

REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 382

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 18 de septiembre de 1997

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 1996

*por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.*

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 1º de 1997

Señores

Miembros de la Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciado señor Presidente de la Cámara de Representantes y honorables Representantes:

En cumplimiento de la función legislativa que me corresponde y, en desarrollo de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar ponencia para el segundo debate en Sala Plena de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 078 de 1996 Cámara, *por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.*

#### Presencia del sector de la economía solidaria en el país

La presencia del sector de la economía solidaria en nuestro país se remonta a los propios albores del presente siglo con la unión de pequeñísimas economías en busca de un mejor futuro a través del ejercicio de la solidaridad y de la suma de esfuerzos individuales. A través de los años, la difusión y crecimiento del esquema solidario apoyado en el trabajo mancomunado y en la gestión, sin ánimo de lucro, de los capitales puestos al servicio de diversas comunidades, han permitido el cubrimiento de buena parte del territorio nacional y el ofrecimiento, a muchos de nuestros compatriotas, de una certera posibilidad de mejoramiento de su calidad de vida. A través del sector de las organizaciones de economía solidaria, principalmente de las de naturaleza cooperativa, se han desarrollado de tiempo atrás actividades económicas de muy variada índole orientadas en su totalidad a procurar la elevación del nivel económico, social, educativo o cultural de sus asociados y de la comunidad en general a través de la promoción de los principios universales y la doctrina del cooperativismo y del

empeño en el fortalecimiento de los lazos de solidaridad y de la ayuda mutua. Su presencia e incursión en tales múltiples ramas de la actividad económica ha contribuido de manera significativa al desarrollo económico y social de la Nación.

Pueden citarse como renglones específicos en los que su presencia ha sido determinante, principalmente el de ahorro y crédito y, en segunda escala, los de prestación de servicios de salud y educación, producción de bienes y servicios, comercialización, construcción y transporte, amén de su estrecha y tradicional vinculación al sector agropecuario colombiano.

Pueden reseñarse algunas cifras recientes que dan cuenta de la participación de las empresas solidarias en la actividad productiva nacional: Con fundamento en los registros oficiales del año de 1995 el monto total de los activos de las cooperativas de primer grado ascendió a cerca de 3 billones de pesos, el de los fondos de empleados a 370 mil millones, el de las asociaciones mutuales a 6 mil millones de pesos, el de las precooperativas a esta misma cifra, el de los organismos cooperativos de grado superior a 78 mil millones y el de otras organizaciones cooperativas a 1.35 billones de pesos.

En conjunto, al finalizar 1995 los activos de las organizaciones del sector superaron los 4.78 billones de pesos, cifra que representa una participación del 6.6 % en el Producto Interno Bruto. Esta participación tiene sin lugar a dudas un significativo ritmo de crecimiento si se tiene en cuenta que durante los últimos cinco años el incremento de los activos de las entidades de la economía solidaria ha sido del 597.3 %. Con fundamento en los mismos registros oficiales del año citado, es posible reseñar el tamaño de las organizaciones de este sector de manera desagregada para los diversos tipos de actividad económica que atiende, así: 367 cooperativas que desarrollan la actividad de comercialización contaban con activos de más de 365 mil millones de pesos y con una participación sobre el Producto Interno Bruto del sector comercio del 5.1 %; las 68 cooperativas que reportaron al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas como actividad principal la construcción, registraron activos por valor de 35 mil millones de pesos; los activos de 359 entidades del sector cooperativo de transporte reportadas en el mismo organismo superaban los 138 mil millones de pesos; los de las vinculadas a la producción industrial, 138, excedían los 123 mil millones de pesos. Finalmente, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, 1.113, se registró para el mismo corte un total de activos por 2.5 billones de pesos. Es innegable, con arreglo a estas cifras, el aporte definitivo que este tipo de organizacio-

nes ha realizado y continúa realizando en procura del ofrecimiento a los sectores menos favorecidos de la fortuna de servicios de variada índole, entre ellos, los especiales de crédito o financieros en general.

En idénticos términos pueden reseñarse las cifras que dan cuenta del creciente número de colombianos que acude a estas formas asociativas como único mecanismo de satisfacción de sus necesidades básicas o de sus expectativas generales de mejoramiento del nivel de vida: Para el mismo año citado, el número total de asociados a las instituciones de economía solidaria fue de 3.620.507, cantidad que representa más del 10.3 % de la población colombiana. El crecimiento, con respecto a las cifras del año de 1990, es del 76.5 %, circunstancia que confirma la creciente influencia y participación de las organizaciones solidarias y su progresiva aceptación como modelo asociativo tanto desde el punto de vista social como económico dentro de los habitantes del país.

La comprobada creciente participación y presencia del sector en Colombia pone de presente, adicionalmente, la colaboración que el mismo ha prestado, por su propia filosofía y doctrina, al propio Estado en el desarrollo de labores orientadas a brindar progreso y bienestar al pueblo colombiano. Su presencia en alejados poblados del territorio nacional, su trabajo permanente con las clases económicas menos favorecidas y la generación de modelos diversos de desarrollo para el mejoramiento integral de las condiciones sociales, económicas, educativas y culturales de gran parte de la población, representan de suyo y por derecho propio un apoyo importante en la consecución de los fines mismos del Estado.

Debe registrarse, además, con referencia a estos últimos tiempos, el hecho de que el sector cooperativo ha jugado un papel esencial en la implementación del Plan de Desarrollo "El Salto Social" del actual Gobierno. Las cooperativas han participado activamente en los programas de Gobierno vinculados con los sectores de la construcción y la vivienda de interés social y con el sector agropecuario en las actividades de Finagro y de la Caja Agraria en la canalización de recursos para el proceso de recuperación del campo, así como en actividades de reactivación industrial. De manera específica el sector se ha vinculado en los programas del Instituto de Fomento Industrial que apoyan a las micro, pequeñas y medianas empresas, esto es, en los programas Propyme y Finurbano. En lo que se refiere al primero citado, para la financiación de la pequeña y mediana empresa, que ha canalizado en el período comprendido entre agosto de 1994 y julio 31 de 1997, un monto cercano a los 359 mil millones de pesos, el sector ha desembolsado cerca de 23 mil millones que representan una participación en la intermediación del 6.4 % de los recursos arbitrados por este programa. En cuanto al segundo, programa para la microempresa, ha canalizado en el mismo período 105 mil millones de pesos, de los cuales las cooperativas desembolsaron el 37.7 %.

El sector cooperativo ha venido consolidándose y, actualmente, participa con cerca del 8% en el Producto Interno Bruto, en tanto que en 1990 lo hacía con sólo el 3.4 %. Actualmente cuenta con 3.8 millones de asociados que corresponden al 10.5 % de la población total, cuando, en 1996, los asociados representaban el 4.8 % de la misma.

Es importante citar de manera especial el caso de las cooperativas que desempeñan actividad financiera, las cuales han presentado un relevante dinamismo al interior del sector de la economía solidaria. El monto de los activos de este subsector, cercano a los 3 billones de pesos, representaba el 5.7 % del Producto Interno Bruto en 1996 y su participación relativa dentro del conjunto de las entidades que realizan actividad financiera ha venido en permanente alza en los últimos años.

Para finales de 1996, los activos de los tres bancos cooperativos y del organismo de grado superior de carácter financiero alcanzaron un monto cercano a los dos billones de pesos, en comparación con los 1.2 billones de 1995, lo que significó un crecimiento del 51.5 %, que se compara muy favorablemente con el incremento del 24.4 % reportado por los bancos comerciales. Los pasivos, a su vez, pasaron de 1.1 billones de pesos a cerca de 1.7 billones entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996 con un incremento de 53.9 % frente al del 22.8 %

de los bancos comerciales. El crecimiento de las captaciones, de 50.4 % duplicó el presentado en los bancos comerciales y el patrimonio presentó un incremento de 37.9 %, superior al 32.7 % observado para el conjunto de tales establecimientos.

Area esencial en el análisis del tema de la presencia del sector en nuestro país resulta ser la consagración de principios de protección, promoción y estímulo a las formas asociativas dentro de la Constitución Política de Colombia acogida por la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991. Ejemplos claros de los nuevos reconocimientos constitucionales a las formas asociativas y a las organizaciones solidarias los constituyen disposiciones tales como las que determinan para el Estado el deber de promover formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda de interés social, los de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad, el de promover el acceso de las organizaciones solidarias y de trabajadores a la propiedad en general y a la propiedad de la tierra en particular por parte de los trabajadores agrarios en forma asociativa y, por último, el de fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

#### **La iniciativa gubernamental**

Los múltiples elementos relacionados en el aparte anterior hicieron claramente perceptibles, de contera, las necesidades del sector en algunas materias. En efecto, el Gobierno Nacional a través de su iniciativa plasmada en el Proyecto de ley 078 de 1996 pretende ofrecer una solución real a las deficiencias acusadas por el Estado en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales para con las entidades que lo componen. De este modo, la orientación al ejercicio adecuado y al cumplimiento de las obligaciones en materia del fortalecimiento, estímulo, promoción y fomento de las empresas solidarias y de las formas asociativas y solidarias de propiedad, así como de los deberes en relación con el ejercicio de la inspección, control y vigilancia de las entidades cooperativas y de aquellas que desarrollan las actividades financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro privado, fue el fundamento y la razón eficiente para la presentación, por parte del Gobierno Nacional, de esta iniciativa legislativa apoyada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Son innegables pues, los requerimientos de reestructuración del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y las necesidades existentes en punto a la tecnificación, especialización y profesionalización en y para el ejercicio de las funciones estatales de inspección, control y vigilancia, así como las exigencias que el ejercicio de la actividad financiera encarna para garantizar debidamente la confianza de la comunidad en las instituciones que la realizan y, con ello, la debida conservación del orden público económico.

#### **El proyecto frente a la política gubernamental de reducción del gasto público**

Es bien conocida la determinación estatal de racionalización y disminución del gasto público. Es también determinante la decisión gubernamental de garantizar su financiación y su reasignación hacia sectores deficitarios, la propensión a la conservación del equilibrio financiero y la defensa de los principios de economía, eficacia y celeridad en el manejo de los recursos públicos.

En estos términos, y a pesar de que el sector solidario ha sido uno de los sectores menos favorecidos por parte del Estado en la medida en que paulatinamente ha sufrido los efectos de la reducción de la asignación presupuestal destinada al fomento del mismo y al funcionamiento del organismo gubernamental encargado de su promoción, vigilancia y control, las circunstancias actuales de la economía nacional y, en particular, de las finanzas estatales, han planteado y plantean a los legisladores la conveniencia de propender por disposiciones que, cumpliendo debidamente los cometidos reseñados párrafos atrás, no representen nuevas erogaciones o nuevos esfuerzos de asignación presupuestal para la Nación. En esta misma orientación se pronunció expresamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad estatal que, al objetar algunas de las modificaciones introducidas al

proyecto original por el proyecto aprobado en Comisión Séptima de la Cámara el día 12 de diciembre de 1996, reitera que "el proyecto que nos ocupa debe consultar el principio de racionalización en el gasto público que orientó el proyecto original".

Resulta entonces incontrovertible la necesidad y conveniencia de replantear la estructura de los estamentos estatales que asumen la planeación, fomento y desarrollo e inspección, control y vigilancia de este tipo de organizaciones, en términos tales que no se produzca con las reformas requeridas impacto negativo sobre la estabilidad y eficiencia del gasto público. Dentro de tal replanteamiento, cumplen significativas funciones la sencilla y liviana estructura del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria y la calidad de "autosostenible" que se otorga a la nueva Superintendencia de la Economía Solidaria.

#### Antecedentes

Deben mencionarse en este acápite, los procesos que han sido surtidos para hacer posible la presentación de esta ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes. A más de los ya conocidos esfuerzos de concertación con el Gobierno Nacional, realizados antes de la presentación del proyecto a las cámaras legislativas, y de los múltiples foros realizados a lo largo y ancho del país para obtener un conocimiento directo acerca de las inquietudes de los representantes del sector de la economía solidaria, así como de la realización de sendas mesas de trabajo y de reuniones de debate con las agremiaciones del sector, en especial con su organismo cúpula, la Confederación de Cooperativas de Colombia, la labor del ponente del proyecto, para su segundo debate en la Cámara de Representantes, continuó, en el entendido de que muchos de los aspectos contemplados en el mismo deberían y de hecho debieron ser objeto de revisión. El trabajo de consolidación que una propuesta que reflejara verdaderamente la postura del Gobierno Nacional en relación con el ejercicio de sus funciones que atañen al mismo y que, al propio tiempo, respondiera debidamente a las expectativas de tales organizaciones, ha debido proseguirse con mayor ahínco, luego de la aprobación en primer debate, en diciembre pasado.

En efecto, en la medida en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación oficial suscrita por el Jefe de esa cartera a 22 de abril del presente año, sugirió al ponente la reconsideración de algunos de los aspectos del texto aprobado en la Comisión Séptima con el fin de que, aunque no fueron planteados durante la discusión del proyecto en la Comisión, fueran estudiados antes de someterlos a consideración de la plenaria, se inició una ardua tarea de examen de sus observaciones y revisión de los postulados del proyecto frente a las reales expectativas y necesidades del sector objeto de la regulación. Estimó el Ministerio en esta primera comunicación que resultaba prioritaria la revisión de la adscripción de la Superintendencia de Cooperativas al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, del régimen de operaciones permitidas a las cooperativas financieras y su acceso a los recursos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, del impacto presupuestal de la estructura administrativa propuesta en el proyecto y del monto de las contribuciones a cargo de las cooperativas para el funcionamiento de la Superintendencia.

Aun con anterioridad a la formalización del documento de comentarios que al efecto remitió el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, se inició una tarea de concertación mediante la celebración de sendas reuniones semanales durante los meses de marzo a julio del presente año con el señor Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, otros altos funcionarios de esa entidad y sus asesores, orientadas a conciliar las inquietudes de ese órgano estatal con las propias del sector objeto de regulación. Producto de esas reuniones, que se extendieron durante la mayor parte del semestre que antecede, y de la búsqueda infatigable de un esquema que respondiera debidamente a los intereses públicos comprometidos en la definición de la acción estatal sobre este tipo de entidades y sobre algunas de sus actividades especializadas, al tiempo que configurara una propuesta ajustada a los requerimientos de esas organizaciones, es el nuevo texto

que se presenta a consideración de los honorables Representantes a la Cámara.

La posición final del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de la celebración de las reuniones de concertación, fue recogida en documento de sugerencias de modificaciones al proyecto de ley que se remitió al ponente a finales del mes de julio del presente año y sobre cuyo texto se trabajó la proposición definitiva que constituyó el Pliego de Modificaciones para la reapertura de la discusión en el seno de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Debe hacerse notar que la postura del sector, conocida por el ponente, también como fruto de varias reuniones y sesiones de trabajo con representantes y agremiaciones del mismo, ha sido positiva en punto a las modificaciones sugeridas por el Gobierno en cabeza del citado Ministerio y ha resultado constituirse en un aporte importante para la buena marcha de esta iniciativa en la medida en que, principalmente, responde a sus más sentidos y vitales requerimientos en materia de la profesionalización, tecnificación y especialización de la vigilancia estatal.

