



**AVANCES E IMPACTO EN EL SECTOR FINANCIERO Y COOPERATIVO DE LA
LEY 1527 DE 2012 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO
GENERAL PARA LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES”**

PAULA FERNANDA CAMARGO CASAS

DAVID MAURICIO MUÑOZ SÁNCHEZ

MARGARITA MARÍA PACHÓN MORALES

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
ESPECIALIZACION EN DERECHO COMERCIAL
BOGOTÁ D.C.
AGOSTO DE 2013**



**AVANCES E IMPACTO EN EL SECTOR FINANCIERO Y COOPERATIVO DE LA
LEY 1527 DE 2012 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO
GENERAL PARA LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES”**

**PAULA FERNANDA CAMARGO CASAS
DAVID MAURICIO MUÑOZ SÁNCHEZ
MARGARITA MARÍA PACHÓN MORALES**

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de Especialista en
Derecho Comercial**

Director: Dr. Javier Mauricio Simmonds Zúñiga

**Abogado especialista en Derecho Contractual y Derecho Laboral y
Seguridad Social**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
ESPECIALIZACION EN DERECHO COMERCIAL
BOGOTÁ D.C.
AGOSTO DE 2013**



NOTA DE ADVERTENCIA

“LA UNIVERSIDAD NO SE HACE RESPONSABLE POR LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR SUS ALUMNOS EN SUS TRABAJOS DE TESIS. SOLO VELARÁ POR QUE NO SE PUBLIQUE NADA CONTRARIO AL DOGMA Y A LA MORAL CATÓLICA Y POR QUE LAS TESIS NO CONTENGAN ATAQUES PERSONALES CONTRA PERSONA ALGUNA, ANTES BIEN SE VEA EN ELLAS EL ANHELO DE BUSCAR LA VERDAD Y LA JUSTICIA”.



*A Dios por permitirnos lograr nuestros objetivos y
demostrarnos que más que los conocimientos,
es la rectitud de la conciencia lo que
nos hace grandes.*



*“El problema de fondo, sin duda, está ligado con el desarrollo de sociedades cada vez más fundadas en la obtención de resultados económicos en las cuales la distancia entre la moral y el derecho se hace más profunda y lejana. Si es necesario crecer, si hay que incrementar indefinida y permanentemente las utilidades, si hay que mantener las posiciones en el ranking, si el responsable de la gestión depende en su carrera y en su remuneración de obtener los mejores resultados, ¿quién vela y se pregunta por saber si con su actitud y las decisiones que toma se daña a alguien? ¿Por qué mortificarse con los imperativos de los filósofos griegos que invitaban a hacer el bien como fuente segura e insustituible de la felicidad? No por el reconocimiento o la gratitud de nadie, no para obtener una contraprestación, no, por la simple satisfacción de actuar en forma correcta. Lamentablemente, en el mundo de los negocios el mandato romano del honeste vivere que llevaba implícita la buena conducta, parece haberse sustituido hace mucho tiempo por el de “vivir enriqueciéndose”. Y cuando esos negocios se gestionan por personas deshonestas, la obtención de la riqueza se persigue sin importar cómo ni de qué manera”.*¹

¹ Conferencia “Ética y fideicomiso” dictada en Asunción, en el marco del Congreso Latinoamericano de Fideicomiso – COLAFI- en octubre de 2012. Citada en: *UNA RESPUESTA ACADÉMICA A LA CRISIS GENERADA POR INTERBOLSA*. Palabras pronunciadas por Sergio Rodríguez Azuero el 21 de febrero de 2013, en la clausura del congreso bienal “Retos y oportunidades del mercado financiero colombiano en el siglo XXI”, organizado por la Universidad Javeriana y la cátedra Bancolombia (en línea) disponible en: <http://rodriguezazuero.com/documentos/publicaciones/respuestaAcademicaINTERBOLSA.pdf>



CONTENIDO

PÁG.

<u>OBJETIVOS</u>	<u>14</u>
<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>15</u>
<u>TÍTULO I. DEL SECTOR FINANCIERO Y SOLIDARIO.</u>	<u>17</u>
<u>CAPITULO PRIMERO. APROXIMACIÓN AL SECTOR FINANCIERO</u>	<u>17</u>
<u>1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO</u>	<u>17</u>
<u>2. MARCO NORMATIVO</u>	<u>36</u>
<u>CAPITULO SEGUNDO. APROXIMACIÓN AL SECTOR SOLIDARIO</u>	<u>38</u>
<u>1. ESTRUCTURA DEL SECTOR SOLIDARIO EN COLOMBIA</u>	<u>43</u>
<u>2. MARCO NORMATIVO</u>	<u>54</u>
<u>TITULO II. APROXIMACIÓN DINÁMICA A LOS PATRONES DE AHORRO Y CRÉDITO</u>	<u>56</u>
<u>CAPÍTULO PRIMERO. AHORRO Y CRÉDITO.</u>	<u>56</u>
<u>1. CARACTERIZACIÓN AHORRO Y CRÉDITO.</u>	<u>56</u>
<u>2. TIPOLOGÍA DE CRÉDITOS.</u>	<u>59</u>
<u>CAPÍTULO SEGUNDO. DE LOS CRÉDITOS DE CONSUMO EN PARTICULAR.</u>	<u>61</u>
<u>TÍTULO III. LA LIBRANZA.</u>	<u>64</u>
<u>1. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y TRÁMITES LEGISLATIVOS PREVIOS A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1527 DE 2012.</u>	<u>64</u>
<u>2. MARCO CONCEPTUAL DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.</u>	<u>79</u>
<u>3. ELEMENTOS DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.</u>	<u>85</u>
<u>4. MARCO NORMATIVO ACTUAL DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.</u>	<u>87</u>
<u>5. APORTES JURISPRUDENCIALES.</u>	<u>102</u>



<u>5.1. SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD C – 015 DE 2013</u>	<u>102</u>
<u>5.2. SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD C – 085 DE 2013</u>	<u>108</u>
<u>6. CONCEPTOS DE LOS ENTES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.</u>	<u>109</u>
<u>6.1. SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA</u>	<u>109</u>
<u>6.2. SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA</u>	<u>113</u>
<u>6.3. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES</u>	<u>116</u>
<u>7. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.</u>	<u>123</u>
<u>8. COMPORTAMIENTO ACTUAL EN EL MERCADO FINANCIERO Y COOPERATIVO. DATOS Y ESTADÍSTICAS.</u>	<u>130</u>
<u>CONCLUSIONES</u>	<u>138</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>140</u>



OBJETIVOS

1. GENERAL:

- Analizar desde el ámbito jurídico las disposiciones de la Ley 1527 de 2012 “*Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones*” y las implicaciones que la misma conlleva en el Sector Financiero y Cooperativo del país.

2. ESPECÍFICOS:

- 2.1. Establecer el marco conceptual del crédito de libranza desde el enfoque del derecho financiero y su manejo en el sector cooperativo.
- 2.2. Examinar y determinar los principales cambios que operaron en la materia *sub examine* a razón de la expedición de la Ley 1527 de 2012 “*Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones*”, en especial lo referente al Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza.
- 2.3. Determinar los principales aciertos, alcances, objetivos y retos que el crédito de libranza comporta a la luz de la normatividad actual.



INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Ley 1527 de 2012, el Congreso de la República estableció un marco general para el régimen de libranza o descuento directo, ampliando de esta manera la posibilidad de utilización de esta modalidad de crédito a personas diferentes a las contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 1429 de 2010 y en el artículo 142 de la Ley 79 de 1988, ya que mediante la “nueva ley de libranzas”, no solo el asalariado y el pensionado pueden autorizar a su empleador o entidad pensionadora que le efectúe descuento de créditos a través del contrato de libranza, sino que en un término más amplio, la Ley 1527 de 2012 acuña el término pagador e incluye entre los sujetos beneficiarios del descuento por libranza a los contratistas (*trabajadores independientes que trabajan a través de contratos de prestación de servicios personales*).

En este orden de ideas, la citada Ley define todos los sujetos que participan del contrato de libranza, señalando como término genérico el del “pagador”, quien es el encargado de efectuar los descuentos de la nómina o contrato de prestación de servicios del trabajador (*dependiente o independiente*) o del pensionado, siempre que una “entidad operadora”, autorizada y constituida en su objeto social para ello, se lo solicite. Dicha entidad operadora debe estar incluida en el Registro Único de Operadores de Libranza que manejará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la norma se establece también, que las empresas del sector financiero y solidario autorizadas para solicitar a los pagadores descuentos por libranza, serán vigilados por la Superintendencia de Sociedades y a renglón seguido, se indicó la manera como ha de surtirse dicha vigilancia cuando se trate de las personas que sometan las operaciones de libranza con cargo a recursos propios, a fin de establecer el origen transparente de esos dineros, mecanismo que blinda a la ley de vacíos que pudieran presentarse y comportar de alguna manera responsabilidades de tipo civil o penal.

Así mismo, la ley 1527 de 2012 excluyó de su ámbito de aplicación a las cooperativas de trabajo asociado y a los asociados de las mismas, por lo cual ha recibido críticas de las mismas, críticas valga aducir no serán desarrolladas en el presente trabajo, por cuanto con este se pretende dar a conocer y explicar las implicaciones de la aplicación de la nueva ley, mas no las consecuencias o posibles consecuencias de no estar bajo su ámbito.

Aunado a lo anterior, se definió un marco general de responsabilidades a los sujetos señalados por la norma, consistente en un amplio espectro de información a las partes, lo cual implica brindarles acceso a las condiciones de los descuentos



realizados, así como de las prohibiciones tendientes a evitar el cobro de valores adicionales a los permitidos como contraprestación al servicio. Igualmente, se fijaron unos términos para poder transferir los recursos que por salario u otras erogaciones deben entregar los empleadores o pagadores a las entidades operadoras, so pena de hacerse solidariamente responsables junto con el deudor del pago del crédito.

La Ley 1527 de 2012 incluye también novedades en cuanto a la potestad del trabajador de escoger la institución financiera que desea para el pago de su nómina sin importar que dicha institución no hubiere celebrado convenio con el pagador para este fin. De igual forma, se dispone implementar un mecanismo de promoción y divulgación de la ley, la cual debe ser conocida por los sujetos beneficiarios de este sistema de descuento, en lo que respecta a sus ventajas, desventajas y requisitos para poder optar a él, así como la manera de diligenciar la correspondiente solicitud de autorización de descuento y los beneficios que esta modalidad crediticia permite tanto al trabajador o pensionado como a la entidad operadora.

Así las cosas, el desarrollo de la Ley 1527 de 2012 apenas se está llevando a cabo por parte de la Administración Pública, pero la misma ya cuenta en su haber, con una decisión constitucional desfavorable, contenida en la Sentencia C-015 de fecha 23 de enero de 2013, M. P., Dr. Mauricio González Cuervo, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 15 de la Ley, por encontrar que en su formación se incurrió en violación al principio de unidad de materia, en tanto se refiere a la derogatoria de normas relativas a: *“i) prohibiciones a las sociedades comisionistas de bolsa y sus administradores; (ii) al régimen tributario y contable aplicable a los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra y (iii) al régimen tributario de los contratos de arrendamiento financiero o leasing para proyectos de infraestructura”* razón por la cual la Corte ordenó su exclusión de ese cuerpo normativo, ya que el citado artículo no tiene ninguna coherencia con el objeto de la Ley.

Es claro que pese a que la Ley 1527 de 2012 ya fue reglamentada parcialmente mediante el Decreto 1881 de 2012, en lo referente a la creación del Registro Único de Operadores de libranza, seguramente continuarán surgiendo retos al ejecutivo para lograr dinamizar y vigilar adecuadamente la cartera que se coloque por las entidades operadoras, por ello la importancia de esta investigación, que permitirá a los estudiosos del derecho conocer de primera mano los antecedentes de la ley, la naturaleza del contrato de libranza y su aplicación por parte de los pagadores y entidades operadoras, con la vigilancia y control del gobierno colombiano.



TÍTULO I DEL SECTOR FINANCIERO Y SOLIDARIO

CAPITULO PRIMERO APROXIMACIÓN AL SECTOR FINANCIERO

1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO.

A fin de abordar integralmente el estudio del crédito de libranza a la luz de la Ley 1527 de 2012, se hace necesario establecer una primera aproximación a la estructura y normatividad propia del Sistema Financiero Colombiano; sin que la misma implique un análisis pormenorizado del citado Sistema, como quiera que ello desbordaría los objetivos generales y específicos del presente trabajo.

Así, antes de presentar la estructura prevista en el actual Estatuto Orgánico del Sistema Financiero², es imperativo referirse al artículo 371 de la Constitución Política de Colombia en el cual se le otorgan las funciones de Banca Central al Banco de la República, entidad que se erige como la máxima autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Dentro de sus funciones básicas se encuentran: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas las ejerce en coordinación con la política económica general.

El Banco de la República surgió en 1923, como resultado de las medidas adoptadas por el legislador en 1922 (año mismo en el que se precipitó una crisis económica como resultado de los efectos de la Primera Guerra Mundial) que condujeron a la expedición por parte del Congreso de la República de un conjunto de normas *“con el fin de contratar una misión de expertos extranjeros que asesoraran al país en la organización de la estructura monetaria y bancaria”*³.

² Decreto 663 de 1993. "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"

³Banco de la República de Colombia. *Introducción al Caso Económico; El Caso Colombiano*. Siglo del Hombre Editores. 3da edición. Bogotá D.C. 1998.. Pág. No. 164



Fruto de lo anterior, llegó a Colombia Edwin Walter Kemmerer, cuya *“labor no fue de total innovación sino que condujo al ordenamiento y la aclaración de lo aprovechable de las leyes dictadas el año anterior como base para la elaboración del estatuto orgánico del Banco de la República”*⁴. Aquella labor culminó con la expedición de la Ley 25 de 1923, la cual *“autorizó la creación del Banco de la República”*⁵

Finalmente, debe señalarse que a pesar de que el Banco de la República es una institución autónoma e independiente, se encuentra sometida a inspección, vigilancia y control, la cual es ejercida por el Presidente de la República, quien a su vez, en virtud de la facultad de la delegación traslada estas funciones a la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 4327 de 2005 en concordancia con la Ley 964 de 2005. De igual forma, la soberanía monetaria es ejercida por el Congreso de la República⁶.

1.1. Estructura General del Sistema Financiero y Asegurador.

De conformidad con el artículo 90 de la Ley 45 de 1990 y el artículo 1 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993 y sus normas complementarias y modificatorias, se tiene que el sistema financiero y asegurador se encuentra conformado de la siguiente manera:

- a. Establecimientos de crédito.
- b. Sociedades de servicios financieros.
- c. Sociedades de capitalización.
- d. Entidades aseguradoras.
- e. Intermediarios de seguros y reaseguros

a. Establecimientos de Crédito

Los establecimientos de crédito son *“todas aquellas instituciones financieras cuya función principal consiste en captar en moneda legal recursos del público en*

⁴ Ibídem. Pág. No. 165

⁵ Ibídem. Pág. No. 165

⁶ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: “13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas”.*



depósitos –a la vista o a término- para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito”⁷.

Dentro de los establecimientos de crédito, el numeral 1° del artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero concibe las siguientes clases de instituciones financieras:

Instituciones Financieras	Definición
Establecimientos bancarios	Son establecimientos bancarios las instituciones financieras que tienen por función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito ⁸ .
Corporaciones Financieras	Son corporaciones financieras aquellas instituciones que tienen por función principal la captación de recursos a término, a través de depósitos o de instrumentos de deuda a plazo, con el fin de realizar operaciones activas de crédito y efectuar inversiones, con el objeto primordial de fomentar o promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas en los sectores que establezcan las normas que regulan su actividad ⁹ .
Corporaciones de Ahorro y Vivienda	Según la modificación prevista por el artículo 13 de la Ley 510 de 1999, son corporaciones de ahorro y vivienda aquellas instituciones que tienen por función principal la captación de recursos para realizar primordialmente operaciones activas de crédito hipotecario de largo plazo ¹⁰ .

⁷ GAVIRIA CADAVID, Fernando. *Moneda, Banca y Teoría Monetaria*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Editorial Génesis Ltda. Bogotá D.C. 2003. Pág. No. 99.

⁸ Decreto 663 de 1993. Artículo 2 Numeral 2.

⁹ Decreto 663 de 1993. Artículo 2 Numeral 3.

¹⁰ Decreto 663 de 1993. Artículo 2 Numeral 4.

	<p>Fueron inicialmente consideradas como Corporaciones de Ahorro y Vivienda por la Ley 45 de 1990, pero adoptaron su nueva denominación según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 546 de 1999, al darse la conversión de corporaciones de ahorro y vivienda en Bancos Comerciales.</p>
<p>Compañías de financiamiento comercial</p>	<p>Según la modificación prevista por el artículo 16 de la Ley 510 de 1999, son compañías de financiamiento comercial las instituciones que tienen por función principal captar recursos a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito para facilitar la comercialización de bienes y servicios, y realizar operaciones de arrendamiento financiero o leasing¹¹.</p> <p>Fueron inicialmente denominadas, bajo la Ley 45 de 1990, como Compañías de Financiamiento Comercial, pero en virtud del artículo 25 de la Ley 1328 de 2009, pasaron a denominarse simplemente “Compañías de Financiamiento”¹².</p>
<p>Cooperativas Financieras</p>	<p>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 1988; las operaciones que las mismas realicen se regirán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables¹³.</p>

¹¹ Decreto 663 de 1993. Artículo 2 Numeral 5.

¹² El artículo 25 de la Ley 1328 de 2009, publicada en el Diario Oficial No. 47.411 de 15 de junio de 2009, dispone: *“A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las compañías de financiamiento comercial pasarán a denominarse “Compañías de Financiamiento” y todas las disposiciones vigentes referidas a aquellas, incluidas las previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se entenderán referidas a estas.”*

¹³ Decreto 663 de 1993. Artículo 2 Numeral 6.



b. Sociedades de Servicios Financieros

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en el numeral 1° del artículo 3, ha catalogado como Sociedades de Servicios Financieros a las sociedades fiduciarias, los almacenes generales de depósito, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, y las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales. Igualmente, el legislador en el numeral 2° del artículo en cita, ha dispuesto expresamente que las Sociedades de Servicios Financieros tienen el carácter de instituciones financieras.

- Sociedades Fiduciarias.

El hablar de las sociedades fiduciarias obliga necesariamente a hacer referencia al Código de Comercio, el cual, al interior de su artículo 1226 ha dispuesto: *“La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o mas bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario”.*

Sin embargo, y valga hacer la aclaración, el artículo citado no arroja una definición de lo que constituye la sociedad fiduciaria sino el objeto que ésta desarrolla. Entiéndase pues que la sociedad fiduciaria es la que se encarga de llevar a cabo el objeto por el cual se celebra un contrato de fiducia, siendo estos los de administración o enajenación de los bienes que se le han transferido y confiado por parte de una persona denominada fiduciante, y para que el fruto de los actos de administración o enajenación sea entregado al mismo fiduciante o a un tercero especificado por este, quienes gozan de la calidad de beneficiarios.

Así las cosas, aquellas catalogadas como sociedades fiduciarias, son quienes, de conformidad con el Código de Comercio, están especialmente autorizadas por la Superintendencia Financiera¹⁴, para el desarrollo de dicha actividad y, aunque la misma norma disponía que los Establecimientos de Crédito también podían llevar a cabo la prestación de servicios fiduciarios, por expresa disposición del artículo 6° de la Ley 45 de 1990, a estos últimos se les ha privado de tales atribuciones.

¹⁴ El Código de Comercio artículo 1226 Párrafo tercero, originalmente ha dispuesto “especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria”, Superintendencia que por fruto de la fusión dio paso a la Superintendencia Financiera.



Empero, ello no obsta el hecho de que las sociedades fiduciarias lleguen a celebrar con los establecimientos de crédito contratos para la utilización de su red de oficinas, para llevar a cabo las operaciones de recaudo, recepción, pago, enajenación y entrega de toda clase de bienes muebles e inmuebles necesarias para el desarrollo de los negocios propios de su actividad, en los casos y bajo las condiciones que le fije el reglamento y siempre que a través de estas operaciones no puedan realizarse, directa o indirectamente, las actividades fiduciarias no autorizadas a los establecimientos de crédito¹⁵.

Las sociedades fiduciarias deben ser constituidas bajo la modalidad de sociedades anónimas y se encuentran sometidas a los grados de inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, al igual que todas aquellas que tengan la calidad de instituciones financieras, numeral 1 del artículo 53 de Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo 66 de la Ley 1328 de 2009, el cual ha dispuesto: *“Las entidades que, conforme al presente Estatuto, deban quedar sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia se constituirán bajo la forma de sociedades anónimas mercantiles o de asociaciones cooperativas, con excepción de los bancos y compañías de seguros del exterior que operen en el país por medio de sucursales, las cuales podrán operar bajo la forma jurídica que tengan”*. Estas además *“gestionan y cumplen de forma profesional los encargos que le encomiendan sus clientes, en la forma en que estos o la ley le señalen”*.

Dicha inspección y vigilancia es permanente y *“se ejerce tanto en relación con la sociedad fiduciaria misma, como en relación con los pagos que esta realiza”*¹⁶.

Las operaciones autorizadas que pueden desempeñar las sociedades fiduciarias en desarrollo de su objeto social consisten en:

- a. Tener la calidad de fiduciarios,
- b. Celebrar encargos fiduciarios que tengan por objeto la realización de inversiones, la administración de bienes o la ejecución de actividades relacionadas con el otorgamiento de garantías por terceros para asegurar el cumplimiento de obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías y la realización de las mismas.
- c. Obrar como agente de transferencia y registro de valores;

¹⁵ Ley 45 de 1990 artículo 6°, parágrafo primero.

¹⁶ BAENA TORO, Diego y otros. *Sistema Financiero Colombiano*, ECOE. Ediciones Bogotá D.C. 2008 Pág No.120.



- d. Obrar como representante de tenedores de bonos;
- e. Obrar, en los casos en que sea procedente con arreglo a la ley, como síndico, curador de bienes o como depositario de sumas consignadas en cualquier juzgado, por orden de autoridad judicial competente o por determinación de las personas que tengan facultad legal para designarlas con tal fin;
- f. Prestar servicios de asesoría financiera;
- g. Emitir bonos actuando por cuenta de una fiducia mercantil constituida por un número plural de sociedades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º, del Decreto 1026 de 1990 y demás normas que lo adicionen o modifiquen. Igualmente, dichas entidades podrán emitir bonos por cuenta de dos o más empresas, siempre y cuando un establecimiento de crédito se constituya en avalista o deudor solidario del empréstito y se confiera a la entidad fiduciaria la administración de la emisión;
- h. Administrar fondos de pensiones de jubilación e invalidez, previa autorización de la Superintendencia Bancaria, la cual se podrá otorgar cuando la sociedad acredite capacidad técnica de acuerdo con la naturaleza del fondo que se pretende administrar y;
- i. Celebrar contratos de administración fiduciaria de la cartera y de las acreencias de las entidades financieras que han sido objeto de toma de posesión para liquidación¹⁷.

Resta señalar para efectos del presente estudio, que los *“productos fiduciarios más conocidos en el mercado nacional son”*¹⁸:

“a) la fiducia de inversión, donde se encuentran los diferentes fondos (comunes ordinarios y comunes especiales)

b) la fiducia de administración, con modalidades como la fiducia en garantía, la fiducia de administración, (...) y titularización de bienes muebles.

*c) la fiducia inmobiliaria, que incluye la titularización de muebles o proyectos de construcción, así como la tradicional administración de muebles.”*¹⁹

¹⁷ Decreto 663 de 1993, artículo 29.

¹⁸ BAENA TORO, Op. Cit., Pág No. 106.

¹⁹ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura económica colombiana. Editorial MC GRAW HILL. 8º edición, Santafé de Bogotá, 1991 Pág No. 339.



- Almacenes Generales de Depósito.

Al igual que las sociedades fiduciarias, podemos encontrar el sustento de estas sociedades de servicios financieros en el Código de Comercio, el cual al interior del artículo 1180 regula el depósito que se lleva a cabo en estos almacenes, bajo el siguiente tenor:

“El depósito en almacenes generales podrá versar sobre mercancías y productos individualmente especificados; sobre mercancías y productos genéricamente designados, siempre que sean de una calidad homogénea, aceptada y usada en el comercio; sobre mercancías y productos en proceso de transformación o de beneficio; y sobre mercancías y productos que se hallen en tránsito por haber sido remitidos a los almacenes en la forma acostumbrada en el comercio”.

No obstante lo anterior, los Almacenes Generales de Depósito *“fueron creados por la Ley 20 de 1921, como institución de Crédito y su objeto fue claramente enmarcado por el artículo 1° del Decreto Legislativo 356 de 1957”.*²⁰

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el objeto de los Almacenes Generales de Depósito consiste en el depósito, la conservación y custodia, el manejo y distribución, la compra y venta por cuenta de sus clientes de mercancías y de productos de procedencia nacional o extranjera²¹.

En virtud del desarrollo de un depósito de mercancías en un Almacén General de Depósito, este último a solicitud de su cliente se obliga a expedir los denominados certificados de depósito de mercancías y bonos de prenda. Instrumentos que tiene la calidad de títulos valores negociables mediante endoso e idóneos para acreditar el depósito y respectiva propiedad de las mercancías y productos, como también dejar entrever si sobre dichos bienes se ha constituido o no garantías para el respaldo de otras obligaciones.

