

Segunda edición

AUDITORÍA DEL SECTOR SOLIDARIO

Normas de Aseguramiento de la
Información (NAI) / Normas locales (NAGA)



Hernán Cardozo Cuenca

ECOE
EDICIONES

Contenido



PRESENTACIÓN	XIX
 PARTE I. GENERALIDADES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	 1
Principios de la economía solidaria	2
Características.....	2
Actos cooperativos	4
Diferencias con otros tipos de actos	4
Acuerdo cooperativo	5
Mandato cooperativo	6
Prohibiciones para el sector solidario.....	7
Prácticas ilegales no autorizadas e inseguras	8
Autocontrol de la economía solidaria	11
Control social.....	12
<i>Características del control social, interno y técnico.....</i>	<i>12</i>
<i>Obligatoriedad del control social, interno y técnico</i>	<i>14</i>
Auditoría solidaria	15
Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA)	17
Cualidades y deberes del contador público en ejercicio de la auditoría	21
Aseguramiento de la información	23

Estándares internacionales de auditoría.....	26
Técnicas y procedimientos de aseguramiento	32
Clasificación de las técnicas de auditoría	33
Programas de aseguramiento	33
Importancia de los programas	33
Clases de programas	34
Planeación de la auditoría	35
La realización de la planificación	37
Procedimientos analíticos al planear la auditoría	38
Actividades preliminares del trabajo	38
Discusión de algunos elementos	39
La estrategia global de auditoría.....	40
Conocimiento de la organización solidaria	43
Manual de políticas contables.....	44
Factores internos y externos	44
Informes que deberían presentar las organizaciones solidarias.....	46
PARTE II. ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y CONTROL	47
Junta de Vigilancia	47
Requisitos para pertenecer a la Junta de Vigilancia	48
Instrucciones sobre juntas de vigilancia y demás órganos de control social de las organizaciones solidarias.....	48
Funciones de la junta de vigilancia	52
<i>Deberes generales</i>	52
<i>Prohibiciones</i>	53
<i>Incompatibilidades e inhabilidades</i>	54
<i>Políticas de independencia frente a la Gerencia y al Consejo de Administración o quien haga sus veces</i>	54
Comité de Control Social	55
Junta de Control Social y Comité de Vigilancia.....	55
Estado de gestión social.....	55
PARTE III. AUDITORÍA BASADA EN RIESGOS (NIA 315/330)	59
Control interno	61
Obtención de conocimiento del sistema de la organización	65
Auditoría de sistemas	68
Evaluación del riesgo	68
Procedimientos para obtener evidencia de auditoría	68

<i>Investigación y confirmación</i>	68
<i>Procedimientos analíticos</i>	69
Consideraciones adicionales para partidas específicas	69
Auditoría de estimaciones contables	71
<i>Procedimiento de auditoría</i>	72
<i>El proceso de valoración del riesgo por la entidad (NIA 315)</i>	74
Procedimientos de valoración del riesgo y actividades relacionadas (NIA 315)	77
Categorías del control interno	80
Controles generales	80
Controles específicos	81
Fraude en la información financiera	83
<i>Responsabilidad del auditor</i>	84
<i>Finalidad del control interno</i>	85
<i>Limitaciones del control interno</i>	85
Componentes del control interno (NIA 315)	87
Entorno de control	87
<i>El proceso de valoración del riesgo por la entidad</i>	89
Importancia relativa o materialidad en la planificación y ejecución de la auditoría (NIA 320)	90
Importancia relativa en el contexto de una auditoría	90
Respuestas del auditor a los riesgos valorados (NIA 330)	92
Requerimientos	92
Procedimientos de auditoría que responden a los riesgos valorados de incorrección material en las afirmaciones	93
Control de gestión	94
Fines del control de gestión	95
Instrumentos del control de gestión	95
Sistema de Administración de Riesgo Crediticio (SARC)	96
Administración de riesgos	99
<i>Sistema de Administración de Riesgo Operacional (SARO)</i>	100
<i>Sistema de Administración de Riesgo Crediticio (SARC)</i>	100
<i>Sistema de Administración de Riesgo de Mercado (SARM)</i>	101
<i>Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL)</i>	101
<i>Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT)</i>	102

PARTE IV. CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES

Y REGLAMENTARIAS	103
-------------------------------	-----

Objetivos	104
Consideración del riesgo en la auditoría	105
Responsabilidad de la administración	106
Efecto de las disposiciones legales y reglamentarias	107
<i>Responsabilidad del cumplimiento de las disposiciones</i> <i>legales y reglamentarias</i>	107
Consideración por el auditor del cumplimiento de esta NIA	109
Procedimientos de auditoría cuando se identifica o existen indicios de un posible incumplimiento	110
Información sobre incumplimientos	111
Obtención de conocimiento del marco normativo.....	112
Procedimientos para identificar otros casos de incumplimiento	114
Controles de ley	114
Para cooperativas de ahorro y crédito.....	114
Para cooperativas de aporte y crédito.....	124
Para fondos de empleados.....	125
Para asociaciones mutualistas.....	128
Evidencias	129
Evaluación de las implicaciones de un incumplimiento.....	130
Procedimientos de auditoría.....	130
Reglamentos mínimos que deben existir	133
PARTE V. AUDITORÍA A LOS ACTIVOS	135
Grupo 11. Efectivo y equivalente al efectivo.....	136
<i>Objetivos de la auditoría</i>	137
<i>Procedimiento de auditoría</i>	141
<i>Conclusiones</i>	143
<i>Efectivo restringido</i>	144
<i>Procedimiento de auditoría</i>	144
Grupo 12. Inversiones.....	144
<i>Medición inicial</i>	146
<i>Medición posterior</i>	147
<i>Objetivos de las pruebas de cumplimiento</i>	147
<i>Objetivos de las pruebas sustantivas</i>	148
<i>Transacciones que afectan el ORI</i>	149
<i>Estado de resultado integral</i>	150
<i>Títulos participativos</i>	152
<i>Inversiones en instrumentos de patrimonio</i>	154