Debe reiterarse finalmente que el texto referido en el párrafo anterior, fue presentado en sesión de reapertura de la discusión en el seno de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, con el objetivo de que los honorables Representantes integrantes de la misma conocieran debidamente las modificaciones introducidas como producto del trabajo de concertación desarrollado con los representantes del Gobierno Nacional durante lo transcurrido del presente año y con la orientación de presentar a la plenaria de la Cámara de Representantes el proyecto, reestudiado y aprobado en su integridad por aquella, sin modificaciones de ninguna naturaleza. En efecto, y para la buena marcha de esta iniciativa, debe registrarse con complacencia que los ajustes introducidos al proyecto aprobado en la sesión del 12 de diciembre de 1996 fueron acogidos en su integridad por los señores miembros de la Comisión, quedando en consecuencia el texto definitivo aprobado en su totalidad por esta célula legislativa en su sesión del pasado 27 de agosto del año en curso. (Con una proposición de adición al artículo 42 del texto propuesto, aprobada en Comisión, la cual se involucra debidamente para su consideración en segundo debate).

Dado el hecho de que la gran mayoría de las proposiciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fueron recogidas por el ponente en el Pliego de Modificaciones presentado a la sesión de reapertura de la discusión en la Comisión Séptima, no se incluirá en esta ponencia el análisis detallado de cada uno de los artículos -que se anexó en documento especial para la sesión referida- siendo así que resultará más apropiado relacionar de manera general, en capítulo siguiente denominado "Bases del Proyecto" los elementos fundamentales del nuevo texto, para la comprensión global de las bondades del proyecto sometido a la consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes.

#### Las disposiciones legales recientemente expedidas

No resulta procedente dentro de esta ponencia dejar de efectuar una referencia a las disposiciones que, desde la fecha de la aprobación del proyecto en primer debate hasta la de aprobación del Pliego de Modificaciones en la sesión de reapertura de la discusión en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el pasado 27 de agosto del presente año, han sido expedidas por el Gobierno Nacional en relación con las instituciones objeto de regulación por el mismo. En efecto, deben citarse los Decretos 978, 1480 y 1688 de 1997 mediante los cuales, en su orden, se proscribió la realización de depósitos a la vista o a término en organizaciones financieras cooperativas, se dictaron normas prudenciales para las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito y se ordenó la asunción de la vigilancia y control de los entes cooperativos que adelantan actividades financieras de manera especializada por la Superintendencia Bancaria.

Sobre el proceso del segundo citado, respecto del cual debe recordarse que había sido trabajado, propuesto y solicitado en múltiples oportunidades y desde hace varios años por parte de las organizaciones cooperativas que desarrollan actividad financiera, conviene mencionar que se desarrolló con la activa presencia del ponente del proyecto

en la medida en que consideró su deber participar en tales definiciones por la estrecha relación de sus postulados con los propios del proyecto de ley. Sobre el primero, esto es, sobre el referido a la inversión de los recursos de los órganos públicos del orden nacional, conviene mencionar que el sector se encuentra a la espera de su modificación en atención a la expedición de las normas de regulación prudencial, sin dejar de lado el hecho de que el mismo afecta y ha afectado en grado sumo negativo a las organizaciones financieras del sector por cuanto han sido estigmatizadas por razón del organismo estatal encargado de su inspección, control y vigilancia. En cuanto se refiere al tercero y, partiendo de la base de que el mismo fue expedido con arreglo a los criterios actuales gubernamentales de racionalización del gasto, resulta ser una norma que en algún grado anticipa las recomendaciones que en la materia se hacen con respecto a la vigilancia de las instituciones cooperativas que desarrollan actividad financiera y que, en esa medida, lejos de oponerse a los postulados de este proyecto, apoya la tecnicidad de sus proposiciones, como se analizará específicamente en el punto correspondiente.

#### Las bases del proyecto

Como se indicó en el aparte correspondiente a "Antecedentes", el suscrito ponente para segundo debate realizó una tarea de concertación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, trabajo dentro del que se analizaron a espacio varias inquietudes de esa cartera en relación con el texto aprobado en primer debate en la sesión del mes de diciembre de 1996. Como fruto de ese trabajo, de la revisión concomitante desarrollada con varios representantes del sector objeto de regulación y del profundo análisis de algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto aprobado, se estimó necesario proceder a la realización de modificaciones al texto, en varios aspectos, que fueron acogidas en su integridad en la sesión de reapertura de la discusión en el seno de la Comisión Séptima.

Constituyen elementos principales del proyecto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes en la sesión del día 27 de agosto del presente año -como se anotó ampliamente, producto del trabajo de concertación entre Gobierno y sector durante lo transcurrido del presente año-, la reestructuración del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, la denominación, adscripción y radio de acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el régimen de contribuciones de las entidades de la economía solidaria al órgano estatal de inspección, control y vigilancia, las condiciones para el ejercicio de la actividad financiera, las operaciones e inversiones autorizadas, la inspección, control y vigilancia de las cooperativas financieras y la reasignación de las funciones de fomento previstas inicialmente a cargo del Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria.

Conforme a los análisis desarrollados sobre el texto del proyecto, la proposición que se somete a la consideración de la honorable Cámara de Representantes contiene las siguientes determinaciones, todas ellas apegadas a la orientación general del Gobierno Nacional relacionada en los capítulos que anteceden y a las sentidas necesidades del sector en la materia.

En primer término, el proyecto atiende a las necesidades de reestructuración del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en una institución oficial -Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria- que atienda debidamente las funciones de dirección de la política estatal frente al sector de la economía solidaria y desarrolle las labores de planeación, fomento y desarrollo de las entidades que lo componen.

En segundo orden establece la creación de la Superintendencia de la Economía Solidaria, organismo estatal que asumirá de manera especializada la supervisión técnica sobre las organizaciones del sector que no se encuentren, por razón del ejercicio de su actividad, sometidas a la acción de otra entidad del Estado. La adscripción de la Superintendencia de la Economía Solidaria al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atiende solicitudes expresas de este ministerio, orientadas a obtener una unidad técnica en el manejo de la actividad financiera y a mantener la estructura administrativa del Estado prevista en las normas vigentes al respecto.

En materia del presupuesto de la Superintendencia, se recogen los fundamentos ya desarrollados en esta ponencia con respecto a la racionalización del gasto público y eficiencia de las finanzas estatales, estableciendo el autosostenimiento de la institución mediante la determinación de contribuciones a cargo de las organizaciones sometidas a su acción, en los términos y condiciones propuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto hace referencia al ejercicio de la actividad financiera por parte de las organizaciones cooperativas, el texto presentado para segundo debate recoge de manera ordenada y sistemática los principios constitucionales y legales que orientan el ejercicio de la actividad financiera en Colombia y propone un esquema de organización de las instituciones cooperativas que la desarrollan que, respetando la máxima de orden público económico conforme a la cual la actividad requiere de unos capitales mínimos de operación, no afecte la subsistencia y ejecución de las organizaciones de pequeño tamaño existentes a todo lo largo y ancho del país que prestan servicios financieros a los sectores menos favorecidos de la fortuna de la población colombiana. Se aclaran sobre estos fundamentos los elementos del ejercicio de la actividad financiera por parte de estas organizaciones, disponiendo en consecuencia que la actividad financiera del cooperativismo también se ejerce y debe continuar ejerciéndose por las entidades a que se refiere el artículo 98 de la Ley 79 de 1988 -Ley Cooperativa- (instituciones financieras en sus distintas modalidades, bajo la naturaleza jurídica cooperativa) dentro de las que se incluyen, por virtud de este proyecto, las cooperativas financieras y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, en la categoría de establecimientos de crédito.

Resulta ser de especial interés la modificación introducida respecto del organismo estatal que asumirá la vigilancia de estas organizaciones. Sin entrar en los detalles -cuantiosos- de las discusiones y revisiones al tema desarrolladas en las sesiones de concertación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con las agremiaciones y algunos representantes del sector, vale anotar que la definición de la competencia de la Superintendencia Bancaria responde, no solamente al ordenamiento constitucional respecto de la supervisión sobre las entidades que ejercen la actividad financiera y sobre las que de una u otra manera manejan, aprovechan o invierten recursos captados del público, sino, adicionalmente, a la organización actual y adecuación técnica de la supervisión sobre algunas organizaciones cooperativas, por la naturaleza de la actividad que desarrollan.

Sobre esos fundamentos, uno, el requerimiento incontrovertible de fijación de capitales mínimos para el ejercicio de la actividad financiera, dos, la inequidad de exigir esos capitales para el ejercicio de las actividades de ahorro y crédito a cooperativas especializadas o multiactivas o integrales de menor tamaño que desarrollan importante gestión económica y social en poblaciones apartadas, de baja densidad o de empresas y, tres, la imposibilidad de asumir el control de actividades diversas de la financiera por parte de la Superintendencia Bancaria, se llegó a la conclusión de que el esquema de trasladar a la competencia de este organismo solamente aquellas que cumplieran unos requerimientos mínimos de capital, pero al propio tiempo, mantener la capacidad y facultad de ejercicio de actividad financiera para las de menor tamaño y para las que desarrollan concomitantemente otras actividades, bajo la supervisión técnica del organismo especializado en la naturaleza cooperativa, era la proposición más acorde con la problemática planteada, adicionalmente, con la orientación clara de propender por la supervivencia de este tipo de organizaciones financieras de pequeño tamaño pero cuya gestión económica y social no podría en manera alguna ser desconocida o desestimada sin afectar gravemente el equilibrio social y económico de grandes áreas de la población.

En esta misma materia se clarifican debidamente las opciones de ejercicio de las operaciones de ahorro y crédito por parte de las cooperativas multiactivas o integrales y se adecuan los parámetros que determinan la prevalencia de éstas por sobre las restantes operaciones de las organizaciones, con el fin de dotar de claridad al esquema de especialización en el ejercicio de la actividad financiera. Se conserva

igualmente el criterio de excepción establecido en la recientemente expedida disposición legal de regulación prudencial, para cooperativas que no capten ahorros de terceros y estén integradas por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad sea pública o privada. El régimen de operaciones y de inversiones de las organizaciones también se ajusta a los principios constitucionales y legales de ejercicio de la actividad financiera y se extiende el proyecto a la determinación clara del específico de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito.

Finalmente el proyecto recoge el acuerdo logrado en todos los niveles de concertación del mismo con respecto al inicialmente propuesto Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria, en el sentido de radicar las especiales funciones de fomento, asignadas a este organismo, en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria como ente estatal llamado por su propia naturaleza a ejecutar los planes de fomento y desarrollo del sector de la economía solidaria.

#### Proposición

Por todo lo expuesto y, definida la categoría de interés general de este proyecto de ley, así como la conveniencia de aprobarlo en los términos expuestos en esta ponencia y acogidos integralmente por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, conforme al texto definitivo que presento, me permito someter a la consideración de los honorables Representantes la siguiente proposición:

Dése segundo debate al Proyecto de ley 078 de 1996, por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones, en los términos del texto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes en su sesión del 27 de agosto de 1997, en plenaria de la Cámara de Representantes.

De los honorables Representantes, con toda atención,

*Barlahán Henao Hoyos*

Ponente.

#### REAPERTURA DISCUSION AL PROYECTO DE LEY 078 DE 1996

"Por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de Cooperativas, se autoriza al Gobierno Nacional a crear el Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se dictan otras disposiciones".

Santa Fe de Bogotá, septiembre 1º de 1997

Señores

Miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En razón a la aparición de circunstancias diversas en el escenario de la Economía Solidaria, producto de la expedición de algunos decretos por parte del Gobierno Nacional sobre esta materia, amén de los cambios ocurridos tanto en el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda como en la dirección del Dancoop, como ponente del referido proyecto de ley, me he visto abocado a introducir algunos cambios al texto inicialmente aprobado por la Comisión el día 12 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Cambios que en la mayoría de los casos han ampliado algunos términos de carácter técnico jurídico, o que han precisado su redacción. Lo anterior implica modificaciones, tanto en su forma como en su fondo. Es por ello que comedidamente solicito a ustedes, posibiliten la reapertura de su discusión dentro del seno de la Comisión, a fin de que sea conocida, digerida y aprobada por sus miembros, antes de someterlo a consideración de la plenaria de la Corporación.

Este procedimiento extraordinario se justifica en la medida que pueda evitar que durante su segundo debate se presenten serias discrepancias con la iniciativa aprobada en Comisión (artículos 178 y 181 Ley 5ª de 1992).

#### Presencia del sector de la economía solidaria en el país

La presencia del sector de la economía solidaria en nuestro país se remonta a los propios albores del presente siglo con la unión de pequeñísimas economías en busca de un mejor futuro a través del ejercicio de la solidaridad y de la suma de esfuerzos individuales. A través de los años, la difusión y crecimiento del esquema solidario apoyado en el trabajo mancomunado y en la gestión, sin ánimo de lucro, de los capitales puestos al servicio de diversas comunidades, han permitido el cubrimiento de buena parte del territorio nacional y el ofrecimiento, a muchos de nuestros compatriotas, de una certera posibilidad de mejoramiento de su calidad de vida. A través del sector de las organizaciones de economía solidaria, principalmente de las de naturaleza cooperativa, se han desarrollado de tiempo atrás actividades económicas de muy variada índole orientadas en su totalidad a procurar la elevación del nivel económico, social, educativo o cultural de sus asociados y de la comunidad en general a través de la promoción de los principios universales y la doctrina del cooperativismo y del empeño en el fortalecimiento de los lazos de solidaridad y de la ayuda mutua. Su presencia e incursión en tales múltiples ramas de la actividad económica ha contribuido de manera significativa al desarrollo económico y social de la Nación. Pueden citarse como renglones específicos en los que su presencia ha sido determinante, principalmente el de ahorro y crédito y, en segunda escala, los de prestación de servicios de salud y educación, producción de bienes y servicios, comercialización, construcción y transporte, amén de su estrecha y tradicional vinculación al sector agropecuario colombiano.

Pueden reseñarse algunas cifras recientes que dan cuenta de la participación de las empresas solidarias en la actividad productiva nacional: Con fundamento en los registros oficiales del año de 1995 el monto total de los activos de las cooperativas de primer grado ascendió cerca de 3 billones de pesos, el de los fondos de empleados a 370 mil millones, el de las asociaciones mutuales a 6 mil millones de pesos, el de las precooperativas a esta misma cifra, el de los organismos cooperativos de grado superior a 78 mil millones y el de otras organizaciones cooperativas a 1.35 billones de pesos. En conjunto, al finalizar 1995 los activos de las organizaciones del sector superaron los 4.78 billones de pesos, cifra que representa una participación del 6.6 % en el Producto Interno Bruto. Esta participación tiene sin lugar a dudas un significativo ritmo de crecimiento, si se tiene en cuenta que durante los últimos cinco años el incremento de los activos de las entidades de la economía solidaria ha sido del 597.3%. Con fundamento en los mismos registros oficiales del año citado, es posible reseñar el tamaño de las organizaciones de este sector de manera desagregada para los diversos tipos de actividad económica que atiende, así: 367 cooperativas que desarrollan la actividad de comercialización contaban con activos de más de 365 mil millones de pesos y con una participación sobre el Producto Interno Bruto del sector comercio del 5.1 %; las 68 cooperativas que reportaron al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas como actividad principal la construcción, registraron activos por valor de 35 mil millones de pesos; los activos de 359 entidades del sector cooperativo de transporte reportadas en el mismo organismo superaban los 138 mil millones de pesos; los de las vinculadas a la producción industrial, 138, excedían los 123 mil millones de pesos. Finalmente, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, 1.113, se registró para el mismo corte un total de activos por 2.5 billones de pesos. Es innegable, con arreglo a estas cifras, el aporte definitivo que este tipo de organizaciones ha realizado y continúa realizando en procura del ofrecimiento a los sectores menos favorecidos de la fortuna de servicios de variada índole, entre ellos, los especiales de crédito o financieros en general.

