisitos y características propias de esta figura, tal como pudieron establecerlo las autoridades competentes.

El número de cooperativas que se constituían cada año se observa en la siguiente gráfica:

⁸ Sentencia C-211. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. 1.º de marzo de 2000. Página 18.



Fuente: Confederación de Cooperativas de Colombia -Confecoop.

Según la información disponible en la Confederación de Cooperativas de Colombia-Confecoop, el mayor crecimiento en el número de cooperativas de trabajo asociado que reportaban información hacia los entes de vigilancia y control se produjo entre los años 2002 y 2003.

Muchas de estas entidades fueron creadas en un contexto que, desde la órbita empresarial, se caracterizó por el creciente uso de la externalización de servicios y procesos debido a los altos costos de las nóminas de personal, sin dejar de lado razones de carácter social y económico que impulsaban a las personas a obtener fuentes de recursos que les permitieran solventar sus necesidades básicas, entre otros factores. Lo anterior, unido al desconocimiento de los aspectos legales y filosóficos del modelo de trabajo asociado cooperativo, dio lugar a su utilización indiscriminada y a la realización de actividades ajenas a su naturaleza.

El uso indebido del modelo trajo consigo la vulneración de los derechos de los «trabajadores asociados», pues éstos pasaban a desarrollar sus funciones en forma subordinada y dependiente, aunque sin la remuneración ni los derechos prestacionales y de seguridad social de los trabajadores de este tipo. Por ello, paralelamente se fueron presentando una serie de pronunciamientos jurisprudenciales, propiciada por los mismos trabajadores, quienes debieron recurrir a las vías judiciales para lograr la protección de sus derechos, los cuales, contrario a los principios de las auténticas cooperativas, no eran reconocidos por aquellas que se autodenominaban CTA.

Esta situación se presentó en diversos sectores de la economía nacional, incluso en el sector público⁹, donde las entidades se vieron obligadas a recurrir a distintos mecanismos para continuar prestando adecuadamente sus servicios, atendiendo políticas de racionalización del gasto y austeridad fiscal. En ese contexto, los mencionados servicios se prestaron a través de trabajadores de organizaciones que utilizaron la figura cooperativa y que en muchos casos fueron constituidas por los exempleados de las mismas entidades públicas.

A finales de 2009 la Corte Constitucional¹⁰ hizo un amplio y detallado análisis de la relación laboral dependiente y sus diferencias con el contrato de prestación de servicios, recordando que las entidades estatales no pueden recurrir a este último para llevar a cabo labores de carácter permanente.

La Corte concluyó que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones de carácter permanente, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal.

Dentro de su análisis, señaló la Corte (...) «en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de «nóminas paralelas» o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados out sourcing».¹¹

La situación referida le generó grandes perjuicios al cooperativismo, especialmente al de trabajo asociado cooperativo, terminando por afectar también a las *verdaderas* cooperativas, es decir, aquellas que se constituyeron conforme a los principios y características propios de este modelo, las cuales tuvieron que soportar la mala prensa, la desconfianza generalizada y las voces que desde distintos sectores pedían su desaparición, todo ello sin un claro conocimiento de la realidad.

⁹ En el área de la salud y en la construcción, mantenimiento y reparación de vías.

¹⁰ El análisis de la Corte se dio con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el inciso cuarto del artículo 2 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 3074 del mismo año.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-614. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 2 de septiembre de 2009. Página 3. Expediente D-7615

De acuerdo con cifras de la Confederación de Cooperativas de Colombia —Confecoop, a diciembre de 2020 se mantenían sólo 362 cooperativas de trabajo asociado en el país, que asociaban a 37.612 trabajadores.

Y es que la crisis que se presentó por la indebida utilización de estas cooperativas, terminó con muchas de las CTA existentes y dejó una sombra de desconfianza pública que les ha impedido fortalecerse y posicionarse como una opción válida para generar trabajo decente. Otras se han visto forzadas a desaparecer como consecuencia de procesos administrativos derivados especialmente de erradas interpretaciones sobre los pagos a la seguridad social integral, muchos de los cuales mostraron, varios años después, que el motivo que realmente los originó fue el desconocimiento de esta figura o la falta de confianza en él.

Adicional a las posiciones gubernamentales que mencionaremos a continuación frente a algunos temas, la persistente desconfianza o el desconocimiento del trabajo asociado cooperativo se aprecian también en las normas que se expiden sin tener en cuenta a este subsector de trabajo —pese a estar legalmente regulado y sometido a la vigilancia estatal— y también en algunos fallos judiciales.

