

Antonio José Sarmiento Reyes. Particularidades de la regulación legal de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada

1. Introducción

Debido a los delitos contra el patrimonio que se presenta en muchas ciudades latinoamericanas, la seguridad privada ha cobrado gran importancia desde hace varios años. Esta se ha convertido en una fuente de empleo para muchas personas que son contratadas por empresas comerciales que prestan estos servicios.

Al lado de las empresas comerciales han surgido cooperativas de vigilancia y seguridad privada en algunos países, las cuales se rigen por los valores y principios cooperativos, por la legislación de cooperativas de cada Estado y por las normas legales que regulan la prestación de estos servicios por los particulares.

Estas cooperativas tienen algunas particularidades que generan la necesidad de expedir normas especiales por su actividad. Igualmente, en relación con la legislación cooperativa ofrecen ciertas excepciones a las reglas generales aplicables a la mayoría de las cooperativas, lo que amerita su estudio y desarrollo.

El objetivo de esta ponencia es analizar de manera sucinta las características particulares de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, en relación con las empresas comerciales y las cooperativas en general, para encontrar los aspectos centrales que justifican su regulación especial.

2. Generalidades de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada

En principio, las cooperativas de vigilancia y seguridad privada se rigen por la ley general de cooperativas de cada país en cuanto a su naturaleza; y en cuanto a los servicios que prestan a terceros, por las normas que regulan la actividad de vigilancia en cada legislación. Estas últimas son comunes tanto a las cooperativas como a las empresas comerciales de seguridad.

Sin embargo, un análisis más en detalle nos lleva a considerar que existen particularidades de estas cooperativas que las diferencian, tanto de las empresas comerciales de seguridad como de las cooperativas en general.

Uno de estos aspectos es el tipo de cooperativa que se puede constituir para la prestación de los servicios mencionados. Al respecto, el artículo 9 de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina contempla que, *conforme con su naturaleza, las cooperativas pueden ser:*

- *De trabajo asociado.*
- *De consumidores o usuarios.*
- *Mixtas.*

Igualmente, pueden dedicarse a prestar un servicio especializado o servicios múltiples.

El análisis correspondiente nos lleva a considerar que las cooperativas de vigilancia y seguridad privada solo pueden ser de trabajo asociado; no pueden ser de consumidores o usuarios.

En efecto, en el Congreso de Manchester (Inglaterra) de 1995, la ACI definió lo que es una cooperativa, de la siguiente manera:

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada.

De entrada se observa que no tiene cabida la satisfacción de necesidades de seguridad privada para los propios asociados. Esto se ha desconocido en algunas legislaciones, como sucedió en el caso colombiano, en el que en gobiernos anteriores se habían creado las denominadas “cooperativas de seguridad” (CONVIVIR)¹⁶⁴, para prestar supuesta mente servicios de seguridad a sus propios asociados. Muchas de estas seudocooperativas terminaron por convertirse en grupos armados al margen de la ley. De ninguna manera encuadraban dentro de las clases de necesidades señaladas en la Declaración de Identidad de la ACI.

Por lo tanto, solo queda la posibilidad de crear cooperativas de vigilancia y seguridad privada bajo la forma de cooperativas de trabajo asociado.

Ahora, en las cooperativas de trabajo asociado se distingue entre el *objeto del acuerdo cooperativo*, que es crear y mantener puestos de trabajo para sus asociados; y la *actividad*

¹⁶⁴ Este tipo de cooperativas fueron creadas mediante el Artículo 42 del Decreto Ley 356 de 1994 que dispuso: **Artículo 42º.-** *Definición. Se entiende por servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada, la organización de la comunidad en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria, con el objeto de proveer vigilancia y seguridad privada a sus cooperadores o miembros dentro del área donde tiene asiento la respectiva comunidad.*

Parágrafo 1º.- *Los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad social privada no podrán prestar servicios de vigilancia y seguridad privada a ningún título a personas diferentes de los cooperadores o miembros, o fuera del área autorizada.*

Parágrafo 2º.- *El Gobierno Nacional podrá reglamentar esta actividad.*

*instrumental*¹⁶⁵ o actividad socioeconómica adelantada como medio para lograr tal fin, que es la de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada a terceros.

Esto es diferente a las empresas comerciales de seguridad privada, en las que su objeto es la prestación de servicios de vigilancia y seguridad a terceros; como sucede con el objeto de las sociedades comerciales en general, el cual no está dirigido a sus socios sino a terceros.