En idénticos términos pueden reseñarse las cifras que dan cuenta del creciente número de colombianos que acude a estas formas asociativas como único mecanismo de satisfacción de sus necesidades básicas o de sus expectativas generales de mejoramiento del nivel de

vida: Para el mismo año citado, el número total de asociados a las instituciones de economía solidaria fue de 3.620.507, cantidad que representa más del 10.3% de la población colombiana. El crecimiento, con respecto a las cifras del año de 1990 es del 76.5%, circunstancia que confirma la creciente influencia y participación de las organizaciones solidarias y su progresiva aceptación como modelo asociativo tanto desde el punto de vista social como económico dentro de los habitantes del país.

La comprobada creciente participación y presencia del sector en Colombia pone de presente; adicionalmente, la colaboración que el mismo ha prestado, por su propia filosofía y doctrina, al propio Estado en el desarrollo de labores orientadas a brindar progreso y bienestar al pueblo colombiano. Su presencia en alejados poblados del territorio nacional, su trabajo permanente con las clases económicas menos favorecidas y la generación de modelos diversos de desarrollo para el mejoramiento integral de las condiciones sociales, económicas, educativas y culturales de gran parte de la población representan de suyo y por derecho propio un apoyo importante en la consecución de los fines mismos del Estado.

Debe registrarse, además, con referencia a estos últimos tiempos, el hecho de que el sector cooperativo ha jugado un papel esencial en la implementación del Plan de Desarrollo "El Salto Social" del actual Gobierno. Las cooperativas han participado activamente en los programas de Gobierno vinculados con los sectores de la construcción y la vivienda de interés social y con el sector agropecuario en la actividades de Finagro y de la Caja Agraria en la canalización de recursos para el proceso de recuperación del campo, así como en actividades de reactivación industrial. De manera específica el sector se ha vinculado en los programas del Instituto de Fomento Industrial que apoyan a las micro, pequeñas y medianas empresas, esto es, en los programas Propyme y Finurbano. En lo que se refiere al primer citado, para la financiación de la pequeña y mediana empresa, que ha canalizado en el período comprendido entre Agosto de 1994 y julio 31 de 1997, un monto cercano a los 359 mil millones de pesos, el sector ha desembolsado cerca de 23 mil millones que representan una participación en la intermediación del 6.4% de los recursos arbitrados por este programa. En cuanto al segundo, programa para la microempresa, ha canalizado en el mismo período 105 mil millones de pesos, de los cuales las cooperativas desembolsaron el 37.7 %.

El sector cooperativo ha venido consolidándose y, actualmente, participa con cerca del 8% en el Producto Interno Bruto, en tanto que en 1990 lo hacía con sólo el 3.4%. Actualmente cuenta con 3.8 millones de asociados que corresponden al 10.5% de la población total, cuando, en 1986, los asociados representaban el 4.8 % de la misma.

Es importante citar de manera especial el caso de las cooperativas que desempeñan actividad financiera, las cuales han presentado un relevante dinamismo al interior del sector de la economía solidaria. El monto de los activos de este subsector, cercano a los 3 billones de pesos, representaba el 5.7% del Producto Interno Bruto en 1996 y su participación relativa dentro del conjunto de las entidades que realizan actividad financiera ha venido en permanente alza en los últimos años.

Para finales de 1996, los activos de los tres bancos cooperativos y del organismo de grado superior de carácter financiero alcanzaron un monto cercano a los dos billones de pesos, en comparación con los 1.2 billones de 1995, lo que significó un crecimiento del 51.5%, que se compara muy favorablemente con el incremento del 24.4 % reportado por los bancos comerciales. Los pasivos, a su vez, pasaron de 1.1 billones de pesos a cerca de 1.7 billones entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996 con un incremento de 53.9% frente al del 22.8% de los bancos comerciales. El crecimiento de las captaciones, de 50.4 % duplicó el presentado en los bancos comerciales y el patrimonio presentó un incremento de 37.9 %, superior al 32.7 % observado para el conjunto de tales establecimientos.

Area esencial en el análisis del tema de la presencia del sector en nuestro país resulta ser la consagración de principios de protección, promoción y estímulo a las formas asociativas dentro de la Constitución Política de Colombia acogida por la Asamblea Nacional Consti-

tuyente en el año de 1991. Ejemplos claros de los nuevos reconocimientos constitucionales a las formas asociativas y a las organizaciones solidarias los constituyen disposiciones tales como las que determinan para el Estado el deber de promover formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda de interés social, los de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad, el de promover el acceso de las organizaciones solidarias y de trabajadores a la propiedad en general y a la propiedad de la tierra en particular por parte de los trabajadores agrarios en forma asociativa y, por último, el de fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

#### **La iniciativa gubernamental**

Los múltiples elementos relacionados en el aparte anterior hicieron claramente perceptibles, de contera, las necesidades del sector en algunas materias. En efecto, el Gobierno Nacional a través de su iniciativa plasmada en el Proyecto de ley 078 de 1996 pretende ofrecer una solución real a las deficiencias acusadas por el Estado en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales para con las entidades que lo componen. De este modo, la orientación al ejercicio adecuado y al cumplimiento de las obligaciones en materia del fortalecimiento, estímulo, promoción y fomento de las empresas solidarias y de las formas asociativas y solidarias de propiedad, así como de los deberes en relación con el ejercicio de la inspección, control y vigilancia de las entidades cooperativas y de aquellas que desarrollan las actividades financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro privado, fue el fundamento y la razón eficiente para la presentación, por parte del Gobierno Nacional, de esta iniciativa legislativa apoyada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Son innegables pues, los requerimientos de reestructuración del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y las necesidades existentes en punto a la tecnificación, especialización y profesionalización en y para el ejercicio de las funciones estatales de inspección, control y vigilancia, así como las exigencias que el ejercicio de la actividad financiera encarna para garantizar debidamente la confianza de la comunidad en las instituciones que la realizan y, con ello, la debida conservación del orden público económico.

#### **El proyecto frente a la política gubernamental de reducción del gasto público**

Es bien conocida la determinación estatal de racionalización y disminución del gasto público. Es también determinante la decisión gubernamental de garantizar su financiación y su reasignación hacia sectores deficitarios, la propensión a la conservación del equilibrio financiero y la defensa de los principios de economía, eficacia y celeridad en el manejo de los recursos públicos.

En estos términos, y a pesar de que el sector solidario ha sido uno de los sectores menos favorecidos por parte del Estado en la medida en que paulatinamente ha sufrido los efectos de la reducción de la asignación presupuestal destinada al fomento del mismo y al funcionamiento del organismo gubernamental encargado de su promoción, vigilancia y control, las circunstancias actuales de la economía nacional y, en particular, de las finanzas estatales, han planteado y plantean a los legisladores la conveniencia de propender por disposiciones que, cumpliendo debidamente los cometidos reseñados párrafos atrás, no representen nuevas erogaciones o nuevos esfuerzos de asignación presupuestal para la Nación. En esta misma orientación se pronunció expresamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad estatal que, al objetar algunas de las modificaciones introducidas al proyecto original por el proyecto aprobado en Comisión Séptima de la Cámara, reitera que "el proyecto que nos ocupa debe consultar el principio de racionalización en el gasto público que orientó el proyecto original".

Resulta entonces incontrovertible la necesidad y conveniencia de replantear la estructura de los estamentos estatales que asumen la planeación, fomento y desarrollo e inspección, control y vigilancia de este tipo de organizaciones, en términos tales que no se produzca con las reformas requeridas impacto negativo sobre la estabilidad y

eficiencia del gasto público. Dentro de tal replanteamiento, cumplen significativas funciones la sencilla y liviana estructura del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria y la calidad de "autosostenible" que se otorga a la nueva Superintendencia de la Economía Solidaria.

#### **Consideraciones al primer debate en comisión**

Este proyecto de ley, señor presidente y honorables representantes, tuvo su primer debate en la comisión séptima constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes, el día 12 de diciembre de 1996, y la Comisión tuvo a bien aprobar el texto presentado a consideración, con su respectivo pliego de modificaciones.

Del articulado inicial de 83 artículos, se modificaron 33, se suprimieron 44 artículos, se incluyeron 22 y se fusionaron otros. Luego de este decantado proceso, se aprobaron 55 artículos en bloque, con un párrafo nuevo al artículo 48, así:

Idéntica disposición se aplica para las secciones de trabajos asociados para las cooperativas multiactivas integrales que las posean.

#### **Antecedentes**

Deben mencionarse en este acápite, los procesos que han sido surtidos para hacer necesaria la reapertura de la discusión al Proyecto de ley 078 de 1996. A más de los ya conocidos esfuerzos de concertación con el Gobierno Nacional, realizados antes de la presentación del proyecto a las cámaras legislativas, y de los múltiples foros realizados a lo largo y ancho del país para obtener un conocimiento directo acerca de las inquietudes de los representantes del sector de la economía solidaria, así como de la realización de sendas mesas de trabajo y de reuniones de debate con las agremiaciones del sector, en especial con su organismo cúpula, la Confederación de Cooperativas de Colombia, la labor de los ponentes del proyecto, para su segundo debate en la Cámara de Representantes, continuó en el entendido de que muchos de los aspectos contemplados en el mismo deberían y de hecho debieron ser objeto de revisión. El trabajo de consolidación que una propuesta que reflejara verdaderamente la postura del Gobierno Nacional en relación con el ejercicio de sus funciones que atañen al mismo y que, al propio tiempo, respondiera debidamente a las expectativas de tales organizaciones, ha debido proseguirse con mayor ahínco, luego de la aprobación en primer debate.

En efecto, en la medida en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación oficial suscrita por el Jefe de esa cartera a 22 de abril del presente año, sugirió a los ponentes la reconsideración de algunos de los aspectos del texto aprobado en la Comisión Séptima con el fin de que, aunque no fueron planteadas durante la discusión del proyecto en la Comisión, fueran estudiados antes de someterlos a consideración de la plenaria, se inició una ardua tarea de examen de sus observaciones y revisión de los postulados del proyecto frente a las reales expectativas y necesidades del sector objeto de la regulación. Estimó el Ministerio en esta primera comunicación que resultaba prioritaria la revisión de la adscripción de la Superintendencia de Cooperativas al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, del régimen de operaciones permitidas a las cooperativas financieras y su acceso a los recursos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, del impacto presupuestal de la estructura administrativa propuesta en el proyecto y del monto de las contribuciones a cargo de las cooperativas para el funcionamiento de la Superintendencia.

Aun con anterioridad a la formalización del documento de comentarios que al efecto remitió el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, se inició una tarea de concertación mediante la celebración de sendas reuniones semanales durante los meses de marzo a julio del presente año con el señor Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, otros altos funcionarios de esa entidad y sus asesores, orientadas a conciliar las inquietudes de ese órgano estatal con las propias del sector objeto de regulación. Producto de esas reuniones, que se extendieron durante la mayor parte del semestre que antecede, y de la búsqueda infatigable de un esquema que respondiera debidamente a los intereses públicos comprometidos en la definición de la acción estatal sobre este tipo de entidades y sobre algunas de sus

actividades especializadas, al tiempo que configurara una propuesta ajustada a los requerimientos de esas organizaciones, es el nuevo texto que se presenta a consideración de los honorables Representantes a la Cámara.

La posición final del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de la celebración de las reuniones de concertación, fue recogida en documento de sugerencias de modificaciones al proyecto de ley que se remitió a los ponentes a finales del mes de Julio del presente año y sobre cuyo texto se trabajó la proposición definitiva que constituye el Pliego de Modificaciones para esta reapertura de la discusión. Debe hacerse notar que la postura del sector, conocida por los ponentes también como fruto de varias reuniones y sesiones de trabajo con representantes y agremiaciones del mismo, ha sido positiva en punto a las modificaciones sugeridas por el Gobierno en cabeza del citado Ministerio y ha resultado constituirse en un aporte importante para la buena marcha de esta iniciativa en la medida en que, principalmente, responde a sus más sentidos y vitales requerimientos en materia de la profesionalización, tecnificación y especialización de la vigilancia estatal.

Dado el hecho de que la gran mayoría de las proposiciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han sido recogidas por los ponentes en el Pliego de Modificaciones, no se desarrollará en este capítulo la relación general de los elementos objeto de modificación en cuanto todos ellos serán ampliamente analizados en el acápite correspondiente a las modificaciones propuestas.

#### **Las disposiciones legales recientemente expedidas**

No resulta procedente dentro de este informe para la reapertura de la discusión dejar de efectuar una referencia a las disposiciones que, desde la fecha de la aprobación del proyecto en primer debate hasta la de este documento, han sido expedidas por el Gobierno Nacional en relación con las instituciones objeto de regulación por el mismo. En efecto, deben citarse los Decretos 978, 1480 y 1688 de 1997 mediante los cuales, en su orden, se proscribió la realización de depósitos a la vista o a término en organizaciones financieras cooperativas, se dictaron normas prudenciales para las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito y se ordenó la asunción de la vigilancia y control de los entes cooperativos que adelantan actividades financieras de manera especializada por la Superintendencia Bancaria.

Sobre el proceso del segundo citado, respecto del cual debe recordarse que había sido trabajado, propuesto y solicitado en múltiples oportunidades y desde hace varios años por parte de las organizaciones cooperativas que desarrollan actividad financiera, conviene mencionar que se desarrolló con la activa presencia de los ponentes del proyecto en la medida en que consideraron su deber participar en tales definiciones por la estrecha relación de sus postulados con los propios del proyecto de ley. Sobre el primero, esto es, sobre el referido a la inversión de los recursos de los órganos públicos del orden nacional, conviene mencionar que el sector se encuentra a la espera de su modificación en atención a la expedición de las normas de regulación prudencial, sin dejar de lado el hecho de que el mismo afecta y ha afectado en grado sumo negativo a las organizaciones financieras del sector por cuanto han sido estigmatizadas por razón del organismo estatal encargado de su inspección, control y vigilancia. En cuanto se refiere al tercero y, partiendo de la base de que el mismo fue expedido con arreglo a los criterios actuales gubernamentales de racionalización del gasto, resulta ser una norma que en algún grado anticipa las recomendaciones que en la materia se hacen con respecto a la vigilancia de las instituciones cooperativas que desarrollan actividad financiera y que, en esa medida, lejos de oponerse a los postulados de este proyecto, apoya la tecnicidad de sus proposiciones, como se analizará detenidamente en el punto correspondiente.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES PRESENTADO A CONSIDERACION EN LA REAPERTURA DE LA DISCUSION DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 1996 CAMARA**

Como se indicó en el aparte correspondiente a "Antecedentes", los suscritos ponentes realizaron una tarea de concertación con el Minis-

terio de Hacienda y Crédito Público, trabajo dentro del que se analizaron a espacio, varias inquietudes de esa cartera en relación con el texto aprobado en primer debate. Como fruto de ese trabajo, de la revisión concomitante desarrollada con varios representantes del sector objeto de regulación y del profundo análisis de algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto aprobado, se ha estimado necesario proceder a la realización de modificaciones al texto, en los siguientes aspectos, que fundamentalmente tocan con las variaciones requeridas sobre la estructura del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, la denominación, adscripción y radio de acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria, el régimen de contribuciones de las entidades de la economía solidaria al órgano estatal de inspección, control y vigilancia, las condiciones para el ejercicio de la actividad financiera, las operaciones e inversiones autorizadas, la inspección, control y vigilancia de las cooperativas financieras y la existencia y operatividad del Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria.