1.º Pagos a la seguridad social de los trabajadores asociados

Desde 2008, en la normatividad especial aplicable a las CTA se dispuso lo siguiente, para efectos de la afiliación y pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social:¹²

(...) Para cotizar a salud, pensión, riesgos profesionales, el ingreso base de cotización será la suma de la compensación ordinaria y extraordinaria mensual que reciba el trabajador asociado, y la proporción para su pago será la establecida en la ley para el régimen de trabajo dependiente». (Se destaca)

A su turno, las disposiciones reglamentarias¹³ definieron lo que debía entenderse por compensación ordinaria y extraordinaria de los trabajadores asociados, en los siguientes términos:

Compensación Ordinaria. Para efecto de la aplicación de la Ley 1233 de 2008, se entiende por compensación ordinaria la suma

¹² Ley 1233 de 2008. Artículo 6.º

¹³ Decreto 3553 de 2008, reglamentario de la Ley 1233, artículos 1 y 2.

de dinero que a título de retribución, recibe mensualmente el asociado por la ejecución de su actividad material o inmaterial, (...)

Compensación extraordinaria. Los demás pagos mensuales adicionales a la Compensación Ordinaria *que recibe el asociado como retribución por su trabajo*». (Destaco)

Como se aprecia, el decreto reglamentario exigió con total claridad que las compensaciones de los trabajadores asociados, para efectos de determinar el ingreso base de cotización a la seguridad social, tuvieran el carácter de retributivas del trabajo realizado, en términos similares a lo que ocurre con los salarios de los trabajadores dependientes.

La anterior precisión resulta fundamental, dada la naturaleza de las organizaciones cooperativas y los servicios que prestan a sus asociados. Por ello, las otras sumas que reciba el trabajador asociado por conceptos diferentes, no retributivos del trabajo realizado, se excluyen de la base de cotización para el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos profesionales).

No obstante, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales —UGPP, adoptó una posición según la cual todas las sumas recibidas por los trabajadores asociados, independientemente de su origen o de su concepto, forman parte de la base sobre la cual se cotiza a la seguridad social y mantuvo tal posición de manera inflexible, al punto de obligar a las CTA a iniciar acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para hacer valer sus argumentos de carácter legal.

La situación descrita condujo a que se gestionara la expedición de la Circular Conjunta No. 0048 del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Trabajo, en la que se hicieron importantes precisiones sobre el particular y se ratificaron algunos de los pagos que no tienen carácter retributivo del trabajo realizado por lo que, en consecuencia, no pueden ser considerados compensaciones y no hacen parte de la base para cotizar a la seguridad social.

Otro avance en este tema es la Sentencia proferida el 31 de marzo de 2022¹⁴ en la que el Consejo de Estado hizo un importante pronunciamiento, en el caso de una cooperativa de trabajo asociado a la cual la UGPP le exigía el pago de los aportes a la seguridad social de sus trabajadores asociados, teniendo en cuenta todos los pagos adicionales que éstos recibían.

¹⁴ Sentencia No. 25274. Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello. 31 de marzo de 2022. Página 16.

Manifestó el Consejo de Estado:

(...)

«Bajo ese estricto supuesto, entiende la Sala que la expresa remisión a las disposiciones legales en materia de los trabajadores dependientes para efectos de los aportes a la seguridad social, implicaría tener en cuenta las reglas aplicables a efectos de determinar el ingreso base de cotización (IBC), según las cuales los aportes deben realizarse sobre lo que constituye salario, lo que de suyo descarta los conceptos no salariales, que expresamente son señalados en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, (...)

2.º Programa de apoyo al empleo formal -PAEF

Durante la época de pandemia se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal —PAEF¹⁵— como un programa social del Estado que otorgaba a sus beneficiarios un aporte monetario mensual, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país.

En relación con este programa de apoyo, la ya mencionada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales —UGPP consideró que el aporte monetario dispuesto para las personas jurídicas no era aplicable a las CTA en relación con sus trabajadores asociados, como quiera que el decreto hacía referencia sólo a los trabajadores dependientes, lo cual es cierto dado que el parágrafo 2 del artículo 3 de dicho decreto estableció:

«Para efectos del presente Programa, **se entenderán por empleados los trabajadores dependientes** por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social (...) **(Resaltado fuera de texto)**.

Este es un caso en que una disposición normativa —que además está dirigida a proteger el empleo formal del país— excluye de su texto a los trabajadores asociados a las CTA, dejando en evidencia el desconocimiento que existe frente a esta modalidad de trabajo.

Aunque muchas personas asimilan el trabajo formal con el trabajo asalariado o dependiente, el Ministerio del Trabajo hace la siguiente manifestación en su página web, con lo que se confirma que tal asi-

¹⁵ Decreto 639 de 2020

milación no es correcta, ya que excluye a otras modalidades de trabajo que también contribuyen a su formalización:

«El Ministerio del Trabajo en su compromiso de seguir trabajando por la formalización laboral, se ha propuesto generar escenarios que permitan el alcance de un mercado laboral incluyente, más justo y equitativo, donde los trabajadores tengan acceso a trabajos dignos, decentes y de calidad, potenciando así mayores oportunidades laborales para su bienestar y desarrollo.