<i>Inversiones en subsidiarias</i>	155
<i>Inversiones en asociadas</i>	156
<i>Inversiones en negocios conjuntos</i>	158
<i>Programa de auditoría final de todas las inversiones</i>	159
<i>Calificación y deterioro</i>	160
<i>Políticas contables a las inversiones</i>	162
Grupo 13. Inventarios.....	162
<i>Medición de los inventarios</i>	163
<i>Costo de los inventarios</i>	163
<i>Costo de adquisición</i>	163
<i>Deterioro de inventarios</i>	166
<i>Sistemas de inventario</i>	167
<i>Objetivos de las pruebas de cumplimiento</i>	168
<i>Objetivos de las pruebas sustantivas</i>	168
<i>Objetivos de la auditoría</i>	169
<i>Procedimientos de auditoría</i>	171
<i>Procedimientos de corrección de las operaciones aritméticas de los inventarios</i>	173
<i>Procedimientos de medición de los inventarios</i>	174
<i>Procedimientos de medición de la producción en proceso y de bienes producidos o terminados</i>	174
Grupo 14. Cartera de crédito	175
<i>Marco normativo</i>	176
<i>Criterios para el otorgamiento de créditos</i>	177
<i>Otorgamiento de créditos con asociados administradores, miembros de las juntas de vigilancia y sus parientes</i>	179
<i>Facultades de aprobación de créditos</i>	179
<i>Cuestionario de verificación en el otorgamiento del crédito</i>	183
<i>Clasificación</i>	183
<i>Medición</i>	189
<i>Evidencia de deterioro</i>	191
<i>Operación de refinanciación</i>	193
<i>Armonización de provisiones</i>	193
<i>Procedimientos de auditoría de las provisiones</i>	193
<i>Programa de auditoría de la cartera de crédito</i>	194
<i>Sistema Integral de Prevención y Lavado de Activos (LA/FT)</i>	197
<i>Preguntas frecuentes</i>	203
<i>Intereses de cartera de crédito</i>	210

<i>Provisión por deterioro</i>	211
<i>Políticas contables para la cartera de crédito</i>	213
Grupo 15. Activos biológicos	214
<i>Proceso general de auditoría</i>	215
<i>Procedimientos de auditoría.....</i>	219
<i>Procedimientos y control de activos biológicos</i>	220
Grupo 16. Cuentas por cobrar.....	223
<i>Evaluación del riesgo financiero</i>	223
<i>Deudores por venta de bienes y servicios</i>	224
<i>Clasificación y calificación.....</i>	225
<i>Constitución de provisiones</i>	225
<i>Armonización de provisiones</i>	226
<i>Procedimientos de auditoría</i>	228
<i>Preguntas frecuentes</i>	232
Grupo 17. Activos materiales	232
<i>Propiedades, planta y equipo</i>	233
<i>Bienes de fondos sociales.....</i>	234
<i>Objetivos de las pruebas de cumplimiento.....</i>	234
<i>Objetivos de la pruebas de sustantivas</i>	235
<i>Evaluación del control interno</i>	235
<i>Procedimientos de auditoría</i>	239
<i>Preguntas frecuentes.....</i>	242
Grupo 18. Activos corrientes mantenidos para la venta.....	245
<i>Procedimientos de auditoría.....</i>	245
Grupo 19. Otros activos	245
<i>Sucursales y agencias</i>	246
<i>Bienes y servicios pagados por anticipado</i>	247
<i>Activos intangibles.....</i>	248
<i>Políticas contables</i>	248
<i>Plusvalía</i>	249
Activos por impuestos diferidos	250
<i>Bienes de arte y cultura.....</i>	250
Objetivos de las pruebas de cumplimiento	251
Objetivo de las pruebas sustantivas.....	251
Procedimientos de auditoría	252
PARTE VI. AUDITORÍA A LOS PASIVOS	255
Grupo 21. Depósitos.....	257