Sobre la base de las modificaciones introducidas con respecto a los elementos citados de manera general, se sigue en este documento con la justificación, artículo por artículo y tema por tema, de las variaciones que se introducen para su consideración en esta reapertura de la discusión y con la explicación amplia de los factores considerados en cada caso para su replanteamiento. De otro lado, con el objeto de facilitar su comparación con el proyecto inicialmente aprobado en comisión, se anexa al presente un documento de observaciones que visualiza los artículos modificados, reubicados, adicionados y suprimidos, que de manera general y sucinta puede resumirse de la siguiente manera:

#### Artículos modificados

Artículos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 49, 50, 51.

#### Artículos reubicados

- Artículo 7º reubicado en el artículo 8º del articulado propuesto.
- Artículo 8º reubicado en el artículo 7º del articulado propuesto.
- Artículo 17 reubicado en el artículo 42 del articulado propuesto.
- Artículo 23 reubicado en los artículos 21 y 22 del articulado propuesto.
- Artículo 24 reubicado en el artículo 20 del articulado propuesto.
- Artículo 28 reubicado en el artículo 34 del articulado propuesto.
- Artículo 29 reubicado en el artículo 35 del articulado propuesto.
- Artículo 31 reubicado en el artículo 36 del articulado propuesto.
- Artículo 36 reubicado en el artículo 33 del articulado propuesto.
- Artículo 49 reubicado en el artículo 19 del articulado propuesto.
- Artículo 53 reubicado en el artículo 49 del articulado propuesto.

#### Artículos suprimidos

Artículos 11, 16, 19, 22, 25, 30, 42, 43, 44, 45, 48, 52, 54.

#### Artículos adicionados

- Artículo 18 del proyecto, adiciona al artículo 15 del articulado propuesto.

Artículo 38 del proyecto, adiciona los artículos 25 y 26 del articulado propuesto.

Artículo 55 adiciona el artículo 45 del articulado propuesto.

Artículo 37 adicionado al articulado propuesto.

Es por ello, que los 55 artículos aprobados inicialmente en Comisión, se reducen a 45, plasmados en el articulado propuesto que a continuación se pormenorizan, así:

Para guardar correlación entre el título del proyecto de ley y el contenido de la misma, debió cambiarse su intitulación, quedando de la siguiente manera:

“Por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones”.

1. *Objeto.* (Artículo 1º, proyecto, artículo 1º articulado propuesto). Teniendo en cuenta que este primer artículo busca precisar el objeto de la ley, no se aprecia conveniente dentro del mismo hacer un señalamiento general de funciones o de calificativos relacionados con la entidad que se reestructura o se crea, por lo cual se propone suprimir estos aspectos del artículo, evitando también repetirlos cuando se trata de precisar los objetivos y funciones, tanto del Departamento Administrativo, como de la Superintendencia.

Se vuelve a la proposición del articulado inicial en punto a la naturaleza y denominación de la Superintendencia de Cooperativas por “Superintendencia de la Economía Solidaria”, atendiendo los planteamientos del Gobierno Nacional en su interés por no eliminar su posibilidad de ejercer la inspección y vigilancia sobre otras empresas de la economía solidaria cuando la actividad que ellas realicen lo amerite.

Igualmente se propone suprimir la creación del Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria, teniendo en cuenta de manera especial la postura expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la materia y la orientación general del Gobierno Nacional de evitar un agravamiento del déficit fiscal, generado por el gasto público. Adicionalmente, resulta consecuente con ello la radicación de las funciones correspondientes, en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

2. *Características de las Empresas de Economía Solidaria.* (Artículo 2º, proyecto, artículo 2º articulado propuesto). La Constitución Política de Colombia reconoció la existencia de formas asociativas y organizaciones solidarias, asignándoles a ellas los campos de acción social que fueron citados ya en el capítulo denominado “Presencia del sector de la economía solidaria en el país” de esta ponencia.

Con fundamento en todos esos compromisos de fortalecimiento, apoyo y promoción, se hace necesario que la ley señale las características generales que deben reunir estas formas, asociaciones y organizaciones de carácter solidario, pero refiriéndolas también al reconocimiento que de ellas se hace en la Constitución Política, cuestión ésta que no se establece en el artículo segundo del proyecto aprobado por la Comisión y que se corrige en la propuesta. En los mismos términos, se varía la denominación de “Empresas de Economía Solidaria”, por la de “Organizaciones de la Economía Solidaria”, debido a que este término es de mayor amplitud que el de “empresa”, para comprender en ellas toda forma asociativa u organización de carácter solidario.

Por las razones anteriores también, se propone retirar del proyecto la primera de las características de estas entidades que dice “disponer de una estructura organizativa empresarial”, y sustituirla por la de “Que se constituyan y funcionen con fundamento en la ayuda mutua o colaboración recíproca de sus miembros”, debido a que éste es el rasgo o carácter más importante para identificar a una entidad solidaria, en la que sus miembros buscan satisfacer una necesidad o realizar una obra aunando esfuerzos.

Respetando básicamente la redacción de la segunda característica, se precisa mejor en función de la redacción con la cual el Código de Comercio identifica en su artículo 25 las actividades que desarrollan las empresas, pero dejando también consagrada la extracción, así como la administración de propiedades asociativas y solidarias, actividad ésta última que guarda relación con la forma de propiedad consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política.

Se propone dejar la tercera característica consagrada en este artículo sólo para la dirección democrática de este tipo de entidades, haciendo referencia a las bases de igualdad y participación que ellas deben tener, debido a que el elemento de la mutualidad, que implica el de solidaridad, queda establecido en el numeral 1. de este artículo, desapareciendo la referencia a la responsabilidad, puesto que ella puede o no darse en los integrantes de estas entidades solidarias y por lo tanto no es elemento obligado que las caracterice.

Se propone modificar la redacción de la cuarta característica, de modo que no solamente se consagre la ausencia de ánimo de lucro sino, también, el móvil de la solidaridad y del servicio social o comunitario, que es en últimas el elemento que más define la economía solidaria,

debido a que no basta la intención de no lucrarse, sino que también es necesario dejar en claro el sentido del servicio y la solidaridad que deben determinar la acción de estas empresas.

3. *Reestructuración.* (Artículo 3º, proyecto, artículo 3º articulado propuesto). Se aprecia conveniente separar la denominación completa del Departamento de la de su sigla, para que esta última sea también considerada como una denominación alternativa.

4. *Objetivos y finalidades.* (Artículo 4º, proyecto, artículo 4º articulado propuesto). Se efectúa un reordenamiento y mejoramiento general en la redacción de las funciones que se le asignan al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, para hacerlas mucho más amplias, claras y precisas, tomándose como base las aprobadas por la Comisión y adicionándole las relativas al fomento de estas entidades que estaban en cabeza del Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria.

De los aspectos contemplados en la nueva redacción de las funciones vale destacar que se propone la formulación de las políticas estatales para el sector solidario con fundamento en el marco constitucional, la integración de los planes y programas que elabore el Departamento en favor del sector solidario al Plan Nacional de Desarrollo; una más clara labor de coordinación entre las entidades estatales y entre el Departamento y las entidades propias del sector solidario, el impulso y apoyo a los organismos de integración y la realización de convenios con éstos, la promoción de los valores y la doctrina de este tipo de entidades además de sus principios y, finalmente, se agrega la función de preparar disposiciones legales para este sector de la economía solidaria.

Desde el punto de vista formal, el título se adecúa al texto.

5. *Obligaciones.* (Artículo 5º proyecto, artículo 5º articulado propuesto). Se mejora la denominación de este artículo para dar mejor cuenta de su contenido y se hace el cambio del nombre de la Superintendencia, por las razones que se justifican más adelante.

6. *Estructura y funciones.* (Artículo 6º proyecto, artículo 6º articulado propuesto). Se modifica el título del artículo por cuanto el mismo sólo se refiere a estructura. Adicionalmente, se agrega, dentro de la estructura del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, en el Despacho del Subdirector, una Unidad de Promoción y Fomento que asuma las funciones del Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria, que se suprime por las razones ya expuestas. Se suprimen los seis meses de plazo que se otorgaban al Gobierno Nacional para desarrollar la estructura y asignar las funciones de este Departamento, porque ésta es una facultad del Gobierno Nacional que puede ejercer en cualquier momento y durante cualquier lapso, conforme lo aprecia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en sus documentos citados.

7. *Superintendencia de Cooperativas. Creación y naturaleza jurídica.* (Artículos 7º y 8º proyecto, artículos 8º y 7º articulado propuesto). Se altera el orden del primero citado, que estaba como 8º en el texto aprobado por la Comisión, para que primero se cree la Superintendencia y luego se precise quiénes están sujetos a ella.

Se propone cambiar el nombre de "Superintendencia de Cooperativas" por el de "Superintendencia de la Economía Solidaria", porque con esta denominación quedan comprendidas, además de las cooperativas, las restantes organizaciones que conforman este sector.

Igualmente, se modifica la adscripción de la Superintendencia de la Economía Solidaria al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atendiendo solicitud expresa de este ministerio, el que sostiene que como buena parte de las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas prestan servicios de ahorro y crédito, la regulación prudencial de dicha actividad corresponde al mismo, configurándose así una unidad técnica, en el manejo de la actividad financiera. También, atendiendo su pretensión de mantener la estructura administrativa del Estado, prevista en el Decreto 1050 de 1968, de acuerdo con el cual las superintendencias deben estar adscritas a los ministerios.

En cuanto al anterior artículo 8º, que se numera como 7º, se modifica su denominación y se parte de la base de identificar que la acción de inspección, vigilancia y control que ejercerá la

Superintendencia es derivada de la facultad constitucional que con respecto a tales funciones tiene el Presidente de la República.

Por otro lado, la redacción propuesta precisa que las instituciones auxiliares materia de competencia de esta Superintendencia son aquellas de naturaleza cooperativa, con el fin de exceptuar de su control a otras instituciones auxiliares de naturaleza diferente a la cooperativa e igualmente se introducen como sujetos de la acción de esta entidad pública las corporaciones civiles que reúnen las características que se han introducido para identificar las entidades de la economía solidaria.

Teniendo en cuenta que la acción de inspección, vigilancia y control que otras superintendencias ejercen sobre entidades de economía solidaria, en razón a la actividad especializada que éstas llevan a cabo, puede dejar de lado objetivos y facultades propias de la nueva Superintendencia, se consagra la competencia residual en un párrafo, recogiendo básicamente la consagración que sobre el particular estableció la Ley 222 de 1995, en su artículo 228, que le adicionó facultades a la Superintendencia de Sociedades.

8. *Objetivos y finalidades.* (Artículo 9º proyecto, artículo 9º articulado propuesto). Se suprime el propósito incluido en el primer inciso de este artículo, pues él hace parte del primero de los objetivos y en consecuencia se torna redundante, por lo cual parte de su redacción se integra al citado numeral. Igualmente, se adecúa la redacción del primer inciso al texto del título.

9. *Facultades de la Superintendencia de Cooperativas.* (Artículo 10 proyecto, artículo 10 articulado propuesto). Se modifica el título del artículo, y la expresión correspondiente del segundo párrafo, de acuerdo con la nueva denominación de la entidad.

El texto se conserva idéntico al aprobado por la Comisión Séptima, suprimiendo los numerales 8º y 9º, habida consideración de que estas facultades son excepcionales y de aplicación legal exclusiva para las entidades que ejercen actividad financiera.

En materia de sus funciones en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, habida consideración de que resulta conveniente, legal y prácticamente, dotar a este organismo de control de las mismas facultades e instrumentos con que cuenta el Superintendente Bancario para la supervisión de las entidades que desarrollan la actividad financiera, se adiciona un literal que efectúa la remisión general a tales atribuciones de supervisión.

Finalmente, además de ampliar a todos los organismos de integración de las entidades de economía solidaria la posibilidad de servir de apoyo para la Superintendencia, se aprecia conveniente precisar el carácter de colaboración técnica, con el fin de evitar excesos y también, para darle piso legal a esta forma de apoyo que evitará el crecimiento burocrático de la nueva Superintendencia.

10. *Atribuciones en relación con las cooperativas que desarrollan actividad financiera.* (Artículo 11 proyecto). Dado que la Superintendencia de la Economía Solidaria asumirá las funciones de inspección y vigilancia sobre el ejercicio de la actividad financiera por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y de las multiactivas con sección de ahorro y crédito, resulta altamente conveniente, para evitar la reiteración de normas existentes para la supervisión técnica sobre tales actividades y, adicionalmente, para dotar de manera completa y total a este organismo de las mismas facultades que en la materia tiene, por virtud de la ley, la Superintendencia Bancaria, suprimir este artículo y remitir, de manera general, sus facultades y atribuciones a las existentes para esta última en relación con los establecimientos de crédito bajo su acción.

11. *Estructura y funciones.* (Artículo 12 proyecto, artículo 11 articulado propuesto). Se modifica el título del artículo, por cuanto sólo se refiere a estructura. Por otra parte, se suprime el término de seis meses otorgado al Gobierno Nacional para el desarrollo de tal estructura y la asignación de funciones, por las mismas razones expuestas con respecto al artículo 6º.

Sobre las dependencias regionales, se atiende la recomendación del Ministerio de Hacienda en el sentido de dejar la facultad al Gobierno

Nacional para el establecimiento de las que considere necesarias, de acuerdo con las exigencias técnicas y las disponibilidades presupuestales.

12. *Calidades y nombramiento del superintendente.* (Artículo 13 proyecto, artículo 12 articulado propuesto). Atendiendo la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se suprime el inciso final del artículo en razón a que mediante legislación marco sobre el tema se encuentran establecidos los parámetros aplicables para la fijación de la remuneración correspondiente ya que éste no puede tener como criterio único la del Superintendente Bancario.

13. *Organización de las áreas de supervisión.* (Artículo 14 proyecto, artículo 13 articulado propuesto). Sin modificaciones, salvo en la nueva denominación de la Superintendencia.

14. *Consejo asesor.* (Artículo 15 proyecto, artículo 14 articulado propuesto).

Sin modificaciones, salvo la referencia a las facultades del artículo 11 del proyecto aprobado, toda vez que ellas fueron objeto de remisión general a las respectivas de la Superintendencia Bancaria.

15. *Control.* (Artículo 16 proyecto). Se propone suprimir este artículo porque su texto ha quedado incluido en el artículo 8º. Por otra parte, no resultaba muy técnico referir el control a una excepción particular sobre el mismo.

16. *Régimen.* (Artículo 17 proyecto, artículo 42 articulado propuesto). Sin modificaciones, se reacomoda dentro del texto por no corresponder al tema de este capítulo y porque en razón de su contenido resulta más apropiado en el Título de Disposiciones Varias.

17. *Niveles de supervisión.* (Artículo 18 proyecto, artículo 15 articulado propuesto). Sin modificaciones. Se adiciona, atendiendo a la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un párrafo, con el fin de garantizar que la supervisión sobre las entidades que realizan actividad financiera sea de la misma naturaleza y grado que la aplicable a las sometidas a la acción de la Superintendencia Bancaria.