De acuerdo con el numeral 5° del artículo 33 de EOSF, los Almacenes Generales de Depósito podrán otorgar crédito directo a sus clientes o gestionarlo por cuenta de éstos, para suplir los gastos que se produzcan con ocasión de la prestación de sus servicios o los relacionados con estos, sin que los mismos entren a formar parte de tarifas de almacenamiento. En todo caso, el crédito otorgado por el almacén no puede sobrepasar el treinta por ciento (30%) del valor de la respectiva mercancía, la cual se mantendrá depositada guardando siempre el porcentaje citado en relación con el monto o saldo del crédito pendiente.

²⁰ GAVIRIA CADAVID, Fernando. *Moneda, Banca y Teoría Monetaria*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Editorial Génesis Ltda. Bogotá D.C. 2003, Pág No. 126.

²¹ Decreto 663 de 193, artículo 33.



En palabras de Gilberto Arango Londoño²², los almacenes generales de depósito son, por consiguiente, instituciones auxiliares de crédito y cumplen una labor complementaria al sistema bancario, pues los bonos de prenda o la constitución de garantías sirven como instrumento de obtención de crédito cuando estos son descontados por el sistema bancario.

A los almacenes Generales de Depósito la ley les ha permitido efectuar tan solo dos tipos de inversión, las inversiones en activos fijos y las inversiones de capital. Las primeras hacen referencia a que los almacenes general del depósito tan solo podrán poseer en propiedad aquellos inmuebles que sean necesarios para el logro adecuado de sus fines y de su objeto social, v. gr., los muebles e inmuebles que se vean obligados a recibir por cuenta de obligaciones constituidas a su favor; los valores que deban adquirir conforme a sus disposiciones legales y el equipo necesario para el funcionamiento y para prestar un adecuado servicio, entre otros.

Y respecto a las inversiones de capital, la ley ha señalado que en adición a las inversiones de capital, los almacenes generales de depósito podrán poseer acciones en sociedades de transporte de carga, portuarias, operadoras portuarias, operadoras aeroportuarias, terminales de carga, comercializadoras, de agenciamiento de carga o de agenciamiento marítimo, siempre que tengan por objeto exclusivo una cualquiera o varias de las actividades antes señaladas. Pero en todo caso no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su patrimonio técnico y siempre que detente autorización previa por parte de la Superintendencia Financiera.

- Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías

Con la Ley 50 de 1990 se *“creo un nuevo régimen de liquidación de cesantías para los trabajadores del sector privado, según el cual el 31 de Diciembre de cada año se liquidará la cesantía más un interés del 12%, sin que el contrato de trabajo termine, obligando al empleador a consignarla antes del 15 de Febrero del año siguiente a la liquidación, en la cuenta individual del trabajador”*²³, consignación debe hacerse efectiva en los fondos de cesantías al que se encuentre afiliado el trabajador.

La reglamentación de la sociedades que administran tales recursos se hizo efectiva a través de los decretos 1063 y 1176 de 1991.

²² ARANGO LONDOÑO, Gilberto. *Estructura económica colombiana*. Editorial MC GRAW HILL. 10ª edición. Bogotá D.C., 2005 Pág No. 409.

²³ *Ibidem*. Pág No. 410 – 411.



Constituye un fondo de pensiones “el conjunto de bienes resultantes de los aportes de los partícipes y patrocinadores del mismo y sus rendimientos, para cumplir uno o varios planes de pensiones de jubilación e invalidez”²⁴.

El objeto exclusivo de estas instituciones financieras está destinado a la administración y manejo de los Fondos de Cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. Sin embargo, estos fondos también están facultados para administrar fondos de pensiones autorizados por la Ley, tal como lo dispone el artículo 30 del Decreto 663 de 1993.

De acuerdo al Decreto 1063 de 1993²⁵, los fondos de cesantías deben obtener sus recursos de: a) Las sumas que por concepto de auxilio de cesantía sean aportadas de conformidad con lo previsto en la legislación laboral; b) Las sumas entregadas como aportes voluntarios por los afiliados independientes; c) Los intereses, dividendos o cualquier otro ingreso generado por los activos que integran el Fondo; d) El producto de las operaciones de venta de activos, así como los créditos que puedan obtenerse; e) Cualquier otro ingreso que resulte a favor del Fondo. Adicionalmente están en la obligación de garantizar una rentabilidad mínima, la cual no puede ser inferior a la tasa efectiva promedio de captación de los bancos y corporaciones financieras para la expedición de certificados de depósito a término con un plazo de 90 días (DTF), la cual será certificada para cada período por el Banco de la República. En caso que no pueda garantizar dicha rentabilidad mínima la Administradora deberá responder con su propio patrimonio, directamente o a través de la reserva de estabilización de rendimientos que se constituirá como parte del mismo, en un término no mayor a cinco días.

En caso tal que el patrimonio del Fondo no resultare suficiente, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras completará la diferencia, al cual deberá estar inscrito de conformidad a las normas imperantes en la materia.

Por otro lado, mediante la expedición de la Ley 100 de 1993, se da camino a la creación de las sociedades administradoras de fondos de pensión, “con lo cual se permitió al sector privado aunque en clara desventaja frente al instituto del seguro social, participar en el mercado de pensiones bajo la modalidad de cuenta de capitalización individual”²⁶.

²⁴ BAENA TORO, Diego y otros. *Sistema Financiero Colombiano*, ECOE. Ediciones Bogotá D.C. 2008 Pág No.123.

²⁵ Ver artículos 12, 16, 18 y 19 del Decreto.

²⁶ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. *Estructura económica colombiana*. Editorial MC GRAW HILL. 10ª edición. Bogotá D.C., 2005 Pág No. 411.



La resolución 275 de 2001 modificada por las resoluciones 598 y 625 de 2011, dispuso que los recursos de los fondos de pensiones solo pueden ser destinados a adquirir valores emitidos por personas jurídicas que hayan adoptado código de buen gobierno u hayan adecuado sus estatutos a las resoluciones mencionadas, exceptuando de esta obligación a la nación²⁷.

Bajo la modalidad de ahorro individual, “cada afiliado ahorra para sí mismo, a lo largo de su vida productiva, sin tener que esperar a que el Estado, a través del ISS, le pague la pensión, si es que existen las respectivas reservas”²⁸.

Estas instituciones administran tanto los fondos obligatorios como los privados. Los primeros, “como su nombre lo indica, reciben los aportes de ley, tanto de empleados como de empleadores. Los recursos así captados no pueden ser retirados por sus aportantes sino hasta definir su jubilación”²⁹. Los segundos, “son conformados por los aportes extralegales, que ofrecen al ahorrador la ventaja de que disminuyen la base de su retención en la fuente y también la de que los rendimientos son exentos de gravamen a la renta.”³⁰

- Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales

Esta modalidad de institución fue incorporada por el artículo 35 de la Ley 1328 de 2009. Las Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales son aquellas que entraron a sustituir a las casas de cambios, en virtud a lo dispuesto por el artículo 34 ibídem, el cual dispuso la modificación de la naturaleza y denominación de las casas de cambio, y que fuera reglamentado por el Decreto 4601 de 2009.

Son pues las Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales, personas jurídicas organizadas con arreglo a las disposiciones del presente decreto, cuyo objeto social sea realizar las operaciones de pagos, recaudos, giros y transferencias nacionales en moneda nacional, así como actuar como corresponsales no bancarios, de conformidad con lo señalado en el artículo 34 de la Ley 1328 de 2009³¹.

Para todos los efectos de estas instituciones, les son aplicables las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en tanto sea posible. Igualmente se

²⁷ BAENA TORO, Diego y otros. *Sistema Financiero Colombiano*, ECOE. Ediciones Bogotá D.C. 2008 Pág No.125.

²⁸ ARANGO LONDOÑO, Gilberto, Op. Cit., pág. 411

²⁹ Ibídem.

³⁰ Ibídem.

³¹ Decreto 4601 de 2009, artículo 1°



eleva a las mismas al rango de intermediarios del mercado cambiario y por lo tanto podrán realizar las operaciones autorizadas bajo el régimen cambiario que para el efecto determine la Junta Directiva del Banco de la República consignadas al interior de la Resolución Externa 8 del 2000 en su artículo 59, igualmente por mandato expreso del Decreto 4601 de 2009, deberán tener la forma de sociedades anónimas.

Dentro de las operaciones de cambio permitidas a las Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales encontramos:

- a. Envío o recepción de giros en moneda extranjera correspondientes a operaciones de importaciones, exportaciones, inversión extranjera, inversión colombiana en el exterior.
- b. Compra y venta de divisas que correspondan a operaciones de importación y exportación de bienes, de inversiones de capital en el exterior y de inversiones colombianas en el exterior.
- c. Manejo y administración de sistemas de tarjetas de crédito y de débito internacionales, conforme a las operaciones autorizadas a cada clase de entidad.
- d. Compra y venta de divisas a los intermediarios del mercado cambiario y de saldos de cuentas corrientes de compensación.
- e. Envío o recepción de giros y remesas de divisas que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.
- f. Compra y venta de divisas o títulos representativos de las mismas que correspondan a operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.
- g. Realización de inversiones de capital en el exterior de conformidad con las normas aplicables y efectuar inversiones financieras temporales y en activos financieros emitidos por entidades bancarias del exterior distintas de sus filiales y subsidiarias, o en bonos y títulos emitidos por gobiernos extranjeros que permitan otorgar rentabilidad a su liquidez en moneda extranjera. “(...)”

Para efectos del desempeño de sus operaciones, las cuales en términos generales requieren autorización, de acuerdo con el Concepto 2010010498-002 del 31 de marzo de 2010, Superintendencia Financiera expuso:



“Se deben tener en cuenta los dos casos que se pueden presentar:

1. Si se trata de Casas de Cambio legalmente constituidas para la fecha de expedición de la Ley 1328 de 2009, que decidan adoptar la forma de Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales deberán ajustarse a la totalidad de los requerimientos dispuestos por el Decreto 4601 de 2009 y demás normas aplicables.

En relación particular, con las nuevas operaciones autorizadas a este tipo de entidades, se debe señalar que el artículo 7° del Decreto 4601 de 2009 dispone lo siguiente:

“Para que las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales puedan realizar las nuevas operaciones autorizadas en la Ley 1328 de 2009, éstas deberán solicitar autorización previa a la Superintendencia Financiera de Colombia.

“En todo caso, la Superintendencia Financiera de Colombia validará previamente que la sociedad cuente con la infraestructura física, tecnológica y administrativa requerida para la realización de las actividades autorizadas por la Ley 1328 de 2009.”

Así las cosas, de manera adicional a lo señalado en precedencia las (entidades) que, además de desarrollar las actividades que venían desarrollando como Casas de Cambio, deseen adelantar las operaciones autorizadas por la Ley 1328 de 2009, deberán obtener autorización de esta Entidad en los términos señalados por la norma en cita.

2. Si se trata de sociedades que deseen constituirse como de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales, los requisitos se encuentran contenidos en el Decreto 4601 de 2009, el cual señala en su artículo 4° que dichas sociedades se rigen para todos los efectos por las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en tanto les sean aplicables, esto quiere decir que deben constituirse según lo dispuesto en el artículo 53 del EOSF.

Igualmente, deben cumplir con las instrucciones relativas a la gestión de riesgos que expida esta Superintendencia y en su condición de intermediarios del mercado cambiario, están sujetas a las obligaciones y disposiciones que para tal efecto imparta la Junta Directiva del Banco de la República.



Así mismo, deben tener la forma de sociedades anónimas, contar con una plataforma tecnológica y una infraestructura administrativa tal que les permita realizar las operaciones cambiarias y de servicios financieros especiales autorizadas por la ley, con los estándares de seguridad, calidad y eficiencia que para el efecto defina esta Entidad y/o la Junta Directiva del Banco de la República, según corresponda, entre otras”.

Finalmente debe señalarse que “según lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley 1328 de 2009 estas sociedades forman parte de las sociedades de servicios financieros y en consecuencia, tienen el carácter de instituciones financieras sobre las cuales esta Superintendencia ejerce una permanente labor de supervisión y vigilancia”³².

c. Sociedades de Capitalización.

Se originaron con la expedición de la Ley 66 de 1947, que permitió el establecimiento de sociedades cuyo propósito principal debería ser captar capitales mediante títulos de ahorro, con cuotas de pago periódicas y vencimientos preestablecidos.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece en su artículo 36 que estas instituciones tiene por objeto estimular el ahorro mediante la constitución, en cualquier forma, de capitales determinados, a cambio de desembolsos únicos o periódicos, con posibilidad o sin ella de reembolsos anticipados por medio de sorteos. Acto seguido, el artículo 37 ibídem, establece la prohibición para las mismas ofrecer al público, directamente o mediante publicaciones, o en cualquier otra forma, ventajas o condiciones que no estén incluidas en los respectivos títulos del contrato, así como tampoco efectuar rebajas o concesiones de género alguno a cualquier persona o corporación que no sean de carácter general, salvo el pago de los honorarios o comisiones reconocidos por los agentes autorizados de la empresa.

d. Entidades aseguradoras e Intermediarios de seguros y reaseguros

Este ítem nos presenta: 1). Entidades aseguradoras, conformadas estas por las compañías y cooperativas de seguros y las de reaseguros; 2). Intermediarios de seguros, integrados por los corredores, las agencias y los agentes y; 3). Intermediarios de reaseguros, siendo estos los corredores de reaseguros.

³² Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2010010498-002 del 31 de marzo de 2010. Sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales, operaciones autorizadas.



- Entidades aseguradoras

Las compañías y cooperativas de seguros tienen por objeto *“la realización de operaciones de seguro, bajo las modalidades y los ramos facultados expresamente, aparte de aquellas previstas en la Ley con carácter especial. Así mismo podrán efectuar operaciones de reaseguro, en los términos que establezca el Gobierno Nacional”*³³.

“Las compañías de seguros son instituciones financieras especializadas en asumir riesgos de terceros mediante la expedición de pólizas de seguros”³⁴. Puede señalarse que en Colombia se ha dado paso a dos grandes modalidades de compañías de seguros, siendo estas las de Seguros de Vida y las de Seguros Generales.

Estas entidades son consideradas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, dentro de la estructura general, por lo tanto en virtud del artículo 53 ibídem, se encuentran sometidas al control y vigilancia que ejerce la Superintendencia Financiera.

Las compañías reaseguradoras, son un respaldo económico de las compañías de seguros, pues comparten el riesgo en segunda instancia, ya que su objeto consiste en la aceptación o cesión de responsabilidades en reaseguros en nombre y por cuenta de la reaseguradora que ésta representa³⁵.

- Intermediarios de Seguros.

✓ Agentes.

La Ley 45 de 1990 introduce la figura de Agentes de Seguros, definidos estos como “aquellos que por sus propios medios se dedican a la promoción de pólizas de seguros y de títulos capitalización”³⁶

Los agentes pueden ser tanto dependientes como independientes. Aquellos “conocidos también como agentes naturales, se encuentran vinculados a una aseguradora mediante contrato de trabajo, esta sometidos a subordinación y

³³ Decreto 663 de 1993, artículo 38.

³⁴ BAENA TORO, Diego y otros. *Sistema Financiero Colombiano*, ECOE. Ediciones Bogotá D.C. 2008 Pág No.125.

³⁵ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. *Estructura económica colombiana*. Editorial MC GRAW HILL. 10° edición. Bogotá D.C., 2005 Pág No. 149.

³⁶ MONTOYA LONDOÑO, Carlos Alberto. *Manual de Seguros*. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Primera Edición. Bucaramanga (Santander). 2001.



dependencia y sus servicios se deben prestar única y exclusivamente a la compañía en la que trabajan.³⁷

Por otro lado, los agentes independientes, aun realizando las mismas actividades que un agente dependiente, no se encuentran vinculados a compañía aseguradora alguna, y no se pueden pactar, respecto a él, cláusulas de exclusividad que le impidan celebrar contratos con las diferentes compañías aseguradoras del Ramo.

✓ **Agencias de seguros.**

Las agencias de seguros son aquellas que *“representan una o varias compañías de seguros en un territorio determinado o en todo el territorio nacional y tienen como facultades mínimas: recaudar dineros referentes a los contratos o negocios que celebra, inspeccionar riesgos; intervenir salvamentos y; promover la celebración de contratos de seguro por si misma o por medio de agentes colocadores que la compañía mantendrá bajo s dependencia”*³⁸.

Estas agencias pueden ser dirigidas únicamente por *“personas naturales y por sociedades de comercio colectivas, en comandita simple o de responsabilidad limitada”*³⁹ y además su objeto social se centra única y exclusivamente a *ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación a título de intermediarios”*⁴⁰.

✓ **Sociedades Corredoras de Seguros.**

El artículo 1347 del Código de Comercio dispone una definición de sociedades corredoras de seguros, así: *“Son corredores de seguros las empresas constituidas o que se constituyan como sociedades comerciales, colectivas o de responsabilidad limitada, cuyo objeto social sea exclusivamente ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación a título de intermediarios entre el asegurado y el asegurador”*.

- Intermediarios de Reaseguros.

Son intermediarios de reaseguros lo corredores de reaseguros, estos últimos a su vez, son quienes sirven de puente de la compañía aseguradora y reaseguradora para la celebración del contrato de reaseguro.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.



e. Otras Instituciones Financieras

- Instituciones con régimen especial

“Se llaman así a las instituciones que no tiene trato directo con los usuarios de los créditos que son otorgados normalmente a través de líneas especiales. No tratan directamente con los usuarios, sino que hacen las colocaciones de los mismos a través de otras instituciones financieras”⁴¹.

“Su régimen de propiedad es público o estatal en razón a que tiene como finalidad apoyar a aquellos sectores productivos prioritarios de la economía y a los segmentos empresariales que por sus condiciones están limitados para acceder al mercado y requieren de un servicio de fomento especial”⁴².

Podemos encontrar entre estas: Banco Central Hipotecario, Fondo para el Financiamiento del Sector Agrario (FINAGRO), Instituto de Fomento Industrial (IFI) Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), entre otros.

1.2. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN)

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) “se creó por medio de la Ley 117 de 1985 para afrontar la crisis financiera de la década de los ochenta. El fondo se constituyó como uno de los instrumentos de aplicación preventiva para el salvamento de instituciones financieras”⁴³

Es una persona jurídica autónoma de derecho público y de naturaleza única sometida a la vigilancia del Superintendente Bancario, entiéndase hoy Superintendente Financiero, el cual funcionará anexo al Banco de la República, mediante contrato celebrado entre éste y el Gobierno Nacional, en términos similares al que existe para Proexpo, con contabilidades separadas y durante un plazo máximo de cinco años⁴⁴.

El objeto general del Fondo consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios

⁴¹ Ibídem.

⁴² BAENA TORO, Diego y otros. *Sistema Financiero Colombiano*, ECOE. Ediciones Bogotá D.C. 2008 Pág No.125.

⁴³ GAVIRIA CADAVID, Fernando. *Moneda, Banca y Teoría Monetaria*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Editorial Génesis Ltda. Bogotá D.C. 2003, Pág No. 139.

⁴⁴ Ley 117 de 1985 artículo 1°



económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instrucciones financieras.

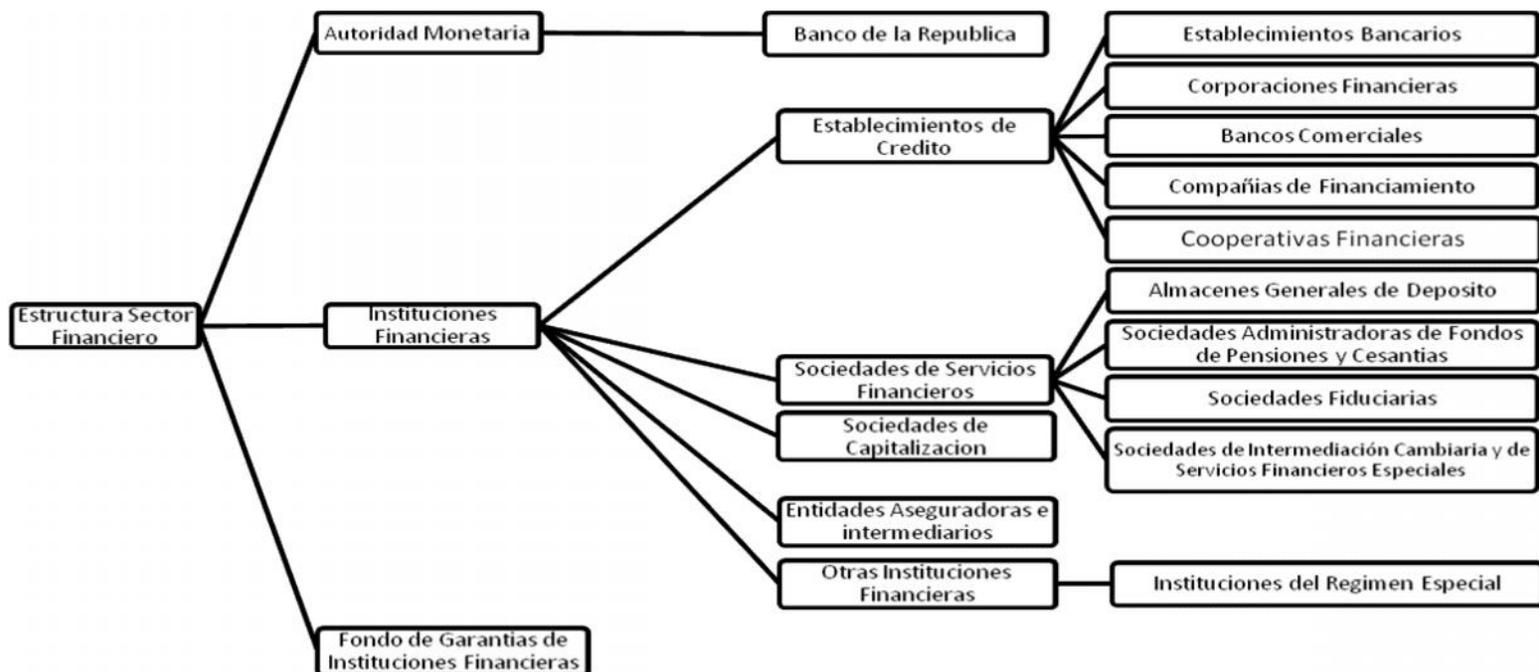
Dentro de este objeto general, el Fondo tendrá las siguientes funciones:

- a) Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas;
- b) Participar transitoriamente en el capital de las instituciones inscritas;
- c) Procurar que las instituciones inscritas tengan medios para otorgar liquidez a los activos financieros a los bienes recibidos en pago;
- d) Organizar y desarrollar el sistema de seguro de depósito y, como complemento de aquel, el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el de financiamiento a los ahorradores de las mismas;
- e) Colaborar con las autoridades en la liquidación de instituciones financieras intervenidas;
- f) Asumir temporalmente la administración de instituciones financieras, para lograr su recuperación económica⁴⁵.

⁴⁵ Ley 117 de 1985 artículo 2°

Estructura del Sistema Financiero Colombiano

Para un mejor entendimiento sobre el tema abordado, se presenta el siguiente esquema:



Fuente: Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁴⁶ y la obra de Fernando Gaviria Cadavid⁴⁷.

⁴⁶ Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Decreto 663 de 1993, Artículos 1 al 5.

⁴⁷ GAVIRIA CADAVID, Fernando. *Moneda, Banca y Teoría Monetaria*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Editorial Génesis Ltda. Bogotá D.C. 2003.



2. MARCO NORMATIVO.

- Leyes:

- Ley 117 de 1985. Por la cual se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se determina su estructura y se dictan otras disposiciones.
- Ley 45 de 1990. Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones.
- Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950, Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 31 de 1992. Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.
- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

- Decretos:

- Decreto 1026 de 1990.
- Decretos 1063 de 1991. Por el cual se expide el régimen de las sociedades administradoras de fondos de cesantía.
- Decreto 1176 de 1991. Por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 98 y el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.
- Decreto 663 de 1993. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.
- Decreto 094 de 2000. Por el cual se establece el régimen de inversiones de entidades aseguradoras y sociedades de capitalización.
- Decreto 4601 de 2009. Por el cual se regulan las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales.

- Resoluciones:

- Resolución 275 de 2001 de la Superintendencia Financiera. Por la cual se establecen los requisitos que deben acreditar las personas jurídicas



públicas y privadas que pretendan ser destinatarias de la inversión de recursos de los fondos de pensiones.

- Resolución 598 y 625 de 2011 Superintendencia Financiera. Por medio de las cuales se le introducen modificaciones a la Resolución 275 de 2011.

- Circulares:

- Circular Externa 007 de 1996 de la Superintendencia Bancaria



CAPÍTULO SEGUNDO APROXIMACIÓN AL SECTOR SOLIDARIO

Dentro de los principios de adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática por parte de los asociados, participación económica de los mismos, autonomía e independencia, educación, capacitación e información, cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad; y los valores de responsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad y autoayuda o esfuerzo propio; se enmarca el Sector Cooperativo, como aquel conjunto de sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.

