



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 721

Bogotá, D. C., martes, 18 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones*

Bogotá, septiembre 17 de 2018

Doctor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario

Comisión Tercera Constitucional  
Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate - Proyecto de ley número 52 de 2018 Senado, por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor Oyola:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la honorable Mesa Directiva, con el fin de rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta me permito

someter a su consideración el presente informe en los siguientes términos.

EFRAIN CEPEDA SARABIA  
Senador de la República de Colombia  
2018-2022

### 1. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

El antecedente del pago anticipado en operaciones de crédito en el país se estableció en el año de 1998, tras la Sentencia C-252, en la que se dispuso que los créditos de vivienda se podrían pagar anticipadamente en forma total o parcial sin sanción alguna, posterior a este avance normativo y como medida para promover la competencia entre las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera en la Ley 1555 de 2012, se estableció como un derecho del consumidor financiero la posibilidad de cancelar anticipadamente, todo tipo de créditos o de hacer pagos anticipados a capital o a intereses, sin penalidad o multa alguna.

Con el ánimo de extender los beneficios obtenidos tanto por los usuarios del crédito hipotecario y luego por todos los usuarios de las entidades vigiladas por la Superfinanciera. En el artículo 189 de la Ley 1607 de 2012 “por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”,

se pretendió dar alcance a los asociados del sector cooperativo, en el que aún existen entidades que penalizan a sus usuarios por el pago anticipado de sus obligaciones crediticias.

Sin embargo, este artículo Se declaró inexecutable, dentro de una demanda de inconstitucionalidad de la mencionada ley, en la Sentencia C-465/14, argumentando que, “*la materia regulada no [tenía] ninguna relación de conexidad con el tema central de la Ley 1607 de 2012, que [era] el contributivo*”.

Así las cosas, y dado que la única observación de la corte fue la unidad de materia para la declaración de inexecutable, en el año 2016 el congresista David Barguil presentó el proyecto de ley 196 Cámara, que buscaba de nuevo extender el beneficio del pago anticipado al sector cooperativo. Sin embargo, por la coyuntura propia de ese momento en el legislativo, la iniciativa solo surtió trámite en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes; por tal motivo en el actual periodo constitucional fue puesta nuevamente a consideración del Congreso de la República.

## 2. CONTEXTO DE LA INICIATIVA

Con el ánimo de robustecer el proyecto, en el pasado el autor consultó a la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante Supersolidaria), como la entidad encargada de la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas, con el propósito de conocer sobre las entidades que penalizaban a sus asociados por el pago anticipado de sus obligaciones crediticias.

A lo cual, además de explicar lo sucedido respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 189 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, y manifestar el vacío jurídico que a la fecha surgía sobre el caso. A modo propositivo, pero no vinculante, dicha entidad señaló que no cuenta con la facultad de impartir instrucciones al respecto “*en razón a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 189 de la Ley 1607 de 2012*”, dejando en la misma situación desigual a los usuarios del sector solidario.

(Radicado número 20161400066471 del 18/04/2016).

En forma posterior, la misma Superintendencia profiere un concepto unificado con radicado 20161100243331 del 14/12/2016, el cual difiere aproximadamente en ocho meses de la respuesta inicialmente dada, sobre “¿Si las organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria cobran sanción por pago anticipado de las obligaciones crediticias?”; en este concepto, en primer lugar reconoce que respecto de las cooperativas financieras no existe ningún obstáculo para aplicar la Ley 1328 de 2009, ya que sus clientes son considerados consumidores a la luz del “*literal d) del artículo 2° de la citada Ley 1328 de 2009*”.

Por otro lado, la entidad enfatiza en el vacío normativo respecto al pago anticipado en aquellas organizaciones de la economía solidaria que no son de naturaleza financiera (como es el caso por ejemplo de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales); como quiera que estas organizaciones pueden establecer en sus objetos sociales la facultad de colocar cartera a sus asociados, y en esta medida dejan al arbitrio de las mismas establecer internamente en sus estatutos un tipo de sanción, penalización, o compensación de lucro cesante.