18. *Presupuesto.* (Artículo 19 proyecto). Atendiendo a las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se propone su eliminación en consideración a las restricciones presupuestales actuales, de tal manera que no implique cargas adicionales al Presupuesto Nacional y, en esa medida, su financiación total se realice con las contribuciones de las entidades que queden bajo su acción.

19. *Contribuciones.* (Artículo 20 proyecto, artículos 16 y 17 articulado propuesto). La modificación propuesta sobre este particular guarda correspondencia total con lo expuesto a propósito de la supresión del artículo anterior y se adecúa a la postura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluyendo los criterios para su fijación y la posibilidad de exención a aquellas organizaciones cuyos activos sean inferiores a cien millones de pesos.

Sobre el particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó una completa exposición en la que demostraba la inconveniencia de propender por la financiación de la Superintendencia a través de recursos del Presupuesto Nacional y la inseguridad e inequidad de fundamentar las contribuciones en los resultados de las organizaciones. Se plantea entonces la determinación de las contribuciones a partir del volumen de activos de las instituciones vigiladas, hasta un dos por mil de su valor, y se establece la posibilidad de determinar tarifas diferenciales dependiendo del nivel de supervisión y del estado económico de la respectiva entidad.

20. *Aprobación de balances de ejercicios anteriores a la vigencia de la presente ley.* (Artículo 21 proyecto, artículo 18 articulado propuesto). Se modifica la referencia a "balances", por la de "estados financieros", dado que esta expresión es más amplia y acorde con las disposiciones vigentes sobre contabilidad. A solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se vuelve a la consagración original, con el fin de que la Superintendencia de la Economía Solidaria pueda pronunciarse sobre ellos, cuando circunstancias especiales lo ameriten.

21. *Control Transitorio de la Superintendencia Bancaria.* (Artículo 22 proyecto). Se propone su eliminación, conforme con la postura del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que el mismo pierde sentido al definir específicamente las entidades que quedan bajo la vigilancia de una u otra Superintendencia.

22. *Cooperativas financieras y cooperativas de ahorro y crédito.* (Artículo 23 proyecto, artículos 21 y 22 articulado propuesto). Atendiendo a la proposición expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se separan los artículos respectivos y se elimina el párrafo que define las cooperativas de crédito en cuanto, según su recomendación, "no se justifica crear una nueva categoría de cooperativas cuando la ley implícitamente permite que bajo condiciones especiales existan cooperativas con aportes sociales mínimos, inferiores a los establecidos."

Resulta ser de especial interés la modificación introducida respecto del organismo estatal que asumirá la vigilancia de estas organizaciones. Sin entrar en los detalles -cuantiosos- de las discusiones y revisiones al tema desarrolladas en las sesiones de concertación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con las agremiaciones y algunos representantes del sector, vale anotar que la definición de la competencia de la Superintendencia Bancaria responde, no solamente al ordenamiento constitucional respecto de la supervisión sobre las entidades que ejercen la actividad financiera y sobre las que de una u otra manera manejan, aprovechan o invierten recursos captados del público, sino, adicionalmente, a la organización actual y adecuación técnica de la supervisión sobre algunas organizaciones cooperativas, por la naturaleza de la actividad que desarrollan.

Definida la tecnicidad de la asunción de la supervisión especializada sobre la actividad financiera por parte de la Superintendencia Bancaria, se analizó a espacio, de una parte, la procedencia -por las más simples razones de orden técnico y de seguridad económica- de establecer capitales mínimos para la ejecución de tal actividad y, de otra parte, la postura oficial del Gobierno Nacional en punto a la imposibilidad e inconveniencia de la ejecución por parte de este organismo, de esas funciones en relación con cooperativas de menor tamaño o con cooperativas orientadas a desarrollar de manera concomitante otras actividades dentro del sector real de la economía. Sobre esos fundamentos, uno, el requerimiento incontrovertible de fijación de capitales mínimos para el ejercicio de la actividad financiera, dos, la inequidad de exigir esos capitales para el ejercicio de las actividades de ahorro y crédito a cooperativas especializadas o multiactivas o integrales de menor tamaño que desarrollan importante gestión económica y social en poblaciones apartadas, de baja densidad o de empresas y, tres, la imposibilidad de asumir el control de actividades diversas de la financiera por parte de la Superintendencia Bancaria, se llegó a la conclusión de que el esquema de trasladar a la competencia de este organismo solamente aquellas que cumplieran unos requerimientos mínimos de capital, pero al propio tiempo, mantener la capacidad y facultad de ejercicio de actividad financiera para las de menor tamaño y para las que desarrollan concomitantemente otras actividades, bajo la supervisión técnica del organismo especializado en la naturaleza cooperativa, era la proposición más acorde con la problemática planteada, adicionalmente, con la orientación clara de propender por la supervivencia de este tipo de organizaciones financieras de pequeño tamaño, pero cuya gestión económica y social no podría en manera alguna ser desconocida o desestimada sin afectar gravemente el equilibrio social y económico de grandes áreas de la población.

23. *Actividad financiera.* (Artículo 24 proyecto, artículo 20 articulado propuesto). Por tratarse de una indicación de carácter general e introducción a la materia de que trata el capítulo correspondiente, se inicia el mismo con la referencia a la actividad financiera (artículo 24 del proyecto aprobado: modificación al artículo 99 de la Ley 79 de 1988). Se modifica el texto inicial en cuanto la ley citada refiere en su artículo 99 el ejercicio de la actividad financiera por las "instituciones financieras de naturaleza cooperativa", y en la versión aprobada se había suprimido sin razón alguna. En efecto, la actividad financiera del cooperativismo también se ejerce y debe continuar ejerciéndose por las entidades a que se refiere el artículo 98 de la misma ley (instituciones financieras en sus distintas modalidades, bajo la naturaleza jurídi-

ca cooperativa) dentro de las que se incluyen, por virtud de este proyecto, las cooperativas financieras y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, en la categoría de establecimientos de crédito.

En los mismos términos, la supresión de la referencia a la actividad aseguradora no resulta viable, si se tiene en cuenta que el proyecto no recoge la disposición correspondiente a ella, contenida en el artículo 99 de la Ley 79 de 1988, en ningún aparte del mismo.

Se adiciona al texto, atendiendo recomendación expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la expresión "y, en general, el aprovechamiento o inversión de recursos captados de sus asociados o de terceros", dentro de la definición de la actividad financiera.

También en atención a la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se elimina el párrafo del artículo 24, según su anotación: "porque la situación ya está prevista en las normas de excepciones de aportes sociales mínimos"

24. *Instituciones financieras y establecimientos de crédito.* (Artículo 25 proyecto). Atendiendo a la proposición expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se elimina el artículo correspondiente "porque está recogido en la definición de cooperativas financieras.". En efecto, en la definición de estas instituciones se incluye la referencia a su categoría de establecimientos de crédito y a su sujeción a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

25. *Aportes sociales mínimos.* (Artículo 26 proyecto, artículo 23 articulado propuesto). Atendiendo a las proposiciones expresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incrementa el monto mínimo de aportes sociales para las cooperativas financieras a la suma de cinco mil doscientos millones de pesos.

Por otra parte, se propone la eliminación de la parte final del artículo en cuanto toca con los requisitos exigibles para el cómputo del superávit por donaciones, toda vez que en el caso de las organizaciones cooperativas, las donaciones a patrimonio siempre los cumplirán, por su propia naturaleza, en cuanto deben ser recursos de carácter permanente, enjugar pérdidas y no pueden ser objeto de distribución o asignación en casos de liquidación.

En los mismos términos se propone la eliminación del párrafo primero del mismo artículo en cuanto esa disposición resulta abiertamente contraria a su texto; en efecto, si para el cumplimiento del valor mínimo exigido de aportes sociales se acepta, a más de los propios aportes sociales, el cómputo de los fondos y reservas de carácter permanente y de las donaciones de carácter patrimonial, no sería lógico exigir a las cooperativas el establecimiento estatutario de esos mínimos como capital mínimo irreducible, si por encima de ellos se aceptará la contabilización de otras partidas. Es elemento adicional que debe tenerse en cuenta, el hecho de que los aportes sociales que se contabilizan y deben contabilizarse para el cumplimiento de las normas sobre margen de solvencia son los registrados contablemente -valor real del rubro correspondiente- y en manera alguna los estatutarios, cuyo incremento y movilidad, por su naturaleza, adolece mayor dificultad. La relación de solvencia se establece, de acuerdo con las disposiciones respectivas dictadas por el Gobierno Nacional, con fundamento en los aportes sociales existentes realmente en la institución, y no en la cifra determinada estatutariamente como capital mínimo irreducible.

26. *Conversión.* (Artículo 27 proyecto, artículo 24 articulado propuesto). Como consecuencia lógica de las modificaciones introducidas en punto a la inspección, control y vigilancia de las cooperativas financieras, el artículo correspondiente a la conversión se modifica en el sentido en que la conversión opera para aquellas cooperativas de ahorro y crédito cuyos aportes sociales alcancen el mínimo requerido para la constitución de aquéllas, previa autorización de la Superintendencia Bancaria.

Atendiendo a la proposición expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se adiciona la indicación de que el procedimiento para la conversión, será el establecido para los establecimientos de crédito.

27. *Organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero.* (Artículo 28 proyecto, artículo 34 articulado propuesto). Se suprime la parte final del artículo 28 del proyecto aprobado, toda vez que el único organismo de esta naturaleza actualmente existente tiene suficientemente el monto mínimo de aportes sociales exigidos a las cooperativas financieras. Por otra parte, en caso contrario, no resultaría equitativo obligar a su liquidación en cuanto para el mismo sector cooperativo existen otras salidas diferentes cuando tales aportes sociales mínimos no pueden ser acreditados.

28. *Intervención del Gobierno.* (Artículo 29 proyecto, artículo 35 articulado propuesto). A más de efectuar una reacomodación del artículo en un capítulo adicional de Disposiciones Especiales sobre la actividad financiera, se modifica muy levemente en dos sentidos: En primer término, eliminando la referencia a la obligación de tales organizaciones de sujetarse a las normas que sobre intervención en la actividad financiera dicte el Gobierno Nacional en el ejercicio de sus facultades legales, toda vez que aun sin esta ley, desde la expedición de tales facultades y, desde luego en la actualidad, el Gobierno las tiene, es su deber y derecho ejercerlas y el deber y obligación de aquellas atenderlas. Diferente situación configura el hecho de que en su ejercicio no se haya efectuado mención expresa hasta ahora de este tipo de organizaciones, lo cual, en modo alguno significa que no las pueda sujetar a sus disposiciones precisamente por virtud de que se trata de instituciones que realizan actividad financiera, esto es, manejan, aprovechan e invierten recursos captados del público. En segundo orden, los términos referidos a la gradualidad y progresión en la aplicación de tales disposiciones fueron estimados por el Gobierno Nacional como muy ambiguos y con la capacidad de coartar su acción y de restar claridad jurídica a la obligación de las entidades cooperativas de acatar las normas respectivas; por ello, se propone definir un término específico dentro del cual tal gradualidad y progresión tendrán operatividad, de modo tal que fenecido éste, se sitúen las organizaciones en el mismo nivel de sujeción a tales normas pero que, a la vez, permita un período de paulatina adecuación. Por último, se estima de vital interés mantener el enunciado final del artículo, en la medida en que es desarrollo de las obligaciones consagradas al respecto en la Constitución Política y en las leyes vigentes.

29. *Control al lavado y actividades delictivas.* (Artículo 30 proyecto). Atendiendo a la proposición específica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, habida consideración de la existencia de disposiciones vigentes que determinan la aplicación de las normas correspondientes a las cooperativas que realizan actividades de ahorro y crédito, se sugiere la supresión del artículo.

30. *Modificación del artículo 213 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.* (Artículo 31 proyecto, artículo 36 articulado propuesto). Sin modificaciones. Se reubicó atendiendo a que resulta más adecuado situarlo dentro del capítulo adicional ya referido, de Disposiciones Especiales sobre la actividad financiera.

31. *Operaciones autorizadas a las cooperativas financieras.* (Artículo 32 proyecto, artículo 29 articulado propuesto). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó varias observaciones sobre el texto aprobado por la Comisión Séptima. Algunas de ellas constituían propuestas de menciones adicionales respecto de las disposiciones a que debe sujetarse el desarrollo de ciertas operaciones; sobre el particular, se estima que, en todos los casos, no sólo en algunos especiales, la realización de las actividades permitidas debe ejecutarse con arreglo a las normas especiales que las desarrollen específicamente. Otras observaciones apuntaron a modificar la referencia a la operación, como en el caso concreto del redescuento, en el que efectivamente se varió el texto original para hacer claridad en el sentido de que se trata de otorgarles la capacidad de intermediar recursos de ese origen y en modo alguno de actuar como entidades de redescuento. En los casos de las operaciones de reporte activo y pasivo y de la realización de inversiones temporales con sus excedentes transitorios de liquidez, el Ministerio expresó que debían eliminarse, habida consideración de que tales operaciones se encuentran permitidas en género para los establecimientos de crédito como desarrollo de su objeto social y ejecución de operaciones conexas, siendo así que incluirlas dentro del

objeto principal "crea inequidades al tiempo que restringe la acción del Gobierno"; en estos dos puntos concretos, se estima procedente la observación, siempre y exclusivamente bajo el entendido de que suprimirlas del texto no afecta en grado alguno su capacidad de realización, precisamente por su naturaleza de operaciones conexas a las generales activas de crédito y pasivas de consecución de recursos.

Finalmente, se insiste, a pesar de la recomendación en contrario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la conservación de la capacidad, para estas instituciones, de realizar operaciones de compra y venta de divisas y demás operaciones de cambio, entre otras muchas consideraciones, habida cuenta de la capacidad genérica en la materia existente por virtud de las leyes para todos los establecimientos de crédito. En igualdad de condiciones se conserva la capacidad de estas organizaciones para celebrar convenios con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes, atendiendo a las claras autorizaciones existentes al respecto en la Legislación Cooperativa y a la positiva experiencia que en materia de servicios para los asociados tal ejecución ha representado desde hace muchísimos años.

32. *Inversiones autorizadas a las cooperativas financieras y otras inversiones.* (Artículos 33 y 34 proyecto, artículo 30 articulado propuesto). Acogiendo expresamente la postura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se suprime la excepción contenida en el texto del artículo 33 aprobado referida a las inversiones en empresas en procesos de privatización o a las realizadas cuando, entrándose de cooperativas de empleados o trabajadores, éstas adquieran acciones o partes de interés de la misma empresa. El Ministerio indicó sobre el particular que "no encuentra prudente el que tal límite no-se aplique en los casos de privatización o de adquisición por parte de trabajadores o empleados, ya que tal disposición contradice los principios del ahorro cooperativo, plasmados en el artículo 14 del Decreto 1134 de 1989, en virtud del cual las cooperativas no pueden invertir los depósitos de ahorros en inversiones de riesgo". Indica adicionalmente el Ministerio, con buen juicio, que este punto se resolvió ya en el decreto de regulación prudencial.

También atendiendo a las inquietudes del Ministerio y a su propuesta concreta de articulado en materia de inversiones autorizadas para las cooperativas financieras, ésta se transcribe dentro del pliego de modificaciones, con la adición de la posibilidad de realización de aportes en entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en orden a preservar los principios cooperativos y las facultades otorgadas por la Ley Cooperativa vigente a estas instituciones en materia de solidaridad e integración.