<i>Objetivos de la auditoría</i>	257
<i>Depósitos de ahorro</i>	257
<i>Certificados de depósito de ahorro a término</i>	260
<i>Depósitos de ahorro contractual</i>	261
<i>Depósitos de ahorro permanente</i>	261
<i>Intereses</i>	262
<i>Procedimientos de auditoría</i>	264
Grupo 22. Títulos de inversión en circulación	270
<i>Procedimientos de auditoría</i>	270
Grupo 23. Créditos de bancos y otras obligaciones financieras	272
<i>Pruebas de control</i>	272
<i>Medición por las NIIF</i>	272
Grupo 24. Cuentas por pagar y otras.....	273
<i>Objetivos de la auditoría</i>	273
<i>Contratistas</i>	274
<i>Comisiones y honorarios</i>	275
<i>Costos y gastos por pagar</i>	275
<i>Prometientes compradores</i>	276
<i>Proveedores</i>	276
<i>Contribuciones y afiliaciones</i>	277
<i>Gravamen a los movimientos financieros</i>	278
<i>Retención en la fuente</i>	278
<i>Impuestos, gravámenes y tasas por pagar</i>	279
<i>Valores por reintegrar</i>	283
<i>Retenciones y aportes laborales</i>	284
<i>Multas y sanciones, litigios, indemnizaciones</i>	284
<i>Exigibilidades por servicios de recaudo</i>	284
<i>Remanentes por pagar</i>	285
<i>Establecimientos afiliados</i>	286
<i>Diversas</i>	286
<i>Políticas contables y medición de las cuentas por pagar</i>	292
<i>Preguntas frecuentes</i>	293
Grupo 25. Impuestos diferidos.....	295
Grupo 26. Fondos sociales y mutuales	297
<i>Principios y valores básicos</i>	299
<i>Fondos sociales</i>	300
<i>Fondos mutuales</i>	307
<i>Preguntas frecuentes</i>	312

Grupo 27. Otros pasivos	315
<i>Sucursales y agencias</i>	315
<i>Cancelación de valores correspondidos</i>	317
<i>Obligaciones laborales por beneficio a empleados</i>	317
<i>Obligaciones de las organizaciones de trabajo asociado</i>	319
<i>Ingresos anticipados diferidos</i>	320
<i>Ingresos recibidos para terceros</i>	320
<i>Pasivos en negocios conjuntos</i>	321
<i>Pasivos por actividades de operaciones conjuntas</i>	323
<i>Aportes sociales</i>	323
Grupo 28. Provisiones	325
<i>Medición</i>	327
<i>Mejor estimación</i>	327
<i>Provisiones por costos de reestructuración</i>	327
<i>Provisiones por obligaciones legales</i>	328
<i>Provisiones por contratos onerosos</i>	329
<i>Provisión en operaciones conjuntas</i>	330
<i>Provisión por costos de desmantelamiento</i>	331
PARTE VII. AUDITORÍA AL PATRIMONIO	333
Grupo 31. Capital social	335
<i>Aportes sociales</i>	336
<i>Aportes sociales temporalmente restringidos</i>	336
<i>Aportes mínimos no reducibles</i>	337
<i>Aportes amortizados</i>	337
<i>Fondo social mutual</i>	338
<i>Devolución de aportes sociales</i>	339
<i>Revalorización de aportes sociales</i>	340
<i>Retención y devolución de aportes</i>	341
<i>Procedimientos de auditoría</i>	342
<i>Preguntas frecuentes</i>	344
Grupos 32 y 33. Reservas y fondos patrimoniales	345
<i>Reserva de inversión social</i>	346
<i>Reserva de Asamblea</i>	346
<i>Reserva de protección de cartera</i>	346
<i>Reserva estatutaria</i>	346
<i>Reserva de protección del fondo mutual</i>	347
<i>Reserva por disposiciones fiscales</i>	347

<i>Otras reservas</i>	347
<i>Fondo para amortización de aportes</i>	347
<i>Fondo para revalorización de aportes</i>	348
<i>Fondo para infraestructura física</i>	348
<i>Fondo especial</i>	348
<i>Fondos sociales capitalizados</i>	349
<i>Fondo de desarrollo empresarial solidario</i>	349
<i>Procedimientos de auditoría</i>	350
Grupo 34. Superávit	351
<i>Procedimientos de auditoría</i>	352
Grupo 35. Excedentes y/o pérdidas del ejercicio	352
<i>Objetivo de las pruebas de cumplimiento del patrimonio</i>	353
<i>Objetivo de las pruebas sustantivas</i>	353
<i>Procedimiento de auditoría</i>	354
Grupo 36. Resultados acumulados por adopción por primera vez	355
Grupo 37. Excedentes o pérdidas no realizadas (ORI)	356
<i>Por revaluación de propiedad, planta y equipo (3705)</i>	357
<i>Por las nuevas mediciones de los planes de beneficios</i>	
<i>definidos (3710)</i>	357
<i>Por inversiones disponibles para la venta (3715)</i>	357
<i>Por cambios en el valor razonable de instrumentos de</i>	
<i>cobertura (3720)</i>	358
<i>Por cambios en el valor razonable de pasivos financieros</i>	
<i>atribuibles a cambios en el riesgo (3725)</i>	358
<i>Métodos de participación patrimonial (3730)</i>	358
<i>Por inversiones en subsidiarias, asociadas, operaciones conjuntas</i>	
<i>y negocios conjuntos (3735)</i>	358
<i>Por conversión de operaciones o negocios en el extranjero (3740)</i>	359
Grupo 38. Excedentes o pérdidas participaciones no	
controladoras	359
Grupo 39. Resultados de ejercicios anteriores.....	361
Preguntas frecuentes	362
PARTE VIII. AUDITORÍA A LOS INGRESOS Y GASTOS	365
Aplicación de excedentes en cooperativas	366
Aplicación de excedentes en fondos de empleados	370
Aplicación de excedentes en otras organizaciones solidarias	371
Objetivos de la auditoría	371