De otra manera, Supersolidaria varía en parte el argumento sustentado en la respuesta presentada inicialmente, al tratar de dar una interpretación extensiva respecto a la aplicación del “*literal g) del artículo 5° de la Ley 1328 de 2009*” frente al artículo 13 de la Constitución Política de Colombia (Derecho a la igualdad) y el artículo 158 de la Ley 79 de 1988 (De las normas supletorias), al concluir que las organizaciones vigiladas por esa Superintendencia, cuyo objeto sea celebrar operaciones de créditos, no podrían cobrar sanción, multas o cualquier otro tipo de penalización por el pago anticipado que realice el deudor antes del vencimiento de la obligación.

Sin embargo, a reglón seguido aclara que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en el ejercicio de formular consultas,

no son de obligatorio cumplimiento o ejecución frente a sus vigilados, dejando nuevamente desprotegido al usuario del sistema solidario con sistemas de financiación diferente del bancario o financiero, y manteniendo el mismo vacío en la materia de las sanciones impuestas por pago anticipado.

En consecuencia, este vacío normativo además de los perjuicios propios a los usuarios, ha repercutido en que los asociados al sector solidario recurran por vía de la protección del consumidor ante la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), cuando consideran que

las multas o sanciones impuestas por las entidades son “abusivas”.

Un ejemplo de esto, se evidencia dentro del acto administrativo de formulación de cargos e inicio de la investigación administrativa con radicado 15-295373 (de consulta pública) adelantada por la SIC, contra un agente del sector solidario (cooperativa) en donde se observa presuntamente en los contratos de mutuo una penalidad del 20% sobre el monto del capital y los intereses de plazos acordados hasta el día del pago de la obligación, por causa del pago anticipado de la obligación, de la siguiente manera:

“(…)

<p>“Contratos de Mutuo Comercial” (fls. 300, 306, 312, 318 y 324) y “Respuesta al requerimiento formulado por esta Dirección” (fls. 13 y 276).</p>	<p>Numeral 6 del artículo 2.2.2.35.7 del Decreto Único Reglamentario número 1074 de 2015, modificado por el artículo 3º del Decreto número 1702 de 2015.</p>	<p>Que la cláusula séptima de los “Contratos de Mutuo Comercial” (fls. 300, 306, 312, 318 y 324): estipulan: “(…). <u>EL MUTUARIO podrá hacer el pago del capital adeudado, antes de la fecha de vencimiento, siempre que pague a favor de EL ACREEDOR, una penalidad del 20%, sobre el monto del capital, los intereses de plazo acordados hasta el día del pago de la obligación. (...).</u>” (Subrayado fuera del texto original).          Que en Respuesta a los requerimientos formulados por esta Dirección bajo Radicados números 15-295373-3, 16-203030-3 y 16-203030-4, en relación a los cobros adicionales, la investigada argumentó que: “(…). <u>Frente a los pagos anticipados, la Cooperativa tiene como política que el asociado debe cancelar el valor pendiente del capital y todos aquellos saldos pendientes de pagos que la Cooperativa hizo en su nombre a terceros. La Cooperativa actualmente aplica una sanción por el pago anticipado del total de la obligación. (...).</u>” (fls. 13 y 276). -Subrayado fuera del texto original-          Condiciones que posiblemente resultan contrarias a lo reglado en la norma objeto de estudio, toda vez que, el consumidor a la hora de efectuar el pago total de la obligación en forma anticipada, impositivamente debe pagar a favor de la investigada una penalidad.</p>
--	--	--

“(…)”.

Desde toda perspectiva, resulta contradictorio que a la fecha existan negocios jurídicos de financiación directa diferente a los bancarios, tales como mutuos o ventas de bienes con agentes solidarios, en donde se sancione al usuario por realizar un pago anticipado de la deuda, en virtud de un clausulado abusivo del contrato que a todas luces desestimula la cultura “buena paga” de sus clientes y estanca la dinámica de estos mercados.

Además de los perjuicios a los asociados en el sector solidario se observa que, en otros sectores que utilizan sistemas de financiación directa, diferente del bancario o financiero, y donde no existe normatividad específica, ni funciones de vigilancia y control asignadas a alguna autoridad administrativa en particular sobre la actividad crediticia en los contratos de

adquisición de bienes o prestación de servicios en donde el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, también se ha presentado como práctica, la imposición de multas o sanciones a los consumidores por el pago anticipado de las obligaciones pactadas.