El trabajo formal representa un ingreso digno y protección social para el trabajador y su familia, se desarrolla respetando la legislación aplicable que conlleva a una mejor calidad de vida, progreso social y económico, reducción de la pobreza y equidad social.

Es así, que el Ministerio Del Trabajo a través de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, está dedicado a fomentar la calidad del talento humano y a asegurar que en Colombia no existan trabajadores sin protección social e impulsar el Sistema de Protección para la Vejez a través de los regímenes y Servicios Sociales Complementarios que hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral.»¹⁶

Se concluye entonces que el trabajo formal no debe asociarse ni deriva exclusivamente de la relación laboral dependiente o asalariada y que, como ésta, el trabajo asociado cooperativo en Colombia genera trabajo digno y decente para sus asociados, quienes cuentan con ingresos que, como mínimo, equivalen al salario mínimo legal mensual vigente de los trabajadores dependientes y cuentan también, junto con sus familias, de los beneficios propios de la seguridad social integral.

El decreto que creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal —PAEF—, fue modificado y corregido con la expedición de la Ley 2060 de 2020, incluyendo de manera expresa a las cooperativas de trabajo asociado, como personas jurídicas que también pueden acceder a los beneficios otorgados en materia de nómina.

3.º Fallos judiciales

Adicional a las posiciones de algunos entes gubernamentales frente a ciertos temas y las normas que han sido expedidas desconociendo el trabajo asociado cooperativo, como las citadas a manera de ejemplo,

¹⁶ <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/formalizacion-laboral>

es posible encontrar fallos judiciales en los que los tribunales, aplicando el principio constitucional de primacía de la realidad, declaran la existencia de contratos de trabajo no sólo entre los trabajadores asociados y los terceros contratantes, sino también entre aquellos y las cooperativas a las que se encuentran asociados, argumentando, entre otras razones, que la facultad de coordinar e instruir a los trabajadores asociados sobre la forma de llevar a cabo las actividades, configura una relación de subordinación.

Sobre este punto, no puede perderse de vista que la relación entre una empresa contratante de bienes o servicios se traba con la empresa contratista, en este caso con la cooperativa de trabajo asociado, que es la responsable de suministrar dichos bienes y servicios y, en consecuencia, la cooperativa tiene el derecho y el deber de guiar, dirigir o coordinar la forma en que se prestarán tales servicios o se suministrarán los bienes por parte de los trabajadores asociados, en los términos establecidos en el Régimen de Trabajo Asociado, resultante de la facultad de auto regulación atrás mencionada.

Esta coordinación o dirección también es una expresión de la autonomía que debe tener la CTA frente al contratante, por lo que no puede asimilarse a la relación laboral dependiente, dado que deriva de la relación de trabajo asociado.

Para concluir, es necesario manifestar con claridad que el trabajo asociado cooperativo es una modalidad que, por sus características y naturaleza, podría constituir una valiosa herramienta para la formalización y el fortalecimiento del mercado del trabajo en Colombia, si se tiene en cuenta que su finalidad es proporcionar trabajo en condiciones dignas y conforme a los postulados de la OIT y que, además, cuenta con la vigilancia del Estado pues las CTA se encuentran sometidas a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Sin embargo, es claro que su desarrollo y posicionamiento son escasos, por lo cual las CTA deben continuar recorriendo el camino que les permita ser reconocidas por las autoridades como una modalidad legítima para proporcionar trabajo decente, generando un verdadero impacto socio económico al cumplir con su objeto social, en beneficio de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en general.

VI. Bibliografía

Constitución Política de Colombia. Artículos 1 y 25.

Alianza Cooperativa Internacional —ACI—. Declaración de Identidad Cooperativa. Manchester, 1995.

- Corte Constitucional. Sentencia T-336. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. 23 de marzo de 2000. Páginas 7 y 8.
- Corte Constitucional. Sentencia T-1080. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. 29 de octubre de 2004. Páginas 9 y 11.
- Decreto 1072 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo». Artículos 2.2.8.1.7; 2.2.8.1.9 y 2.2.8.1.12.
- Sentencia C-211. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. 1.º de marzo de 2000. Página 18.
- Ley 79 de 1988. «Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa». Artículos 4; 5, numeral 3; 23 y 24.
- Sentencia C-614. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 2000. Página 3. Expediente D-7615
- 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». Artículo 6.º.
- Decreto 3553 de 2008. «Por el cual se reglamenta la Ley 1233 de 2008». Artículos 1 y 2.
- Sentencia No. 25274. Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello. 31 de marzo de 2022. Página 16.
- Decreto 639 de 2020. «Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020». Artículo 3.º, párrafo 2.º.