



JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO DE AUTORIZACIÓN Y REGISTRO DEL SECTOR FINANCIERO DE ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA VIGILADAS POR LA SES Y OTRAS DISPOSICIONES.

Para publicación a comentarios del público.

Por el cual se reglamenta el artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, el inciso segundo del artículo 34, el artículo 35, el numeral 19 del artículo 36, los artículos 39 y 41 y el inciso segundo y tercero del artículo 42 de la Ley 454 de 1998, el artículo 11 del Decreto Ley 2206 de 1998, y se dictan otras disposiciones.

Principales antecedentes

Dentro del sector de economía solidaria en Colombia se encuentran diversas organizaciones que desarrollan como parte de su objeto social la prestación de algunos servicios financieros. Un grupo de ellas lo hace bajo la autorización conferida por la Ley para el ejercicio de la actividad financiera: a) Las Cooperativas Financieras -vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia- y, b) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las Cooperativas Multiactivas o Integrales con sección de ahorro y crédito, Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales, sometidas a la órbita de supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria –SES-.

Por otra parte, en la medida en que el crédito no es una operación restringida, vienen operando también las denominadas cooperativas de aporte y crédito, las cuales, con recursos de inversionistas o de provenientes de préstamos bancarios, otorgan crédito utilizando la libranza, con la que cobran simultáneamente otros servicios como planes odontológicos, servicios funerarios, entre otros. Así, en virtud de los beneficios de la libranza como mecanismo de pago, estas cooperativas suelen vender esta cartera a otros intermediarios financieros. De allí que la Superintendencia Financiera –SFC- expidiera la circular 004 del 5 de marzo de 2013, con la que imparte instrucciones para la adquisición de cartera de créditos a originadores no vigilados por la SFC.

El proyecto de decreto centra sus objetivos en el grupo de vigiladas por la SES autorizadas para el ejercicio de la actividad financiera –catalogada por la Constitución Política de Colombia como de interés público-, y aquellas dedicadas a otorgar crédito, vender cartera, y otros bienes o servicios adquiridos mediante sistemas de financiación, en consideración a que este tipo de actividades y organizaciones precisan la atención del Estado con miras a establecer mecanismos de protección de los recursos provenientes del ahorro del público, los derechos de los asociados y el adecuado uso de la forma solidaria.

Particularmente se dirige al anterior segmento, con fundamento en las necesidades regulatorias identificadas así:

1. Autorización Previa y Registro: El artículo 335 de la Constitución Política de Colombia establece que la actividad financiera así como cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley.

En tal sentido, la Ley 454 de 1998 prevé el requisito de autorización previa para el ejercicio de la actividad financiera del *cooperativismo* en forma especializada a las Cooperativas Financieras, Cooperativas de Ahorro y Crédito y a las Cooperativas Multiactivas o Integrales con sección de ahorro y crédito. De otro lado, los Fondos de Empleados y las Asociaciones Mutuales vienen constituyéndose, captando recursos de sus asociados y prestando servicios de crédito sin surtir el trámite de autorización previa que dispone la norma constitucional, en virtud de la inexistencia de una norma posterior a la Constitución Política expedida en el año 1991, que previera tal deber y el trámite a seguir para el efecto.

De allí que el artículo 146 Decreto Ley 019 de 2012 instituyera a las Cámaras de Comercio como organismo de inscripción y registro de las entidades de economía solidaria, estableciendo como requisito de inscripción para las entidades del sector de la economía solidaria que manejen, aprovechen o inviertan recursos de captación, y/o que requieran de autorización o reconocimiento especial previo, la obtención y presentación del certificado de autorización, expedido por el órgano supervisor.

De esta manera, con el Decreto Ley 019 de 2012 quedaron cobijadas para el requisito de autorización previa no sólo las cooperativas autorizadas para el ejercicio de la actividad financiera por la Ley 454 de 1998, sino también los Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales que desde la expedición de los Decretos Ley 1480 y 1481 de 1989 venían prestando servicios de ahorro y crédito, sin tramitar autorización ante la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Así, con fundamento en las disposiciones del Decreto Ley 019 de 2012 se identifica la necesidad de hacer uso de las facultades reglamentarias del Gobierno, para establecer reglas con base en las cuales se impartiría por la SES dicha autorización para las organizaciones de economía solidaria que desarrollan actividad financiera y de manejo, aprovechamiento o inversión de recursos de captación, lo que involucra a la prestación de servicios de ahorro y crédito por parte de los Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales.

2. Ejercicio de la actividad financiera por Cooperativas Multiactivas e Integrales: la especialización constituye el principio general de la actividad financiera en Colombia. Bajo esta regla, la Ley 454 de 1998 dispuso que dicha actividad podía ser adelantada excepcionalmente por las Cooperativas Multiactivas o Integrales a través de una sección de ahorro y crédito, con la previa autorización del Estado y cuando circunstancias especiales lo ameritaran.

Teniendo en cuenta que la amplia discrecionalidad que se desprende del texto de la norma puede llevar a desvirtuar la excepcionalidad con la que puede otorgarse autorización para el ejercicio de la actividad financiera a este tipo de entidades, se considera que deben fijarse criterios claros y precisos bajo los cuales el Superintendente de la Economía Solidaria puede otorgarla.

HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO Y CONFIABLE

3. Excepción a montos de capital mínimo: la Ley 454 de 1998 permite que se autorice a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Multiactivas de Ahorro y Crédito, contar con montos de capital mínimo inferiores a los dispuestos por la Ley, bajo condiciones especiales.

Estas condiciones requieren de reglas que viabilicen el fortalecimiento patrimonial de estas organizaciones, para que en armonía con los objetivos de la intervención en la actividad financiera por parte del Gobierno Nacional y los principios orientadores de la misma, cuenten con adecuados niveles patrimoniales que salvaguarden su solvencia y garanticen los intereses de sus acreedores y depositantes.

4. Reglamentación de normas sobre monto de aportes mínimos: Debido a que la Superintendencia de la Economía Solidaria ha venido autorizando que para la constitución de algunas Cooperativas de Ahorro y Crédito los aportes se efectúen en especie, como por ejemplo con cartera de créditos, resulta importante aclarar que, en la misma forma como se le exige a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera que el capital mínimo de constitución se acredite en efectivo, se exija que una Cooperativa de Ahorro y Crédito acredite el monto mínimo de sus aportes en dinero.

5. Compra y venta de cartera. El proyecto de decreto se ocupa de establecer algunas reglas para el desarrollo de operaciones de compra y venta de cartera de las cooperativas, en consideración a que principalmente esta última constituye una actividad que ha tomado auge en el sector, lo que se explica, en parte, por ciertas ventajas que venían teniendo las cooperativas en materia de libranza, propiciando el uso indebido de la figura cooperativa en detrimento de la confianza en el sector, así como en no pocos casos, de los derechos de los asociados. .

Por tal motivo, se considera que herramientas de flujo de información y transparencia entre los asociados, el requisito de aprobación previa de la Asamblea General de Asociados y niveles de supervisión elevados podrían proporcionar mayor seguridad al desarrollo de estas operaciones por parte de las cooperativas.

6. Uso de los recursos por organizaciones y administradores: Dentro de este grupo de parámetros, el proyecto de decreto establece reglas sobre deberes de los administradores, y facultades de la SES frente al uso indebido de la forma solidaria, de la mano con las reglas que se consideran necesarias para la protección de recursos de captación y uso debido de la forma solidaria.

Objetivos y Fundamentos Jurídicos

El proyecto de decreto apunta sus principales objetivos a establecer herramientas de supervisión de las antedichas organizaciones de economía solidaria, para proteger los intereses de sus asociados, de los terceros y de la comunidad en general, y vigilar la correcta aplicación de los recursos administrados por estas entidades. De esta manera, se consignan en el proyecto de decreto los siguientes aspectos y fundamentos jurídicos:

HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO Y CONFIABLE

ASPECTOS DEL PROYECTO	FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y ANTECEDENTES LEGALES OBJETO DE REGLAMENTACIÓN
1. Reglas para el cumplimiento del requisito de autorización previa y registro para las organizaciones de economía solidaria que realicen o se propongan realizar actividad financiera y en general aquellas de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación.	Artículos 189 numeral 11 y 25, y 335 de la C.P., artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, artículo 39 y 41 y, el inciso tercero del artículo 42 de la ley 454 de 1998, los artículos 43 y 46 del Decreto Ley 1480 de 1989, los artículos 22 y 23 del Decreto Ley 1481 de 1989 y el artículo 11 del Decreto Ley 2206 de 1998.
2. Definición de algunos criterios bajo los cuales se autorice el ejercicio de la actividad financiera por parte de las Cooperativas Multiactivas o Integrales.	Inciso 2 del artículo 39 de la Ley 454 de 1998.
3. Parámetros conforme los cuales se autorice la excepción a los capitales mínimos que deben acreditar las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Cooperativas Multiactivas o Integrales de Ahorro y Crédito.	Inciso tercero del artículo 42 de la ley 454 de 1998.
4. Reglamentación de normas relacionadas con los deberes de los administradores de las cooperativas y precisión sobre las facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria frente el aprovechamiento indebido de la forma solidaria.	Artículo 158 de la Ley 79 de 1988, artículo 35 de la Ley 454 de 1998.
5. Inclusión de procedimientos para compra y venta de cartera que faciliten los flujos de información y transparencia tanto al interior de las entidades como en sus relaciones con instituciones externas a las mismas, con ocasión de situaciones que exigen informar oportunamente a los asociados y al público en general de la existencia de situaciones susceptibles de afectar la situación económica de la organización.	Numeral 1 del artículo 1, artículo 3, numerales 3 y 4 del artículo 23, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 79 de 1988, numerales 2 y 4 del artículo 35 de la Ley 454 de 1998. Para las que captan recursos, el literal h) del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
6. Robustecer las herramientas de supervisión asignados por la Constitución Política y las leyes al Superintendente de la Economía Solidaria en concordancia con las facultades previstas al	El inciso 2 del artículo 34 de la Ley 454 de 1998.

HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO Y CONFIABLE

Superintendente Financiero de Colombia.	
7. Régimen de transición. Para cobijar a las organizaciones existentes dentro del cumplimiento de los requisitos previstos en el proyecto de decreto.	