De ahí que el Estado por mandato constitucional tenga la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad, tal como lo establecen los artículos 58, 64 y 333 de la Carta Política. Estos mandatos han sido desarrollados, entre otros, por el artículo 2º de la Ley 79 de 1988 y el artículo 3º de la Ley 454 de 1998.

Así las cosas, y siguiendo los lineamientos de la legislación aplicable al Sector *sub examine* y de sus principales entes rectores como lo son la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Asociación Colombiana de Cooperativas – Ascoop y la Confederación de Cooperativas de Colombia – Confecoop; se presenta a continuación un somero acercamiento a la historia y estructura de estos entes; así como la principales fuentes normativas en las que encuentra su sustento.

Marco Histórico

Tal y como lo ha señalado en contadas ocasiones la citada Asociación Colombiana de Cooperativas – Ascoop⁴⁸, “para hablar de cooperativismo en nuestro país y sus primeros vestigios, debemos remontarnos a las antiguas sociedades indígenas, a los clanes chibchas, los cuales ignoraron la propiedad

⁴⁸ La Asociación Colombiana de Cooperativas, Ascoop es un organismo de integración y representación de las cooperativas, caracterizado por su liderazgo gremial y su presencia permanente como interlocutor sectorial ante las diferentes instancias públicas y privadas. En virtud de lo anterior desarrolla actividades en diversos frentes, tales como la salvaguarda de un marco normativo adecuado para el sector, la incidencia ante las instancias de gobierno, nacional, regional o local, la promoción de la integración gremial y económica de las cooperativas y la difusión de las ideas y el pensamiento cooperativo. Ascoop asocia cooperativas en diferentes departamentos del país teniendo una mayor presencia en Bogotá y Cundinamarca, pero con abonadas en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Guainía, Guajira, Risaralda, Meta, Santander, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle.



individual de las tierras con el fin de aprovechar el colectivismo que sobre ellas tenían.

Más tarde en la colonia encontramos las Cajas de Comunidad, los Pósitos y también los Montepíos y Montes de Piedad del siglo XVIII, con algunas referencias a las actuales cooperativas de ahorro y crédito, de seguros y de previsión.

En la independencia aparecen las sociedades de auxilio mutuo que se acentúan con la aparición de las sociedades de artesanos para la defensa de los intereses económicos de los asociados que más tarde se transforman en las sociedades democráticas con un carácter primordialmente político.

Paralelo a esto y por influencia de las ideas cristianas así como por la inspiración de la iglesia, surgen las sociedades mutuarías.

En las primeras décadas del siglo XX el General Rafael Uribe Uribe planteó las ideas cooperativas como parte de su pensamiento sobre el socialismo democrático de corte humanístico, las cuales se plasmaron en el discurso publicado en el primer número del diario “El Liberal” en el mes de abril de 1911 y al cual pertenece el párrafo siguiente:

” ..Creemos que la intangibilidad de la propiedad que es uno de los principios tutelares de la civilización, pues que constituye el amparo de la vida de familia y es como la coraza de la libertad personal, garantía, independencia y fuente de energía humana; pero creemos también que si el salario moderno señala un evidente progreso sobre la esclavitud antigua, quizás no es el último peldaño de la evolución, porque en lugar de la producción de tipo monárquico y paternalista, vendrá un día la de tipo cooperativo, más eficaz y justo por cuanto entrega a los obreros mismos, esto es a los que ejecutan el trabajo y crean el producto, la parte proporcional que les corresponde”

En el año de 1916, Benjamín Herrera, ministro de agricultura y comercio de la época, presentó a consideración del Congreso de la República el primer proyecto cooperativo del que se tenga noticia.

Hacia 1920 el Presbítero Adán Puerto, después de un viaje a Europa donde pudo apreciar directamente los adelantos del sistema, se dedicó a difundir el pensamiento cooperativo y a indicar la necesidad de unir la actividad sindical con las de las cooperativas.



Las ideas de los precursores y el interés de otros políticos y estadistas tuvieron su culminación cuando el Congreso de la República en 1931 aprobó la primera ley cooperativa en cuya preparación participaron juristas conocedores del sistema.

A partir de los treinta el desarrollo del cooperativismo se fue incrementando satisfactoriamente.

De acuerdo con datos estadísticos, en 1933 existían cuatro cooperativas cuyos asociados eran 1807; para 1962 el número de estas entidades llegaba a 759 con cerca de 450.000 asociados.

La integración de las cooperativas colombianas en organismos de grado superior se inicia en 1959 con la fundación de la Unión Cooperativa Nacional de Crédito, Uconal, que más tarde se convirtió en Banco Uconal.

Posteriormente en 1960 se fundó la Asociación Colombiana de Cooperativas Ascoop, al igual que instituciones financieras y de otro carácter como la Central de Cooperativas de Crédito y Desarrollo Social Coopdesarrollo, el Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo, Financiacoop, que más tarde sería el Banco Cooperativo de Colombia, Seguros La Equidad, Seguros Uconal, entre otros.

Con apoyo estatal de entidades como la Federación Nacional de Cafeteros y sus Comités Departamentales y de organismos de desarrollo regional se promovieron diversas entidades de integración cooperativa como:

- Central de Cooperativas de Reforma Agraria
- Cecora
- Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito
- Fecofin
- Federación Colombiana de Productores de Leche
- Fedecoleche
- Coopcentral
- Asacoop
- Unicoop
- Cordesu
- Ucollanos
- Acovalle
- Fedecauca



Como máximo organismo de integración, las cooperativas de segundo grado crearon el 14 de noviembre de 1989 la Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop⁴⁹.

“Cooperativas de Ahorro y Crédito⁵⁰”

En 1963, como una necesidad de actualizar la Legislación Cooperativa se expide el decreto 1598, el cual introduce el concepto de la especialización y particularmente a las cooperativas de ahorro y crédito les permite la captación de ahorros a través de depósitos por parte de socios o terceros en forma ilimitada.

Durante este tiempo, y no obstante las facultades otorgadas por la Ley, el cooperativismo financiero, como tal, no tuvo un desarrollo, ni crecimiento fulgurante y no era una estrategia empresarial, más era una tímida actividad, el ejercicio de la actividad financiera.

Solamente después de la crisis financiera en Colombia en 1982, las cooperativas incorporaron estratégicamente la captación de depósitos, y liderados por Uconal, comenzaron a obtener los recursos del público, coincidente con una serie de medidas del Gobierno nacional, orientadas a fortalecer la estructura técnica y legal de las instituciones financieras.

En 1985, se expidió el decreto 1659, modificado posteriormente por el decreto 1658 de 1986, que reconoció la existencia de organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero y su control concurrente por parte de las Superintendencia Bancaria y el entonces organismo especializado de vigilancia y control para el sector cooperativo, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (**DANCOOP**).

Con la expedición de la Ley 79 de 1998, se reconoce la condición de organismos financieros a las cooperativas de ahorro y crédito, así como a los organismos de integración que desarrollan tal actividad. Se destaca en esta Ley, que por primera vez, se permitió la organización de instituciones financieras, en sus diversas modalidades, bajo la naturaleza jurídica cooperativa.

De aquí surge la posibilidad y la razón por la cual nacieron los Bancos Cooperativos en Colombia.

⁴⁹ URIBE GARZÓN, Carlos. Historia del Movimiento Cooperativo. Citado por la Asociación Colombiana de Cooperativas – Ascoop, tomado de Confecoop.com, (en línea) disponible en: <http://www.ascoop.coop/cooperativismo-siempre/cooperativismo-colombiano/resena-del-cooperativismo-en-colombia/>

⁵⁰ Confederación de Cooperativas de Colombia – Confecoop. *Con base al documento HISTORIA DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO escrito por el Doctor Carlos Uribe Garzón*, (en línea) disponible en: <http://www.portalcooperativo.coop/index.php/historia/en-colombia>



Bajo este esquema y con el transcurso del tiempo fue surgiendo con mucha fuerza el cooperativismo financiero, como una estrategia de utilizar los recursos propios de los trabajadores o usuarios de servicios en beneficio del propio sector, hasta llegar a manejar algo más del 10% del ahorro interno y convertirse las cooperativas y demás instituciones, bajo esta naturaleza, en una verdadera competencia para el sector financiero tradicional.

En 1997, se incorporaron a la regulación, algunos principios del acuerdo de Basilea, entre otros los capitales mínimos y la relación de solvencia, aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito, que captaban recursos de asociados y de terceros.

En 1998, fue expedida la Ley 454, que definió el concepto de cooperativas financieras para las que captaban depósitos de terceros con la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y las cooperativas de ahorro y crédito que captaban recursos únicamente de sus asociados con vigilancia especializada de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Las cooperativas tercamente continuaron con el ánimo de la competencia con el sector financiero de mercado abierto y confrontaron circunstancias comunes de riesgo en el ejercicio de la actividad financiera, entre otras, alta morosidad, iliquidez, etc., y que no estuvieron en capacidad de resistir y entraron en crisis a partir de 1997, ocasionando la intervención del Estado para liquidar alrededor de 45 cooperativas, las más grandes de ahorro y crédito y especialmente las denominadas cooperativas financieras.

En Colombia, se registraron en 1998 alrededor de 1.500 cooperativas de ahorro y crédito, con actividad financiera, de las cuales hoy solo quince aproximadamente captan ahorros de terceros, después de existir alrededor de 150.

Las cooperativas no han sido sujetas de la atención del Estado, respecto a control y vigilancia y solo ha existido una normatividad marginal, neutralización que apareció una vez iniciada la crisis financiera del sector.

En este caso, las cooperativas solo han sido obligadas a aplicar normas de regulación prudencial, a partir de 1997 y en 1998 han pasado a vigilancia de la Superintendencia Bancaria las cooperativas que captan de terceros, coincidiendo esta medida con la desaparición de la mayoría de ellas.

En 1997, se inició la crisis del sector cooperativo colombiano, que obligó a la liquidación de dos bancos cooperativos, Uconal y Bancoop, y a la indirecta conversión de Coopdesarrollo en sociedad anónima. Luego de las fusiones



forzosas de Cupocredito y Coopsibate y de recibir los activos y pasivos de Banco, Coopdesarrollo se transforma en el Banco Megabanco S.A., Coopdesarrollo continúa siendo el principal accionista del Banco, manteniendo el control del mismo. De esta forma no quedó ningún banco de naturaleza cooperativa.

Además, alrededor de 50 cooperativas denominadas financieras actualmente están en proceso de liquidación o han sido liquidadas, con el perjuicio causado a más de 1.000.000 de asociados - ahorradores, situación que fue una de las causas para una emergencia económica decretada por el Gobierno Nacional.

Este proceso fue acompañado de un proceso de reducción del sistema financiero tradicional, cuando varios bancos fueron intervenidos, sometidos a un proceso de marchitamiento y otras instituciones obligadas a fusionarse o liquidarse⁵¹.

De igual forma, “(...) como respuesta a la crisis del sector financiero y su reflejo en las organizaciones solidarias, el Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano expidió la Ley 454 de 1998, que transformó al Departamento Nacional de Cooperativas -Dancoop- en el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria -Dansocial-; y creó a la Superintendencia de la Economía Solidaria -Supersolidaria- y al Fondo de Garantías del Sector Cooperativo -Fogacoop.

Esta estructura estatal significó el retorno de la confianza en el sector solidario, especialmente en la actividad financiera, al que se le establecieron definiciones, alcances y condiciones claras para su ejercicio⁵².

1. ESTRUCTURA DEL SECTOR SOLIDARIO EN COLOMBIA.

Continuando con la aproximación al Sector Solidario Cooperativo en Colombia, resulta imperativo establecer y evidenciar la estructura misma del Sector referido, no sin antes aducir que en virtud del artículo 2 de la Ley 454 de 1998 *“Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la 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”*, se denomina Economía Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas,

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Superintendencia de la Economía Solidaria. *Creación de la Superintendencia*, (en línea) disponible en: <http://www.supersolidaria.gov.co/es/nuestra-entidad/resena-historica>



sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Al mismo tiempo, por disposición legal, se ha sostenido que pertenecen al sector de la economía solidaria colombiana las personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general, observando en su funcionamiento las características⁵³ que la Ley les ha definido.

De igual forma, deben cumplir con determinados principios económicos⁵⁴, a saber:

1. Establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
2. Destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

Ahora bien, no debe olvidarse que tal y como la ha expresado en múltiples ocasiones la Superintendencia de la Economía Solidaria *“la práctica solidaria incluye dos aspectos claramente diferenciados: el asistencialismo y el mutualismo. El carácter asistencial es el que busca el beneficio de terceros, como es el caso de las fundaciones de beneficencia y las asociaciones para ayuda de terceros. El carácter mutual se caracteriza por buscar el beneficio de los propios asociados en primera instancia y sólo indirectamente, en segunda instancia, de la comunidad en general.*

⁵³ Ley 454 de 1998, artículo 6. Características de las Organizaciones de Economía Solidaria. “ (...) las siguientes características:

1. Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.
2. Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la presente ley.
3. Tener incluido en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.
4. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes.
5. Establecer en sus estatutos un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados, durante su existencia.
6. Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro que tengan por fin promover el desarrollo integral del ser humano.

⁵⁴ Ley 454 de 1998, párrafo 1 del artículo 6.



Las entidades de la economía solidaria supervisadas por la Supersolidaria, son empresas asociativas sin ánimo de lucro de carácter mutualista⁵⁵.

Dentro de las entidades supervisadas, se puede establecer la siguiente tipología, de conformidad con las leyes 454 de 1998 y 79 de 1988 y los decretos 1333, 1480, 1481 y 1482 de 1989 y 4588 de 2006:

ORGANIZACIONES SOLIDARIAS	
SECTOR COOPERATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Las cooperativas de base o de primer grado. - Los organismos cooperativos de segundo y tercer grados. - Las instituciones auxiliares del cooperativismo. - Las precooperativas. - Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.
OTRAS FORMAS ASOCIATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos de empleados. - Asociaciones mutuales. - Instituciones auxiliares de la economía solidaria. - Organismos de integración de la economía solidaria - Otras formas asociativas solidarias innominadas que cumplan con los requisitos previstos en el Capítulo Segundo del Título Primero de la Ley 454 de 1998.
LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA QUE MEDIANTE ACTO DE CARÁCTER GENERAL DETERMINE EL GOBIERNO NACIONAL	<p>Estas entidades son objeto de supervisión por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, siempre y cuando no se encuentren sometidas a la supervisión especializada de otro organismo del Estado, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 454 de 1998. Es decir, Supersolidaria tiene una competencia <u>residual y excluyente</u>, de conformidad con los artículos 34 y 63 de la Ley 454 de 1998⁵⁶.</p>

En todo caso, las personas jurídicas sujetos a la ley 454 de 1998 trabajarán por el desarrollo sostenible de las comunidades de su ámbito territorial, con base en

⁵⁵ Superintendencia de la Economía Solidaria. *Guía práctica para entidades supervisadas*. V – 11 –MAR – 2012. Pág. No. 14

⁵⁶ *Ibidem*.



políticas aprobadas por los entes administrativos competentes y consejos territoriales de planeación participativa⁵⁷.

Existen varias clasificaciones, dentro de las cuales pueden encuadrarse las entidades cooperativas supervisadas, así:

CLASIFICACIÓN		
SEGÚN SU OBJETO	Artículos 62, 63 y 64 de la Ley 79 de 1988	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas especializadas: Son las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social, cultural o ambiental. - Cooperativas integrales: son aquellas que en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios. - Cooperativas multiactivas: Son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica.
SEGÚN EL CRITERIO DE IDENTIDAD	Artículos 4 y 59 de la Ley 79 de 1988	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas de usuarios o de servicios a los asociados: Son empresas asociativas sin ánimo de lucro, compuestas por personas naturales y/o jurídicas, las cuales están constituidas para prestarles servicios a los asociados. - Cooperativas de trabajo asociado: Son empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras, o la prestación de servicios en forma autogestionaria. El principio o criterio de identidad se da en estas cooperativas en la medida en que los asociados son a la vez los trabajadores de las mismas.

⁵⁷ Ley 454 de 1998, artículo 6. *Las organizaciones de la economía solidaria y el desarrollo sostenible.*

<p>EN CONSIDERACIÓN A SI EJERCEN O NO LA ACTIVIDAD FINANCIERA</p>	<p>Artículo 39 de la Ley 454 de 1998</p>	<p>- Cooperativas que ejercen actividades financieras (especializadas de ahorro y crédito, multiactivas con sección de ahorro y crédito e integrales con sección de ahorro y crédito) y cooperativas del Sector Real, es decir, que no ejercen actividad financiera.</p>
<p>SEGÚN SU GRADO DE INTEGRACIÓN</p>	<p>Artículos 92 y 93 de la Ley 79 de 1988</p>	<p>- Cooperativas de primer, segundo y tercer grado.</p>

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria⁵⁸.

En lo que respecta a los Organismos de Apoyo⁵⁹, se pueden traer a colación los que a continuación se vislumbran:

CONES
Consejo Nacional de la Economía Solidaria. Organismo consultivo del Gobierno en la formulación y coordinación de la política del sector.

FONES
Fondo de Fomento de la Economía Solidaria. Para otorgamiento de créditos orientados a proyectos de desarrollo de las entidades de economía solidaria inscritas al mismo.

Y las siguientes entidades estatales⁶⁰:

SUPERSOLIDARIA
Supervisión

DANSOCIAL (HOY UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS)
Promoción y Fomento

FOGACOOP
Fondo de Garantías

⁵⁸ Superintendencia de la Economía Solidaria. *Guía práctica para entidades supervisadas*. V – 11 –MAR – 2012. Op. Cit., Pág. No. 15 y 16.

⁵⁹ FAJARDO CALDERÓN, Constanza; CABAL CRUZ, Claudia; DONNEYS BELTRÁN, Omar. *La Economía Solidaria: De lo Legal a la Formación Integral*. Criterio Libre No. 9. Universidad Libre. Bogotá D.C., Diciembre de 2008. Pág. No. 63.

⁶⁰ *Ibidem*.



Llegado a este punto cabe destacar, siguiendo a Fajardo Calderón, Cabal Cruz y Donneys Beltrán en su artículo *La Economía Solidaria: De lo Legal a la Formación Integral*; que dentro de la “estructura, las organizaciones del sector solidario tienen sus propias características, se les reglamenta unas prohibiciones específicas y deben cumplir con otros principios económicos establecidos en las normas”⁶¹.

En la siguiente tabla se presentan los principales aspectos de las organizaciones más relevantes del Sector, así:

⁶¹ Ibídem. Pág. No. 64

ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR SOLIDARIO

COOPERATIVAS

Se entiende por Cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. Artículo 4º - Ley 79 de 1988.

“Las cooperativas son las que abarcan el mayor número de empresas que integran el sector, conocidas como las “asociaciones autónomas de personas que se han unido de forma voluntaria para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de empresas de propiedad conjunta y democráticamente controlada” (Definición presentada por la Alianza Cooperativa Internacional. Congreso Centenario. 1995).

Ley 79 de 1988, hace una clasificación general que permite evidenciar las actividades económicas generales que desarrollan, como son:

- a) Cooperativas Especializadas (Art. 62);
- b) Multiactivas (Art. 63);
- c) Integrales (Art. 64);
- d) Cooperativas de Consumo (Art. 66 y 67);
- e) Cooperativas de Educación (Art. 68);
- f) Cooperativas de Trabajo Asociado (Art. 70 y 71);
- g) Cooperativas de Seguros (Art. 72, 73 y 74; Art. 39 Ley 454 de 1998);
- h) Cooperativas de Transporte (Art. 75);
- i) Cooperativas de Vivienda (Art. 76 a 83); y
- j) Cooperativas Agropecuarias, Agroindustriales, Piscícolas y Mineras (Art. 84 y 85).

Además de los tipos cooperativas mencionados, existen modalidades Cooperativas o Integrantes del Sector Cooperativo con otras actividades, de las que se resaltan:

- a) Cooperativas de Ahorro y Crédito: considerado un subsector del Cooperativismo (Cap. XI, sustituido por el Título IV Ley 454 de 1998);
- b) Cooperativas del sector de la salud;
- c) Administraciones públicas Cooperativas (Art. 130);
- d) Las Pre cooperativas (Art. 124 a 129); y
- e) Organismos Cooperativos de segundo y tercer grado e Instituciones auxiliares del cooperativismo (Art. 122).

La norma además de clasificar el objeto social de las cooperativas establecen en forma sustancial la estructura administrativa interna y a la integración cooperativa, que es lo que fortalece el sector y reglamenta además en forma especial todo lo relacionado con las cooperativas de ahorro y crédito, que al igual que los bancos, tiene un tratamiento contable diferente y hacen parte del sector financiero del país.

(...) las cooperativas cumplen funciones de tipo económico y social, las primeras sin embargo, que son las actividades de servicio, contribuyen a alcanzar las segundas cuando garantizan recursos adicionales que permiten desarrollar las acciones asociativas o comunes en lo social, cultural, educativo o de otro orden.

Dentro de las Funciones de orden económico están:

- a) Favorecer económicamente a sus asociados en el desarrollo propio de sus actividades.
- b) Contribuir al desarrollo económico de grupos de escasos recursos.
- c) Elevar el nivel de vida de sus asociados y de la comunidad en general.



	<p>d) Regular los precios y evitar la intermediación.</p> <p>Como funciones en el orden social, se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El ser humano es el centro y razón de las cooperativas. b) La solidaridad como elemento dinamizador de la acción cooperativa. c) La participación como función social de promoción. d) La educación como fundamento de cohesión y clara interpretación del sentido cooperativo⁶².
<p>ORGANISMOS DE SEGUNDO y TERCER GRADO</p>	<p>“Según lo regulado por la Ley 454 de 1998, y en forma general, los organismos de segundo grado aparecen cuando las organizaciones de la Economía Solidaria se asocian entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines económicos, sociales o culturales en organismos de carácter nacional o regional. Aquellos de índole económica serán especializados en determinado ramo o actividad. En dichos organismos podrán participar además otras instituciones de derecho privado sin ánimo de lucro que puedan contribuir o beneficiarse de las actividades de éstos. Para conformar un organismo de segundo grado de carácter nacional son necesarias diez (10) entidades, y si es de carácter regional son necesarias cinco (5) entidades. En los organismos de segundo grado podrán participar además, fondos de empleados, asociaciones mutualistas, denominadas sociedades mutuarías por la Ley 24 de 1981 y demás instituciones sin ánimo de lucro que puedan contribuir o beneficiarse de las actividades que desarrollen estos organismos.</p> <p>En el caso de los organismos de tercer grado, estos se conforman cuando los organismos de segundo grado, que integran cooperativas y otras formas asociativas y solidarias de propiedad, se integran en organismos de índole regional, nacional o sectorial, con el propósito de orientar procesos de desarrollo del movimiento y unificar acciones de defensa y representación nacional o</p>

⁶² Ibidem. Pág. No. 64 - 66



	<p>internacional. Un organismo de tercer grado sólo podrá constituirse con un número no inferior de doce (12) entidades.</p> <p>En la Ley 454 de 1998 y en la Ley 79 de 1988 se encuentran claramente reguladas las formas excepcionales que existen para la conformación de estos organismos y según las facultades especiales de la Supersolidaria”⁶³.</p>
LAS INSTITUCIONES AUXILIARES DEL COOPERATIVISMO	<p>“Son instituciones auxiliares del cooperativismo las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyan de conformidad con el artículo 94 de la Ley 79 de 1988, con el objeto de incrementar y desarrollar el sector cooperativo, mediante el cumplimiento de actividades orientadas a proporcionar preferentemente a los organismos componentes del sector cooperativo el apoyo y ayuda necesarios para facilitar el mejor logro de sus propósitos económicos y sociales. Las instituciones auxiliares limitarán su objeto social a una sola línea de actividad y sus áreas afines”⁶⁴.</p>
LAS PRECOOPERATIVAS	<p>“Se consideran precooperativas los grupos que bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organicen para realizar actividades permitidas a las cooperativas y, que por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa, o técnicas, no estén en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas. Los objetivos y demás disposiciones que la reglamentan las encontramos en el Decreto 1333 de junio 21 de 1989”⁶⁵.</p>
LOS FONDOS DE EMPLEADOS	<p>Los fondos de empleados son empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados de instituciones o empresas, públicas o privadas. Artículos 2 y 4 – Decreto 1481 de 1998.</p>

⁶³ Ibidem. Pág. No. 67

⁶⁴ Ibidem. Pág. No. 67

⁶⁵ Ibidem. Pág. No. 67 - 68

	<p>“Los Fondos de empleados son asociaciones de personas que laboran en una misma empresa, de acuerdo a unos intereses particulares, constituyen una unidad económica para desarrollar una o varias actividades, la administran ellos mismos y tiene como fin general mejorar la condición económica y social de sus asociados. De acuerdo a la legislación colombiana son empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados. En Colombia han tenido un gran desarrollo y se asimilan por sus características operativas y de servicios a las cooperativas de ahorro y crédito de tipo cerrado; están enmarcados legalmente en la Ley 454 de 1998, Ley 79 de 1998 y Decreto 1481 de julio 07 de 1989”⁶⁶.</p>
<p>ASOCIACIONES MUTUALES</p>	<p>“Estas asociaciones están enmarcadas dentro de la Ley 454 de 1998 y en especial en el Decreto 1480 de 1989 que las define como “personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social” (Art. 2 Decreto 1480 de 1989)”⁶⁷.</p> <p>Igualmente, se le define como “asociaciones de personas, basadas en los principios de confraternidad, que forman una organización, dirigida por ellos mismos, con el fin de prestarse mutua ayuda, en las necesidades más urgentes, especialmente en los casos de calamidad doméstica”.</p>

⁶⁶ Ibidem. Pág. No. 68

⁶⁷ Ibidem. Pág. No. 68



2. MARCO NORMATIVO.

GUÍA DE NORMAS APLICABLES AL SECTOR SOLIDARIO⁶⁸

MARCO LEGAL GENERAL SISTEMA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

TEMA	NORMA
Actualización de la legislación cooperativa	Ley 79 de 1988
Determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, dicta normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y expide otras disposiciones.	Ley 454 de 1998
Niveles de Supervisión	Decreto 2159 de 1999
Precooperativas	Decreto 1333 de 1989
Asociación Mutual	Decreto 1480 de 1989
Fondo de Empleados	Decreto 1481 de 1989 Ley 1391 de 2010

⁶⁸ Superintendencia de la Economía Solidaria. *Guía práctica para entidades supervisadas*. V – 11 –MAR – 2012. 6. Anexo. Pág. No. 25



Administraciones Públicas de Cooperativas	Decreto 1482 de 1989
Cooperativas de Trabajo Asociado	Decreto 4588 de 2006 Ley 1233 de 2008 Ley 1429 de 2010 Decreto Ley 019 de 2012

MARCO LEGAL SUPERSOLIDARIA

TEMA	NORMA
Creación de la Superintendencia de la Economía Solidaria.	Ley 454 de 1998
Inicio de actividades de Supersolidaria	Resolución 129 de 1999
Estructura Supersolidaria	Decreto 186 de 2004
Modifica Estructura Supersolidaria	Decreto 689 de 2005
Compendio normas jurídicas expedidas	Básica Jurídica: Circular 007 de 2008
Compendio normas contables y financieras expedidas	Básica Contable: Circular 004 de 2008



TITULO II

APROXIMACIÓN DINÁMICA A LOS PATRONES DE AHORRO Y CRÉDITO

CAPÍTULO PRIMERO

AHORRO Y CRÉDITO

1. CARACTERIZACIÓN AHORRO Y CRÉDITO

A efectos de abordar el tema propuesto, y dando alcance al tema central de la modalidad de crédito estudiada, resulta necesario definir ¿Qué son el ahorro y el crédito?, logrando en un primer escenario establecer que por su naturaleza se trata de figuras contrapuestas, cuya existencia supone la necesidad de dinamizar el ciclo económico. La primera de ellas, supone la existencia de fondos superavitarios, mientras que el crédito opera para suplir la falta de liquidez, y así bajo unos lineamientos, se permita adquirir bienes y servicios en la economía, como una herramienta para la satisfacción de necesidades a través del endeudamiento.