Finalmente, en un todo de acuerdo con la propuesta del Ministerio y en cuanto la norma propuesta como "Otras Inversiones" transcribe el régimen aplicable a las inversiones en bienes muebles e inmuebles para los establecimientos de crédito, se suprime el artículo 34 y, en su lugar, se incluye la obligación de ajustarse a tales disposiciones.

33. *Operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales.* (Artículo 35 proyecto, artículos 31 y 32 articulado propuesto). El texto aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes disponía sobre esta materia y sobre la referida a inversiones que las citadas instituciones continuarían rigiéndose por las reglas actualmente vigentes. El Ministerio de Hacienda propuso la regulación, dentro de la misma ley, del régimen específico que se aplicará a estas organizaciones. Por otra parte, se estima también procedente definir expresamente el radio de acción en operaciones e inversiones de este tipo de instituciones, toda vez que resulta adecuado a los objetivos mismos de la ley, dentro de los que se cuenta la regulación al desarrollo de la actividad financiera por parte de las empresas del sector de la economía solidaria.

Se presenta para la consideración de la Cámara de Representantes el texto específico propuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la materia.

34. *Inversiones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales.* (Artículo 35 proyecto, artículos 31 y 32 articulado

propuesto). Conservando los presupuestos que orientan la proposición en materia de operaciones, se ha adicionado el texto del artículo propuesto sobre el particular por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con excepción de un párrafo sugerido por esa entidad con arreglo al cual estas cooperativas pueden invertir en entidades auxiliares del cooperativismo, dado que tal facultad está comprendida de manera general dentro de la capacidad de realizar inversiones en entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

35. *Inscripción.* (Artículo 36 proyecto, artículo 33 articulado propuesto). Sin explicar en detalle los múltiples exámenes que se realizaron en relación con esta disposición, en especial por la postura del Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al respecto, debe anotarse que se propone un texto de conciliación en la medida en que recoge las expectativas del sector cooperativo en la materia y las preocupaciones del Estado sobre la misma, en primer término, reconociendo el deber y derecho propio que como establecimientos de crédito corresponde a las cooperativas financieras para inscribirse en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y, en segundo orden, disponiendo un mecanismo alternativo para la afiliación de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, amén de la posibilidad de establecimiento, por parte de estas últimas, de mecanismos alternativos con posibilidad de admisión por parte de Fogafín. El título se adecúa y se acoge la proposición de la Confederación de Cooperativas de Colombia sobre el particular.

36. *Escisión.* (Artículo 37 proyecto, artículo 26 articulado propuesto). El texto de este artículo, se subsume en el señalado del Pliego de Modificaciones, habida consideración de que en éste se determinan de manera general las alternativas existentes para la especialización en el ejercicio de la actividad financiera.

37. *Sección de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales.* (Artículo 38 proyecto, artículos 25 y 26 articulado propuesto). Acogiendo expresamente la postura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a las circunstancias que deben producir la obligatoria especialización en la actividad financiera para cooperativas multiactivas que la desarrollen como una de sus actividades, se incluye un artículo especial que determina que "cuando el monto total del patrimonio de la cooperativa, multiplicado por la proporción que represente el total de depósitos de asociados y de terceros respecto al total de activos de la entidad arroje un monto igual o superior al necesario para constituir una cooperativa financiera en los términos de la misma ley" el ejercicio de la actividad financiera debe especializarse.

Es de anotar que la proposición en la materia por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se fundamenta en el criterio -que compartimos totalmente- de peso proporcional o influencia relativa de la actividad financiera dentro del total de las actividades de la cooperativa multiactiva, por manera que cuando aquellos resulten ser significativos dentro del ejercicio de su objeto social lo procedente es la especialización de la misma.

Atendiendo a este criterio, pero conservando las modalidades de especialización previstas en el proyecto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, (artículo 38 del texto, denominado Sección de Ahorro y Crédito de las Cooperativas Multiactivas o Integrales), se acoge la norma fundamento de la obligación de especializarse en el ejercicio de la actividad financiera y se preservan dos de las opciones previstas para ello, cuales son la escisión y la creación de una o varias instituciones auxiliares del cooperativismo para la prestación de los servicios no financieros de la cooperativa multiactiva o integral.

Se propone la conservación de dos de las alternativas previstas en el proyecto aprobado para la especialización del ejercicio de la actividad financiera por parte de las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, también atendiendo las observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a la opción de creación de una cooperativa unipersonal. Los criterios expuestos por esa entidad son de total recibo y se estima que

la figura es en sí misma inconveniente para el sector cooperativo en cuanto desdibuja ampliamente los principios fundamentales del movimiento y se opone a la doctrina y filosofía cooperativas que deben ser defendidas y conservadas con este proyecto de ley. Indica el Ministerio en algunos apartes de sus documentos sobre el tema que "la noción de sociedad unipersonal es opuesta a la del cooperativismo toda vez que aquella, como su nombre lo indica, está compuesta por un único socio, mientras que el artículo 4º de la Ley 79 de 1988 define la cooperativa como la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores y los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa. Al respecto, la noción de asociación no puede desligarse de la de pluralidad y comunidad, de allí que no resulte aplicable la vinculación de la condición de unipersonal a una cooperativa." Adiciona el Ministerio al respecto: "Es más, la figura planteada en la ponencia resulta antitécnica. En primer lugar, porque la esencia de la sociedad unipersonal, como lo indica su nombre, es que está compuesta por un único socio. En el caso que nos ocupa, ..., refleja el que ese socio único no es más que aparente..." "Por las mismas razones, al establecer, como lo hace el proyecto, que estas cooperativas unipersonales se registrarán en lo pertinente por las normas vigentes para las demás cooperativas, resulta impropio, ya que las mismas están diseñadas obedeciendo a la naturaleza plural de sus asociados."

En cuanto a la segunda opción que se conserva -creación de una o varias instituciones auxiliares del cooperativismo-, resultan obvias las consideraciones y justificaciones para su operación, tal como fue aprobada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en la medida en que ella es desarrollo fiel de los principios del movimiento consagrados en la Ley Cooperativa y aplicación de la doctrina de la solidaridad, ayuda mutua y prestación de servicios de distinta índole a asociados de cooperativas especializadas.

Finalmente, se incluye dentro del texto una nueva opción que recoge fundamentalmente la postura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de las formas de escisión aplicables a las cooperativas. En efecto, la destinación de la sección de ahorro y crédito de una cooperativa multiactiva o integral a la creación de una nueva institución constituye en sí misma una forma de escisión; la transferencia de la sección a una cooperativa de ahorro y crédito o, en general, a otra institución, resulta constituir, en la medida en que se refiere a la totalidad de la sección, esto es, a sus operaciones activas y pasivas, la figura de la cesión de activos y pasivos. Por tanto, se adicionan las alternativas posibles con la de la transferencia, mediante cesión, de la totalidad de activos y pasivos de la correspondiente sección de ahorro y crédito a una cooperativa de ahorro y crédito o a un establecimiento de crédito (dentro de los que se cuentan, naturalmente, las cooperativas financieras y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero). Es de anotar, por último, sobre este tema, el hecho según el cual el acaecimiento de la situación prevista en el artículo 25 del Pliego de Modificaciones como elemento para la obligatoria especialización de la cooperativa multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito, no puede significar en modo alguno que la especialización deba realizarse indefectiblemente hacia la figura de la cooperativa financiera, toda vez que debe preverse la posibilidad de que, por las características o requerimientos de las restantes operaciones de la cooperativa o por la suma de capital que quiera orientarse específicamente a la realización de la actividad financiera, la institución no pueda conformarse como tal y sólo resulte posible hacerlo como cooperativa especializada de ahorro y crédito. (Recuérdese para este efecto que el capital de la multiactiva es uno solo que deberá dividirse luego por acción de la obligatoria especialización ordenada por la norma).

38. *Excepciones a la conversión y especialización.* (Artículo 35 proyecto, artículos 31 y 32 articulado propuesto). Atendiendo a la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "se modifica la redacción para ajustarla a lo establecido en la norma de regulación prudencial, es decir, para cooperativas que no capten ahorros de terceros y estén integradas por asociados que se encuentren

o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad sea pública o privada."

39. *Plan de ajuste.* (Artículo 40 proyecto, artículo 27 articulado propuesto). El texto aprobado se modificó en el sentido de unificar el término para la conversión o especialización, toda vez que el ajuste se refiere de manera preponderante a capital, siendo así que no resultaba lógico dar un término de dos años para el cumplimiento del proceso pero a la vez exigir el aporte social mínimo en el de un año. Se propone entonces la aplicación del último término citado para la terminación del proceso respectivo, contado a partir de la fecha de la ley o del acaecimiento del hecho que genere la obligatoriedad de la conversión o de la especialización.

40. *Vigencia y derogatorias.* (Artículo 41 proyecto, artículo 38 articulado propuesto). Atendiendo expresamente las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se elimina el término de seis meses para su entrada en vigencia, toda vez que se dispone que la Superintendencia de la Economía Solidaria no asumirá las nuevas funciones hasta tanto se apruebe la nueva planta de personal, al tiempo que se prevé también dentro del articulado, la asunción transitoria de las mismas, por parte del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria. Adicionalmente, la Superintendencia Bancaria asumirá las funciones en el momento en que entre en vigencia la ley, bajo el entendido de que los procesos de conversión y especialización se completarán en los términos definidos por la misma.

41. *Fondo para el Desarrollo de la Economía Solidaria.* (Título V proyecto). Atendiendo las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la materia y, conforme a las inquietudes del mismo sector al respecto, se propone la eliminación de este Título. Se reitera que las funciones radicadas en este organismo se trasladan en su integridad al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, de manera tal que la ejecución de los planes de fomento y desarrollo y la infraestructura estatal necesaria a esos efectos se conservan integralmente.

42. *Juntas de vigilancia.* (Artículo 46 proyecto, artículo 39 articulado propuesto). Sin modificaciones el texto. Se adecúa el título al contenido del artículo.

43. *Incompatibilidades.* (Artículo 47 proyecto, artículo 40 articulado propuesto). Sin modificaciones. Se adecúa el título con la referencia a las Juntas de Vigilancia.

44. *Empresas Asociativas de Trabajo.* (Artículo 48 proyecto). Se propone su supresión, habida consideración de los inconvenientes prácticos que puede producir la homologación de disposiciones de la Ley Cooperativa a organizaciones de naturaleza mercantil, a más de que las consecuencias de la disposición no fueron en modo alguno estudiadas con la profundidad requerida a esos efectos.

45. *Funciones asignadas al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria y a la Superintendencia de Cooperativas.* (Artículo 49 proyecto, artículo 19 articulado propuesto). En su texto, se atendió la proposición expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, orientada a evitar vacíos en el ejercicio de la labor de supervisión. Su título se adecuó a su naturaleza y se reubicó por su contenido, acorde específicamente con el capítulo referido a la misma Superintendencia de la Economía Solidaria.

46. *Supresión de cargos. Asignación y traslado presupuestal.* (Artículos 50 y 51 proyecto, artículos 43 y 44 articulado propuesto). Atendiendo a la proposición concreta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre estas dos disposiciones, se efectuaron modificaciones formales a los textos.

47. *Autorización para compilar la legislación Cooperativa.* (Artículo 52 proyecto). Múltiples objeciones fueron analizadas con respecto al texto de esta autorización al Gobierno Nacional, en especial en punto a los antecedentes de declaratoria de inconstitucionalidad respecto de facultades semejantes; por otra parte, no fue asumida esta actividad por el sector como de singular importancia o de especial necesidad. Con arreglo a todo ello, se propone la supresión del artículo correspondiente.

48. *Fondos mutuos de inversión.* (Artículo 53 proyecto, artículo 41 articulado propuesto). Se adecúa el título del artículo al contenido de su texto y se adiciona la referencia a las facultades gubernamentales en relación con la Superintendencia de Valores en los mismos términos en que se realiza en todos los demás casos dentro del proyecto.

49. *Cámaras de Comercio.* (Artículo 54 proyecto). Atendiendo a las inquietudes manifestadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en punto a la no competencia del legislador, se propone la supresión del artículo.

50. *Vigencia.* (Artículo 53 proyecto, artículo 45 articulado propuesto). Se adicionan referencias a disposiciones expresas que se modifican o derogan por virtud de esta ley.

51. *Artículo adicional.* (Artículo 37, articulado propuesto). Adecuación de la estructura de la Superintendencia Bancaria.

Manteniendo la forma y términos en que se desarrolla el tema para las organizaciones del Estado referidas dentro del proyecto, se incluye un artículo nuevo que determina la posibilidad del Gobierno Nacional, en desarrollo de sus facultades constitucionales, de adecuar la estructura de la Superintendencia Bancaria para la asunción de las funciones que se derivan de la ley con respecto a la inspección, control y vigilancia de las cooperativas financieras.

**Proposición**

Por todo lo expuesto y, definida la categoría de interés general de este proyecto de ley, así como la conveniencia de modificarlo en los términos expuestos en esta ponencia y conforme al Pliego de Modificaciones que presentamos, nos permitimos someter a la consideración de los honorables Representantes la siguiente proposición:

Dése aprobación al texto propuesto en la reapertura de la discusión del Proyecto de ley 078 de 1996 Cámara, *por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones,* inicialmente debatido y aprobado el 12 de diciembre de 1996.

De los honorables Representantes, con toda atención,

*Barlahán Henao Hoyos,*  
Ponente.

**DISCUSION AL PROYECTO DE LEY 078 DE 1996**

**Documento de observaciones**

Anexo al pliego de modificaciones para reapertura de la discusión al Proyecto de ley 078 de 1996 Cámara "comparativo entre el proyecto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y el pliego de Modificaciones para segundo debate".

<i>Referencias</i>	<i>Corresponde al articulado propuesto</i>
Artículo 1. Modificado	1
Artículo 2. Modificado	2
Artículo 3. Modificado	3
Artículo 4. Modificado	4
Artículo 5. Modificado	5
Artículo 6. Modificado	6
Artículo 7. Reubicado y modificado	8
Artículo 8. Reubicado y modificado	7
Artículo 9. Modificado	9
Artículo 10. Modificado	10
Artículo 11. Suprimido	—
Artículo 12. Modificado	11
Artículo 13. Modificado	12
Artículo 14. Modificado	13
Artículo 15. Modificado	14
Artículo 16. Suprimido	—
Artículo 17. Reubicado	42
Artículo 18. Adicionado	15

Artículo 19. Suprimido	—
Artículo 20. Modificado y dividido	16 y 17
Artículo 21. Modificado	18
Artículo 22. Suprimido	—
Artículo 23. Reubicado, modificado y dividido	21 y 22
Artículo 24. Reubicado y modificado	20
Artículo 25. Suprimido	—
Artículo 26. Modificado	23
Artículo 27. Modificado	24
Artículo 28. Modificado y reubicado	34
Artículo 29. Modificado y reubicado	35
Artículo 30. Suprimido	—
Artículo 31. Reubicado	36
Artículo 32. Modificado	29
Artículo 33. Modificado	30
Artículo 34. Subsumido en otro artículo	—
Artículo 35. Modificado y dividido	31 y 32
Artículo 36. Modificado y reubicado	33
Artículo 37. Subsumido en otro artículo	26
Artículo 38. Modificado y adicionado	25 y 26
Artículo 39. Modificado	28
Artículo 40. Modificado	27
Artículo 41. Modificado	38
Artículo 42, 43, 44 y 45. Suprimidos	—
Artículo 46 y 47. Sin modificaciones	39 y 40
Artículo 48. Suprimido	—
Artículo 49. Modificado y reubicado	19
Artículo 50. Modificado	43
Artículo 51. Modificado	44
Artículo 52. Suprimido	—
Artículo 53. Reubicado	41
Artículo 54. Suprimido	—
Artículo 55. Adicionado	45
Artículo Adicionado	37

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 078 DE 1996  
CAMARA**

*por la cual se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

CAPITULO PRIMERO

**Objeto**

Artículo 1º. *Objeto.* El objeto de la presente ley es el de disponer la reestructuración del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, crear la Superintendencia de la Economía Solidaria y regular el desarrollo de la actividad financiera por parte de las entidades de naturaleza cooperativa.