Ingresos ordinarios	372
Asuntos tributarios	373
Impuesto diferido	374
<i>Bases fiscales y diferencias temporarias</i>	375
Libro fiscal	376
Control interno	376
Procedimientos de auditoría	377
Preguntas frecuentes	379
PARTE IX. PREVENCIÓN DE LAVADO DE ACTIVOS.....	381
Código de Conducta	381
Control interno.....	383
Oficial de cumplimiento	385
Funciones	385
Auditoría al oficial de cumplimiento.....	385
Procedimientos de auditoría	386
Conocimiento del cliente	387
Auditoría al conocimiento del cliente	388
Conocimiento del mercado	391
Control de operaciones	392
Señales de alerta	392
Objetivo de la auditoría	392
Procedimientos de auditoría.....	392
Control y detección de operaciones inusuales sospechosas	393
Detección de operaciones inusuales	393
<i>Objetivos de la auditoría</i>	393
Determinación de operaciones sospechosas	395
<i>Control de transacciones en efectivo</i>	395
<i>Determinación de transacciones múltiples como una sola operación</i>	395
<i>Clientes exceptuados del registro individual</i>	396
<i>Reportes de operaciones</i>	396
<i>Reporte consolidado a la Superintendencia de la Economía Solidaria</i> ..	397
<i>Reporte de ausencia de operaciones sospechosas</i>	397
<i>Objetivos de la auditoría</i>	397
<i>Procedimientos de auditoría</i>	398
Evaluación del nivel de desarrollo tecnológico	399
Procedimientos de auditoría	399
Capacitación	401

Objetivo de la auditoría	401
Procedimientos de auditoría	401
PARTE X. PAPELES DE TRABAJO	403
Contenido mínimo de los papeles	405
Procedimientos para preparar los papeles de trabajo	405
Archivos de auditoría	406
Referenciación de los papeles de trabajo	406
Clasificación de los papeles de trabajo	407
Modelos de papeles de trabajo	409
<i>Caja, bancos, equivalentes y efectivo restringido</i>	409
<i>Inversiones</i>	411
<i>Inventarios</i>	412
<i>Cartera de crédito</i>	413
<i>Cuentas por cobrar</i>	413
<i>Activos materiales</i>	414
<i>Activos biológicos</i>	415
<i>Depósitos</i>	415
<i>Créditos de bancos y otras entidades</i>	416
<i>Cuentas por pagar</i>	417
<i>Fondos sociales y mutuales</i>	417
<i>Patrimonio</i>	418
PARTE XI. REVISORÍA FISCAL	421
Revisoría en el siglo XXI	423
Características de la revisoría fiscal	423
Importancia de la revisoría fiscal	424
Objetivos de la revisoría fiscal	425
Deberes de la revisoría fiscal	426
Lavado de activos	427
Actos de corrupción.....	427
Reserva profesional	429
Derechos de la revisoría fiscal	431
Inhabilidades e incompatibilidades	431
Inhabilidades	432
Consecuencias de violar las inhabilidades e incompatibilidades para ejercer como revisor fiscal	433
Modalidades de auditoría	441

Límite de revisorías.....	443
Limitación como suplente	443
Sanción por incumplir el límite	443
Funciones del revisor fiscal	444
Prohibición para ser revisor fiscal.....	448
Requisitos para ser revisor fiscal	449
Elección del revisor fiscal principal y suplente	450
Nombramiento de auxiliares y otros expertos	451
Ejercicio del revisor fiscal suplente	451
Efectos de la inscripción en el registro mercantil	452
El alcance del trabajo de un revisor fiscal	453
Planeación del trabajo de la revisoría fiscal	455
Auditoría forense	456
Diferencias entre auditoría financiera y forense	458
Cómo llevar a cabo una auditoría forense	458
Ampliación de los procedimientos normales	459
Fraude y abuso de confianza	459
Auditor independiente	461
Informes mínimos que debe presentar el revisor fiscal	466
Dictamen e informe de la revisoría fiscal.....	467
Precisiones relativas al dictamen.....	468
Modelo estándar de dictamen	470
<i>Párrafo de énfasis (asuntos que no afectan la opinión del revisor fiscal)</i>	472
Manifestaciones escritas	472
<i>Lista de las NIA que contienen requerimientos sobre manifestaciones escritas</i>	473
Formación de la opinión (NIA 700)	473
Informe para auditorías realizadas de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA 700)	475
Ejemplos de informes de auditoría sobre estados financieros (NIA700)	476
Informe de auditoría independiente	476
Informe sobre los estados financieros	476
Certificación del revisor fiscal sobre información remitida a Supersolidaria ..	478
Diferentes formas de opinión	480
Clases de opinión	480
<i>Opinión limpia o estándar con párrafo explicativo</i>	481
<i>Opinión calificada o con salvedades</i>	481
<i>Dictamen con opinión negativa o adversa</i>	481

<i>Dictamen con abstención o denegación de opinión</i>	482
<i>Otros tipos de dictámenes</i>	482
Preguntas frecuentes	482
PARTE XII. DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO 2420 DE 2015	489
Formatos relacionados con las normas internacionales.....	514
Código de Ética para profesionales de la contabilidad	514
Norma Internacional de Control de Calidad (NICC)	515
Norma Internacional de Auditoría (NIA)	516
Normas Internacionales de Trabajo de Revisión 2400 (NITR)	517
Normas Internacionales de Trabajo de Revisión 2410	518
Norma Internacional de Trabajo para Atestiguar 3000 (ISAE)	519
Normas Internacionales para Encargos que Proporcionan un Grado de Seguridad 3400-antes NIA 810	520
BIBLIOGRAFÍA	521