1. 1. AHORRO

Una primera aproximación al tema puede observarse en la definición que a continuación se presenta: *“El ahorro se define como la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo efectuado por una persona, una empresa, etc. El ingreso de una persona, de una familia o de una empresa es la cantidad de dinero que ésta recibe por realizar una actividad determinada remunerable (negocio, trabajo, venta de productos, etc.)”* a su vez, y a efectos de dar alcance a la definición propuesta estableció: *“El ingreso disponible es la cantidad de dinero que a una persona le queda de su ingreso luego de haber pagado los impuestos al Estado. El consumo, por otro lado, es la cantidad de dinero que se gasta en pagar bienes y servicios para consumo o en pagar obligaciones que se deben cumplir. Es decir, son, en general, todos los gastos que se hacen en un periodo determinado. Cuando hay ahorro, los ingresos disponibles son mayores a los gastos y se presenta un superávit de dinero. Si los gastos fueran mayores a los ingresos, se presentaría un déficit”*⁶⁹.

Con el fin de ilustrar la dinámica del ahorro propone la siguiente ecuación:

⁶⁹ Banco de la República de Colombia. *Ahorro. Bogotá D.C., fecha de la consulta 21/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo21.htm>*



“El ahorro, entonces, se podría expresar de la siguiente forma:

Ahorro = Ingreso disponible menos (-) gastos”⁷⁰

Esta misma ecuación la propone Samuelson⁷¹ al definir: “El ahorro personal es la parte de la renta que no se consume; el ahorro es igual a la renta menos el consumo” y añade: “los estudios económicos han mostrado que la renta es el principal determinante del consumo y del ahorro. Los ricos ahorran más que los pobres, tanto en términos absolutos como en porcentaje de la renta. Las personas muy pobres no pueden ahorrar nada; más bien si tienen alguna riqueza o pueden pedir préstamos, tienden a desahorrar. Es decir, tienden a gastar más de lo que ganan, reduciendo así el ahorro acumulado o endeudándose más”.

En esa medida podemos establecer que el ahorro se presenta cuando los individuos reciben más de lo que gastan, situación que les permite depositar esos dineros en entidades de crédito para recibir renta adicional y hacer parte del sistema bancario, punto en que empieza el negocio de captación y colocación, lo que permite dar inicio a una dinámica económica de ahorro para las personas con superávit, y para otras que necesitan costear sus gastos presentes, se les permita acceder a esos fondos mediante el acceso al crédito.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que el concepto de ahorro no solo abarca el ahorro personal, sino también el ahorro público que es aquel que realiza el Estado por ingresos que recibe principalmente de impuestos y patrimonio, sin embargo, aunque se trata de un concepto de medular importancia y que puede afectar el comportamiento de ahorro personal que es el que “costea” el sistema financiero, el tema reviste una complejidad cuya trascendente explicación se escapa al propósito de este esquema de trabajo.

1.2. CRÉDITO:

Como se esbozó someramente en el numeral que antecede, el crédito surge como una herramienta, para las personas, los hogares, del Estado, las empresas y en general cualquier ente que necesite cubrir sus necesidades de liquidez para la satisfacción de sus necesidades. Para tal propósito, el mercado a través de la banca en sentido amplio, permite que previo el cumplimiento de unas directrices establecidas, estos entes puedan tener acceso a unos recursos, para luego asumir el pago del monto recibido atado a una tasa de interés.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ SAMUELSON, Paul Anthony, Economía. McGraw Hill. 17º edición, 2002. Pág. No. 398



Sin temor a reiterar algunos conceptos, se hace necesario replicar los elementos que componen el crédito, con miras a ofrecer un mayor entendimiento de su dimensión, para el efecto el Banco de la Republica los clasificó de la forma que a continuación se ilustra:

“El monto solicitado: *Es la cantidad de dinero que se solicita en préstamo.*

El plazo: *Corresponde al tiempo durante el cual será retornado el total del valor del crédito y los intereses correspondientes; es decir, al finalizar este tiempo, quien solicitó el préstamo ya ha debido pagar a quien le otorgó el préstamo todo el dinero correspondiente al monto solicitado, así como los intereses.*

Intereses: *Es la cantidad de dinero que se paga a quien otorgó el préstamo por el derecho a utilizar sus recursos en beneficio personal. Es una forma de compensar a quien otorgó el préstamo por el hecho de que él no pueda disponer de los recursos que prestó y, por lo tanto, generar riqueza con ellos. Los intereses son un porcentaje del total del monto solicitado, sin embargo, este porcentaje puede ser fijo o variable, dependiendo de si está atado o no a algún índice variable como la inflación o la DTF. Los intereses se pagan mensualmente, trimestralmente, anualmente, etc., según las condiciones del préstamo.*

Amortizaciones: *Las amortizaciones son los abonos que se hacen para reducir el monto de dinero que se solicitó inicialmente en préstamo; es decir, los pagos que son amortizaciones no se usan para el pago de otros conceptos (como los intereses), únicamente para reducir el monto inicialmente solicitado en préstamo. Generalmente, estos abonos de dinero se hacen periódicamente; sin embargo, al igual que otras características de los créditos, pueden variar según el crédito. A medida que se realizan las amortizaciones, la cantidad de dinero que aún se debe disminuye a este dinero se le llama saldo, que viene a ser el dinero correspondiente al monto inicial solicitado que aún no se le ha reembolsado al prestamista.*

Garantías: *Los prestamistas generalmente exigen unas garantías que respondan por el dinero prestado en caso de no pago por parte del prestatario; es decir, que en caso de que quien solicita el préstamo no pague su deuda, existirá algún recurso que se utilizará para responderle a quien otorgó el préstamo por su dinero⁷².*

⁷² Banco de la República de Colombia. Crédito amortizaciones. Bogotá D.C., fecha de la consulta 21/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.banrepccultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo15.htm>



2. TIPOLOGÍA DE CRÉDITOS:

Habiéndose establecido una primera aproximación a la materia y a efectos de comprender las tipologías de crédito según la metodología propuesta, se procede a definir las según la clasificación establecida por la Superintendencia Financiera de Colombia, como autoridad en materia Financiera del orden nacional.

2.1 Concepto 2008047095-001 del 27 de agosto de 2008⁷³.

Sobre la cuestión planteada cual era establecer la diferencia existente entre los llamados créditos de libre inversión e hipotecarios, señaló esta entidad que de acuerdo a la Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia Financiera de Colombia, se dispuso que las entidades financieras, deberán clasificar sus créditos de la siguiente manera:

- Comercial,
- Consumo,
- Vivienda
- Microcrédito.

Habiendo sido establecida esta clasificación, realizó un cuadro comparativo entre los créditos sobre los cuales se precisó definir su alcance, de manera sucinta la entidad dispuso que los créditos de vivienda son aquellos destinados a la construcción o adquisición de vivienda nueva o usada, cuyo pago se puede pactar en UVR, o en pesos, con un plazo para el pago no menor a cinco (5) años ni mayor a treinta (30), por un monto que no exceda del 80% del valor del bien, si se trata de vivienda de interés social o del 70% para el resto de inmuebles, con una tasa remuneratoria fija durante toda la vigencia del crédito los cuales se deben cobrar de manera vencida y no capitalizarse. De igual manera, se permite prepagar el crédito sin penalidad alguna.

De otra parte, se establece que estos bienes deben servir como garantía del crédito por lo que resulta necesario que se hipotequen a favor de la entidad vigilada y sean asegurados contra incendio y terremoto.

Por su parte los créditos de consumo son otorgados a personas naturales, para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales distintos a los otorgados bajo la modalidad de microcrédito.

⁷³ Superintendencia Financiera de Colombia. *Concepto 2008047095-001 del 27 de agosto de 2008. Modalidades de crédito – crédito de vivienda, reliquidación. Bogotá D.C., fecha de la consulta 21/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2008/2008047095.pdf>*



El límite a la tasa de interés para estos créditos es la tasa de usura, así como también se define la flexibilidad de las partes en el contrato para disponer el plazo del crédito, y el monto del mismo.

En los que atañe a las demás modalidades de crédito, el microcrédito comporta el crédito más oneroso debido al alto riesgo que representa, debido a varios factores como son: los bajos montos de los créditos depositados, el perfil del cliente, dado que muchos de ellos subsisten en la informalidad, aunado a que los usuarios del crédito son en su mayoría personas que no están bancarizadas, por lo que su única alternativa para adquirir crédito es a través del pago de tasas más altas cubriendo con ello las contingencias que estos créditos representan.

Sobre este particular, el ente de control al referirse a los fines de esta modalidad, de crédito de acuerdo con lo dispuesto en las normas que regulan la materia⁷⁴ estableció: *“estimular el otorgamiento de microcrédito por parte de las instituciones que manejen dicho producto. Para el efecto se prevé la posibilidad de que dichas instituciones cobren honorarios y comisiones, en los términos allí dispuestos, cuando la operación de microcrédito no sobrepase, en ningún momento, el monto de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.⁷⁵

Lo anterior evidencia, la onerosa carga que debe soportar quien desee optar por esta modalidad de crédito, dado que no solo deben cumplir con el margen de intermediación entre la dinámica de captación y colocación propia de la banca formal, sino que debe asumirse cargas más onerosas debido al riesgo que representa para las entidades la colocación de este tipo de créditos.

⁷⁴ Artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y artículo 2º del Decreto 919 de 2008.

⁷⁵ Superintendencia Financiera de Colombia. Concepto 2008020150-001 del 14 de mayo de 2008. microcrédito, definición, cobro de honorarios y comisiones. Bogotá D.C., fecha de la consulta 21/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2008/2008020150.pdf>



CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS CRÉDITOS DE CONSUMO EN PARTICULAR

Crédito de Consumo.

Sin lugar a duda, una de las actividades principales de las entidades intermediarias del sistema financiero consiste en la colocación, a través de los préstamos que realizan a los diversos consumidores financieros, de los dineros que por concepto de depósito han obtenido en las numerosas operaciones que constituyen su actividad regular. Así, la colocación de tales importes se hace efectiva, generalmente, mediante dos modalidades, a saber: el crédito comercial y el crédito de consumo.

La Superintendencia Financiera sobre el particular señaló que *“de acuerdo a la Circular Externa 100 de 1995 (...), las entidades financieras, para efectos de la administración del riesgo de crédito, están obligadas a clasificar sus créditos en cuatro modalidades a saber: comercial, consumo, vivienda y microcrédito”*⁷⁶

De ahí que tratándose del crédito de consumo, su principal característica consista en que se *“otorga a las personas naturales para financiar sus adquisiciones de bienes durables y no durables así como de servicios, tanto directa como a través de proveedores”*⁷⁷.

Por ello, al momento de hacer efectivo el otorgamiento de un crédito y más de esta tipología, debe tenerse en cuenta⁷⁸:

- *“Capacidad de pago, ingresos y egresos del deudor (...).*
- *Solvencia del deudor, a través de variables como el nivel de endeudamiento y la calidad y composición de los activos, pasivos, patrimonio del deudor (...).*
- *Liquidez, cobertura e idoneidad de las garantías, y el cumplimiento de orden jurídico para hacerlas exigibles.*
- *(...)”*

Además, de acuerdo con la Ley 1480 de 2011⁷⁹, *“Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”,* el número de cuotas de pago de un crédito de consumo debe ser pactado de común acuerdo con el

⁷⁶ Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2008047095-001 del 27 de agosto de 2008.

⁷⁷ ORTIZ SOTO, Oscar Luis. *El Dinero: la teoría, la política y las instituciones*. Facultad de Economía UNAM 1ª Ed. Pág. 453

⁷⁸ CARDOZO CUENCA, Hernán. *Contabilidad entidades de economía solidaria*. ECOE Ediciones Bogotá D.C. 2011 4ª Ed. Pág. 53

⁷⁹ Ley 1480 de 2011 artículo 45 parágrafo 2.



consumidor y se prohíbe a su vez cualquier disposición contractual que obligue al consumidor a la financiación de créditos por un mínimo de cuotas de pago.

Se puede, de igual forma, señalar como principales ventajas y desventajas de los préstamos de consumo las siguientes⁸⁰:

“Las ventajas:

- Para el prestatario, permite comprar bienes de consumo sin tener que pagarlos de una sola vez.*
- Para el organismo prestamista, constituye una cantidad de fondos provenientes de las tasas de interés superiores a las del mercado.*
- Para la economía, el crédito permite apoyar el crecimiento fomentando el consumo.*
- Al permitir distribuir la financiación de un bien durante su tiempo de vida, el recurrir al crédito de consumo permite optimizar la gestión de la tesorería familiar.*

Los inconvenientes:

- El costo: Los créditos de consumo tienen elevadas tasas de intereses muy a menudo.*
- El sobreendeudamiento: Los créditos de consumo, y más concretamente el crédito permanente, forman parte de los factores principales en los casos de sobreendeudamiento.*
- El crédito no debería utilizarse para comprar productos que no se conocen a fondo. Da la ilusión de poder adquirir de todo, inmediatamente, sin tener que preocuparse de las modalidades de pago que se prorrogan más tarde. Tal utilización del crédito es peligrosa y puede conducir al sobreendeudamiento”.*

Tipos de crédito de consumo

Como se indicó anteriormente, el crédito de consumo es el que se otorga al consumidor financiero para que este lo destine libremente a lo que sus propósitos ordenan. Este crédito está revestido principalmente por tres modalidades, a saber: **el crédito de libre inversión, el crédito de libranza y el crédito de cupo rotativo.**

⁸⁰ En línea, disponible en: <http://www.quenegocio.net/Finanzas/Consumo/ventajas-inconvenientes.html>



El crédito rotatorio, es aquel que posee una naturaleza renovable *“es decir, que cada vez que se ejecuta un periodo, se abre un crédito de igual cuantía, (o de igual cuantía) dentro del límite fijado, de forma automática con el fin de permitir la financiación de nuevos periodos”*⁸¹, un ejemplo de este tipo de crédito que puede ayudar a su comprensión consiste en la tarjeta de crédito, en la cual, luego de una apertura de crédito, se le otorga al consumidor financiero cierto cupo del cual puede disponer libremente en cualquier ocasión. El cupo que vaya utilizando deberá ser liberado mediante el pago de la cuota respectiva, lo que a su vez genera una nueva disponibilidad sobre la proporción que se ha liberado mediante el pago de la cuota.

Respecto al crédito de libre inversión, hay que señalar que es aquel en el cual existe la *“posibilidad de que el usuario destine libremente los recursos del crédito”*⁸². Así quien adquiere esta modalidad de crédito la destina para cubrir gastos del hogar, viajes, compras etc.

Finalmente, llegando a punto del crédito de libranza y dado que el mismo es objeto del presente trabajo y será abordado con mayor precisión más adelante, se puede aducir que es aquel que se otorga al consumidor financiero, para que lo destine libremente en la forma que apetezca, con la diferencia que para efectos del pago del mismo, se utiliza la modalidad de descuento del salario, mesada pensional u honorarios disponibles del trabajador (dependiente o independiente) o pensionado, con el objeto de que sean giradas por el pagador a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza, la cual debe estar expresamente autorizada por el trabajador o pensionado, a fin de que pueda cumplir la cuota correspondiente al período concerniente del pago de la obligación.

⁸¹ OSORIO ARCILA, Cristóbal. Diccionario de Comercio Internacional. ECOE Ediciones Bogotá D.C. 2006 5ª edición. Pág. 132.

⁸² Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2008047095-001 del 27 de agosto de 2008



TÍTULO III LA LIBRANZA

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y TRÁMITES LEGISLATIVOS PREVIOS A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1527 DE 2012.

Evidenciar y conocer las fuentes normativas; así como los trámites legislativos que precedieron la expedición de la Ley *sub examine*, conduce sin lugar a duda al ámbito mismo del derecho laboral y más específicamente a la injerencia del artículo 59 del Código Sustantivo del Trabajo en el pago de obligaciones de diversa índole.

No obstante, el alcance de lo aquí previsto, no se sujeta exclusivamente al citado artículo, como quiera que la Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 “*Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*” modificó en una ostensible forma el descuento directo para el trabajador.

Antecedentes Normativos de la Ley 1527 del 27 de abril de 2012:

El gremio representativo del mercado financiero colombiano, *Asobancaria*, integrada por bancos comerciales nacionales y extranjeros, públicos y privados y las más significativas corporaciones financieras e instituciones oficiales especiales; a razón de la expedición de la Ley 1527 del 27 de abril de 2012 “*Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones*”, publicó y adujo en el boletín *Semana Económica, ABC de la Libranza*, que:

“Históricamente, la libranza -como mecanismo para el pago de obligaciones de diversa naturaleza-, se desarrolló a partir de la autorización legal de efectuar descuentos al salario de los trabajadores prevista en el Código Sustantivo del Trabajo¹. Dicha normatividad, que data de 1950, autoriza la realización de descuentos al salario del empleado, por parte del patrono, en los eventos de cuotas sindicales, créditos asumidos con el mismo empleador, préstamos con cooperativas y “cajas de ahorro” y otras deducciones expresamente autorizadas por el trabajador. Las “cajas de ahorro”, fueron sustituidas paulatinamente por las secciones de ahorro de los bancos, lo cual permitió que el sector financiero pudiese acceder a este mecanismo de pago en condiciones similares pero sin las prerrogativas de las cuales gozaban las cooperativas.

En 2010, la ley de “formalización y generación de empleo”, modificó, entre otros aspectos, el Código Sustantivo del Trabajo en un intento por dar mayor seguridad al descuento directo para el empleado. La norma estableció que el empleador y su trabajador podrían acordar por escrito el otorgamiento de préstamos, anticipos,



deducciones, retenciones o compensaciones del salario, señalando la cuota objeto de deducción o compensación y el plazo para la amortización gradual de la deuda. Se precisó que el trabajador podría acudir ante el inspector de trabajo cuando el empleador no cumpliera con los acuerdos de descuento. Esta previsión normativa en la práctica no operó por cuanto las empresas y los trabajadores se acoplaron a los requerimientos establecidos por vía de acuerdo sin necesidad de acudir al inspector de trabajo. Por lo demás, las autoridades no regularon procedimentalmente la figura.

Esta norma, como se mencionó, también eliminó la posibilidad de realizar descuentos de nómina a los trabajadores que devengaran el salario mínimo. Al respecto, vale la pena señalar que antes de la reforma laboral del 2010, si bien estaba restringida la posibilidad de afectar el salario mínimo legal, o convencional o aquella parte del salario declarada inembargable, se preveía que tal deducción se podía realizar siempre y cuando la deuda no superara el monto del salario del trabajador en tres meses. El Código también establecía la posibilidad de que los inspectores de trabajo autorizaran, a solicitud del trabajador y del empleador, las deducciones que afectarían el salario mínimo. Es decir, antes de la reforma al Código de 2010, resultaba posible, con algunas dificultades, realizar descuentos de la nómina a los trabajadores de menores ingresos.

Por otra parte, el Representante Simón Gaviria, a comienzos de 2010 presentó a consideración del Congreso una nueva reglamentación de esta modalidad de crédito, con tres propósitos fundamentales: eliminar las restricciones que tenía la figura, dinamizar el mercado de adquisición de vivienda y dar un mayor acceso a bienes y servicios, tales como educación, planes complementarios de salud, auxilios funerarios, electrodomésticos, vehículos y viajes, a través de la masificación de este tipo de crédito para los asalariados y pensionados con el único respaldo de su salario, sus prestaciones sociales o su pensión⁸³.

Trámites Legislativos previos a la expedición de la Ley 1527 del 27 de abril de 2012.

- **Proyecto de Ley número 066 de 2010 Cámara de Representantes/ 280 de 2011 Senado de la República.**

La descripción y fundamento que del proyecto de la referencia se presenta a continuación se ciñe al tenor literal tanto de la PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 066 DE 2010

⁸³ Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. Pág. No. 2 a 3. En línea: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>



CÁMARA / 280 DE 2011 SENADO⁸⁴ y la PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 066 DE 2010 CÁMARA⁸⁵.

“1. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, de autoría del Representante Simón Gaviria y otros coautores que los suscriben, fue presentado el 26 de agosto de 2010 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso 555 de agosto 27 de 2010.

Como Ponentes para primer y segundo debate fueron designados los Representantes José Joaquín Camelo, Mónica del Carmen Anaya, Hernando José Paduai, Felipe Fabián Orozco, Gerardo Tamayo Tamayo y Simón Gaviria Muñoz.

El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara el 9 de noviembre de 2010.

2. Contenido del proyecto.

El proyecto en estudio consta de trece (13) artículos, incluido el que se refiere a la vigencia y derogatorias, con los cuales se pretende establecer un marco legal para la modalidad de libranza, esto es, el descuento que en forma directa un empleador puede efectuar sobre la nómina de un trabajador, siempre y cuando cuente con su autorización expresa, con el objetivo de pagar un crédito, un bien o servicio.

Para el caso que nos ocupa se trata de dinamizar y masificar el acceso a este tipo de crédito, de tal suerte que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías o pensionada, pueda adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditando el pago del precio de estos con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico, sus aportes o su pensión.

⁸⁴ En línea, disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/Proyecto%20de%20Ley%20280%20de%202011%20Senado%20-%20Primer%20debate.pdf

⁸⁵ En línea, disponible en: http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=12&p_numero=066&p_con_sec=28683



3. Consideración General.

Varios aspectos propios de los beneficios del crédito de libranza conllevaron a los autores a presentar esta iniciativa, entre ellos la posibilidad real de dinamizar en Colombia el mercado de alquiler y adquisición de vivienda y el acceso a créditos educativos y bienes de consumo básico, entre ellos planes complementarios de salud, educación, auxilios funerarios, electrodomésticos, vehículos, viajes, etc., a través de la masificación de este tipo de crédito que otorga la posibilidad real no solo a los trabajadores asalariados, sino a los pensionados a adquirir bienes y servicios respaldados por su salario, sus prestaciones sociales o su pensión, dentro de los parámetros que sobre el particular ha fijado la Corte Constitucional.

4. Marco constitucional y legal.

4.1. Constitución Política

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:



19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (...)"