Artículo 2º. *Características de las organizaciones de economía solidaria.* Para los efectos establecidos en la Constitución Política de Colombia y en la presente ley, se entienden por organizaciones de la economía solidaria las formas o entidades asociativas solidarias que reúnan las siguientes características:

1. Que se constituyan y funcionen con fundamento en la ayuda mutua o colaboración recíproca de sus miembros.

2. Que contemplen en su objeto asociativo la realización de actividades económicas relacionadas con la producción, extracción,

transformación, circulación, administración o custodia de bienes o prestación de servicios, tendientes fundamentalmente a satisfacer las necesidades de sus asociados o el desarrollo de obras de servicio comunitario, o para establecer, mantener o administrar la propiedad asociativa o solidaria.

3. Que su dirección corresponda ejercerla a los asociados sobre bases democráticas y participativas.

4. Que la entidad actúe con ausencia de ánimo de lucro y movida por la solidaridad y el servicio social o comunitario.

Parágrafo 1º. En todo caso tendrán el carácter de entidades de economía solidaria los organismos cooperativos de primero, segundo y tercer grado, las instituciones auxiliares de naturaleza cooperativa, las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas, todas ellas que se hayan constituido, funcionen y tengan personalidad jurídica con arreglo a las disposiciones legales vigentes que regulan a este tipo de entidades.

Parágrafo 2º. Las corporaciones civiles sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica vigente, que hayan sido constituidas y funcionen con arreglo a lo establecido en el Título XXXVI, Libro I del Código Civil, que reúnan todas las características previstas en el presente artículo para las entidades de economía solidaria, tendrán derecho a ser reconocidas por el Estado como tales y en consecuencia también quedarán sujetas a los efectos de la presente ley.

## TITULO II

### REESTRUCTURACION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE COOPERATIVAS

#### CAPITULO PRIMERO

##### Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria

Artículo 3º. *Reestructuración.* A partir de la vigencia de la presente ley, reestructúrese el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, el cual se denominará Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, que podrá identificarse también con la sigla Dansocial.

Artículo 4º. *Objetivos y funciones.* El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria tendrá como objetivos: Dirigir y coordinar la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la presente ley, y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia. Para cumplir con sus objetivos el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, tendrá las siguientes funciones generales:

1. Formular la política del Gobierno Nacional con respecto a las organizaciones de la economía solidaria dentro del marco constitucional.

2. Elaborar los planes y programas de fomento, desarrollo y protección del Estado con respecto a las organizaciones de la economía solidaria, controlar su seguimiento y evaluación de las metas establecidas y presentarlos al Departamento Administrativo Nacional de Planeación para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Coordinar las políticas, planes y programas estatales para el desarrollo de la economía solidaria, entre las diversas entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital o municipal, así como frente a las funciones específicas que dichas instituciones públicas realicen en beneficio de las entidades de la economía solidaria y en cumplimiento de sus funciones.

4. Procurar la coordinación y complementación de las políticas, planes, programas y funciones del Estado relacionadas con la promoción, fomento y desarrollo de la economía solidaria, con respecto a similares materias que tengan establecidas las entidades de integración y fomento de dicho sector, o las que adelanten otras instituciones privadas nacionales o internacionales, interesadas en el mismo.

5. Adelantar estudios, investigaciones y llevar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de las organizaciones de la economía solidaria y de su entorno, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

6. Promover la creación y desarrollo de los diversos tipos de entidades de la economía solidaria, para lo cual podrá prestar la asesoría y asistencia técnica, tanto a las comunidades interesadas en la organización de tales entidades, como a estas mismas.

7. Impulsar y apoyar la acción de los organismos de integración y fomento de las entidades de la economía solidaria, con los cuales podrá convenir la ejecución de los programas y funciones que debe desarrollar el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

8. Divulgar los principios, valores y doctrina por los cuales se guían las organizaciones de la economía solidaria y promover la educación cooperativa y solidaria, así como también la relacionada con la gestión empresarial para este tipo de entidades.

9. Preparar los proyectos de ley relacionados con la economía solidaria que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso, así como los relativos a los decretos reglamentarios de las disposiciones legales vigentes en estas materias.

10. Ejercer las demás funciones inherentes o conexas a las anteriores.

Artículo 5º. *Asunción de obligaciones y funciones transitorias.* El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, asumirá las obligaciones del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, siempre y cuando correspondan a sus propias funciones.

Así mismo desempeñará las funciones de control, inspección y vigilancia, hasta tanto se organice la nueva Superintendencia de la Economía Solidaria, organismo que de forma inmediata las asumirá.

Artículo 6º. *Estructura.* Para desarrollar y cumplir sus funciones, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria tendrá la siguiente estructura:

1. Despacho del Director.

a) Oficina Jurídica;

b) Oficina de Control Interno;

c) Oficina de Comunicaciones y Divulgación.

2. Despacho del Subdirector.

a) Unidad de Estudios Económicos;

b) Unidad de Planeación y Evaluación;

c) Unidad de Promoción y Fomento.

3. Secretaría General.

El Gobierno Nacional, atendiendo a los principios constitucionales de la función pública y, en desarrollo de los objetivos y finalidades del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, determinará la nueva estructura y asignará las funciones de las distintas dependencias.

Parágrafo único: En desarrollo de la facultad otorgada por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional podrá modificar la estructura establecida en este artículo, así como la distribución funcional, con el propósito de ajustarla a las nuevas circunstancias que así lo demanden para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

## TITULO III

### SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

#### CAPITULO PRIMERO

##### Disposiciones Generales

Artículo 7º. *Creación y naturaleza jurídica.* Créase la Superintendencia de la Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.

Artículo 8º. *Entidades sujetas a su acción.* El Presidente de la República ejercerá, por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria, la inspección, vigilancia y control de los organismos cooperativos en sus diversos niveles, de las precooperativas, las instituciones auxiliares del cooperativismo de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas y las corporaciones civiles sin ánimo de lucro que reúnan las características establecidas en el artículo 2º de la presente ley.

Se exceptúan de la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria las entidades a que se

refiere el inciso anterior que, en virtud de disposiciones legales y en razón a las actividades que ejercen, se encuentran sometidas en forma especializada a la acción de inspección, control y vigilancia de otra superintendencia o entidad pública, salvo en lo relativo a la competencia residual y sin perjuicio de la colaboración de orden técnico que aquella pueda prestarles.

Parágrafo: Competencia residual. Las facultades asignadas en esta ley en materia de inspección, vigilancia y control a la Superintendencia de Economía Solidaria, serán ejercidas por la superintendencia o entidad gubernamental que tenga la vigilancia especializada sobre la respectiva entidad de economía solidaria, si dichas facultades le están expresamente asignadas. En caso contrario, le corresponderá a la Superintendencia de Economía Solidaria ejercerlas.

Artículo 9º. *Objetivos y finalidades.* La Superintendencia de la Economía Solidaria, en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrollará su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales:

1. Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.

2. Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de economía solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.

3. Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.

4. Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.

5. Supervisar el cumplimiento del propósito no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas.

6. Asegurar la confianza pública en la actividad financiera cooperativa y velar porque las entidades que la desarrollan mantengan permanente solidez económica y coeficientes de liquidez apropiados para cumplir con sus obligaciones, atiendan las medidas de regulación prudencial que se expidan con el objeto de mantener y afianzar su solvencia y estabilidad y salvaguarden debidamente los intereses de los acreedores, particularmente de los ahorradores y depositantes.

Artículo 10. *Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria.* Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

1. Verificar la observancia de las disposiciones que sobre estados financieros dicte el Gobierno Nacional.

2. Establecer el régimen de reportes periódicos u ocasionales que las entidades sometidas a su supervisión deben presentarle, así como solicitar a las mismas, a sus administradores, representantes legales o revisores fiscales, cuando resulte necesario, cualquier información de naturaleza jurídica, administrativa, contable o financiera sobre el desarrollo de sus actividades.

3. Fijar las reglas de contabilidad a que deben sujetarse las entidades bajo su supervisión, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones legales que regulen la materia.

4. Realizar, de oficio o a solicitud de parte interesada, visitas de inspección a las entidades sometidas a supervisión, examinar sus archivos, determinar su situación económica y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar para subsanar las irregularidades observadas en desarrollo de las mismas. Los informes de visitas serán trasladados a las entidades vigiladas. En cuanto fuere necesario para verificar hechos o situaciones relacionados con el funcionamiento de las entidades supervisadas, las visitas podrán extenderse a personas no vigiladas.

5. Interrogar bajo juramento a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de hechos relacionados con la administración, con la fiscalización o, en general, con el funcionamiento de las entidades sometidas a su supervisión. En desarrollo de esta atribución podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagra para estos efectos en el Código de Procedimiento Civil.

6. Imponer multas hasta por una suma equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes a las entidades sometidas a supervisión, lo mismo que a sus directores, administradores, miembros de juntas de vigilancia, representantes legales, empleados de cualquier naturaleza y revisores fiscales, por incumplimiento de las normas legales, de sus estatutos, o reglamentos internos o por desacato a las órdenes e instrucciones que haya impartido la Superintendencia.

7. Decretar la disolución de cualquiera de sus entidades vigiladas, por las causales previstas en la ley y en los estatutos.

8. Ordenar la cancelación de la inscripción en el correspondiente registro del documento de constitución de una entidad sometida a su control, inspección y vigilancia o la inscripción que se haya efectuado de los nombramientos de sus órganos de administración, vigilancia, representantes legales y revisores fiscales, en caso de advertir que la información presentada para su inscripción no se ajusta a las normas legales o estatutarias. La cancelación de la inscripción del documento constitutivo conlleva la pérdida de la personería jurídica, y a ella se procederá siempre que el defecto no sea subsanable, o cuando siéndolo ha transcurrido el plazo prudencial otorgado para su corrección.

9. Ordenar las modificaciones de las reformas estatutarias adoptadas por las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, cuando se aparten de la ley.

10. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

11. Tramitar de manera privativa los procesos concursales de las entidades bajo su supervisión.

12. Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las entidades supervisadas, por parte de quienes acrediten un interés legítimo, con el fin de establecer eventuales responsabilidades administrativas y ordenar las medidas que resulten pertinentes.

13. Absolver las consultas que se formulen en asuntos de su competencia.

14. Desarrollar acciones que faciliten a las entidades sometidas a su supervisión el conocimiento sobre su régimen jurídico.

15. Asesorar al Gobierno Nacional en lo relacionado con las materias que se refieran al ejercicio de sus funciones.

16. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento.

17. Definir internamente el nivel de supervisión que debe aplicarse a cada entidad y comunicarlo a ésta en el momento en que resulte procedente, y

18. Convocar de oficio o a petición de parte a reuniones de Asamblea General en los siguientes casos:

a) Cuando no se hubieren cumplido los procedimientos a que se refiere el artículo 30 de la Ley 79 de 1988 (ver anexo 1);

b) Cuando se hubieren cometido irregularidades graves en la administración que deban ser conocidas o subsanadas por el máximo órgano social.

19. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con idénticas facultades y bajo las mismas condiciones en que las desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar.

20. Las demás que le asigne la ley.

Parágrafo 1º. En desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá apoyarse total o parcialmente, para la obtención de colaboración técnica, en organismos de integración de las entidades de economía solidaria, en instituciones auxiliares del cooperativismo o en firmas especializadas.

Parágrafo 2º. Las cooperativas que no ejerzan actividad financiera inscribieran en la respectiva Cámara de Comercio, las funciones, transformaciones, incorporaciones o escisiones, debiendo informar a la superintendencia de la economía solidaria para el cumplimiento de sus funciones, la cual podrá ordenar las modificaciones respectivas cuando se aparten de la ley.

## CAPITULO SEGUNDO

### Estructura y Organización

Artículo 11. *Estructura.* Para desarrollar y cumplir sus funciones, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá la siguiente estructura:

1. Despacho del Superintendente:
  - a) Oficina Jurídica;
  - b) Oficina de Planeación;
  - c) Oficina de Control Interno;
  - d) Oficina de Sistemas.
2. Despacho del Superintendente Delegado para cooperativas que ejercen actividad financiera y fondos de empleados.
  - a) División Jurídica;
  - b) División de Análisis Financiero.
3. Despacho del Superintendente Delegado para otras entidades cooperativas y asociaciones mutualistas.
  - a) División Jurídica;
  - b) División de Análisis Financiero.
4. Secretaría General.
  - a) División de Recursos Humanos;
  - b) División Administrativa y Financiera.

El Gobierno Nacional, atendiendo a los principios constitucionales de la función pública y, en desarrollo de los objetivos y finalidades de la Superintendencia de la Economía Solidaria, desarrollará la nueva estructura y asignará las funciones de las distintas dependencias.

Parágrafo único: En desarrollo de la facultad otorgada por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional podrá modificar la estructura establecida en este artículo, así como la distribución funcional, con el propósito de ajustarla a las nuevas circunstancias que así lo demanden para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 12. *Calidades y nombramiento del Superintendente.* El Superintendente de la economía solidaria será designado por el Presidente de la República. Además de las calidades generales establecidas en la ley, el Superintendente deberá demostrar experiencia en materias financieras y de gestión administrativa no inferior a cinco (5) años y conocimientos específicos sobre las entidades sujetas a inspección, control y vigilancia de la Superintendencia.

Artículo 13. *Organización de las áreas de supervisión.* El superintendente de la economía solidaria, con base en los principios de la función administrativa de eficacia, economía y celeridad, organizará las áreas de supervisión de la superintendencia, distribuirá y delegará los asuntos objeto de esta función.

Artículo 14. *Consejo Asesor.* El Consejo Asesor del Superintendente de la Economía Solidaria estará integrado por cinco personas de gran idoneidad profesional y personal, designadas por el Presidente de la República, dos de los cuales serán expertos en materia cooperativa.

El Consejo Asesor asesorará al Superintendente en los asuntos que éste considere pertinente poner en su conocimiento y que guarden relación directa con el ejercicio de las funciones que la ley asigna a la entidad y deberá ser oído para el ejercicio de las funciones que, con respecto a las cooperativas que desarrollan actividad financiera, también así lo exige la ley en el caso del Superintendente Bancario.

## CAPITULO TERCERO

### Niveles de Supervisión

Artículo 15. *Niveles de supervisión.* Con base en los principios de economía y eficacia de la acción estatal, para el ejercicio de las funciones atribuidas en la presente ley a la Superintendencia de la

economía solidaria, el Gobierno podrá establecer y definir distintos niveles de supervisión, según los requerimientos de control a cada entidad. Con fundamento en esta autorización el Gobierno Nacional señalará distintas modalidades de inspección, control y vigilancia y definirá las funciones que desempeñará en cada uno de tales niveles, pudiendo establecer para algunas categorías de entidades una supervisión meramente eventual o esporádica. En cada nivel de Supervisión serán ubicadas las entidades sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia conforme a la definición que sobre el particular adopte. Para establecer los niveles de supervisión, se tendrán en cuenta criterios tales como el número de asociados, tamaño y volumen de operaciones, factores de riesgo, e impacto social de las entidades.