AL FINAL DEL LIBRO ESTÁ UBICADO EL CÓDIGO PARA QUE PUEDA ACCEDER AL SISTEMA DE INFORMACIÓN EN LÍNEA – SIL, DONDE ENCONTRARÁ UNA SERIE DE CIRCULARES, DECRETOS Y LEYES ACTUALIZADOS, LOS CUALES SERÁN DE GRAN AYUDA PARA COMPLEMENTAR LA LECTURA DEL LIBRO.

Presentación



El sector solidario en Colombia es un medio legítimo para contribuir al desarrollo económico del país y para la distribución equitativa del ingreso. Igualmente, es eficaz para combatir el desempleo al generar puestos de trabajo a través de las denominadas cooperativas de trabajo asociado y de las cooperativas en general, así como de los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas.

Con la expedición de la Ley 1314 de 2009, el proceso de convergencia hacia los estándares internacionales va más allá de las NIIF, puesto que involucra el aseguramiento de la información que hace parte de todo el andamiaje de este nuevo esquema. Por lo anterior, el trabajo realizado por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 302 de 2015, que fue compilado en el Decreto Único Reglamentario según anexo 4 del Decreto 2420 de diciembre 14 de 2015, modificado por el Decreto 2496 de 2015.

En este texto se presenta un modelo de auditoría de riesgo financiero y de control interno, así como procedimientos de auditoría para aplicar a diferentes áreas de las entidades del sector solidario. El riesgo de crédito está dirigido a las entidades que manejen el crédito, ya sea por vía de aportes o por vía de captación de recursos en calidad de depósitos o financiación externa. Es preciso aclarar que en este texto no están todas las NIA del anexo 4° del Decreto 2420 de 2015 puesto que sería muy engorroso y extenso explicar todas y cada una de ellas.

La función de los auditores reviste suma importancia en las labores de control, y debe estar encaminada a mantener un sistema sólido, seguro y eficiente frente a la comunidad en general. Con esto en mente, los procedimientos desarrollados en este escrito para llevar a cabo la auditoría están orientados a cumplir con los objetivos propuestos mediante la aplicación de las normas internacionales de aseguramiento de la información financiera (NAI).

Considerando las actividades técnicas y contables que los auditores deben desarrollar en el cumplimiento de sus funciones, resulta de vital importancia que estos sean profesionales de la contabilidad, tal como lo contemplan la letra b) del artículo 13 de la Ley 43 de 1990 y el anexo 4° del Decreto 2420 de 2015, debido a la naturaleza de la labor de auditoría y control.

La evaluación del marco jurídico del sector solidario (entendiéndose por este el cuerpo de leyes, decretos, reglamentos, normas, circulares, estatutos, etc., vigentes y a disposición del público en los sitios web de la Superintendencia y del alcance de la auditoría, llamado “Controles de Ley”) se desarrolló tomando como referencia las áreas en que han sido agrupados los principios fundamentales para la auditoría efectiva de los organismos del sector de la economía solidaria.

Este tipo de conocimiento es una ayuda en el desarrollo de habilidades y competencias para asegurar, medir, registrar y revelar los hechos económicos que deben ser manejados de acuerdo a las normas expedidas por el Gobierno Nacional, evaluando los resultados y asegurando que la información derivada de tal evaluación cumpla con los principios y normas que le son aplicables. En ese sentido, es preciso recordar que la Ley 1314 de 2009, en su artículo 2º, determinó que todas las personas naturales y jurídicas que estén obligadas a llevar contabilidad, así como los contadores públicos, funcionarios y demás personas encargadas de la preparación de estados financieros y otra información complementaria, deberán regir su actuar conforme a esta normatividad.

Hernán Cardozo Cuenca

Parte I



Generalidades de la economía solidaria

Economía solidaria es el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales que, organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas y sin ánimo de lucro, propenden al desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía. Así las cosas, para comprender la doctrina e ideología cooperativa, no solo es necesario diferenciar las cooperativas y el resto de organizaciones que conforman el sector de la economía solidaria como el tercer sector en Colombia de otro tipo de organizaciones empresariales que se desenvuelven en el contexto del sistema económico actual; también se requiere de un esfuerzo mayor, donde los cooperativistas (asociados, directivos, administradores, controladores y empleados) conozcan y sean conscientes de la importancia y funcionalidad de dicha doctrina en la gestión diaria de este tipo de organizaciones socioeconómicas.

La protección, la promoción y el fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas de propiedad son de interés común como sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad del ingreso y a la racionalización de todas las actividades económicas, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.

Cooperar es la acción de trabajar, obrar o actuar conjuntamente para el logro de un mismo fin o de objetivos comunes o similares. Así como la competencia, la cooperación es también una forma de lucha: pero mientras la primera consiste en enfrentarse a otros, la segunda promueve un trabajo junto a otros. Así entendida la cooperación, podemos afirmar que es un hecho social muy frecuente, que se presenta en casi todas las actividades humanas, por cuanto el hombre es sociable por naturaleza.