4.2. Ley 3ª de 1992

“Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los Proyectos de Acto legislativo o de Ley referentes a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete a saber: (...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de Hacienda y Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el banco de la República, sistema de banca central; Leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; planeación Nacional; régimen de cambios; actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

5. Modificaciones aprobadas durante primer debate

En primer lugar, se aprobaron la totalidad de las modificaciones propuestas en el pliego que acompañó a la ponencia radicada para primer debate; en segundo lugar, se aprobaron las siguientes proposiciones de modificación presentadas por los ponentes, así:

- Se precisó el literal c) del artículo 2º, como entidades operadoras de libranza únicamente a las personas jurídicas incluyendo aquellas que realicen dicha operación a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley.



c) Entidad operadora. Es la persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público, para el manejo de los aportes de sus asociados o que sin estarlo lo realiza disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, caso en el cual deberá estar organizada como empresa, inscrita en el Registro Público Mercantil de su domicilio indicando en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. Estas entidades operadoras estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

Artículo que, valga la pena señalar, es mejorado en su redacción al agregarle la expresión: En todo caso deberá ser objeto de inspección, vigilancia y control estatal a través de la Superintendencia que sea del caso para poder realizar operaciones de libranza.

- Se eliminó el numeral 6 del artículo 3°, que disponía: 6. Que no sobrepase en forma simultánea un número máximo de (2) dos créditos de libranza por beneficiario.

- Se mejoró la redacción del artículo 4° a solicitud de la Superintendencia Financiera.

Derechos del beneficiario. El beneficiario tiene el derecho de escoger gratuitamente cualquier entidad operadora, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, prestaciones sociales económicas o pensión y a solicitar que los recursos descontados de su salario, prestación social económica, aporte, compensación o pensión sean destinados a una cuenta AFC o a otra de igual naturaleza.

En ningún caso el empleador o entidad pagadora podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de las sanciones previstas en el artículo 208 y siguientes del Decreto 663 de 1993 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las cuales le serán aplicables por la autoridad que corresponda, después de adelantar el procedimiento sancionatorio que le sea aplicable a la respectiva entidad pagadora.

Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero estará amparado por el título I de la Ley 1328 de 2009, los demás



consumidores estarán amparados por el Estatuto de Protección al Consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.

6. Modificaciones propuestas para segundo debate

Para efectos de las propuestas de modificación que se formulan a continuación, se han tenido en cuenta las sugerencias, observaciones y comentarios que han sido enviados, entre otros, por las siguientes entidades: Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de la Economía Solidaria, Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Ministerio de la Protección Social y Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop).

Artículo 1°. Objeto de la libranza o descuento directo.

Justificación: Se incluye en forma expresa a las personas que reciben contraprestación económica a través de contratos de prestación de servicios y por ende se ajusta la redacción incluyendo también la expresión de pagos u honorarios.

Artículo 2°. Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo.

Justificación: Se incluye en forma expresa a las personas que reciben contraprestación económica a través de contratos de prestación de servicios y por ende se ajusta la redacción incluyendo también la expresión de pagos u honorarios.

Se cambia la expresión empleado por asalariado.

Se elimina la expresión persona natural del párrafo segundo para armonizarlo con el literal c) del mismo artículo.

Se agrega para las entidades operadoras el deber de acreditar que se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control estatal a través de la Superintendencia correspondiente.

Se excluye en forma expresa a las cooperativas de trabajo asociado y a sus trabajadores asociados de los beneficios de esta ley, entre otras razones porque se tiene conocimiento de que el ingreso promedio de un trabajador asociado la mayoría de las veces no alcanza a ser mensualmente un salario mínimo legal.



Artículo 3°. Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo.

Justificación: Se replantea la redacción del artículo y se cambia la expresión empleado por asalariado y bruto por neto, aclarando que se toma el salario después de los descuentos permitidos por la ley de conformidad con la jurisprudencia relacionada. Así mismo, se le adiciona el inciso no obstante la restricción del Código Sustantivo del Trabajo que permite efectuar libranza a las personas que devenguen el salario mínimo legal. Se plantea esta redacción para consideración de la plenaria porque bajo los términos de la regulación actual no es posible otorgar créditos de libranza a trabajadores con salario mínimo, lo que constituye una flagrante discriminación en el marco de la Constitución Política.

Artículo 4°. Derechos del beneficiario.

Justificación: Se ajusta la redacción incluyendo las expresiones para efectuar operaciones de libranza, recibe y honorarios y se posibilita que las entidades operadoras que tengan convenios de nómina continúen con ellos para la administración de los pagos de libranza; se elimina la expresión caso en el cual dicha entidad financiera será la entidad pagadora para evitar equívocos en la lectura e interpretación de la norma.

Se mejora la redacción relativa a la sanción pecuniaria aplicable precisándola al doble del valor total descontado.

Artículo 5°. Obligaciones de la entidad operadora

Justificación: Se mejora la redacción.

Artículo 6°. Obligaciones del empleador o entidad pagadora.

Justificación: Se ajusta la redacción incluyendo también la expresión girar y contratista.

Se replantea la redacción de los incisos 2° y 3°, se precisa un plazo para efectuar el traslado de los recursos de libranza por parte del empleador o entidad pagadora a las entidades operadoras, así como el deber de exigir la constancia de estar bajo inspección, vigilancia y control estatal, emitido por la Superintendencia correspondiente.



Se cambia la expresión empleado por asalariado.

Se sube el párrafo del anterior artículo 9°, orden de giro como párrafo 3° del presente artículo.

Con el ajuste de la redacción del segundo inciso de este artículo se elimina el artículo 9° porque en él se reitera lo aquí afirmado sobre el deber de girar en orden cronológico. En consecuencia, se reenumera del artículo 9° en adelante. Se agrega la expresión independientemente de la naturaleza de la entidad operadora como una derogatoria tácita de la norma que contiene la ley de cooperativas sin importar el orden cronológico, hace que su pago prevalezca.

Se adiciona un párrafo 4° con el ánimo de hacer manifiesta la libertad que tiene, de una parte, el empleador o entidad pagadora de escoger la entidad financiera para sus recursos y, de otra, la que tiene el asalariado, contratista, afiliado o pensionado para recibir su pago.

Artículo 7°. Continuidad de la autorización de descuento.

Justificación: Se aclara cuál va a ser la fecha de recibo en caso de movilidad de la libranza por cambio de empleador.

Artículo 10. Portales de información sobre libranza.

Justificación: Se aclara la obligación de acreditar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el certificado de la entidad que le ejerce inspección vigilancia y control.

Se ajusta la redacción incluyendo la expresión entidades operadoras.

Artículo 11. Inspección, vigilancia y control.

Justificación: Se ajusta la redacción incluyendo la expresión Economía para aclarar que se hace alusión a la Superintendencia de Economía Solidaria.

Se ajusta la numeración del articulado.



- **Objeciones al Proyecto de Ley número 066 de 2010 Cámara de Representantes/ 280 de 2011 Senado de la República.**

Tal y como señaló tanto el diario *Ámbito Jurídico*⁸⁶, como *Fenalco*⁸⁷ el Gobierno, en cabeza del Señor Presidente Juan Manuel Santos, objetó

⁸⁶ Fecha de Publicación: 31 de enero de 2012, (en línea), disponible en: [http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-12013101_\(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza\)/noti-1201301_\(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza\).asp?CanV=1&IDobjetose=11835](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-12013101_(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza)/noti-1201301_(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza).asp?CanV=1&IDobjetose=11835)

Gobierno objeta proyecto que regula la libranza

El pasado 26 de enero, el Gobierno objetó el proyecto de ley que establece el marco general para la libranza, por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

Para el Ejecutivo, la iniciativa desnaturaliza las cesantías, porque convierte el ahorro obligatorio en ahorro voluntario. Según el proyecto, a través del descuento directo, el trabajador podría acceder con su salario y sus prestaciones sociales de carácter económico a cualquier producto o servicio financiero o a bienes y servicios de cualquier naturaleza.

El informe de objeciones presidenciales advierte que la propuesta no impone ninguna restricción para endeudarse con cargo a las cesantías, pues no ciñe la libranza a una obligación concreta, sino que autoriza que estas se utilicen como reserva monetaria para el cobro de cualquier obligación, independientemente de su naturaleza o cuantía.

Además, el proyecto podría afectar las metas del Plan Nacional de Desarrollo, que buscan la garantizar la protección ante el desempleo, con el fortalecimiento de los mecanismos de protección de las cesantías. De otro lado, si se permite que el retiro de los ahorros de las cesantías se realice con un fin diferente al originalmente establecido, se perjudicaría a los fondos administradores, sostuvo el Gobierno.

El Ejecutivo aseguró que la iniciativa implica un retroceso en la protección de los derechos sociales y viola el principio de no regresividad, ya que disminuye injustificadamente los estándares de protección social, lo que podría generar la extinción del régimen de cesantías.

⁸⁷ Sánchez López, Carolina. Directora Jurídica. Fenalco. **Objeción presidencial al Proyecto de Ley de Libranzas. En línea:** <http://www.fenalco.com.co/contenido/2424>

Surtida su revisión por parte del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, fue objetado y devuelto al Congreso de la República por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad, el Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”* de la autoría del Honorable Representante Simón Gaviria Muñoz.

En cuanto a la inconveniencia del proyecto, se aclara que Ley ha protegido el auxilio de cesantía de manera que sea, en efecto, una garantía al trabajador en el evento terminar su relación laboral, exceptuándose para fines de vivienda y educación, casos en los que la misma Ley autoriza un retiro parcial de dicha prestación.

En tal sentido, indica la objeción que del texto del proyecto de Ley se infiere que *“...cualquier trabajador podrá adquirir cualquier producto o servicio con cargo a las cesantías, para que sea pagado con ellas”*, situación que entre otras consecuencias, *“...elimina las limitaciones fijadas por el legislador, destinadas a proteger al trabajador y a su familia. Eliminadas tales restricciones, las cesantías dejan de ser un ahorro de emergencia y se convierte en una cuenta de ahorro común, disponible en cualquier momento y por cualquier motivo”*.

Igualmente, derivada de las razones de objeción por inconveniencia, resulta la objeción por inconstitucionalidad, en el sentido que lo dispuesto sobre las cesantías, constituye una violación al artículo 48 constitucional, que garantiza el Derecho a la Seguridad Social. Lo anterior en el sentido que *“...permitir el retiro de las cesantías (así podría interpretarse en el fondo la figura de la libranza) con el fin de garantizar cualquier crédito del trabajador, desconoce la finalidad protectora que inspira la institución y, por tanto, constituye un retroceso en el esquema de protección de los derechos sociales, que además no se encuentra justificado en cuanto a su condición regresiva”*.



el proyecto que regula la libranza, en los siguiente términos, por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad:

“La objeción del Gobierno se dirige contra los artículos 1°, 2°, 6° y 8° en los apartes subrayados.

Artículo 1°. Objeto de la libranza o descuento directo. *Cualquier persona natural asalariada contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precoopertativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgado por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.*

Artículo 2°

a) Libranza o descuento directo. Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, prestaciones sociales de carácter económico o pensión disponibles por empleado o pensionado, con el objeto de que sean dirigidos a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

Artículo 6°. Obligaciones del empleador o entidad pagadora.

(...)

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes, prestaciones sociales económicas o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

Artículo 8°

Para dar cumplimiento al artículo anterior, las entidades operadoras podrán solicitar información a las entidades que manejan los sistemas de información de salud, pensiones y/o cesantías, que para el efecto autorice



o administre el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, exclusivamente con el fin de establecer la localización de beneficios y empleadores o entidades pagadoras autorizadas previamente, mediante libranza o descuento directo.

2. Razones de inconveniencia

a) El auxilio de cesantías es una prestación social creada con el fin de proteger al trabajador ante el evento de la terminación de su relación laboral. La protección consiste en la posibilidad de recurrir a un ahorro monetario, acumulado obligatoriamente a lo largo de sus años de servicio, para garantizar su subsistencia mientras vuelve a vincularse laboralmente.

(...)

el proyecto de ley desnaturaliza la figura de la cesantía pues convierte el ahorro obligatorio en ahorro voluntario. La norma elimina las limitaciones fijadas por el legislador, destinadas a proteger al trabajador y a su familia. Eliminadas tales restricciones, las cesantías dejan de ser un ahorro de emergencia y se convierte en una cuenta de ahorro común, disponible en cualquier momento y por cualquier motivo.

Así las cosas, por virtud de la ley, hacia el futuro no existiría restricción alguna para endeudarse con cargo a esta prestación social, porque el texto de la ley no circunscribe la libranza a ningún tipo de obligación. Basta la sola autorización del trabajador para que las cesantías respalden cualquiera de sus deudas y para que, por esa vía, esta prestación desaparezca del escenario jurídico.

b) Además de la inconveniencia genérica de la medida, es preciso advertir que la misma podría afectar las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 169, Ley 1450 de 2010), relativas a la protección del desempleo mediante el fortalecimiento de los mecanismos de protección de las cesantías.

En efecto, el artículo 169 de la Ley 1450 de 2010 encomienda al Gobierno Nacional desarrollar “un mecanismo para que las cesantías cumplan su función de protección al desempleo. Para este propósito el Gobierno definirá un umbral de ahorro mínimo, por encima del cual operarán las causales de retiro de recursos del auxilio de cesantías. El umbral de ahorro mínimo no podrá exceder del equivalente a seis (6) meses de ingreso del trabajador”.

Adicionalmente, el inciso 2° establece que como “complemento a la función de protección contra el desempleo del auxilio de cesantías se estructurará un mecanismo solidario a través del fortalecimiento del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo –FONEDE– y otros programas que



administran las Cajas de Compensación Familiar, que fomentan actividades de entrenamiento, reentrenamiento, búsqueda activa de empleos y la empleabilidad”.

(...)

c) En la misma línea, la aprobación de la ley de la referencia truncaría el objetivo de fortalecer el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo –FONEDE– pues ante la descapitalización de los fondos de cesantías, por virtud de las libranzas destinadas a cubrir cualquier tipo de créditos, el trabajador no tendría manera de afrontar, en condiciones de tranquilidad económica, su proceso de reincorporación laboral.

d) Todo lo anterior, sin contar los efectos devastadores que tendría para el Fondo Nacional de Ahorro, que basa sus actividades comerciales en la inversión de dichos recursos.

e) El riesgo también se cerniría sobre las sociedades administradoras de fondos de cesantías ante la previsible descapitalización de los fondos que administran. Si los trabajadores pueden autorizar las libranzas contra sus ahorros de cesantías por cualquier causa, por cualquier crédito, por cualquier obligación dineraria, es previsible que dicho ahorro se convierta en prenda general de sus deudas. Las cesantías no fueron creadas con esa filosofía, pero los apremios entendibles de las familias colombianas acabarían por consumirlas, con el consecuente desvanecimiento de los fondos.

3. Razones de inconstitucionalidad

Esta objeción presenta, además, una faceta inconstitucional, que resulta de las mismas razones de inconveniencia: la Corte Constitucional ha establecido que el sistema constitucional de contenido social está fundado, entre otros, en el principio de la no regresividad. Este principio consiste en que las medidas de carácter social, entendidas como reivindicaciones de la clase trabajadora en el escenario de lo público, no pueden desmontarse sin afectación grave del orden constitucional, a menos que exista una razón de orden macroeconómico que justifique la regresión. En este caso, corresponde al órgano que promueve la medida justificar suficientemente la necesidad de revertir un logro que ya hacía parte del patrimonio social de los trabajadores.

Así lo deduce la Corte del artículo 48 de la Constitución Política que, en su inciso segundo precisa que el “Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social” y, entre otras disposiciones, del artículo 2° del Pacto Internacional



de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas tanto por separado, como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”⁸⁸.

- **Resolución de las Objeciones presentadas al Proyecto de Ley número 066 de 2010 Cámara de Representantes/ 280 de 2011 Senado de la República.**

El Presidente de la República, Juan Manuel Santos, había objetado y devuelto al Congreso de la República, el Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado “*Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones*” de la autoría del Honorable Representante Simón Gaviria Muñoz, por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad.

Así, según Fenalco, “*la comisión delegada para presentar informe a dichas objeciones, acogió las mismas en escrito del día de ayer 27 de marzo, proponiendo igualmente el texto en el cual se elimina la posibilidad de afectación con la libranza de las prestaciones sociales económicas o cesantías, para lo cual suprimen las expresiones pertinentes contenidas en los artículos 1°, 2°, 6° y 8° del proyecto*”⁸⁹.

⁸⁸ República de Colombia. Diario Oficial. Año CXLVII. Jueves 26 de enero de 2012. Edición 48.324, (en línea), disponible en: http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?v_numero=48.324&v_opcion=consult

⁸⁹ Sánchez López, Carolina. Directora Jurídica. Fenalco. Resuelven objeciones presidenciales al proyecto de Ley de libranza, (en línea), disponible en: <http://www.fenalco.com.co/contenido/2659>



HOJA DE RUTA LEGISLATIVA⁹⁰

“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones. [Marco para la libranza]”

Estados	Fecha
Radicado	08.26.2010
Publicación	08.27.2010
Publicada Ponencia Primer Debate	10.19.2010
Aprobado Primer Debate	11.09.2010
Publicada Ponencia Segundo Debate	04.11.2011
Aprobado Segundo Debate	06.16.2011
Publicada Ponencia Tercer Debate	09.08.2011
Aprobado Tercer Debate	11.23.2011
Publicada Ponencia Cuarto Debate	11.30.2011
Aprobado Cuarto Debate	12.05.2011
En Conciliación	12.12.2011
Aprobada conciliación en Cámara	12.14.2011
Aprobada conciliación en Senado	12.14.2011
Objeción Parcial del Ejecutivo	01.26.2012
Informe Legislativo a las Objeciones del Ejecutivo	03.27.2012
Aprobado Informe de Objeciones	03.28.2012
Aprobado Informe de Objeciones	04.10.2012
Sancionado como Ley	04.27.2012

⁹⁰ Datos tomados directamente de Congreso Visible. Org – Actividad Legislativa, (en línea), disponible en: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/5867/>



2. MARCO CONCEPTUAL DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.

Para los efectos previstos en el presente estudio resulta necesario hacer una recopilación de los conceptos básicos a los que refiere no solo la Ley 1527 de 2012 conocida como la Ley de Libranzas, sino también a todos aquellos que, de forma directa e indirecta, se encuentran relacionados con el objeto, la ejecución y el desarrollo mismo de la citada Ley.

En este orden de ideas, se presenta una lista que no pretende ser taxativa ni exhaustiva de los conceptos inherentes al tema *sub examine*, así:

a. Libranza o descuento directo.

Al hacer referencia a la libranza o crédito de descuento, es necesario señalar que la Ley 1527 de 2012, incorpora en su artículo segundo una definición frente a la misma la cual nos permitimos citar en su tenor literal; *“Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, o pensión disponibles por el empleado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza”*⁹¹.

Sin la intención de fijar un único y absoluto criterio al respecto y aun a sabiendas de la carencia que en el desarrollo doctrinal se ha manejado sobre el tema, puede señalarse una definición aproximada de la libranza como aquel crédito otorgado por una entidad operadora, por lo general de consumo, que se le otorga a una persona denominada beneficiario, la cual puede ser tanto un empleado, pensionado o contratista, para que el pago del mismo se efectúe a través del descuento de un porcentaje previamente acordado, que se hace al salario, pensión u honorarios del beneficiario. Para tales efectos debe haberse extendido *“autorización expresa de descuento al empleador o entidad pagadora, quienes en virtud de la libranza están obligados a girar los recursos directamente a la entidad operadora”*⁹²

En síntesis, puede referirse a la libranza no como la autorización sino como el mecanismo modal de financiación, cuya principal característica resulta ser la

⁹¹ Ley 1527 de 2012 artículo 2° literal a)

⁹² Superintendencia Financiera de Colombia. Concepto 201201834-001 del 15 de Enero de 2013. Libranza, entidades operadora, garantías.



forma de pago, la cual se hace mediante el descuento al salario, la pensión o los honorarios.

b. Empleador o entidad pagadora.

Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones.

c. Entidad operadora.

Para efectos de la ley de la referencia se ha considerado a la entidad operadora como *“la persona jurídica o patrimonio autónomo conformado en desarrollo del contrato de fiducia mercantil que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público o para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados, o aquella que, sin estarlo, realiza dichas operaciones disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley”*⁹³.

Puede rescatarse de la definición en cita, que el rol de entidad operadora puede ser desempeñado por tres agentes, a quienes la Ley taxativa y expresamente ha definido, sin lugar a que dichas operaciones puedan ser adelantadas por personas diferentes a las allí enunciadas.

El primero de ellos hace referencia a cualquier persona jurídica, autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público o para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados.

En segundo lugar se encuentran los patrimonios autónomos conformados en desarrollo del contrato de fiducia mercantil que realiza operaciones de libranza o descuento directo.

Por último, se encuentran las personas jurídicas que, sin estar autorizadas, realizan dichas operaciones (de otorgamiento de crédito de libranza) disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley.

⁹³ Ley 1527 de 2012 artículo 2° literal c).



Adicionalmente, la Ley en su mismo artículo segundo, señala un conjunto de condiciones adicionales, para aquellos sujetos que pretendan ofrecer los créditos de libranza. Requisitos que consisten en: para las personas jurídicas, estar organizadas como Instituto de Fomento y Desarrollo (Infis), sociedad comercial, sociedades mutuales, o como cooperativa y; para la totalidad de los agentes, indicar en su objeto social la realización de operaciones de libranza. Igualmente, aplica como condición general para todos ellos, que los recursos propios provengan de actividades que tengan origen lícito y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial, estas últimas consistentes en las de cada tipo social permitido, patrimonio autónomo, establecimientos de crédito, cooperativas financieras etc.

Vale la pena aclarar, que de conformidad con el artículo 2° parágrafo 3°, se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 1527 de 2012, es decir, no gozan del carácter de entidades operadoras, las cooperativas de trabajo asociado y sus trabajadores asociados.

Por último, resta señalar en lo que respecta a las entidades operadoras, que las mismas estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

d. Beneficiario.

Es la persona empleada o pensionada, titular de un producto, bien o servicio que se obliga a atender a través de la modalidad de libranza o descuento directo⁹⁴.

e. Asalariado, contratista, asociado, afiliado y pensionado.

La definición de este concepto viene incorporada al interior de parágrafo primero del artículo 2° de la Ley 1527 de 2012, el cual señala que solo para los efectos de la Ley de Libranzas, será considerado como asalariado *“aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o pre-cooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional”*⁹⁵.

⁹⁴ Ley 1527 de 2012 artículo 2° literal d)

⁹⁵ Ley 1527 de 2012 artículo 2° parágrafo 1°



Ahora bien, como inicialmente se indicó, así como la Ley incorporó en su artículo 2° definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo, también pueden considerarse otros que de forma complementaria amplían el espectro de conocimiento del crédito de libranza. Dentro de estos se encuentran:

a. Descuento.

Se presenta como un elemento indispensable de la libranza, pues sin éste cambiaría por completo la naturaleza jurídica de la misma, es necesario remontarse a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, el cual desarrolla los descuentos “*como mecanismo de pago de obligaciones de diversa naturaleza*”⁹⁶, mediante la “*autorización de efectuar descuentos al salario de los trabajadores*”⁹⁷, al interior de los artículos 59 y 149, específicamente y los artículos 150 y 152, en lo referente a los préstamos otorgados por el empleador.

Es así como el artículo 59 del Código Sustantivo del Trabajo consagra:

“Se prohíbe a los {empleadores}:

1. Deducir, retener o compensar suma alguna del monto de los salarios y prestaciones en dinero que corresponda a los trabajadores, sin autorización previa escrita de éstos para cada caso, o sin mandamiento judicial, con excepción de los siguientes:

a). Respeto de salarios, pueden hacerse deducciones, retenciones o compensaciones en los casos autorizados por los artículos 113, 150, 151, 152 y 400

b) (...).”

(Subrayas y cursivas fuera de texto)

Igualmente el artículo 149 ibídem, refiere en su numeral primero:

“El empleador no puede deducir, retener o compensar suma alguna del salario, sin orden suscrita por el trabajador, para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el empleador, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o

⁹⁶ Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. Pág. No. 2, (en línea), disponible en: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>

⁹⁷ Ibídem.



productos elaborados o pérdidas o averías de elementos de trabajo; entrega de mercancías, provisión de alimentos y precio de alojamiento".

Ahora bien, integrando las anteriores normas en cita con los preceptos que incorpora la Ley 1527 de 2012, junto con el desarrollo doctrinario que se ha dado sobre el tema, se puede llegar a concluir que el descuento consiste en aquella deducción que se hace al salario, los honorarios o la pensión del empleado, contratista o pensionado, respectivamente, con la autorización previa, expresa y por escrito de cada uno de ellos según el caso, para ser girado a la entidad operadora, y así hacer efectivo el pago de un crédito que el beneficiario ha adquirido previamente, cumpliendo de esta manera la obligación a su cargo dentro de dicho contrato de mutuo.

En el caso de las Cooperativas, dicho descuento opera de conformidad con lo establecido en el artículo 142 de la Ley 79 de 1988, que a la letra reza: *"Toda persona, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que estos adeuden a la cooperativa, y que la obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo"*.

b. Consumidor Financiero.

Para la definición de este término, es necesario apoyarse en el artículo segundo literal d) de la Ley 1328 de 2009⁹⁸, la cual le otorga tal calidad a todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas.⁹⁹

c. Productos y servicios financieros.

Al igual que en el literal anterior del consumidor financiero, es necesario traer a colación el artículo segundo literal e) de la Ley 1328 de 2009, que entiende los productos como *"las operaciones legalmente autorizadas que se instrumentan en un contrato celebrado con el cliente o que tienen origen en la ley"* y los servicios como *"aquellas actividades conexas al desarrollo de las correspondientes operaciones y que se suministran a los consumidores financieros"*.