3. Limitaciones al derecho de libre asociación y al primer principio universal del cooperativismo

Otra particularidad de estas cooperativas está en el hecho de que, mientras en las cooperativas, generalmente pueden ser asociados personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, en las cooperativas de trabajo asociado de vigilancia y seguridad privada solo pueden ser asociados las personas naturales nacionales de cada país¹⁶⁶, pues por razones de seguridad nacional se prohíbe y se justifica prohibir el acceso a armas y a información de seguridad a los ciudadanos extranjeros.

Aquí se encontraría una limitación justificada al primer principio universal del cooperativismo: “Adhesión voluntaria y abierta” en un doble sentido. En primer término, solo las personas naturales podrían ser asociadas, pues se trata de cooperativas de trabajo asociado; contrario sensu, no habría cabida para que personas jurídicas se asociaran. En segundo lugar, solo quienes sean reconocidos como nacionales del respectivo país podrían ser asociados, pues razones de seguridad nacional llevan a esta justificada limitación.

Pero es más, todavía en un tercer sentido, como sucede en todas las cooperativas de trabajo asociado, es evidente que aspectos económicos, financieros y empresariales también conllevan limitaciones justificadas al principio de puertas abiertas. Es así como aplicando la ley de los rendimientos decrecientes de la economía o el concepto de tamaño ideal de la empresa, de la administración de empresas, se llega a la conclusión que no es posible admitir a todos los asociados que soliciten su ingreso, pues si no existen puestos de trabajo disponibles no es viable para la cooperativa vincular nuevos trabajadores asociados.

Si lo intentara, no solo no podría brindarles un trabajo a los solicitantes, sino que afectaría a quienes ya se encuentran vinculados, pues hay pagos como los de seguridad social que tendría

¹⁶⁵Para el caso colombiano, el Decreto 4588 del año 2006 distingue de una manera clara el objeto social de la actividad instrumental de las cooperativas de trabajo asociado, de la siguiente manera: “**Artículo 5°. Objeto social de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.** El objeto social de estas organizaciones solidarias es el de generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno. En sus estatutos se deberá precisar la actividad socioeconómica que desarrollarán, encaminada al cumplimiento de su naturaleza, en cuanto a la generación de un trabajo, en los términos que determinan los organismos nacionales e internacionales, sobre la materia.”

¹⁶⁶ Esta restricción normativa fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual mediante Sentencia C 123 del año 2011 declaró que los artículos demandados eran exequibles.

que asumir la cooperativa así los nuevos trabajadores asociados estuvieran cesantes. De la misma manera, estaría obligada a brindarles los demás beneficios económicos o extraeconómicos previstos para todos los trabajadores asociados, sin contraprestación alguna.

Al respecto, conviene recordar que el derecho de asociación no solo se predica de quienes desean ingresar a una cooperativa, sino que la cooperativa como persona jurídica que es, también tiene ese derecho fundamental consagrado en las diferentes constituciones políticas de los países latinoamericanos. Por lo tanto, existen razones válidas para no admitir a nuevos trabajadores asociados sin que se pueda alegar la vulneración de su derecho de libre asociación ni el primer principio universal del cooperativismo de adhesión voluntaria y abierta.

4. Especialidad y multiactividad

El mencionado artículo 9 de la Ley Marco para las cooperativas de América Latina, señala que las cooperativas pueden dedicarse a prestar un servicio especializado o servicios múltiples. Este es otro aspecto particular en las cooperativas de vigilancia y seguridad privada.

En efecto, las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, en cuanto a su actividad instrumental, son obligadas por la ley a prestar solo ese servicio a terceros¹⁶⁷, por lo que fácilmente se confunde la *actividad instrumental* con el *objeto social* y se piensa que estas cooperativas no pueden ser de servicios múltiples.

En realidad, además de brindarles y mantener puestos de trabajo para sus asociados, las cooperativas de vigilancia y seguridad privada podrían prestarles otros servicios como crédito, recreación y demás, que contribuyan a la satisfacción de otras necesidades y aspiraciones, no solo económicas sino sociales, culturales o ambientales de sus trabajadores asociados. Esto para nada interfiere con la especialización de la actividad instrumental a terceros.

Con otras palabras, a los terceros solo se les podrían prestar servicios de vigilancia y seguridad privada, no se podrían mezclar con servicios de mensajería, transporte u otros. Pero a los asociados, que son la razón de ser de la cooperativa, no solo se les puede prestar el servicio consistente en brindarles y mantenerles puestos de trabajo sino que se puede, como en las cooperativas de usuarios o de servicios, satisfacerles diferentes tipos de necesidades y aspiraciones que los mismos persigan.