Obligando también a los consumidores en este sector de mercado a solicitar intervención de la SIC, para la protección de sus derechos, pero siempre con la necesidad de la apertura del proceso administrativo sancionatorio para investigar la conducta o el proceso jurisdiccional para solicitar la reparación del daño causado al usuario de este tipo de sistemas de financiación directa.

Tal es la situación que, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo facultado por el parágrafo del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, profirió el Decreto 1368 de 2014, dentro del cual se regulan y sancionan entre otras

conductas, aquella en la cual dentro de los contratos no se pueden estipular sanciones por pagos anticipados que realice el consumidor al crédito otorgado. Valga señalar que dicho decreto fue modificado en los artículos 2.2.2.35.5 y 2.2.2.35.7 por el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 y a su vez estos fueron modificados por los artículos 2º y 3º del Decreto número 1702 de 2015, sin embargo, su sentido en la actualidad es el mismo.

Todo esto demuestra la necesidad de una legislación especial en primer lugar sobre la prohibición de sanción, multa o castigo por el pago anticipado de las obligaciones en el sector solidario (cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales), en segundo lugar, sobre las operaciones de crédito llevadas a cabo por personas naturales y jurídicas cuya vigilancia no se haya asignado a alguna autoridad administrativa en particular y finalmente sobre los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde el productor o proveedor otorgue financiación directa.

Esta conducta no debería presentarse ni siquiera de manera previa en cada uno de los negocios jurídicos celebrados en donde se utilicen estos sistemas de financiación directa diferente del bancario. No tiene lógica el tener que incurrir en costos de transacción adicionales, al desgastar la entidad pública y al imponer cargas adicionales a los administrados, para que puedan recurrir por vía de protección del consumidor ante la SIC este tipo de conductas que a todas luces contienen un tinte abusivo y que podrían ser prohibidos por medio de una normativa especial como la que se está presentando.

### 3. OBJETO DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley busca permitir que los asociados de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, y que las personas naturales o jurídicas cuya vigilancia no se haya asignado a alguna autoridad administrativa en particular que realicen operaciones de crédito, junto con las personas que celebren contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde se otorgue financiación directa; tengan el derecho a efectuar pagos anticipados de las cuotas o saldos en forma total o parcial, en

toda operación de crédito y durante todos los momentos de su relación contractual.

Todo esto sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante. Además, de establecer como derecho del deudor, decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

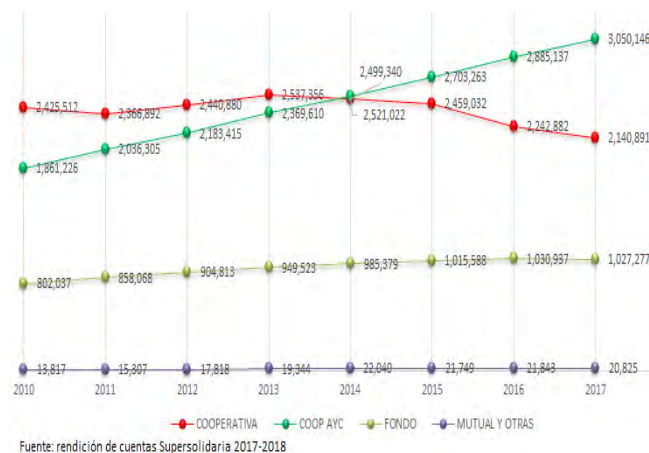
Según el informe de Rendición de Cuentas 2017-2018 de la Supersolidaria, con corte a 2017, existían cerca de 3.529 entidades que asociaban 6.239.139 personas, encontrándose que desde los últimos diez (10) años el número de entidades vigiladas por esta superintendencia se ha venido reduciendo, mientras que el número de asociados presenta una clara tendencia creciente (gráfica 01).

**Gráfica 01. Entidades Vs Asociados**



Por otro lado, el mismo informe señala que desde el año 2010, se viene presentado una concentración de los asociados en las cooperativas con sección de ahorro y crédito pasando de 1.861.226 asociados en 2010 a 3.050.146 en 2017, con una tasa de crecimiento anual promedio 7.22%; otro crecimiento relevante en cuanto a asociados, es el de los fondos de empleados con una tasa promedio anual de 3.49% entre 2010 y 2017 (gráfica 02).