⁹⁸ DEL REGIMEN DE PROTECCION AL CONSUMIDOR FINANCIERO. ARTICULO 1o. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente régimen tiene por objeto establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección.

⁹⁹ El artículo primero de la Ley 1328 de 2009 en su párrafo segundo señala: "...Para los efectos del presente Título, se incluye dentro del concepto de consumidor financiero, toda persona que sea consumidor en el sistema financiero, asegurador y del mercado de valores". 2. Entiéndase entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.



d. Crédito de consumo.

El crédito de consumo es aquel en el cual, el objetivo no es la producción, ni la financiación de capital de trabajo o de compra de bienes para una empresa. Al contrario se encuentra encaminado al consumo personal o familiar y se suele emplear para lo que el cliente desee.

Por eso mismo se le asimila el adjetivo “libre” (**libre inversión** o **libre disponibilidad**), ya que el cliente es libre de hacer lo que quiera y ni siquiera se le exige que lo especifique al momento de pedir el préstamo. En **Colombia**, los **créditos de consumo** suelen emplearse en la compra de bienes como electrodomésticos, artefactos, muebles, computadoras; en la financiación de gastos o servicios educativos, de salud, etc.; en la realización de viajes y en la concreción de cualquier sueño o meta pendiente¹⁰⁰.

En el Sector Solidario Cooperativo, el crédito de consumo es *“aquel otorgado por la entidad, a los asociados, cuyo objeto sea financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, independientemente de su monto, de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes”*¹⁰¹.

e. Riesgo de crédito.

El riesgo de crédito puede definirse *“simplemente como la perdida potencial ocasionada por el hecho de que un deudor o contraparte incumpla con sus obligaciones de acuerdo a los términos establecidos”*¹⁰².

Puede señalarse que existen dos tipos de riesgo de crédito “el riesgo de incumplimiento, que se refiere a la perdida potencial derivada de que la contraparte no pueda cumplir con sus obligaciones financieras en las condiciones definidas contractualmente; y el riesgo de mercado, que se define como la perdida potencial que podría sufrir un tenedor de un portafolio de préstamos, instrumento financieros o derivados, como consecuencia de que el valor de mercado de estos disminuya”¹⁰³

¹⁰⁰ En línea, disponible en: <http://www.creditoya.com.co/que-es-un-credito-de-consumo/>

¹⁰¹ CARDOZO CUENCA, Hernán. Contabilidad de entidades de economía solidaria. ECOE EDICIONES, Bogotá D.C. 2004. 2da edición. Pág No. 59.

¹⁰² ELIZONDO, Alan (Coordinador) Medición Especial del Riesgo del Crédito. Editorial LIMUSA S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores. México D.F. 2004. Pág No. 47.

¹⁰³ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, citado por¹⁰³ ELIZONDO, Alan (Coordinador) en Medición Especial del Riesgo del Crédito. Editorial LIMUSA S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores. México D.F. 2004. Pág No. 47.



f. La tasa de interés pactada¹⁰⁴.

La tasa de interés pactada para los productos y servicios adquiridos en libranza no pueden superar la tasa máxima legal permitida. Con ello, la tasa pactada inicialmente solo será modificada (con la expresa autorización del beneficiario) en los eventos de: Novación, refinanciación y cambios en la situación laboral del beneficiario.

3. ELEMENTOS DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.

Dentro de los elementos del crédito de libranza, se pueden considerar los siguientes:

a. Partes¹⁰⁵: Pueden considerarse a las partes como un elemento sin el cual no se podría llevar a cabo esta modalidad de crédito, o degenerar en otro totalmente distinto. Es así como puede decirse que ante la ausencia tanto de una **persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada**; como del **empleador o entidad pagadora** la libranza no podría existir, teniendo en cuenta que éste último sujeto es quien está a cargo de realizar el pago a la **entidad operadora** mediante el descuento del salario, honorarios o pensión disponibles, con el objeto de que sean giradas para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

Según el parágrafo 1° del artículo 2 de la Ley 1527 de 2012, se entiende como asalariado aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o precooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional.

De igual forma, ante la ausencia de entidad operadora no existiría el agente a quien se le realizarían los pagos. En este punto vale la pena reiterar que solamente las personas jurídicas autorizadas por la Ley 1527 de 2012, son quienes pueden operar la libranza.

¹⁰⁴ Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. Pág. No. 10, (en línea), disponible en: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>

¹⁰⁵ Ver Marco Conceptual: Empleado o entidad pagadora, entidad operadora y beneficiario.



Finalmente, el **beneficiario** es de absoluta trascendencia, pues es quien adquiere la obligación crediticia con la entidad operadora, y se compromete a su respectivo pago mediante el descuento que hace efectivo el empleador bajo autorización expresa de aquel. Es decir, si no existe beneficiario no existe crédito.

b. Cuota: La cuota es el monto periódico que debe el beneficiario de la libranza, la cual se ha pactado previamente con la autoridad operadora, con el fin de ir devolviendo el préstamo que se le ha hecho.

El pago de la cuota lo asume el empleador o entidad pagadora, pues es a quien la persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada; autoriza para que, sea descontando del salario, honorarios o pensión disponibles un porcentaje que bajo ninguna circunstancia haga que el asalariado o pensionado reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora, que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo, quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo.

c. Capacidad de endeudamiento del solicitante: Es el nivel máximo que una persona puede atender de un crédito, según los ingresos netos (ingresos menos gastos fijos y variables), solvencia (contar con bienes y recursos suficientes para respaldar las deudas contraídas), y el porcentaje actual de lo que debe sobre lo que tiene.

d. Pagaré: *“El pagaré libranza, no es más que un compromiso de pago a través de un contrato, que incorpora una obligación incondicional e irrevocable de quien la otorga, de pagar una suma de dinero durante un tiempo específico a otra persona, autorizando el descuento de su sueldo por nómina, honorarios o pensión disponibles. Por el otro lado, a una empresa, le permite liberar los fondos que tiene comprometidos en créditos a su personal, ampliando así su capital de trabajo”¹⁰⁶.*

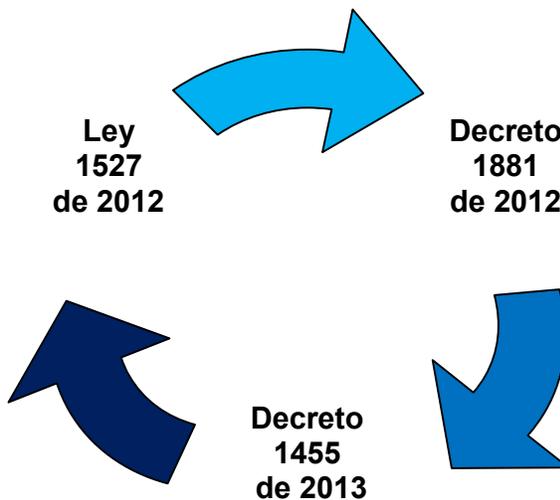
e. Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza: De conformidad con el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012, consiste en aquel Registro en el cual se otorgará un Código Único de reconocimiento a nivel nacional que identificará a los operadores de libranza por nómina. El Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranzas, será llevado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo publicará en la página web institucional con el fin

¹⁰⁶ En línea, disponible en: <http://www.gerencia.com/libranza.html>

exclusivo de permitir el acceso a cualquier persona que desee constatar el registro de entidades operadoras.

4. MARCO NORMATIVO ACTUAL DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.

En aras de esquematizar el marco normativo actual del crédito de libranza, se presenta el diagrama y la tabla que a continuación se esgrimen y cuyo desarrollo responde a la aun incipiente regulación sancionada y expedida hasta el momento.



Marco Normativo Actual del Crédito de Libranza	
Ley 1527 del 27 de abril 2012	<i>“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.</i>
Decreto 1881 del 11 de septiembre de 2012	<i>“Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012”.</i>
Decreto 1455 del 10 de julio de 2013	<i>“Por el cual se modifica parcialmente el artículo 1° del Decreto 1881 de 2012”.</i>



1. Ley 1527 de 2012. “Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”

Estructurada bajo 15 artículos de diverso contenido pero respetando la sinergia propia del marco general del crédito de libranza, prevé y regula desde lo tocante al objeto de la libranza o descuento directo (artículo 1) hasta la vigencia y derogatorias de las disposiciones que le sean contrarias (artículo 15), a saber inicialmente, el artículo 8° numeral 2 del Decreto-Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011; pero que por la inexecutableidad declarada por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C – 015 del 23 de enero de 2013¹⁰⁷ quedó así: “*Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011*”.

De forma transversal, en un primer acercamiento vislumbra lo concerniente a las definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo (artículo 2) y las condiciones del crédito para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo (artículo 3).

Posteriormente, abarca los derechos del beneficiario de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad operadora para efectuar operaciones de libranza,

¹⁰⁷ Honorable Corte Constitucional. Sentencia C – 015 del 23 de enero de 2013. Referencia: expediente D-9182 Actor: Nilson Giovanni Moreno López. Demanda de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, “*Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones*”. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

“6. Razón de la decisión de inexecutableidad.

6.1. Síntesis del caso. *La demanda en esta oportunidad se dirige contra el artículo 15 de la ley 1527 de 2012 “por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo” por la presunta vulneración de la regla de unidad de materia consagrada en el artículo 158 CP, al regular materias ajenas al contenido temático de la ley, como lo son la derogatoria expresa de: i) el artículo 8, numeral 2, del decreto Ley 1172/80, que dispone unas prohibiciones a las sociedades comisionistas de bolsa y a sus administradores; (ii) el parágrafo 4 del artículo 127.1 del Estatuto Tributario que prescribe el tratamiento contable y tributario al que deben someterse los contratos de leasing con opción de compra y (iii) el parágrafo del artículo 89 de la ley 223/95 que establece que los contratos de arrendamiento financiero o leasing en proyectos de infraestructura no podrán celebrarse sino hasta el 1o de enero de 2012 y a partir de esa fecha se regirán por los términos y condiciones previstos en el artículo 127-1 de dicho estatuto.*

6.2. Razón de la decisión. *No satisface el principio de la unidad de materia, una disposición que contenida en una ley regulatoria del régimen o marco general de la libranza o descuento, como su materia dominante, incorpore disposiciones relativas a (i) regulaciones de las sociedades comisionistas de bolsa, (ii) el régimen tributario y contable de los contratos de leasing con opción de compra y para proyectos de infraestructura, por carencia de conexidad con el núcleo temático de dicha ley”.*

A lo resuelto en esta misma Sentencia, estuvo la decisión de la Honorable Corte en Sentencia C – 085 del 20 de febrero de 2013. Referencia: expediente D-9221. Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, “*Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones*”. Demandante: Natalia Velásquez Escalante. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.



así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, honorarios o pensión (artículo 4) y luego las obligaciones, primero de la entidad operadora de dejar a disposición de los beneficiarios de sus productos, bienes y servicios a través de la modalidad de libranza, el extracto periódico de su crédito, así como el deber de reportar la suscripción de la libranza a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios (artículo 5) y segundo, las obligaciones del empleador o entidad pagadora de deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de ésta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado en los términos técnicos establecidos en el acuerdo que deberá constituirse con la entidad operadora, en virtud a la voluntad y decisión que toma el beneficiario al momento de escoger libremente su operadora de libranza y en el cual se establecerán las condiciones técnicas y operativas necesarias para la transferencia de los descuentos (artículo 6).

Al mismo tiempo regula la continuidad de la autorización de descuento, en los eventos en que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora (artículo 7). Y para ello, establece el intercambio de información entre las entidades operadoras y las entidades que manejan los sistemas de información de salud y/o pensiones, que para el efecto autorice o administre el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces (artículo 8). Al igual que los portales de información sobre libranza (artículo 9).

Extendiendo el examen de la Ley 1527 de 2012, se tiene lo pertinente a quien ejerce la inspección, vigilancia y control de la entidad operadora, de acuerdo con su naturaleza, ya sea por parte de la Superintendencia Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según sea el caso (artículo 10).

Finalmente, cuatro (4) aspectos fundamentales: la divulgación (artículo 11), la libre escogencia de la entidad operadora por parte del beneficiario (artículo 12), la retención en los pagos a los trabajadores independientes (artículo 13) que tanto ha dado de que hablar, de suprema importancia a nivel contable y el cual ya fue derogado por la Ley 1607 de 2012¹⁰⁸ *"Por la cual se expiden normas en materia*

¹⁰⁸ El artículo 13 de la ley 1527 de 2012, el mismo que estableció que a ciertos trabajadores independientes se les aplicara la retención en la fuente contenida en la tabla del artículo 383 del estatuto tributario, fue derogado de forma expresa por el artículo 198 de la ley 1607 de 2012. Esto significa que ese tratamiento especial que algunos trabajadores independientes estaban recibiendo con base al artículo 13 de la ley 1527 de 2012 ya no se podrá seguir aplicando, y en su defecto, si fuere el caso, aplicar lo que el artículo 384 del estatuto tributario contempló con la modificación que le introdujera el artículo 14 de la ley 1607 de 2012. El párrafo 3 del artículo 384 del estatuto tributario quien estableció la tarifa mínima de retención dice que: *"En el caso de los trabajadores que presten servicios personales mediante el ejercicio de profesiones liberales o que presten servicios técnicos que no requieran la utilización de materiales o insumos especializados o de maquinaria o equipo*



tributaria y se dictan otras disposiciones" o lo que es lo mismo, la reforma tributaria del 2012; y la creación del Registro Único Nacional de Entidades Operadores de Libranza, cuyo entrada en operación fue objeto de los Decretos Reglamentarios 1881 de 2012 y 1455 de 2013, los cuales se estudian más adelante.

De otro lado, a este propósito, la Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop, en Flash Confecomunica No. 1.356¹⁰⁹, bajo el titular "ANÁLISIS A LA LEY 1527 DE 2012", adelantó como su nombre lo indica un análisis jurídico del contenido e implicaciones de la referida Ley, con el fin de aclarar algunas inquietudes. Al tenor:

"Es importante mencionar, en primer lugar, que el artículo 6° de la ley establece el orden cronológico, como criterio para efectuar el traslado al operador de las cuotas descontadas. Este criterio es completamente opuesto al que establecía el artículo 144 de la Ley 79 de 1988, según el cual, los descuentos a favor de cooperativas, tenían prelación sobre cualquier otro descuento por obligaciones civiles. Sin embargo, en la práctica dicha prelación era desconocida por los empleadores y pagadores, los cuales al parecer, en muchos casos, convirtieron el otorgamiento de los códigos de descuento en un procedimiento discrecional, a través del cual excluían a las cooperativas para privilegiar a otro tipo de entidades.

Adicionalmente, es importante recordar que el artículo 9° de la Ley 1391 de 2010, por medio de la cual se modificó el Decreto Ley 1481 de 1989 (fondos de empleados), modificó lo dispuesto en el citado artículo 144 de la Ley 79 de 1988, como quiera que dispuso que el orden de prelación en que se aplicarán las retenciones y entrega de dineros, cuando la misma persona natural o jurídica deba efectuar dos o más retenciones respecto del mismo trabajador, jubilado o pensionado, en favor de varias de las entidades solidarias titulares de este beneficio, se establecerá a partir del principio general del derecho de que la primera en el tiempo será la primera en el derecho, es decir, el mismo principio que hoy recoge la Ley 1527 de 2012.

Confecoop, consciente del impacto que esta disposición tiene para el sector, adelantará el estudio necesario con el fin de determinar el camino jurídico más apropiado para la defensa de los intereses de las cooperativas.

especializado que sean considerados dentro de la categoría de empleado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 329, la tabla de retención contenida en el presente artículo será aplicable únicamente cuando sus ingresos cumplan los topes establecidos para ser declarantes como asalariados en el año inmediatamente anterior independientemente de su calidad de declarante para el periodo del respectivo pago".

¹⁰⁹ Confederación de Cooperativas de Colombia. Confecoop. Flash Confecomunica No. 1.356 – 15 de mayo de 2012. ANÁLISIS A LA LEY 1527 DE 2012. (en línea), disponible en: <http://www.confecoop.coop/index.php/confecomunica-2012/1888-flash-confecomunica-no1356-analisis-a-la-ley-1527-de-2012>



Otro tema de gran relevancia para el normal desarrollo de las actividades de las cooperativas, es el relacionado con la inscripción que deben hacer los operadores en el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, obligación que se encuentra vigente desde que entró a regir la ley, es decir, desde el 27 de abril de 2012, razón por la cual está siendo exigida a las cooperativas por las entidades empleadoras o pagadoras, pero no puede ser cumplida porque no se ha expedido la reglamentación necesaria para su operatividad. En consideración a lo anterior, Confecoop remitió una comunicación a la Dirección de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la cual anexamos copia, solicitando que dicha reglamentación sea expedida lo más pronto posible.

Con los anteriores comentarios previos, ponemos a disposición el estudio realizado en relación con los principales aspectos de dicha ley.

1º Finalidad: Esta ley permite a cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios o pensionada, adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, con respaldo en su salario, sus pagos u honorarios o su pensión.

Hasta antes de la expedición de la ley, la utilización de la libranza era casi exclusiva de los asalariados, quienes, con base en lo dispuesto en el artículo 59 del Código Sustantivo del Trabajo, autorizaban por escrito los correspondientes descuentos de su salario. Los pensionados también podían autorizar descuentos de sus mesadas, de acuerdo con el Decreto 1073 de 2002, modificado por el Decreto 994 de 2003, y demás normas vigentes.

El permitir que cualquier persona contratada por prestación de servicios haga uso de esta modalidad, es abrir la posibilidad de que un gran número de contratistas, que por sus condiciones de trabajo no podían hacerlo, accedan a créditos con el respaldo de sus honorarios. Lo anterior, aunque existen algunas inconsistencias en los textos, se desprende del contenido de los artículos 1º y 2º literal d), parágrafo 1 de la ley.

Es importante tener en cuenta que la posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, a través de libranza, no necesariamente constituye para el operador la obligación de otorgarlos, ya que deberá hacerse previamente un estudio sobre la capacidad de endeudamiento del solicitante (beneficiario) de acuerdo con las políticas del operador. (Parágrafo del artículo 1º).

2º Entidad operadora. Está definida en el literal c) del artículo 2º, como la persona jurídica o patrimonio autónomo, que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público o para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados, o aquella

que sin estarlo, realiza estas operaciones con sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, debiendo organizarse, entre otras, como cooperativas, e indicar en su objeto social la realización de estas operaciones, el origen lícito de sus recursos y demás exigencias legales para ejercer la actividad comercial.

Agrega la norma que la vigilancia de estos operadores estará a cargo de la Superintendencia de Sociedades, lo cual, en opinión de la Confederación, es una imprecisión y debe interpretarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10, que establece con claridad que los operadores, de acuerdo con su naturaleza, serán objeto de inspección, vigilancia y control por parte de las Superintendencias Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según el caso, disposición que por ser posterior dentro de la Ley 1527 y especial, prevalece sobre lo dispuesto en el literal c) del artículo 2º mencionado.

Respecto de la frase que hemos destacado, vale la pena mencionar que inicialmente el proyecto de ley señalaba que las operadoras solo podían ser las entidades autorizadas legalmente para el manejo del ahorro del público, es decir, en nuestro caso, únicamente las cooperativas financieras, dejando por fuera a las cooperativas que ejercen la actividad financiera con sus asociados, lo cual motivó la reacción de Confecoop en defensa de estas últimas, logrando así que se incluyera la frase "o para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados".

Es importante tener en cuenta también que los operadores de libranzas no pueden ser personas naturales, sino únicamente las personas jurídicas y los patrimonios autónomos conformados en desarrollo del contrato de fiducia mercantil, los cuales son administrados por las sociedades fiduciarias sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

3º Condiciones del crédito a través de libranza. Para acceder a esta modalidad crediticia, deben cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 3º de la ley, así:

- Que exista autorización expresa e irrevocable, dada por el beneficiario del crédito a la entidad pagadora (o empleadora), para que ésta efectúe los descuentos correspondientes.*
- Que la tasa de interés cobrada por los productos o servicios adquiridos, no supere la máxima permitida legalmente.*
- Que la tasa de interés pactada inicialmente sólo sea modificada cuando haya novación, refinanciación o cambios en la situación laboral del beneficiario, con su expresa autorización.*
- Que cuando se adquiera o alquile una vivienda, el beneficiario tome un seguro de desempleo contra el cual pueda repetir la entidad operadora, en casos de incumplimiento, y*



- Que el asalariado o pensionado no reciba menos del 50% del neto de su salario o pensión después de los descuentos de ley.

En relación con este último requisito, vale la pena aclarar que aunque sólo se menciona al asalariado o pensionado, y su correspondiente salario o pensión, deben entenderse incluidos los contratistas, y los honorarios que devengan. Lo anterior, debido a que el parágrafo 1º del literal d) del artículo 2º de la ley, define a los beneficiarios del crédito por libranza, entre los que se encuentran los asalariados, contratistas y pensionados, entre otros.

Por otra parte, en este requisito se menciona el salario sin hacer distinciones, por lo que entendemos que hace referencia incluso al salario mínimo, siempre y cuando el trabajador no reciba menos del 50% del neto. Esta interpretación adquiere mayor validez si se tiene en cuenta que la disposición exonera de la restricción contemplada en el numeral 2º del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora, derivadas de las operaciones de libranza o descuento directo.

El artículo 149, numeral 2º citado, prohíbe efectuar retenciones o deducciones sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando con ellas se afecte el salario mínimo legal o convencional, o la parte del salario declarada inembargable por la ley, que corresponde a 1/5 parte de lo que excede del salario mínimo. (Artículos 154 y 155 del Código Sustantivo del Trabajo).

De acuerdo con lo anterior, un trabajador que devengue el salario mínimo, que para 2012 equivale a \$ 566.700, puede adquirir un crédito bajo la modalidad de libranza, siempre que, como condición, reciba como mínimo el 50% del neto que es \$521.364, luego de los descuentos de ley (por salud y pensión). En el ejemplo propuesto, el 50% del neto del salario mínimo viene a ser la suma de \$260.682 y ya no se requerirá mandamiento judicial, por disposición expresa del artículo 3º de la Ley 1527/12.

4º Derechos y obligaciones del beneficiario. Entre los derechos previstos en el artículo 4º, destacamos que el empleador o entidad pagadora no podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de una multa equivalente al doble del valor total descontado por la libranza, la cual será impuesta por la respectiva entidad de control.

Por otra parte, si el beneficiario cambia de empleador o de entidad pagadora, tiene el deber de informar de ello a la operadora, en los términos previstos en el artículo 7º de la ley.

5º Obligaciones de la entidad operadora. Los operadores deben mantener a disposición de los beneficiarios de los créditos por libranzas, el correspondiente



extracto de su crédito con una descripción detallada del mismo, indicándoles los datos de contacto para casos de dudas o reclamos. También deben reportar la suscripción de las libranzas a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios, para lo cual deberán cumplir con lo previsto en la Ley 1266 de 2008 (habeas data).

6° Obligaciones del empleador o pagador. La principal obligación que tienen es la de deducir, retener y girar, de las sumas de dinero que hayan de pagar a sus asalariados, contratistas o pensionados (beneficiarios del crédito), los valores que le adeuden a la entidad operadora y depositarlos a órdenes de ésta. Ello, siempre que exista consentimiento expreso, escrito e irrevocable del respectivo beneficiario, de conformidad con los términos establecidos en el acuerdo que deberán celebrar con la operadora, el cual contendrá las condiciones técnicas y operativas necesarias para la transferencia de los descuentos. A la suscripción de este acuerdo no podrán negarse injustificadamente los empleadores o pagadores.

En todo caso, la entidad pagadora o empleadora debe trasladar al operador las cuotas descontadas, dentro de los tres días hábiles siguientes a la realización del pago, en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento. Si incumple esta obligación por motivos imputables a él, la pagadora o empleadora será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario.

Al respecto, la legislación civil colombiana regula las obligaciones solidarias en los artículos 1568 y siguientes, las cuales consisten en la facultad que tiene el acreedor (entidad operadora) de exigir de uno cualquiera de los deudores el pago total de la deuda. En este caso, los deudores son los beneficiarios del crédito y la entidad pagadora o empleadora que incumplió su obligación de trasladar al operador las cuotas descontadas en el plazo indicado. En tal sentido, el operador tendría la posibilidad de requerir, judicial o extrajudicialmente, el pago total por parte del empleador o pagador, o exigirle dicho pago al beneficiario del crédito.

Adicionalmente, si el empleador o pagador desconoce el orden de giro previsto en el artículo 6° de la ley (cronológico), será responsable por los perjuicios causados por su descuido, por los valores no descontados.

Por otra parte, la entidad empleadora o pagadora tiene también la obligación de verificar, en todos los casos, que el operador se encuentra inscrito en el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza que llevará el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con el artículo 14 de la ley.

7° Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza. El artículo 14 crea este Registro Único, el cual será llevado por el Ministerio de Hacienda y



Crédito Público y publicado en su página web institucional, con el fin exclusivo de permitir el acceso a cualquier persona que desee constatar el registro de entidades operadoras.

Consideramos que el Registro mencionado permitirá ejercer control frente a los operadores e impedir que personas inescrupulosas utilicen esta modalidad de crédito para desarrollar actividades ajenas a la finalidad de la libranza.