Desde luego, hay ciertas actividades que no se deberían mezclar en el objeto de una cooperativa de trabajo asociado cuya actividad instrumental sea la de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada a terceros. Tal es el caso de la actividad financiera de ahorro y crédito, por su

¹⁶⁷ Para el caso colombiano dicha restricción se encuentra establecida en el Parágrafo 1 del Artículo 23 del Decreto Ley 326 de 1994, tal y como se cita a continuación: "**Parágrafo 1º.**- Únicamente podrán constituirse como cooperativas de vigilancia y seguridad privada, las cooperativas especializadas."

especialidad y por los riesgos particulares que la actividad financiera conlleva. Es mejor que estas cooperativas sean especializadas en esa actividad y que presten sus servicios financieros exclusivamente a asociados y no a tercero; menos si se trata de servicios a terceros que constituyan unidades de negocios diferentes e igualmente especializados, como los servicios de vigilancia o de transporte, por ejemplo. Podría decirse que no cabe una “doble especialización” en una misma cooperativa. Es decir, que cuando por ley o por razones económicas, legales u otras, una actividad deba ser especializada, lógicamente no es posible desarrollarla junto con otra que también requiera ejercerse en forma especializada.

Igual sucede con servicios como los de salud, que requieren de un alto grado de especialidad y que no tendría cabida que se prestaran simultáneamente con los de vigilancia y seguridad privada.

5. Particularidades del régimen disciplinario

El régimen disciplinario de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, por el solo hecho de ser cooperativas de trabajo asociado, ya tiene unas particularidades que las diferencian de las cooperativas de usuarios o servicios; pero además, dentro de lo específico de las cooperativas de trabajo asociado, ofrece singularidades en razón de la actividad que desarrollan los guardas de seguridad en beneficio de la comunidad en general.

Como cooperativas de trabajo asociado que son, se debe distinguir claramente entre las faltas que cometen los asociados en relación con su carácter de miembros de la cooperativa y aquellas en las que incurren con ocasión de la prestación de servicios como trabajadores asociados de aquella.

Así, por ejemplo, el incurrir en mora cuando se les otorga un crédito, el no participar en las actividades como asambleas, capacitaciones u otras, podrían implicar la imposición de sanciones en calidad de asociados, incluyendo la exclusión de la cooperativa, dado el caso, que nada tienen que ver con su desempeño laboral como trabajadores del servicio de vigilancia y seguridad privada (guardas o vigilantes). Por el contrario, el llegar tarde al puesto del trabajo o abandonarlo sin permiso, serían ejemplos de faltas disciplinarias relacionadas con el desempeño de la labor de guardas de seguridad.

En nuestra opinión, las faltas que se relacionan con el desempeño laboral deberían estar en el régimen de trabajo asociado y no en el estatuto de la cooperativa; mientras que las que hacen relación a su carácter de miembro de la cooperativa deberían estar en el estatuto. Desde luego, tendría que haber una conexión en el sentido que la pérdida del trabajo por faltas contempladas en el régimen de trabajo asociado conllevaría el estar incurso en una causal para la pérdida de la calidad de asociado de la cooperativa.

De lo contrario se armaría un verdadero caos y la empresa de vigilancia, como prestadora de servicios a terceros, se volvería ineficiente. Esto se demuestra con el ejemplo del guarda de seguridad que no va a su puesto de trabajo o lo abandona injustificadamente. Si las medidas sancionatorias estuvieran en el estatuto, habría que adelantarle todo un debido proceso como asociado, incluyendo apertura de la investigación disciplinaria, formulación de cargos, descargos, práctica de pruebas, sanción y recursos en dos instancias, para garantizar sus derechos fundamentales. Esto haría que las cooperativas de seguridad y vigilancia privada quedaran en desventaja frente a otras empresas comerciales en las que si un trabajador no cumple con sus labores puede ser objeto de medidas eficaces y ágiles como despido con o sin justa causa.

Como asociación y empresa que es, simultáneamente, es decir, en razón de su doble naturaleza, en una cooperativa de seguridad y vigilancia privada se deben distinguir los dos regímenes disciplinarios para que la empresa pueda funcionar eficaz y eficientemente; y la asociación o grupo de personas, puedan ser objeto de un régimen disciplinario adecuado, independiente del relativo a su desempeño laboral en el correspondiente puesto de trabajo.