Principios de la economía solidaria

La Ley 454, expedida el 4 de agosto de 1998 y por la cual se determinó el marco conceptual que reguló la economía solidaria e igualmente creó la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, entre otras entidades, determinó como principios los siguientes:

- El ser bueno, su trabajo y mecanismo de cooperación tienen primacía sobre los medios de producción.
- Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.
- Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.
- Adhesión voluntaria, responsable y abierta.
- Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción.
- Participación económica de los asociados, en justicia y equidad.
- Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.
- Autonomía, autodeterminación y autogobierno.
- Servicio a la comunidad.
- Integración con otras organizaciones del mismo sector.
- Promoción de la cultura ecológica.

Características

Las organizaciones del sector solidario son personas jurídicas establecidas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente aportantes y gestores que tienen participación. Son creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir, conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y de cara al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general. En su funcionamiento, estas entidades deben observar las siguientes características:

- Estar organizadas como empresas que contemplen en su objeto social el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y al desarrollo de obras de servicio comunitario.
- Que exista la libre asociación.

- Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la Ley, ya que el número de asociación es variable e ilimitado.
- Tener incluida en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.
- Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes sociales y con el principio de la participación democrática.
- Establecer en sus estatutos un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados, durante su existencia.
- Realizar de modo permanente actividades de educación cooperativa.
- Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro.
- No repartir reservas ni fondos patrimoniales.
- Establecer en los estatutos una duración indefinida y promover la integración con otras organizaciones de carácter popular que tengan como finalidad impulsar el desarrollo integral del hombre.

Asimismo, las organizaciones de la economía solidaria deberán cumplir con los siguientes principios económicos:

- Imposibilidad de repartir las reservas sociales, los fondos de reservas y, en caso de liquidación, el remanente patrimonial.
- Destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de estos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.
- Respetar los actos cooperativos, tales como el acuerdo y el mandato cooperativo.

Componen organizaciones solidarias, entre otras, las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características anteriormente mencionadas.

Las organizaciones sujetas a la acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria en la inspección, vigilancia y control son:

- Las cooperativas de ahorro y crédito especializadas.
- Las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.
- Las cooperativas multiactivas o integrales sin sección de ahorro y crédito.

- Las administraciones públicas cooperativas.
- Las cooperativas de trabajo asociado.
- Los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras asociaciones.
- Las precooperativas.
- Los fondos de empleados.
- Las asociaciones mutuales.

Actos cooperativos

La Ley 79 de 1988, en su artículo 7º, define los actos cooperativos como “los realizados entre sí por las cooperativas, o entre éstas y sus propios asociados, en desarrollo de su objeto social”. Sin embargo, debe anotarse que dicha ley dejó por fuera de esta definición dos clases de actos cooperativos de suma importancia: el acuerdo cooperativo y los actos unilaterales de la cooperativa misma.

En efecto, el acuerdo cooperativo, que como se verá es el contrato celebrado por un número determinado de personas para crear y organizar la cooperativa, no es un acto entre los asociados y la cooperativa, pues ésta todavía no existe legalmente; hasta ahora se está celebrando la asamblea de constitución y la personería se va a obtener con posterioridad, mediante el registro. Luego el acuerdo cooperativo es un acto entre los asociados fundadores, pero sin lugar a dudas de clase cooperativa y no civil, comercial o de otra naturaleza.

La importancia del acto cooperativo está, entre otras razones, en delimitar el ámbito de validez material del derecho cooperativo. Para un acto entre la cooperativa y terceros no asociados, no se aplica la legislación cooperativa sino el derecho comercial, civil, administrativo, laboral o el que corresponda. Solo para los actos cooperativos se aplica el derecho cooperativo.

Diferencias con otros tipos de actos

La diferencia fundamental con otros actos como el acto de comercio o el acto administrativo está en la finalidad de promoción que tienen los actos cooperativos. A diferencia de una entidad con ánimo de lucro, como una sociedad comercial en la que se celebran actos de comercio y los socios y/o accionistas invierten un capital para obtener el mayor rendimiento posible, en las cooperativas los asociados no deben esperar el máximo de rentabilidad de sus aportes sino la prestación de unos servicios determinados. Los asociados constituyen la cooperativa para que los promueva económica, social, cultural o ecológicamente, no para obtener utilidades.

El acto cooperativo no tiene un fin de lucro, como el acto de comercio; tampoco de servicio público, como el acto administrativo, sino que tiene, en primera

instancia, una finalidad de promoción de las necesidades de los asociados y, en segunda instancia, el beneficio de la comunidad en general.

Según se trate de cooperativas de trabajo asociado o de servicios a los asociados, estos actos se pueden clasificar en actos cooperativos de trabajo (brindarle un puesto de trabajo a sus asociados) o actos cooperativos de servicios (por ejemplo, comercialización, consumo, crédito, vivienda, educación).

Acuerdo cooperativo

La Ley 79 de 1988, en su artículo 3°, define el acuerdo cooperativo de la siguiente manera: “Es acuerdo cooperativo el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objeto de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro. Toda actividad económica, social o cultural puede organizarse con base en el acuerdo cooperativo”.

