

1.1. Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, D.C.

Honorable Congresista

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 173 de 2017 Cámara “*Por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el Registro Solidario y se dictan otras disposiciones.*”

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

Según la exposición de motivos del proyecto de ley, éste tiene por propósito “*crear las Cámaras de la Economía Solidaria y definir el registro solidario de las cooperativas, para que entre otros alcances, las cooperativas, los fondos de empleados y las mutuales pueden constituirse como el tercer sector de la economía, al lado de las empresas privadas y el Estado, y además pueden ser una alternativa para combatir la pobreza y la desigualdad*”. Para este efecto, el articulado del proyecto de ley establece las funciones que ejercerán las Cámaras de la Economía Solidaria, los requisitos para ser director y miembro de sus juntas directivas, la selección de éstos, su periodo de elección, el quorum de deliberación, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la junta directiva, el mecanismo de administración de las Cámaras, entre otros aspectos.

En lo que respecta a las fuentes de financiación, el artículo 61 del proyecto señala que estas cámaras tendrán por ingresos ordinarios: “1) *El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados; 2) Las cuotas anuales que el reglamento señale para las organizaciones solidarias afiliadas e inscritas; y, los que produzcan sus propios bienes y servicios.*”

Frente al objeto del proyecto, sea lo primero decir que actualmente quienes llevan el registro de entidades de la economía solidaria son las Cámaras de Comercio del domicilio principal donde se establezcan dichas

entidades. En efecto, de conformidad con artículo 146 del Decreto-Ley 019 de 2012¹, el cual modificó el artículo 63 de la Ley 454 de 1998², se consagra que *“los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria ..., se realizarán ante la cámara de comercio de su domicilio principal, de conformidad con las normas del registro mercantil. Para el registro del acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la Unidad Administrativa Especial para las Entidades Solidarias”*. Esencialmente, el Registro de la Economía Solidaria consiste en el control de legalidad que se hace sobre los distintos actos que las entidades de este sector puedan requerir, tales como: designación o remoción de los administradores o revisores fiscales, el registro de reformas estatutarias o la inscripción del certificado especial expedido por la Superintendencia de la Economía Solidaria (artículos 143 a 148 del Decreto 2150 de 1995³).

En este contexto, también es importante poner de presente que mediante el artículo 166 del Decreto 019 de 2012, se creó el Registro Único Empresarial y Social -RUES-, que agrupó el Registro de la Economía Solidaria de la que trata el artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, con el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, el cual es llevado por las Cámaras de Comercio. Lo anterior, atendiendo a criterios de eficiencia, economía y buena fe y con el fin de reducir los trámites ante el Estado, considerando la necesidad de contar con un Registro Único y el aprovechamiento de la infraestructura y conocimiento ya existente de las Cámaras de Comercio. En consecuencia, la creación de las Cámaras de Economía Solidaria supondría apartarse del RUES y de la eficiencia buscada por el legislador que se ha detallado. Si bien esta modificación jurídicamente es posible, se debe revisar su conveniencia, de la cual nada se dice en la exposición de motivos de la ley.

Por lo explicado, esta Cartera no considera pertinente y propicio crear un nuevo organismo o entidad que desarrolle actividades o procesos que en la actualidad desempeñan las Cámaras de Comercio, las cuales tienen la infraestructura, el talento humano, las plataformas digitales, la distribución geográfica y el presupuesto para adelantar idóneamente dichas actividades.

En segundo lugar, el artículo 18 del proyecto señala que *“el cumplimiento de las funciones propias de las Cámaras de la Economía Solidaria estará sujeto a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria ...”*. En consecuencia, ésta Superintendencia requeriría recursos adicionales para el cumplimiento de esta nueva función, generando un impacto fiscal como quiera que, para cumplir cabalmente las funciones de vigilancia y control, dicha entidad requeriría adecuar sus plataformas físicas y digitales y capacitar a su personal; recursos que en todo caso no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En tercer lugar, el artículo 19 de la iniciativa de ley establece que *“El registro solidario tendrá por objeto llevar la matrícula de las organizaciones solidarias definidas en el párrafo 2 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998,*

¹ *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*

² *“Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea el Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.”*

³ *“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*

así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad". Al respecto, a juicio de este Ministerio, es posible concluir que la aplicación de ese artículo implicaría cambiar la manera en que se registran las Cooperativas Financieras, como quiera que dentro de las entidades de las que habla el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, se encuentran este tipo de cooperativas; cambio que entraría en contradicción con lo dispuesto en el parágrafo del numeral 6 del artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)⁴, modificado por el artículo 66 de la Ley 1328 de 2009⁵, el cual establece como norma relativa al funcionamiento de las instituciones financieras, en lo que respecta a la constitución y registro, lo siguiente:

"Artículo 53. Procedimiento:

(...)

6. **Constitución y Registro:** Dentro del plazo establecido en la resolución que autorice la constitución de la entidad deberá elevarse a escritura pública el proyecto de estatutos sociales e inscribirse de conformidad con la ley. Tratándose de sucursales de bancos o compañías de seguros del exterior, se deberá dar cumplimiento a lo previsto en el Código de Comercio para la constitución de sucursales de sociedades extranjeras.

La entidad adquirirá existencia legal a partir del otorgamiento de la escritura pública correspondiente o, en el caso de las sucursales, a partir de la protocolización de los documentos mencionados en el literal a) del numeral 3 del presente artículo, aunque sólo podrá desarrollar actividades distintas de las relacionadas con su organización una vez obtenga el certificado de autorización.

PARÁGRAFO. La entidad, cualquiera sea su naturaleza, deberá efectuar la inscripción de la escritura de constitución en el registro mercantil. Para todas las entidades, exceptuando las sucursales de bancos o compañías de seguros del exterior, esta constitución deberá efectuarse en la forma establecida para las sociedades anónimas, sin perjuicio de la inscripción de todos los demás actos, libros y documentos en relación con los cuales se le exija a dichas sociedades tal formalidad." (Negrilla fuera del original).

Dicho esto, para este Ministerio no es claro cómo operaría el registro mercantil para las cooperativas financieras, teniendo en cuenta que actualmente el registro de la economía solidaria se encuentra agrupado en el RUES, el cual es administrado por las Cámaras de Comercio.

Finalmente, en las conclusiones de la exposición de motivos se menciona que "Desde el año 1995 las entidades pertenecientes a la economía solidaria están obligadas a pagar la inscripción y los certificados de existencia en las cámaras de comercio para ser reconocidas como entidades. Están obligadas a pagar sin recibir ningún beneficio y además que los funcionarios de las cámaras de comercio no cuentan en muchos casos con el conocimiento de la filosofía y objetivos de la economía solidaria".

Frente a este particular, esta Cartera no encuentra que lo afirmado tenga por soporte un estudio serio y técnico que permita llegar a dicha conclusión. Lo que sí es cierto es que actualmente las Cámaras de

⁴ Decreto 663 de 1993 "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración".

⁵ "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones"

Comercio son las entidades que tienen a cargo el registro de las actividades que se pretenden llevar a cabo por unos nuevos organismos, frente a lo cual, antes que continuar con esta propuesta, bien podría abordarse la preocupación a través de un trabajo mancomunado de los entes gremiales solidarios, las autoridades del sector y las Cámaras de Comercio y Confecámaras.

En suma, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ

Viceministro Técnico

DFCM/GAEC/APPCC

VT/URF

UJ-262/18



Con Copia a:

H.R. Olga Lucía Velázquez Nieto – Autora

H.R. Germán Bernardo Carlosama López – Ponente

Dr. Víctor Raúl Yepes Flórez, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.