Agrega la norma que para realizar el registro, la operadora deberá acreditar las condiciones previstas en el literal c) del artículo 2º de la ley, las cuales podemos resumir así, según cada caso:

- Que se trata de una persona jurídica o patrimonio autónomo conformado en desarrollo de un contrato de fiducia mercantil.*
- Que se encuentra autorizada para manejar ahorro del público o aportes o ahorros de sus asociados.*
- Que realiza operaciones de libranza con sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley.*
- Que su naturaleza es la de una sociedad comercial, mutual, cooperativa o un Instituto de Fomento y Desarrollo, INFIS.*
- Que en su objeto social está especificada la realización de operaciones de libranza y el origen lícito de sus recursos.*

En cuanto a la vigilancia por parte de la Supersociedades, que se encuentra incluida en esta disposición y que podría prestarse a indebidas interpretaciones, creemos, como se explicó anteriormente, que se trata de una imprecisión dado lo establecido en el artículo 10 de la ley. En todo caso, será necesaria la reglamentación en la que se aclare, entre otros, este aspecto.

La naturaleza cooperativa se acreditará con el respectivo certificado de existencia y representación legal expedido por las cámaras de comercio, en tanto que la autorización para manejar ahorro del público o de los asociados deberá ser certificada por el respectivo organismo estatal de supervisión.

Respecto a las entidades que realizan operaciones de libranza con sus propios recursos, o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, las Superintendencias Financiera, Solidaria y de Sociedades diseñarán controles adecuados para verificar la licitud de los recursos empleados, de acuerdo con el parágrafo 2º del artículo 2º.

Por último, es conveniente destacar la necesidad de indicar expresamente que entre las actividades que desarrollan las distintas entidades, está la realización de operaciones de libranza y el origen lícito de los recursos utilizados, lo que implica una reforma estatutaria para las que no lo tengan así consagrado, pues se trata de uno de los requisitos exigidos para proceder al registro, el cual es obligatorio para todas las operadoras, independientemente de su naturaleza, y



será exigido por los empleadores o pagadores, de acuerdo con el artículo 6° de la ley.

Por otra parte, dispone la ley que tratándose de créditos para vivienda, planes complementarios de salud y/o educación, las Superintendencias de Sociedades, Financiera y de la Economía Solidaria, implementarán un portal de información en sus páginas institucionales, que permita a los usuarios comparar las tasas de financiamiento, tal como lo prevé el artículo 9°, con lo que se busca fomentar la competitividad de estos productos.

Para Confecoop, el marco general de las libranzas permitirá establecer reglas claras para todos los operadores y evitar en lo sucesivo las malas prácticas que se venían presentando alrededor del otorgamiento de códigos de descuento, como quiera que se reitera la prohibición a los empleadores y pagadores de cobrar sumas de dinero para cumplir con su obligación de descuento y giro de los recursos y, además, se impone el deber de suscribir un convenio con los operadores, en el que se señalarán las condiciones técnicas y operativas para la transferencia de los descuentos”.

2. Decreto 1881 de 2012. “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012”

El Decreto en cita se encuentra estructurado en 2 artículos que prevén lo relativo al régimen de transición para entrar en operación el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza y la vigencia a partir de la cual entra a regir el este cuerpo normativo.

Así, previa consideración de que:

1. El artículo 14 de la Ley 1527 de 2012 creó el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, el cual será manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo publicará en la página web institucional con el fin exclusivo de permitir el acceso a cualquier persona que desee constatar el registro de entidades operadoras.
2. El referido artículo establece que para los efectos del registro, las entidades Operadoras deberán acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas en el literal c) del artículo 2° de la Ley 1527 de 2012.
3. Para la implementación del Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, es necesario que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público



adelante diversos trámites y procedimientos de orden administrativo que permitan la adecuada operación del mismo.

4. Resulta pertinente establecer un término para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleve a cabo el proceso de implementación del Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza y por tanto, entre en operación el mencionado Registro, y

5. Es conveniente establecer un régimen de transición que regule las operaciones de libranza y descuento directo mientras entra en operación el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, así como aquellas iniciadas con anterioridad a la expedición de la Ley 1527 de 2012.

El Régimen de Transición se decretó en los siguientes términos:

“Artículo 1. Régimen de Transición. El Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza entrará en operación dentro de los nueve (9) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto. A partir de dicha fecha, deberá estar en funcionamiento la consulta en línea de la información de que trata el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012.

Con el fin de dar continuidad a las operaciones de libranza y/o descuento directo hasta tanto entre en operación el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, aquellas operaciones realizadas con anterioridad a la expedición de la Ley 1527 de 2012 continuarán rigiéndose por los términos y plazo en que fueron pactadas hasta la extinción de la(s) obligación(es) que le dieron origen. En caso de cesión a otra entidad operadora, reliquidación o cualquier modificación a las condiciones inicialmente pactadas para las operaciones a que se refiere este inciso, se sujetarán a lo establecido por la Ley 1527 de 2012 y demás normativa sobre la materia.

Las entidades operadoras que pretendan iniciar nuevas operaciones a partir de la entrada en vigencia del presente decreto y hasta tanto entre en operación el Registro, deberán acreditar ante el empleador o entidad pagadora el cumplimiento de las condiciones previstas en el literal c) del artículo 2° de la Ley 1527 de 2012.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, no podrá exigirse al empleador o entidad pagadora el cumplimiento de la obligación de verificación de la inscripción de la entidad operadora en el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, por tanto, no se le podrá endilgar responsabilidad solidaria en el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito,



salvo por el incumplimiento de las demás obligaciones de que trata el artículo 6 de la Ley 1527 de 2012 y en los términos del párrafo 1 del mismo”.

Al respecto, la Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop, en Flash Confecomunica No. 1.441¹¹⁰, bajo el titular “**REGLAMENTADO EL REGISTRO ÚNICO DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZA**”, efectuó el análisis que a continuación se esgrime:

“La Ley 1527 de 2012, mediante la cual se establece el marco general para las libranzas o descuentos directos, creó en su artículo 14 el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, en los siguientes términos:

“Artículo 14. Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza. Créase el Registro Único nacional de Entidades Operadoras de Libranzas, el cual será llevado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo publicará en la página web institucional con el fin exclusivo de permitir el acceso a cualquier persona que desee constatar el registro de entidades operadoras. De igual forma, deberá establecerse un vínculo de acceso a las tasas comparativas publicadas por las Superintendencias, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 9° de la presente ley. Este Código Único de reconocimiento a nivel nacional identificará a los operadores de libranza por nómina. Para efectos del registro, la Entidad Operadora simplemente deberá acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas en el literal c) del artículo 20 de la presente ley”.

Teniendo en cuenta que la ley entró en vigencia pero no estableció un régimen de transición que permitiera continuar con las libranzas mientras entraba en operación dicho Registro, y que en la práctica los empleadores y pagadores estaban exigiendo su cumplimiento, esta Confederación solicitó al Ministerio de Hacienda expedir la reglamentación o las instrucciones necesarias para facilitar el cumplimiento del artículo 14, con el fin de que las entidades dedicadas a otorgar créditos bajo esta modalidad, pudieran continuar desarrollando normalmente sus actividades.(...)

Mediante comunicación del 31 de mayo de 2012, la Oficina Asesora Jurídica de dicho Ministerio respondió que se encontraban rediseñando la página web e implantando los desarrollos tecnológicos necesarios para actualizar en tiempo real el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranzas, lo cual, una vez concluido, sería publicado en la página web.

¹¹⁰ Confederación de Cooperativas de Colombia. Confecoop. Flash Confecomunica No. 1.441 – 14 de septiembre de 2012. **REGLAMENTADO EL REGISTRO ÚNICO DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZA**, (en línea), disponible en: <http://confecoop.coop/index.php/component/content/article?id=2154>



En consideración a lo anterior, se expidió el Decreto 1881 del 11 de septiembre de 2012, en el cual se dispone que el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza entrará en funcionamiento a partir de los nueve (9) meses siguientes a la vigencia de este decreto, plazo que vence el 11 de junio de 2013.

Agrega el Decreto que mientras entra a funcionar el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, las operaciones que se hubieren realizado con anterioridad a la expedición de la Ley 1527 del 27 de abril 2012, continuarán rigiéndose por los mismos términos y plazos pactados por las partes, hasta la extinción de la(s) obligación(es) que le dieron origen; en otras palabras, a tales operaciones no se les aplicará la Ley 1527/12, sino que se mantendrán los términos pactados al momento de su realización, a menos que se produzca alguna modificación a estos términos, como por ejemplo una cesión de crédito a otra entidad operadora o una reliquidación, casos en los cuales se aplicará lo establecido por la Ley 1527 de 2012 y demás normativa sobre la materia.

También se indica que las entidades que pretendan iniciar nuevas operaciones a partir de la vigencia del Decreto 1881/12, es decir, a partir del 11 de septiembre de 2012, deberán acreditar ante el empleador o entidad pagadora, el cumplimiento de las condiciones previstas en el literal c) del artículo 2º de la Ley 1527 de 2012.

Dado que el Decreto 1881 se encuentra vigente, todas las entidades operadoras, dentro de las cuales se encuentran las cooperativas deberán acreditar directamente al empleador o pagador los requisitos previstos en el mencionado literal, según su naturaleza. En el caso de las cooperativas, corresponde demostrar que están autorizadas legalmente para el manejo del ahorro del público y/o los ahorros o aportes de sus asociados e indicar en su objeto social la realización de operaciones de libranza y el origen lícito de sus recursos.

Aunque creemos que este tema será objeto de reglamentación por parte del Ministerio de Hacienda, consideramos que dichos requisitos se cumplen para los créditos nuevos de las cooperativas financieras, las de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, con el envío al pagador o empleador de copia de la autorización expedida por la respectiva Superintendencia, para manejar el ahorro del público y/o de los asociados. Las cooperativas de aporte y crédito, por su parte, demostrarán con la copia del estatuto, que administran aportes de sus asociados. En todo caso, el estatuto debe indicar que entre sus actividades está la realización de operaciones de libranza y el origen de los recursos utilizados.

En opinión de Confecoop, de acuerdo con la ley de libranzas esta obligación debe acreditarse ante el Ministerio de Hacienda, para efectos de la inscripción en el Registro Único de Operadores y no ante los empleadores o pagadores;(…).



Como consecuencia de lo establecido en el decreto para las operaciones que se realicen a partir de su vigencia, no podrá exigirse al empleador o pagador el cumplimiento de la obligación de verificar la inscripción de la entidad operadora en el Registro Único y, por tal razón, sólo será responsable solidariamente por el incumplimiento de las demás obligaciones previstas en el artículo 6° de la Ley 1527/12.

Esta Confederación considera que con el Decreto 1881 de 2012 se aclara que la obligación de inscribirse en el Registro Único de Operadores sólo podrá exigirse a partir del 11 de junio de 2013, debido a que aún no se encuentra funcionando, con lo cual se facilita la continuidad de estas operaciones, en los términos indicados por el decreto”.

3. Decreto 1455 de 2013. “Por el cual se modifica parcialmente el artículo 1° del Decreto 1881 de 2012”

Mediante el presente Decreto, previa consideración de que el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012 creó el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranzas, para el cual se requiere del desarrollo e implementación de las herramientas tecnológicas y demás que permitan la consulta de las entidades inscritas en dicho Registro.

Y teniendo en cuenta adicionalmente, que el Decreto 1881 de 2012 previó el tratamiento que deben recibir las operaciones de libranza y descuento directo celebradas tanto con anterioridad a la ley 1527 de 2012 como las posteriores, así como aquellas objeto de cesión, mientras entra a operar el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, estableció que era necesario modificar el inciso primero del artículo 1° del Decreto referido anteriormente, así:

“Artículo 1°. El Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza entrará en operación dentro de los quince (15) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto. A partir de dicha fecha, deberá estar en funcionamiento la consulta en línea de la información de que trata el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012.”

En virtud de ello, y por la trascendencia que lo mismo significó en el Sector Solidario Cooperativo, la Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop, en Flash Confecomunica No. 1.604¹¹¹, bajo el titular “NUEVO RÉGIMEN DE

¹¹¹ Confederación de Cooperativas de Colombia. Confecoop. Flash Confecomunica No. 1.604 – 15 de julio de 2013. NUEVO RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA EL REGISTRO ÚNICO DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZAS –RUNEOL. (en línea), en disponible: <http://www.portalcooperativo.coop/index.php/confecomunica-2013/185-2012-2/2599-flash-confecomunica-no-1-604-decreto-1455-de-2013>



TRANSICIÓN PARA EL REGISTRO ÚNICO DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZAS –RUNEOL”, adujo:

“El gobierno expidió el Decreto 1455 del 10 de julio de 2013, mediante el cual dispuso que el régimen de transición establecido en el Decreto 1881 de 2012 se extenderá hasta diciembre del presente año. Lo anterior, debido a que aún no han culminado los trámites y procesos indispensables para la entrada en operación del Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, de acuerdo con los considerandos del decreto.

En consecuencia, no siendo exigible en estos momentos la obligación de inscribirse en el RUNEOL, para las entidades operadoras, debe atenderse lo dispuesto en el Decreto 1881 de 2012, en cuanto al tratamiento de las operaciones de libranza y descuento directo celebradas antes y después de Ley 1527 de 2012. (...)

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda publicó en su página web un nuevo proyecto de decreto mediante el cual se establece el procedimiento y los requisitos que deben cumplir las entidades operadoras de libranza para la inscripción en dicho Registro.

En este nuevo proyecto se acogieron casi en su totalidad las observaciones y comentarios hechos por Confecoop frente al primer proyecto. Por ejemplo, se indicó expresamente que la entidad administradora del RUNEOL es el Ministerio de Hacienda; se eliminaron las tarifas por inscripción y renovación; se unificó el término "código único de reconocimiento" de las entidades operadoras; se precisó el medio a través del cual se realizará la inscripción; se aclaró el procedimiento de inscripción ante el Ministerio y se indicó cuándo los días son hábiles o calendario; se incluyó la posibilidad de que la entidad de control solicite la cancelación del registro, entre otras.

No obstante, esta Confederación considera necesario insistir ante el Ministerio, para que se indique expresamente que la cancelación del registro no afecta los descuentos que vienen haciéndose por obligaciones anteriores, tal como lo solicitó Confecoop en sus comunicaciones”.



5. APORTES JURISPRUDENCIALES.

5.1 SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD C-015 de 2013

- NORMAS ACUSADAS:

Artículo 15 (parcial) de la ley 1527 de 2012. *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

(...) Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, el artículo 8° numeral 2 del Decreto - Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011”.

- FUNDAMENTOS DEL ACCIONANTE PARA DEMANDAR LAS NORMAS ACUSADAS:

Sostiene el accionante, que las normas acusadas contravienen el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Nacional, dado que el propósito por el que fue concebida la expedición de la Ley a que alude la norma acusada, fue el de dotar a la figura de la libranza o descuento directo de un marco general, por lo que no resulta coherente que en el mismo texto normativo, se introduzcan la derogatoria de leyes que regulan situaciones de carácter puramente tributario, por lo que desde su trámite y al amparo de la Constitución, solicita se proceda a revocar las normas que a continuación se enuncian:

- **Decreto 1172 de 1980:** *Por el cual se regula la actividad de los comisionistas de bolsa. (...)*

Artículo 8o. *Prohíbese (sic) a las sociedades comisionistas de bolsa, y a sus administradores. (...)*

2o) Negociar por cuenta propia, directamente o por interpuesta persona, acciones inscritas en bolsa, exceptuando aquellas que reciban a título de herencia o legado, o las de su propia sociedad comisionista de bolsa; (...)

- **Ley 223 DE 1995:** *Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones (...)*



ARTÍCULO 89. Los contratos de arrendamiento financiero, o leasing, celebrados en un plazo igual o superior a 12 años y que desarrollen, proyectos de infraestructura de los sectores transporte, energético, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, serán considerados como arrendamiento operativo; en consecuencia el arrendatario podrá registrar como un gasto deducible la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o pasivo suma alguna por concepto del bien objeto de arriendo, a menos que se haga uso de la opción de compra.

La amortización de los bienes sujetos a los contratos de leasing no será inferior al plazo pactado en dichos contratos.

En los contratos de concesión el término del arrendamiento financiero será igual al contrato celebrado con el Estado colombiano para efectos de desarrollar los mencionados proyectos en los sectores de infraestructura citados.

PARÁGRAFO. Los contratos de arrendamiento financiero o leasing previstos en este artículo no podrán celebrarse sino hasta el 1o de enero de 2012; a partir de esa fecha se regirán por los términos y condiciones previstos en el artículo 127-1 de este Estatuto. (...) (Se destaca por su importancia).

- ***Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales" (...)***

ARTICULO 127-1. CONTRATOS DE LEASING. Los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra, que se celebren a partir del 1o. de enero de 1996, se regirán para efectos contables y tributarios por las siguientes reglas: (...)

PARAGRAFO 4o. Todos los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra, que se celebran a partir del 1o de enero del año 2012, deberán someterse al tratamiento previsto en el numeral 2 del presente artículo, independientemente de la naturaleza del arrendatario. (...) (Se destaca por su importancia).

- DECISIÓN ADOPTADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL:

La Corte Constitucional, declaró **INEXEQUIBLE** el aparte acusado del artículo 15 de la ley 1527 de 2012 que reza “el artículo 8° numeral 2 del Decreto - Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del



artículo 89 de la Ley 223 de 1995”, por vulneración de la regla de unidad de materia¹¹².

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico propuesto por la Corte Constitucional en la sentencia de la referencia es el siguiente:

¿Vulnera la regla constitucional de unidad de materia de las disposiciones de un proyecto de ley -artículo 158 de la Constitución Política-, el que el Legislador derogue disposiciones sobre las sociedades comisionistas de bolsa y a sus administradores y el tratamiento contable y tributario de los contratos de leasing, en una ley que regula el marco general para la libranza o descuento directo?

- RATIO DECIDENDI

El análisis efectuado por la Corte Constitucional se centró en hacer un ejercicio comparativo entre la norma denunciada de inconstitucional y el contenido y alcance de la misma con el artículo 158 de la carta constitucional que alude al ejercicio de la acción legislativa la cual debe ser acatada por parte del Congreso, cuyo texto conviene transcribir y reza:

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante dicha comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”

Conforme lo allí dispuesto, la citada disposición de orden constitucional fue regulada de manera expresa por el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, cuyo texto establece:

“Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia, decisiones que serán apelables ante la Comisión”.

¹¹² Honorable Corte Constitucional, Colombia. Sentencia No. T-015 de 2013; Expediente D 9182, 23/01/13. Magistrado Ponente.: Mauricio González Cuervo. Bogotá D.C., 2013. Fecha de la cita 10/17/2013, (en línea), disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-015-13.htm>.



Atendiendo lo dispuesto en las normas en cita, esta Corporación realizó un recuento jurisprudencial, en que se realizó el análisis efectivo de la regla de la unidad de materia, señalando para el efecto, que esta regla se ampara con la expectativa de seguridad jurídica que entraña la promulgación de leyes, encontrando que en el esquema o cuerpo de las mismas debe referirse a un mismo punto, a efectos de evitar que normas cuyo debate no se surtió sean aprobadas y promulgadas.

En Sentencia C - 025 de 1993, este alto Tribunal estableció:

“Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar

Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que el aparte cuya executable se discute, establece la derogatoria de normas de diversos cuerpos normativos que regulan diferentes materias, por lo que el alto Tribunal Constitucional debió determinar varios aspectos entre los cuales se encuentran el de encontrar coincidencias en el trámite legislativo que permitan establecer que esas disposiciones fueron efectivamente debatidas, y como se ha establecido a lo largo de este escrito que se pueda encontrar identidad entre la norma que se deroga y el contenido normativo de la ley que reguló el tema de libranza.

Así las cosas, como se deriva de la lectura de las normas que pretende derogar el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, que refieren temáticas diversas como: las prohibiciones de las sociedades comisionistas de bolsa y sus administradores; el tratamiento contable y tributario al que deben someterse los contratos de leasing con opción de compra; y la disposición que define que los contratos de arrendamiento financiero o leasing en proyectos de infraestructura no podrán celebrarse sino hasta el 1o de enero de 2012 y a partir de esa fecha se regirán por los términos y condiciones previstos en el artículo 127.1 del Estatuto Tributario, puede establecerse que no guardan una coincidencia directa con las normas relativas al eje temático de la libranza.



Por tal virtud, la Corte Constitucional elaboró una síntesis en que se plasmó el objeto de la Ley de Libranza, cuya promulgación se efectuó el año pasado y que pretendió regular la materia, dado su uso común como mecanismo para el recaudo de cartera a través del descuento de nómina o pensión a los empleados o pensionados que así los soliciten. En la sentencia se estableció:

“La disposición demandada (art 15) hace parte de la ley 1527 de 2012, consta de quince artículos que se ocupan, entre otros aspectos, el objeto de la libranza, los productos y servicios financieros que pueden adquirirse a través de ella, las partes y entidades que participan, sus derechos y obligaciones, las condiciones de los créditos, las entidades encargadas de su vigilancia y control, así como el manejo que sobre la información deben llevar las entidades y las autoridades gubernamentales”.

Acto seguido la Corte indicó lo siguiente:

“La Ley 1527 de 2012, tiene un contenido temático inequívoco que es la adopción del régimen para la libranza o descuento directo, lo que se anuncia desde el título de la ley “Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”, y se desarrolla a lo largo del articulado en el que se indica: el objeto de la libranza (art 1); las definiciones aplicables a los productos y servicios financieros o bienes y servicios que pueden adquirirse a través de ella, como lo son la libranza, las entidades operadora y pagadora y el beneficiario (art. 2); las condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo (Art 3); los derechos de los beneficiarios (Art. 4 y 12); las obligaciones de las entidades operadora y pagadora (Arts. 5 y 6); las reglas relativas a los descuentos y el régimen tributario de los trabajadores independientes (Arts. 7 y 13); las entidades encargadas de su vigilancia y control (Art. 10); las reglas relativas al manejo de información y divulgación (Arts. 9, 11 y 14) y su vigencia y derogatorias (Art. 15).

5.3.2. El tema central de la Ley 1527 de 2012 quedó planteado desde la exposición de motivos del proyecto de ley 066 de 2010 Cámara, y se mantuvo en todos las ponencia dos debates, indicándose invariablemente que se pretendía establecer un régimen general para la modalidad de descuento directo que se realiza sobre la nómina de los trabajadores, con el objeto de pagar un crédito denominado ‘libranza’: En las ponencias para debate en comisiones y plenarias se indicó que con el proyecto se buscaba “dinamizar el Colombia el mercado de alquiler y adquisición de vivienda y el acceso a créditos educativos y bienes de consumo básico, entre ellos planes educativos de salud, auxilios funerarios, electrodoméstico, vehículos viajes, etc., a través de la masificación de este tipo de



crédito que otorga la posibilidad real no solo a lo (sic) trabajadores asalariados sino a los pensionados a adquirir bienes y servicios respaldados por su salario, sus prestaciones sociales o su pensión”.

5.3.3. Para la Sala es claro que el núcleo temático de la ley 1527 de 2012, es la regulación de la libranza o descuento directo, definida por su artículo 2º como “la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora,... para que realice el descuento del salario o pensión... con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes o servicios objeto de libranza”. E igualmente, que las disposiciones restantes de encaminan a dotar la figura de la ‘libranza’ de un marco jurídico general, que contuviera disposiciones orientadas a definir su objeto, productos y servicios financieros, partes y entidades que participan, derechos y obligaciones, condiciones de los créditos, entidades encargadas de su vigilancia y control, manejo de la información, entre otros aspectos”.

De lo anterior, y atendiendo que como ya se ha explicado en diversas oportunidades la norma acusada pretende la derogatoria de aspectos que no tienen que ver con la ley de libranza, que aunque si bien hacer parte del núcleo del Derecho Financiero, persiguen en su estructura una finalidad distinta, propia por ejemplo del Mercado Público de Valores, del Régimen Tributario o de la específica reglamentación del contrato atípico de arrendamiento financiero o leasing, de los cuales según sostuvo la Corte, no existe identidad, ni aun en lo que atañe a la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, los cuales según se indicó en la sentencia que se estudia: *“las iniciativas que consagraron las derogatorias (art. 15) fueron introducidas en el Senado con la aprobación de las modificaciones en el pliego que acompañó la ponencia para primer debate en Senado, sobre las cuales no hubo observaciones por parte de la comisión; y no fueron objeto de un proceso deliberativo específico, aspecto que no solo muestra ausencia de conexidad causal, sino implica un examen más exigente del cumplimiento de la regla de unidad de materia en tanto podría configurarse uno de los riesgos cuyo control pretende evitarse”.*

Finalmente la Corte Concluyó que la disposición acusada, sí vulneró la regla de Unidad de Materia, dado que no entre las normas que se pretende deben ser derogadas por conducto de esta ley, no existe una conexidad temática, teleológica, ni sistemática, dado que los fines que se persigue con la regulación de la libranza como lo son: “regular la libranza, dinamizar la economía y masificar esa modalidad de crédito” no guardan relación de conexidad con las normas sobre leasing, regulaciones de orden tributario y aspectos del mercado público de valores, por lo que decidió declarar la inexecutable de la norma acusada.