Parágrafo único: Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, la inspección, control y vigilancia sobre las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito se ajustará en un todo a las disposiciones previstas sobre el particular para la actividad financiera.

## CAPITULO CUARTO

### Régimen de Contribuciones

Artículo 16. *Contribuciones.* Los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia de la Economía Solidaria serán pagados de la contribución impuesta con tal fin a las entidades vigiladas y se exigirá por el Superintendente, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1º de febrero y el 1º de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estará a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas, deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

Artículo 17. *Criterios para su fijación.* El Superintendente de la Economía Solidaria fijará y distribuirá la contribución a cargo de las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. El costo total de la contribución se distribuirá entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión con el fin de que la contribución se pague en proporción al gasto que le implique al Estado el ejercicio del control, inspección y vigilancia de cada grupo de entidades.
2. El costo de contribución para cada entidad será hasta del dos por mil sobre sus activos totales, de acuerdo con los estados financieros al corte del año inmediatamente anterior.
3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%).
4. Cuando la entidad no hubiere estado sometida a inspección, vigilancia y control durante todo el período considerado para establecer la contribución, ésta se liquidará en proporción al lapso durante el cual se haya practicado la supervisión.

Parágrafo único: Cuando las organizaciones de la economía solidaria presenten un total de activos inferior a los cien millones de pesos (\$ 100.000.000), la Superintendencia de la Economía Solidaria se abstendrá de hacer el cobro respectivo.

## CAPITULO QUINTO

### Disposiciones Transitorias

Artículo 18. *Aprobación de estados financieros de ejercicios anteriores a la vigencia de la presente ley.* No habrá lugar a la aprobación, por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria o de la Superintendencia Bancaria, según corresponda, de estados financieros de fin de ejercicio presentados al Departamento Administrativo

Nacional de Cooperativas con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

No obstante lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria conservará la facultad de pronunciarse sobre ellos cuando circunstancias especiales lo ameriten, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de esta ley.

Artículo 19. *Funciones asignadas a la Superintendencia de la Economía Solidaria.* La Superintendencia de la Economía Solidaria empezará a ejercer las funciones que le han sido atribuidas en la presente ley a partir de la fecha en que sea expedida la nueva planta de personal. Entre tanto, las funciones de vigilancia y control continuarán a cargo del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

#### TITULO IV

### NORMAS SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

#### CAPITULO PRIMERO

##### Condiciones para el ejercicio de la actividad financiera

Artículo 20. *Actividad financiera y aseguradora.* El artículo 99 de la Ley 79 de 1.988 quedará así:

La actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, con sujeción a las normas que regulan tal actividad para cada uno de estos tipos de entidades.

La actividad aseguradora del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las cooperativas de seguros y los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de seguros.

Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación en depósitos, a la vista o a término de sus asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de recursos captados de sus asociados o de terceros. En todo caso, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 79 de 1.988, prestarán preferencialmente sus servicios al personal asociado.

Artículo 21. *Cooperativas financieras.* Son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1.988 y se encuentran sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria en la categoría de establecimientos de crédito.

Artículo 22. *Cooperativas de ahorro y crédito.* Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1.988 y se encuentran sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Artículo 23. *Aportes sociales mínimos.* Las cooperativas financieras deben acreditar un monto mínimo de aportes sociales equivalente a una suma no inferior a cinco mil doscientos millones de pesos (\$5.200.000.000)

Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con secciones de ahorro y crédito, deberán acreditar un monto mínimo de aportes sociales no inferior a quinientos millones de pesos (\$ 500.000.000)

El Gobierno Nacional podrá establecer montos mínimos inferiores al señalado en el inciso anterior, teniendo en cuenta el vínculo de asociación y el área geográfica de influencia. En todo caso el ejercicio de esta facultad deberá responder a la fijación de criterios generales aplicados a las cooperativas que se ajusten a ellos.

Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con secciones de ahorro y crédito actualmente existentes y obligadas a acreditar un mínimo de aportes sociales, tendrán un término de dos (2) años, contados desde la promulgación de la presente

ley o desde la entrada en vigencia de la norma que establezca un monto inferior, según sea el caso, para acreditar tales aportes sociales.

Para efectos del cumplimiento de los aportes sociales mínimos establecidos en este artículo se aceptará el cómputo, de manera adicional al valor de los aportes sociales, del correspondiente a los fondos y reservas de carácter permanente y a las donaciones de carácter patrimonial.

Parágrafo único. Los valores absolutos indicados en este artículo se ajustarán anual y acumulativamente a partir de 1997, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado, que calcula el DANE.

Artículo 24. *Conversión.* Las cooperativas de ahorro y crédito cuyos aportes sociales alcancen el mínimo requerido en el inciso primero del artículo anterior, se convertirán en cooperativas financieras, con la previa autorización de la Superintendencia Bancaria.

El procedimiento para la conversión prevista en la presente ley, será el establecido para los establecimientos de crédito.

Artículo 25. *Especialización.* Las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito deberán especializarse para el ejercicio de la actividad financiera cuando el monto total del patrimonio de la cooperativa multiplicado por la proporción que represente el total de depósitos de asociados y de terceros respecto al total de activos de la entidad arroje un monto igual o superior al necesario para constituir una cooperativa financiera en los términos del artículo 23 de la presente ley.

Para el efecto, podrán optar por una de las alternativas previstas en el artículo siguiente.

Artículo 26. *Alternativas para la especialización de las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.* Las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito podrán especializarse para el ejercicio de la actividad financiera mediante una de las siguientes modalidades:

1. Escisión, en la forma y condiciones previstas para las sociedades comerciales.
2. Transferencia, mediante cesión, de la totalidad de activos y pasivos de la correspondiente sección de ahorro y crédito a una cooperativa de ahorro y crédito a un establecimiento de crédito.
3. Creación de una o varias instituciones auxiliares del cooperativismo, la(s) cual(es) tendrá(n) como objetivo la prestación de los servicios no financieros de la cooperativa multiactiva o integral, quedando ésta en adelante especializada en la actividad financiera.

Artículo 27. *Procesos de conversión y especialización.* Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, que de acuerdo con los artículos anteriores deban convertirse o especializarse, dispondrán de un término de un (1) año, contado a partir de la fecha de la presente ley o del acaecimiento del hecho que genere la obligatoriedad de la conversión o la especialización, para completar el proceso respectivo.

Artículo 28. *Excepciones a la conversión y especialización.* No estarán obligadas a convertirse ni a especializarse las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito que no capten ahorros de terceros y estén integradas por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad pública o privada.

Artículo 29. *Operaciones autorizadas a las cooperativas financieras.* Las cooperativas financieras están autorizadas para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista o a término mediante expedición de Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT) y Certificados de Depósito a Término (CDT).
2. Captar recursos a través de ahorro contractual.
3. Negociar títulos emitidos por terceros distintos de sus gerentes directores y empleados.
4. Otorgar préstamos y, en general, celebrar operaciones activas de crédito.

5. Celebrar contratos de apertura de crédito.
6. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden.
7. Otorgar financiación mediante la aceptación de letras de cambio.
8. Otorgar avales y garantías en términos que para el efecto autoricen la Junta Directiva del Banco de la República o el Gobierno Nacional, cada uno según sus facultades.
9. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos.
10. Abrir cartas de crédito sobre el interior en moneda legal.
11. Intermediar recursos de redescuento.
12. Realizar operaciones de compra y venta de divisas y demás operaciones de cambio, incluyendo aquellas previstas para los intermediarios del mercado cambiario, dentro de las condiciones y regulaciones que señale la Junta Directiva del Banco de la República.
13. Emitir bonos.
14. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la Ley Cooperativa pueden desarrollar, directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera.

15. Las que autorice el Gobierno Nacional.

Parágrafo único. Las cooperativas financieras podrán efectuar en todo caso todas las operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito, en particular los convenios con establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes.

Artículo 30. *Inversiones autorizadas a las cooperativas financieras.* Las cooperativas financieras sólo podrán invertir en:

1. Entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.
2. Entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, diferentes de cooperativas financieras.
3. Entidades de servicios financieros o de servicios técnicos o administrativos, con sujeción a las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
4. En sociedades, a condición de que la asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 79 de 1.988.
5. En bienes muebles e inmuebles, con sujeción a lo establecido para los demás establecimientos de crédito.

Parágrafo 1º. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas financieras, no podrá superar el cien por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad; si no existiere este propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

Parágrafo 2º. Las cooperativas financieras no podrán realizar aportes de capital en sus entidades socias.

Artículo 31. *Operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales.* Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales están autorizadas para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT, o contractual.
2. Otorgar créditos.
3. Negociar títulos emitidos por terceros distintos a sus gerentes, directores y empleados.
4. Celebrar contratos de apertura de crédito.
5. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden.

6. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos.

7. Emitir bonos.

8. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera.

9. Las que autorice el Gobierno Nacional.

Artículo 32. *Inversiones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales.* Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales sólo podrán invertir en:

1. Entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, diferentes de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.

2. Entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, diferentes de cooperativas financieras.

3. Entidades de servicios financieros o de servicios técnicos o administrativos, con sujeción a las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

4. En sociedades, a condición de que la asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 79 de 1.988.

5. En bienes muebles e inmuebles, con sujeción a lo establecido para los establecimientos de crédito.

Parágrafo 1º. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas de ahorro y crédito y de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, no podrá superar el cien por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad; si no existiere este propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

Parágrafo 2º. Las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales no podrán realizar aportes de capital en sus entidades socias.

## CAPITULO SEGUNDO

### Disposiciones Especiales

Artículo 33. *Inscripción en el fondo de garantías de instituciones financieras.* Las cooperativas financieras deberán inscribirse en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

El ejecutivo quedará facultado para crear dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley, de común acuerdo con el sector, un fondo de garantías para las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las multiactivas e integrales.

Parágrafo único. Los mecanismos autónomos que voluntariamente adopten las entidades a que se refiere el segundo inciso de este artículo como garantía para sus depositantes, podrán ser admitidos o aceptados por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a fin de poner en marcha de manera preliminar o gradual el seguro de depósitos para las mismas. El Fondo establecerá las condiciones que deberá cumplir el respectivo mecanismo, las condiciones necesarias para su admisión o aceptación, lo mismo que el nivel de riesgo que admitiría provisionalmente el Fondo en desarrollo de tales mecanismos preliminares.

Artículo 34. *Organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero.* A los Organismos Cooperativos de Grado Superior de carácter financiero actualmente existentes les serán aplicables, en su totalidad, como establecimientos de crédito, las normas contenidas en la presente ley para las cooperativas financieras, siempre y cuando acrediten los aportes sociales mínimos exigidos en el artículo 23 de esta ley y sin perjuicio de la facultad que les otorga el parágrafo del artículo 98 de la Ley 79 de 1988.

Artículo 35. *Intervención del Gobierno.* Las normas de intervención y regulación que adopte el Gobierno Nacional en desarrollo de sus facultades legales en relación con las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, serán, durante un plazo de tres (3) años contados a partir de la promulgación de esta ley, de aplicación gradual y progresiva.

Además, y en todo tiempo, tales disposiciones deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades con el propósito de facilitar la aplicación de los principios cooperativos, proteger y promover el desarrollo de las instituciones de la economía solidaria y, especialmente, promover y extender el crédito social.

Artículo 36. *Modificación del artículo 213 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.* El artículo 213 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedará así: "Serán aplicables a las corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras y sociedades de servicios financieros, las normas que regulan los establecimientos bancarios, en todo lo que no resulte contrario a sus disposiciones especiales".

Artículo 37. *Adecuación de la estructura de la Superintendencia Bancaria.* El Gobierno Nacional, en desarrollo de sus facultades constitucionales, adecuará la estructura de la Superintendencia Bancaria para la asunción de las funciones que se derivan de la presente ley con respecto a la inspección, control y vigilancia de las cooperativas financieras.

Artículo 38. *Vigencia y derogatorias.* El presente capítulo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Sustitúyase el título del Capítulo VI de la Parte Primera del Tomo I del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero por "Cooperativas Financieras". Incorpórese el artículo 21 de la presente ley como numeral 6º del artículo 2º del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; el actual numeral 6º incorpórese como numeral 7º de la misma disposición. Incorpórense las demás reglas del presente capítulo como Capítulo VI de la Parte Primera del Tomo I, bajo el título de "Cooperativas Financieras" y suprimase el Capítulo VI de la Parte Cuarta.

TITULO V  
DISPOSICIONES VARIAS  
CAPITULO UNICO

Artículo 39. *Funciones de las juntas de vigilancia.* Las funciones señaladas por la ley a este órgano deberán desarrollarse con fundamento en criterios de investigación y valoración y sus observaciones o requerimientos serán documentados debidamente.

Los miembros de este órgano responderán personal y solidariamente por el incumplimiento de las obligaciones que les imponen la ley y los estatutos.

El ejercicio de las funciones asignadas por la ley a las Juntas de Vigilancia se referirá únicamente al control social y no deberá desarrollarse sobre materias que correspondan a las de competencia de los órganos de administración.

Artículo 40. *Incompatibilidades de las juntas de vigilancia.* Los miembros de las Juntas de Vigilancia no podrán ser simultáneamente miembros de ningún órgano de administración, ni llevar asuntos de la entidad en calidad de empleado o de asesor.

Artículo 41. *Inspección, vigilancia y control de los fondos mutuos de inversión.* A partir de la vigencia de la presente ley, los fondos mutuos de inversión quedarán sujetos a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Valores. Para este efecto, el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales podrá reestructurar su planta de personal.

Artículo 42. *Régimen de algunas cooperativas.* Las cooperativas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de vigilancia privada y las que tengan por finalidad ser promotoras de salud o prestadoras de servicios de salud, se regirán, para efecto de la obtención de personalidad jurídica, por las disposiciones establecidas para las entidades de naturaleza cooperativa.

En relación con el cumplimiento de su objeto social y con el ejercicio de los actos propios de su actividad, tales entidades deberán cumplir con los requisitos previstos en las normas sobre cada actividad.

Parágrafo: Las cooperativas multiactivas, podrán tener sección de trabajo asociado.

Artículo 43. *Supresión de cargos.* La supresión de cargos del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas a que haya lugar como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en la presente ley, se regirá por las normas de la Ley 27 de 1992 y por las disposiciones que la adicionen, modifiquen o reformen.

El Gobierno Nacional apropiará las partidas para cubrir los gastos que demande la cancelación de las indemnizaciones que deban ser reconocidas y efectuará los traslados o adiciones presupuestales a que haya lugar.

Artículo 44. *Asignación y traslado presupuestal.* Autorízase al Gobierno Nacional para que, conforme con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, realice las asignaciones y traslados presupuestales que requiera la puesta en marcha de la presente ley.

Artículo 45. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación en el Diario Oficial, modifica en lo pertinente los Decretos 1134 de 1989 y 2150 de 1995 y deroga el artículo 17 del Decreto 1688 de 1997 y las disposiciones que le sean contrarias.