El acuerdo cooperativo es, entonces, un acto cooperativo, como una institución propia del derecho cooperativo. El legislador, al decir que es un contrato, está diciendo, tácitamente, que se trata de un acuerdo de voluntades para crear obligaciones.

El contrato por el cual se crea y organiza una cooperativa es nominado, pues el propio legislador lo ha llamado “acuerdo cooperativo”. Por el contrario, en el caso de la constitución de las entidades del sector solidario que no pertenecen al sector cooperativo, no hay un nombre específico para dicho contrato, por lo que podríamos denominarlo “acuerdo solidario”.

En el acuerdo cooperativo resulta de la esencia el aporte económico que deben realizar los asociados, bien sea en dinero, especie o trabajo, convencionalmente avaluado. Las obligaciones de los asociados, en este acuerdo, no se ejecutan en un único momento sino que están dilatadas en el tiempo. Así, un asociado tiene obligación de hacer aportes ordinarios y extraordinarios, de asistir a las asambleas, etc. Sus obligaciones son, por ende, de trato sucesivo.

Para los fundadores, el acuerdo cooperativo es un contrato de libre discusión; los asociados, en la asamblea de constitución, pueden discutir libremente el nombre de la cooperativa, su objeto, clase, domicilio, etc., mientras que para quienes ingresen posteriormente se convierte en un contrato de adhesión, pues deben acogerse a los estatutos y reglamentos que desarrollan ese contrato, tal y como están concebidos en el momento de solicitar su ingreso. Posteriormente, una vez ha sido admitido el nuevo asociado, el acuerdo ya se convierte para él en un contrato de libre discusión, pues en una asamblea general pueden volver a revisarse las reglas: por ejemplo, mediante una reforma estatutaria solicitada por aquel.

Finalmente, los ingresos operacionales son los provenientes del desarrollo del objeto social de la organización.

Mandato cooperativo

Dentro de esta institución propia del derecho cooperativo que constituye el acto cooperativo, puede ubicarse lo que en la doctrina alemana se denomina el “mandato cooperativo” o “encargo cooperativo”. Este concepto, desarrollado por Henzler desde el punto de vista económico, más que jurídico, constituye la cinta que liga a la asociación de personas con la empresa económica en las cooperativas.

En el derecho civil, el mandato es un contrato en virtud del cual una persona, que se denomina mandante, encarga a otra, llamada mandatario, la gestión de uno o más negocios por cuenta y riesgo de la primera. Este contrato, que puede ser civil o comercial, es definido por el artículo 1261 del Código de Comercio como “un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar uno o más actos de comercio por cuenta de otra”.

Trasladando esta figura a la materia cooperativa, se observa que existe un mandato entre dos personas: los asociados, de una parte, y la cooperativa (persona jurídica), por la otra. Es esto lo que une, de paso, como lo señala Henzler, a la asociación de personas con la empresa cooperativa. Por lo tanto, al acudir en forma analógica a la definición del Código de Comercio citada, podría decirse que el mandato cooperativo consiste en “un contrato por el cual una de las partes (la cooperativa) se obliga a celebrar uno o más actos cooperativos por cuenta de la otra (los asociados)”.

Aquí debe señalarse que se toma el concepto de acto cooperativo en su sentido amplio, no en el restringido del artículo 7° de la Ley 79 de 1988 y, por ende, implica todos los actos o negocios jurídicos que lleve a cabo la cooperativa en desarrollo de su objeto social, bien con los asociados, con otras cooperativas o con terceros.

El objetivo de ese mandato, en general, es la promoción económica, social, cultural o ambiental de los asociados: esa es la finalidad que persigue y que en cada tipo de cooperativa, en particular, se puede concretar de diferentes maneras. Así, por ejemplo, en el caso de las cooperativas de consumo, ese mandato consiste en encargar a la cooperativa la obtención de bienes y servicios para el uso o consumo de sus asociados en condiciones más favorables que las del mercado; en una cooperativa de mercadeo, en vender los productos elaborados por los asociados buscando precios más justos para ellos; en una cooperativa de vivienda, en suministrarles un lugar para habitar a los asociados; en una cooperativa de ahorro y crédito, en conseguirles créditos en condiciones más favorables, etc.

Si los asociados constituyen, por ejemplo, una cooperativa de vivienda pero el representante legal resuelve vender las viviendas para obtener mayores excedentes que si los entregara a los asociados, se estaría siendo eficiente desde un punto de vista económico pero no eficaz desde el punto de vista del acuerdo cooperativo, pues el objetivo para el cual se creó dicha cooperativa no fue obtener utilidades sino solucionar el problema concreto de vivienda para los asociados. De este modo se estaría incumpliendo con el mandato cooperativo, y la empresa asociativa constituida perdería su razón de ser.

Como conclusión de este tema, puede observarse que el estudio y profundización del acto cooperativo tiene mucha relación con el de las demás instituciones jurídicas propias del derecho cooperativo, es decir, con el estudio del acuerdo cooperativo y de la empresa asociativa cooperativa, y constituye un punto más a favor del desarrollo teórico y práctico del derecho cooperativo como rama autónoma dentro del ordenamiento jurídico general.