Ahora bien, los servicios de vigilancia y seguridad privada, ofrecen causales especiales para sanciones a los trabajadores asociados que atañen a la particularidad misma del servicio. Un ejemplo sería el porte de armas sin estar autorizado o cuando las armas son en custodia y no tenencia y por ende, deben quedar en el puesto de trabajo y el asociado trabajador las lleva a su domicilio personal. Igualmente, el dormir en horas de servicio o abandonar el puesto, revisten características de gravedad mayores que en otro tipo de trabajos. Por lo tanto, las faltas disciplinarias y las sanciones deben ser diferentes a las de otras cooperativas.

Se trata de encontrar un justo equilibrio entre los derechos y obligaciones de los asociados como miembros de la cooperativa y como trabajadores de la misma.

6. Ejercicio del principio de gestión democrática

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las cooperativas, el principio de gestión democrática se ve obstaculizado en las cooperativas de vigilancia y seguridad privada con ocasión de las labores desarrolladas por sus miembros, quienes frecuentemente tiene turnos de trabajo bastante largos con subsiguientes jornadas de descanso. Es prácticamente imposible lograr la participación de la totalidad de los asociados en una asamblea general, pues no es posible dejar de prestar los servicios de vigilancia en forma masiva, dejando desprotegidos a los terceros que los contratan con la cooperativa.

Esto implica diseñar sistemas especiales de participación democrática asincrónicos, como el caso de urnas de votación móviles que lleguen a los puestos de trabajo de los asociados, quienes no pueden desplazarse. Igualmente, exige la implementación de diversas opciones de votos, como el

electrónico. Estas dificultades se agudizan en los países en los que las legislaciones cooperativas no permiten el otorgamiento de poderes a los asociados para participar en las asambleas.

Aún en el evento de acoger el mecanismo de asambleas por delegados, es muy complicado lograr que los descansos de los turnos de trabajo coincidan para que todos los delegados puedan ir a representar a sus electores en los eventos democráticos.

Aquí es necesaria la innovación para que no se desconozca el derecho de participación democrática a ningún asociado, pero a la vez, el ejercicio del mismo se adecúe a las necesidades del servicio.

Ni siquiera el empleo de medios tecnológicos como skype, chats u otros, para realizar asambleas no presenciales soluciona satisfactoriamente el problema, pues participar en forma simultánea en las deliberaciones no es viable, ya que mientras unos están activos otros están de descanso; mientras unos laboran otros duermen.

Más fácil es la toma de solo decisiones, que puede ser por votos emitidos en forma asincrónica en lugar de simultánea.

Estas mismas dificultades planteadas se pueden extrapolar a asuntos como los horarios de atención a los asociados por parte del personal directivo y administrativo de la cooperativa.

7. Causales de disolución y liquidación

De otra parte, en cuanto a las casuales de discusión y liquidación, una de estas es la imposibilidad de desarrollar el objeto social, la que es consagrada a nivel de la ley de cooperativas de cada país y a nivel del Estatuto.

Como las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, en razón de su actividad especial, requieren de autorización del Estado para prestar los servicios de seguridad privada a terceros, cuando se le niega la respectiva licencia, se piensa que la cooperativa queda incurso en esta causal que le impide desarrollar su objeto.

Sin embargo, en esta interpretación se incurre en un error, pues el objeto del acuerdo cooperativo, como se ha aclarado, no es la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada a terceros, sino brindar y mantener puestos de trabajo a sus asociados.

Por lo tanto, si se niega la licencia para el servicio de seguridad privada, bien podría la cooperativa reformar su estatuto y cambiar la actividad instrumental por otra, por ejemplo, servicios de mensajería, pues lo importante es encontrar una actividad para crear y mantener los puestos de trabajo.

Al modificarse la actividad instrumental no habría lugar a considerar que la cooperativa debe disolverse y liquidarse. Desde luego, si esto no fuera posible y la única actividad a desarrollar por sus trabajadores asociados, deseada por estos, fuera la de vigilancia, entonces sí, la negación de la autorización ocasionaría incurrir en imposibilidad de desarrollar el objeto, que es dar trabajo a los asociados; caso en el cual, la cooperativa tendría que disolverse y liquidarse.

8. Conclusiones

Como se observa de los aspectos particulares señalados anteriormente, se requiere hacer un análisis a nivel de la doctrina y las particularidades propias de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada para poder determinar su diferencia, no solo con las empresas comerciales de seguridad, sino con las normas generales que rigen a la mayoría de las cooperativas.

En esta forma es posible desarrollar una regulación adecuada para este tipo especial de cooperativas que debido a la gran demanda de servicios de seguridad privada en los diferentes países, está llamada a impulsar la creación cooperativas de trabajo asociado que tengan como actividad instrumental la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada.

Referencias:

Alianza Cooperativa Internacional (1995) "Declaración de Identidad Cooperativa.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 123 de 2011.