**Gráfica 02. Asociados por Tipo de Entidad**



Así las cosas, esta iniciativa busca beneficiar a los más de seis millones de asociados de las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y principalmente a los más de dos millones de asociados que al cierre de 2017 tenían créditos vigentes en el sector, destacando que 981.059 de los deudores se concentraban en las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales son las que presentan la mayor tasa promedio anual de crecimiento de asociados.

Con respecto de la actividad crediticia en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación. Es difícil estimar con algún grado de certeza el total de usuarios beneficiados con la medida dado el alcance de esta, sin embargo, se puede inferir que abarcaría la totalidad de las personas que formalicen este tipo de contratos en el territorio nacional.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Como ha sido sustentado anteriormente es necesario extender los beneficios de esta iniciativa no solo a los usuarios de las

entidades vigiladas por la Supersolidaria, sino también a las personas naturales y jurídicas que realicen operaciones de crédito y a los casos en que se ofrezca financiación directa diferente a la bancaria para la adquisición de bienes o servicios, por lo que se adiciona un nuevo artículo con dichas disposiciones.

Por otra parte, con el ánimo de hacer aún más clara la ley, se incluye un nuevo artículo en el que se establece que en todos los casos los deudores tienen el derecho de escoger si el abono que están realizando va a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota.

Además, se estipula que los beneficiarios de esta la ley deben recibir información precisa y confiable sobre la posibilidad de hacer pagos anticipados sin ser sancionados.

Finalmente se hace necesario cambiar el título de la iniciativa para que incluya los cambios propuestos en el articulado. A continuación, se presenta el cuadro comparativo entre el articulado del proyecto radicado y el texto propuesto para primer debate.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b> <i>por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b> <i>por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.</i> EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades de naturaleza cooperativa vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p> <p>Es obligación de las entidades del sector solidario brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p> <p>Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.</p>	<p>Artículo 1°. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades vigiladas por la superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p>

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b> <i>por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b> <i>por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.</i> EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA:</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. En todas las operaciones de crédito en moneda nacional efectuadas por personas naturales o jurídicas, como en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en los que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, el consumidor podrá realizar en cualquier momento pagos anticipados de forma parcial o total sobre el saldo pendiente de su crédito. En ningún caso podrán establecerse cláusulas penales o sanciones por pago anticipado ni exigirse el pago de intereses durante el periodo restante.</p>
	<p>Artículo 3°. En todos los casos es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.</p>
	<p>Artículo 4°. Los beneficiarios de esta ley deberán recibir información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito o formalización del contrato, sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p>
	<p>Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**5. PROPOSICIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas me permito rendir **ponencia favorable** y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate** al proyecto de ley 52 de 2018 Senado, *por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones propuestas.

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
Senador

**6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos

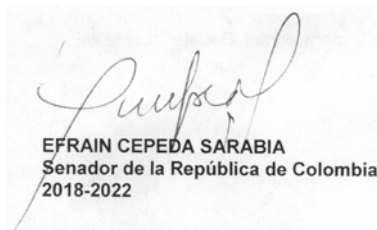
crediticios de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

Artículo 2°. En todas las operaciones de crédito en moneda nacional efectuadas por personas naturales o jurídicas, como en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en los que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, el consumidor podrá realizar en cualquier momento pagos anticipados de forma parcial o total sobre el saldo pendiente de su crédito. En ningún caso podrán establecerse cláusulas penales o sanciones por pago anticipado ni exigirse el pago de intereses durante el periodo restante.

Artículo 3°. En todos los casos es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

Artículo 4°. Los beneficiarios de esta ley deberán recibir información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito o formalización del contrato, sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

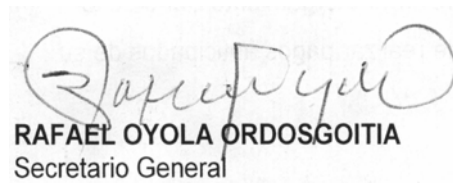


EFRAIN CEPEDA SARABIA  
Senador de la República de Colombia  
2018-2022

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

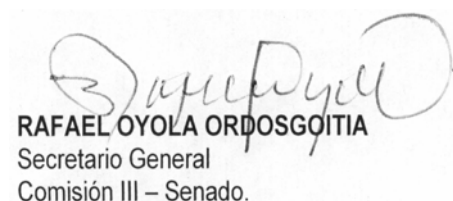
En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de ley número 52 de 2018 Senado, *por medio*

*de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.*



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de dieciséis (16) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