Prohibiciones para el sector solidario

De acuerdo con el numeral 3 -Prohibiciones- del Capítulo III del Título V de la Circular Básica Jurídica (CBJ 06 de 2015), sin perjuicio de lo consagrado en el estatuto de cada organización, los administradores se abstendrán, entre otras, de realizar los siguientes actos:

- a. Concentrar el riesgo de los activos por encima de los límites legales.
- b. Celebrar o ejecutar en contravención a disposiciones legales, estatutarias o reglamentarias, operaciones con los directivos o con las personas relacionadas o vinculadas con ellos, por encima de los límites legales.
- c. Invertir en sociedades o asociaciones en las cuantías o porcentajes no autorizados por la Ley.
- d. Facilitar, promover o ejecutar cualquier práctica que tenga como propósito o efecto la evasión fiscal.
- e. No suministrar la información razonable o adecuada que a juicio de la Superintendencia de la Economía Solidaria deba entregarse a los asociados, al público o a los usuarios de las organizaciones vigiladas para que éstos puedan tomar decisiones debidamente informados y puedan conocer cabalmente el alcance de sus derechos, deberes y obligaciones en las relaciones contractuales que los vinculan o puedan llegar a vincularlos con aquellas.
- f. Ejercer actividades o desempeñar cargos sin haberse posesionado ante la Superintendencia de la Economía Solidaria cuando la Ley así lo exija.
- g. No llevar la contabilidad de la organización vigilada según las normas aplicables, o llevarla en tal forma que impida conocer oportunamente la situación patrimonial o de las operaciones que realiza, o remitir a la

Superintendencia de la Economía Solidaria información contable falsa, engañosa o inexacta.

- h. Obstruir las funciones de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria, o no colaborar con las mismas.
- i. Utilizar indebidamente o divulgar información sujeta a reserva.
- j. Incumplir o retardar el cumplimiento de las instrucciones, requerimientos u órdenes que señale la Superintendencia de la Economía Solidaria sobre las materias que de acuerdo con la Ley son de su competencia.
- k. En general, incumplir las obligaciones y funciones que la Ley les imponga, o incurrir en las prohibiciones, impedimentos o inhabilidades relativas al ejercicio de sus actividades.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de las funciones atribuidas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, podrá imponer sanciones por la violación de las anteriores disposiciones a los administradores o quienes ostentan tal calidad.

Adicionalmente, a los administradores y agentes especiales, les está prohibido adelantar actividades o acuerdos que permitan conceder ventajas económicas que beneficien a una porción de asociados y/o establecer acuerdos, combinaciones o convenios con sociedades o personas mercantiles que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las organizaciones de la Economía Solidaria, conforme a lo dispuesto en los artículos 6° de la Ley 79 de 1988 y 13 de la Ley 454 de 1998.

Así mismo, a los administradores y agentes especiales, también les está prohibido recibir porcentajes, comisiones, prebendas, ventajas, privilegios o similares que afecten a la organización.

Prácticas ilegales no autorizadas e inseguras

Por su parte, el Capítulo XVI del Título V de la CBJ de 2015 manifiesta que, sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil, penal y/o administrativo que se deriven de las actuaciones de los administradores y de las partes interesadas, la Superintendencia considera prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras, entre otras, las siguientes:

- a. Ponderar un producto de manera tal que sus bondades y/o características sean contrarias a la realidad, como sucedería v.gr. en los casos en que se exprese o se insinúe que se cuenta con servicio en línea entre ciudades, o con pantallas de consulta, o que se pueden hacer electrónicamente consignaciones para el pago de servicios públicos, sin que efectivamente ello sea así.

Auditoría del sector solidario

Debido al crecimiento del sector solidario en Colombia es importante que el auditor dedique más tiempo a las tareas de verificación y cumplimiento, así como a apoyarse más en los sistemas de control interno para prevenir fraudes y posibles casos de corrupción.

Este texto presenta un modelo de auditoría integral para entidades del sector solidario basado en el marco técnico normativo de las Normas de Aseguramiento de la Información (NAI) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). El texto hace un recorrido por la economía solidaria, los órganos de vigilancia y control, la auditoría basada en riesgos, la auditoría a elementos contables, el uso de papeles de trabajo y la revisoría fiscal en las organizaciones del sector.

Auditoría del sector solidario es un texto guía esencial para contadores públicos, auditores y revisores fiscales en organizaciones del sector solidario en Colombia, que comprende cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales.

Colección: Ciencias empresariales

Área: Auditoría

ECOE
EDICIONES

www.ecoediciones.com

Incluye

- Propuesta de auditoría del sector solidario basada en riesgos (NIA 315/330).
- Referencias al Decreto Único Reglamentario 2420 de 2015, modificado por el Decreto 2496 de 2015, y contenido de los temas del Anexo 4.
- Material de apoyo sobre las NIA en el Sistema de Información en Línea (SIL).

Hernán Cardozo Cuenca

Contador Público de la Universidad La Gran Colombia, con especialización en Revisoría Fiscal y Control de Gestión y Diplomado en Gerencia Financiera. Auditor y consultor del sector solidario. Ha estado vinculado a la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria. Docente universitario en programas de Gerencia Financiera, Gerencia Estratégica, Contabilidad Bancaria, Contraloría y Contabilidad Solidaria. Miembro del Comité Técnico Ad honorem de las Pequeñas y Medianas Empresas del Comité Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) y asesor de la Junta Central de Contadores.

ISBN 978-958-771-376-3



e-ISBN 978-958-771-377-0