5.1.5 Con fundamento en lo anterior, el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, es el siguiente:

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011.

5.2 SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD C-085 de 2013¹¹³

Con fundamento en los mismos principios que ampararon la decisión adoptada en la providencia estudiada en precedencia, la Corte Constitucional se encargó de realizar el estudio de la acción de inconstitucionalidad que en idéntico sentido al anterior presentó la ciudadana Natalia Velásquez Escalante, aunque privando de efectos su demanda únicamente en lo que respecta al segmento del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, que refiere: “*el artículo 8° numeral 2° del Decreto–Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995(...)*”, haciendo precisión que su intervención es en “*relación con negociaciones inscritas en bolsa por parte de sociedades comisionistas, y el régimen contable y financiero de contratos de leasing con opción de compra y en proyectos de infraestructura*”.

Para fundamentar su acción cuestionó la accionante: “la relación que pueda existir entre la reactivación del beneficio fiscal del *leasing* operativo en los proyectos de infraestructura y la posibilidad de negociar acciones en bolsa por parte de comisionistas, con la libranza o descuento directo que regula la Ley 1527 de 2012”.

A modo de respuesta, encuentra “*evidente*” que “*el artículo demandado contiene tres micos que nada tienen que ver con el objeto de la ley, dos de los cuales reviven exenciones tributarias... asunto reservado para ser promovido por iniciativa del ejecutivo exclusivamente*”, razón por la cual deben desaparecer del ordenamiento jurídico”.

A efectos de resolver la cuestión planteada, la Corte recordó que sobre el mismo artículo controvertido, ya se había resuelto la cuestión planteada al entrar a discernir sobre la regla de Unidad de materia la cual como se estudió en este mismo escrito, quedó claramente demostrado en la Sentencia T-015 de 2013 que la norma acusada no guarda relación con el objeto propio de la ley de libranza por

¹¹³ Honorable Corte Constitucional, Colombia. Sentencia No. C-085 de 2013; expediente D-9221, 23/01/13. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Bogotá D.C., 2013. Fecha de la cita 10/17/2013, (en línea), disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-085-13.htm>



lo que se declaró su inconstitucionalidad, sentencia que constituye cosa juzgada constitucional, tornándose innecesario recabar un análisis en igual sentido, dado que la norma acusada ya se encuentra por fuera del ordenamiento jurídico, ordenando estarse a lo dispuesto en el aludido fallo.

6. CONCEPTOS DE LOS ENTES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.

6.1 SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA:

- Concepto 026761 de 18 de agosto de 2004

En tratándose de Descuentos, tenemos una primera aproximación al tema por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria, que mediante Concepto 026761 de 18 de agosto de 2004, resuelve una inquietud importante frente a la interpretación de la normativa vigente hasta la fecha sobre la prevalencia de las libranzas autorizadas por las pagadurías de las entidades en que los usuarios fungen como asociados, indicando si efectivamente priman los descuentos solicitados por las cooperativas frente a los de los fondos de empleados.

Para absolver esta cuestión, la citada entidad precisó establecer un marco normativo vigente a la fecha de emisión del concepto, citando para el efecto las disposiciones que a continuación nos permitimos enunciar:

- **Código Sustantivo del Trabajo:**

Artículo 149:

1. El empleador no puede deducir, retener o compensar suma alguna del salario, sin orden suscrita por el trabajador, para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el empleador, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o productos elaborados o pérdidas o averías de elementos de trabajo; entrega de mercancías, provisión de alimentos y precio de alojamiento.

2. Tampoco se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional o la parte del salario declarada inembargable por la ley.



3. Los empleadores quedarán obligados a efectuar oportunamente los descuentos autorizados por sus trabajadores que se ajusten a la ley. El empleador que incumpla lo anterior, será responsable de los perjuicios que dicho incumplimiento le ocasione al trabajador o al beneficiario del descuento.

Artículo 150. Son permitidos los descuentos y retenciones por conceptos de cuotas sindicales y de cooperativas y cajas de ahorro, autorizadas en forma legal; de cuotas con destino al seguro social obligatorio, y de sanciones disciplinarias impuestas de conformidad con el reglamento del trabajo debidamente aprobado.

Artículo 151. El empleador y su trabajador podrán acordar por escrito el otorgamiento de préstamos, anticipos, deducciones, retenciones o compensaciones del salario, señalando la cuota objeto de deducción o compensación y el plazo para la amortización gradual de la deuda.

Cuando pese a existir el acuerdo, el empleador modifique las condiciones pactadas, el trabajador podrá acudir ante el inspector de trabajo a efecto de que exija su cumplimiento, so pena de la imposición de sanciones.

- **Decreto 1481 de 1989: “Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.**

Artículo 55. Obligación de efectuar y entregar retenciones. Toda persona natural, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir o retener, de cualquier cantidad que deba pagar a sus trabajadores y pensionados, las sumas que éstos adeuden al fondo de empleados, que consten en los estatutos, reglamentos, libranzas, pagarés o cualquier otro documento firmado por el asociado deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo.

Las sumas retenidas a favor de los fondos deberán ser entregadas a éstos en las mismas fechas en que se efectúen los pagos respectivos a los trabajadores o pensionados. Si por culpa del retenedor no lo hicieren, serán responsables ante los fondos de su omisión y quedarán solidariamente con el empleado deudores ante aquellos de las sumas dejadas de entregar, junto con los intereses de la obligación contraída por el deudor.

Modificado por el art. 9, Ley 1391 de 2010. El Gobierno reglamentará la forma y el orden de prelación en que se aplicarán las retenciones y entrega de dineros, cuando la misma persona natural o jurídica debe efectuar dos o más retenciones



respecto del mismo trabajador o jubilado a favor de varias de las entidades titulares de este beneficio.

Para los efectos del presente artículo, prestará mérito ejecutivo la relación de asociados deudores, con la prueba de haber sido entregada para el descuento con antelación de por lo menos un mes.

Artículo 56. *Límites de retención. Las obligaciones de retención a que se refiere el artículo inmediatamente anterior no tendrán límite frente a las cesantías, primas y demás bonificaciones especiales, ocasionales o permanentes, que se causen a favor del trabajador, todas las cuales podrán gravarse por el asociado a favor del fondo de empleados y como garantía de las obligaciones contraídas para con éste.*

La retención sobre salarios podrá efectuarse a condición de que con éste y los demás descuentos permitidos por la ley laboral, no se afecte el ingreso efectivo del trabajador y pueda recibir no menos del cincuenta por ciento (50%) del salario.

Artículo 59. *Embargo de salarios. Los salarios de los asociados de los fondos de empleados pueden ser embargados en favor de éstos hasta en un cincuenta por ciento (50%). Artículo 69°.- Modificado por el art. 10, Ley 1391 de 2010. Las materias y situaciones no reguladas en el presente Decreto ni en sus decretos reglamentarios, se resolverán aplicando las disposiciones legales vigentes para las entidades cooperativas y, en subsidio, las previstas en el Código de Comercio para sociedades, siempre y cuando no se afecte la naturaleza de los fondos de empleados y su carácter de no lucrativos.*

- **Ley 79 de 1988.**

Artículo 142. *Toda persona, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que estos adeuden a la cooperativa, y que la obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo.*

Parágrafo. *Las personas, empresas o entidades obligadas a retener deben entregar las sumas retenidas a la cooperativa, simultáneamente con el pago que hace el trabajador o pensionado. Si por su culpa no lo hicieren, serán responsables ante la cooperativa de su omisión y quedaran solidariamente*



deudoras ante ésta de las sumas dejadas de retener o entregar, junto con los intereses de la obligación contraía por el deudor

Artículo 144. *Las deducciones en favor de las cooperativas tendrán prelación sobre cualquier otro descuento por obligaciones civiles, salvo las judiciales por alimentos.*

De lo dispuesto en las normas en cita, la entidad de control a que se ha hecho referencia, consideró que ambas figuras tienen prevalencia, sin que se haya establecido un derrotero que permita establecer de manera clara que un descuento prime sobre el otro. Para el efecto, frente al caso planteado, establece:

“(...) Ante tales falencias legales y no obstante contar con un marco jurídico aplicable en igualdad de condiciones a cada una de estas entidades, en concepto de esta Oficina, es dable concluir que no puede interpretarse, o menos pretender aplicar la prevalencia de las normas de la Ley 79 de 1988 o las del Decreto 1481 de 1989 a casos como el que nos ocupa frente a descuentos autorizados por el mismo asociado ante dos organizaciones solidarias distintas (fondo y cooperativa), pues cualquier diferencia que se haga, o tratamiento preferencial que se dé entre éstos, violaría el derecho de igualdad al tratar de una manera desigual lo que es igual.

En el caso planteado, y por ser común que una persona se asocie tanto al fondo como a la cooperativa, adquiere obligaciones con las dos y en consecuencia autoriza los respectivos descuentos a través de libranza, esta Oficina considera necesario acudir al principio general del derecho según el cual, “Primero en el tiempo, primero en el derecho” en virtud del cual, tendrá prelación quien primero adquiera el derecho materializando dicho descuento (...)”¹¹⁴

De lo anterior se concluye que en materia de descuentos sobre la nómina o pensión de quien autoriza el pago mediante este mecanismo prima la temporalidad en que se haya obtenido el crédito como criterio delimitante.

¹¹⁴ Superintendencia de la Economía Solidaria. Concepto 026761 de 18 de agosto de 2001. *Descuentos simultáneos de una Cooperativa y un Fondo de Empleados. Bogotá D.C., fecha de la consulta 17/08/2013, (en línea), disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.supersolidaria.gov.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublic%2Fconceptos_juridicos_y_contables%2F2676104.doc&ei=EioSUsSkC4aV2QWw4IHgAQ&usg=AFQjCNEvqiDADAXOiRU83tN8ze5htHphzQ*



6.2 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA.

- Concepto 2008038709-002 del 7 de julio de 2008:

La consulta fue elevada con el ánimo de definir la viabilidad de la revocatoria de la autorización de descuento salarial efectuado en virtud de la libranza, en la medida en que esta contraría lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, en lo que atañe a las responsabilidades del empleador y de las entidades financieras respectivamente.

Sobre este particular, el ente de control, aclaró que la utilización del descuento mediante libranza no es del resorte exclusivo de las entidades financieras, indicando que siempre que medie un contrato de mutuo se puede otorgar el crédito, mediante esta modalidad de recaudo de cartera, para lo cual definió la presencia de dos momentos, el primero de ellos, una vez se celebra el contrato de mutuo y el segundo cuando se autoriza al acreedor y al empleador para descontar los dineros conforme a la ley. Atendiendo esta definición la Superintendencia Financiera formuló la siguiente definición:

“La libranza es entendida como un mecanismo de recaudo de cartera, mediante el cual el deudor previamente autoriza a su entidad empleadora a descontar de su nómina, en determinados períodos, una suma específica para aplicar a la cancelación de sus obligaciones adquiridas con aquella o con un tercero acreedor. En este último evento la empresa empleadora se compromete a entregar dichas sumas a la entidad acreedora en un plazo pactado, para cuyo efecto usualmente suscriben un convenio de recaudo en el que consagran expresamente las respectivas obligaciones. La responsabilidad de efectuar las deducciones salariales provenientes de la libranza conforme a los preceptos contenidos en las normas laborales, son del resorte del empleador e inclusive del mismo empleado quien debe conocer de antemano las deducciones a él efectuados”¹¹⁵.

De lo anterior, colige que sobre la cuestión planteada, la entidad propone que para la revocatoria de la autorización de libranza se deberán estar las partes a lo pactado en el contrato, caso en el cual correspondería al trabajador estar al tanto de los descuentos autorizados por este, dado que ya existió una autorización con unos lineamientos autorizados por el trabajador para la satisfacción de su crédito.

¹¹⁵ Superintendencia Financiera de Colombia. Concepto 2008038709-002 del 7 de julio de 2008 *Libranza, responsabilidad de empleador y empleado. Bogotá D.C., fecha de la consulta 17/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2008/2008038709.pdf>*



- Concepto 2012101834-001 del 15 de enero de 2013¹¹⁶

En esta oportunidad la Superintendencia Financiera de Colombia se ocupó de absolver algunos interrogantes planteados con ocasión de la promulgación de la Ley 1527 de 2012 a saber:

(...) “1. “Pueden las Entidades Operadoras del Acuerdo de Libranza o Descuento directo, incluir en los formatos empleados para tal fin, que el asalariado puede respaldar el producto o servicios financieros adquirido (sic), con su salario, las prestaciones sociales e indemnizaciones a que tenga derecho el trabajador”. (...)

A efectos de dar respuesta a esta inquietud, la entidad estableció que existiendo la posibilidad dada por la Ley 1527 de 2012 para que los asalariados, contratados por prestación de servicios, asociados a una cooperativa, o pensionados puedan adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, mediando autorización expresa de descuento al empleador o entidad pagadora, para que en virtud de la libranza giren esos dineros para la satisfacción del crédito a la entidad operadora, pueden establecerse garantías adicionales, siempre que ello no contraríe las normas que regulen la materia.

De acuerdo con lo anterior, y atendiendo las previsiones que en materia de riesgo de crédito deben asumir las entidades encargadas de colocar el dinero, sería viable la constitución de garantías que garanticen el pago efectivo de la obligaciones adquiridas, previniendo contingencias derivadas de la insolvencia del tomador del crédito, encontrando viable que se autorice la constitución de estas previsiones, para lo cual dispuso expresamente:

“(...) Conforme a las directrices dictadas por la Ley 1527 de 2012 y la condición “Entidades Operadoras” de las instituciones financieras, es importante destacar, además de la sujeción de sus operaciones activas de crédito a tales preceptos, la necesidad de que tales instituciones cuenten con seguridades consistentes en sus operaciones de crédito, que a la vez las pongan a cubierto del riesgo que representa la posible insolvencia de sus deudores y les permitan, en un momento dado, resolver las obligaciones a su favor y procurar el reembolso de los fondos colocados para el desarrollo de sus actividades, por lo anterior sería factible la exigencia de garantías adicionales o seguridades tales como el respaldo sobre

¹¹⁶ Superintendencia Financiera de Colombia. Concepto 2012101834-001 del 15 de enero de 2013. *Libranza, entidades operadoras y garantías*. Bogotá D.C., fecha de la consulta 17/08/2013, (en línea), disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.superfinanciera.gov.co%2FNormativa%2FConceptos2013%2F2012101834.doc&ei=F00SUrTnHsPt2QWI7IHYBA&usg=AFQjCNHdBGZALY4kGUN3GjVqm_ujPC-dkg



prestaciones sociales u otras indemnizaciones sobre un valor suficiente para cubrir el monto de las correspondientes obligaciones, en tanto no se desconozcan las restricciones legales previstas para disposición de recursos propios con finalidades específicas. (...)

Vistas las anteriores las consideraciones y bajo la situación expuesta en su comunicación sería factible la exigencia de garantías adicionales o seguridades tales como el respaldo sobre prestaciones sociales u otras indemnizaciones sobre un valor suficiente para cubrir el monto de las correspondientes obligaciones, en tanto no se desconozcan las restricciones legales previstas para disposición de recursos propios con finalidades específicas. (...)”

La segunda inquietud planteada por el peticionario establece:

2. “Las Entidades Operadoras han elaborado una posición jurídica, según la cual, cuando el vínculo laboral del trabajador fenece, los (sic) condiciones establecidas en la ley 1527, del acuerdo de libranza o descuento directo no aplican, La anterior posición, se encuentra acorde con la citada ley o por el contrario se convierte es en una burla de la misma”.

Sobre este punto la entidad hizo alusión al artículo 7º de la Ley 1527 de 2012 que reza:

En los eventos en que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, tendrá la obligación de informar de dicha situación a las entidades operadoras con quien tenga libranza, sin perjuicio de que la simple autorización de descuento suscrita por parte del beneficiario, faculte a las entidades operadoras **para solicitar a cualquier empleador o entidad pagadora** el giro correspondiente de los recursos a que tenga derecho.

En esa medida, estableció, que siempre que se mantenga una fuente de ingresos por cambio de empleador, atendiendo el artículo en cita, otorga a las entidades operadoras o establecimientos financieros, la posibilidad de solicitar a cualquier empleador o entidad pagadora que gire los dineros que el empleado haya autorizado, a efectos de dar cumplimiento al plan de pagos o al crédito inicialmente adquirido.



6.3 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES:

- Oficio 220-053883 del 4 de julio de 2012 - Entidades operadoras de libranza Rad 2012-01-135510¹¹⁷.

En este primer pronunciamiento, el ente de control indicó que a la fecha no tenía noticia sobre: “la existencia de un acto administrativo proferido por el Ministerio de Hacienda para reglamentar y poner en marcha el Registro Único de Entidades Operadoras de Libranza” sugiriendo elevarla la solicitud ante esta entidad.

Acto seguido, y con el fin de establecer un contexto en que se enmarca la pregunta planteada indicó lo siguiente: *“No sobra advertir que la Ley 1527 de 27-04-2012., reguló un marco general para la libranza o descuento directo, determinando desde un principio que a este servicio puede acceder cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, quien podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.*

La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza estará sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador”.

El pronunciamiento aunque escueto, establece una primera aproximación por parte de esa entidad, a la materia bajo estudio, por lo que resulta de importancia, transcribir la definición previamente anotada.

- Oficio 220-093689 del 23 de Octubre de 2012 - Entidades Operadoras de Libranza - Rad. 2012-01228067¹¹⁸.

En esta oportunidad, la consulta elevada ante la entidad tuvo como fin la de establecer cuáles son “los requisitos necesarios para actuar como “entidad

¹¹⁷ Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-053883 del 4 de julio de 2012 - Entidades operadoras de libranza - Rad 2012-01-135510, Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=32496>

¹¹⁸ Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-093689 del 23 de Octubre de 2012 - Entidades Operadoras de Libranza - Rad. 2012-01228067, Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=32768>



operadora de libranza”, tratándose de las sociedades comerciales a las que alude el literal c, artículo 2º de la Ley 1527 de 2012”.

Con ese propósito, se refirió a la expedición del Decreto Reglamentario No.1887 de 2012 expedido por el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se indicó que el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza entraría a operar dentro de los nueve (9) meses siguientes. Por esta razón explicó que esa entidad, especialmente la Delegatura de Inspección, Vigilancia y Control definiría las directrices que debían seguir y acreditar las citadas sociedades, a efectos de ejercer las atribuciones que le son propias, atendiendo que por disposición del decreto en cita corresponde a estas sociedades hasta la entrada en operación del Registro acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas en el literal c) del artículo 2º de la Ley 1527 de 2012,

Finalmente y ante la importancia de la cuestión planteada, estableció un periodo adicional para resolver de fondo la cuestión formulada.

- Concepto 98515 DE 2012 de noviembre 8 de 2012 - Alcances de la Ley 1527 de 2012 / sociedad comercial / “entidad operadora”¹¹⁹.

La inquietud formulada por la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. busca establecer si de acuerdo con el concepto establecido en el artículo 2º de la ley 1527 de 2012, esa sociedad *“puede efectuar operaciones de libranza o descuento directo a través de su programa de financiación, teniendo en cuenta que la misma está constituida como sociedad anónima”*.

Indica la entidad de control que de acuerdo con el artículo en cita, y en el marco de la ley de libranza *“en concurrencia con las personas jurídicas que manejan ahorro del público, aportes o, ahorros de sus asociados, el legislador autorizó a otros sujetos para realizar las operaciones de libranza o descuento directo a que se refiere la citada ley, siempre que éstos sean personas jurídicas formalmente constituidas como Instituto de Fomento y Desarrollo INFIS, sociedad comercial, sociedades mutuales, o cooperativa y adicionalmente, que cumplan las condiciones y requisitos a ese fin consagrados, como es tratándose de sociedades comerciales, que estén vigiladas por esta superintendencia”*.

Por lo que aun cuando la entidad que eleva la solicitud, sea una sociedad anónima, también lo es que por prestar servicios públicos no puede en concepto

¹¹⁹ Superintendencia de Sociedades. Concepto 98515 DE 2012 de noviembre 8 de 2012 - Alcances de la Ley 1527 de 2012 / sociedad comercial / “entidad operadora”, Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: <http://basedoc.superservicios.gov.co/ark-legal/SSPD/details?docId=f24be6c0-18d3-4569ba4933ea40eac9df&channel=%2fConceptos%2fConceptos+Otras+Entidades%2f2012&subEspacio=>



de la Superintendencia de Sociedades actuar como entidades operadoras, *“pues las mismas como es sabido se hallan legalmente sometidas al control y vigilancia exclusivos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en consideración a la naturaleza de su objeto social (Artículo 79 de la Ley 142 de 1994) lo que impide que sean sujetos de la vigilancia de esta Superintendencia para los efectos que prevé la mencionada ley”*.

Lo anterior, permite definir el alcance del concepto en referencia en lo que atañe a la composición societaria u objeto social de diversas empresas, en cuyo haber existe la posibilidad de ofrecer la adquisición de bienes y servicios mediante el mecanismo de descuento analizado, sometiéndolas bajo la ley en cita a reestructurar su objeto social indicando que se dedican a esta actividad, aun cuando aquella solo sea esporádica y no pueda definirse de suyo como propia del giro normal de su objeto social, y lo que percibimos puede resultar aún más grave, impedir el desarrollo de tal mecanismo de crédito como ocurre en el caso de las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos como en el caso estudiado.

- Oficio 220-100874 Del 21 de Noviembre de 2012 - Libranza vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.- Radicaciones 2012-05-007042¹²⁰:

Para absolver la cuestión planteada, cual es, según se puede deducir del texto del concepto emitido: “la forma, condiciones y momento de inicio de la supervisión de la Superintendencia de Sociedades frente a las sociedades dedicadas a la libranza o descuento directo” la citada entidad hizo alusión a lo dispuesto en artículo 2º letra c, de la Ley 1527 de 2012, en que se expresan los requisitos que deben cumplir las entidades operadoras, bajo el siguiente tenor:

*c) **Entidad operadora.** Es la persona jurídica o patrimonio autónomo conformado en desarrollo del contrato de fiducia mercantil que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público o para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados, o aquella que, sin estarlo, realiza dichas operaciones disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley. En estos casos deberá estar organizada como Instituto de Fomento y Desarrollo (Infis), sociedad comercial, sociedades mutuales, o como cooperativa, y deberá **indicar en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen lícito de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la***

¹²⁰ Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-100874 Del 21 de Noviembre de 2012, Referencia: Libranza vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.- radicaciones 2012-05-007042 , Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=muestra&id_pag=32813&t=1



actividad comercial. Estas entidades operadoras estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades. (Se destaca por su importancia)

Según establece la citada entidad, y atendiendo lo dispuesto de manera expresa por la ley a que se ha hecho referencia corresponde a las entidades operadoras, el deber de registrarse en el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecido en el Decreto Reglamentario 1881 de 2012; siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo en cita, aclarando de manera adicional que:

“Las operaciones realizadas con anterioridad a la expedición de la Ley 1527 de 2012 continuarán rigiéndose por los términos y plazos en que fueron pactadas.

Las entidades operadoras que pretendan iniciar nuevas operaciones a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1881 de 2012 y hasta que entre en operación el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza deberán acreditar ante el empleador o entidad pagadora los requisitos establecidos en el literal c) del artículo 2 de la Ley 1527 de 2012.

Sobre este punto debemos aclarar que el Decreto 1881 de 2012 hace referencia a nuevas operaciones y no a nuevas sociedades.

Con base en lo anterior podemos concluir que la Superintendencia de Sociedades no tiene la facultad de verificar el cumplimiento de los requisitos que deben cumplir las entidades operadoras”.

De manera adicional en el Concepto estudiado la entidad, determina un derrotero para establecer en cabeza de quien se encuentra la carga de verificar los requisitos establecidos en la Ley, determinando que hasta tanto no entre en vigencia el Registro, corresponde a los empleadores o la entidad pagadora y una vez empiece a operar el registro esta obligación se desplaza al Ministerio de Hacienda, momento en que esta entidad comenzaría a ejercer su función de organismo de supervisión, correspondiéndole: *“diseñar mecanismos idóneos y suficientes para controlar el origen lícito de los recursos cuando la sociedad comercial realice operaciones de libranza con cargo a recursos propios”.*



- Oficio 220-183710 Del 27 de Diciembre de 2012E - Operadoras de libranza¹²¹.

En este caso la entidad hizo énfasis en el deber de “las organizaciones operadoras de libranza, de incluir en forma específica, dentro de su objeto la realización de esta actividad y en los casos en que no corresponda a una entidad autorizada para manejar ahorros del público o aportes o ahorros de sus asociados, necesariamente debe estar organizada como Instituto de Fomento y Desarrollo INFIS, sociedad comercial, sociedades mutuales, o como cooperativa”, lo anterior a efectos de aclarar que no por establecer relaciones comerciales con otras sociedades de naturaleza similar no las dota de la naturaleza que la ley exige, tal como fuera planteado en la solicitud.

- Oficio 220-034355 Del 11 de Abril de 2013 - Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza y Registro Único Nacional de Factores¹²².

En la consulta de la referencia, la cuestión planteada fue la siguiente: “...cuál será el modo de operación del Registro Único de Entidades Operadoras de Libranza y del Registro Único Nacional de Factores. Así mismo, cuál será el actuar de la Superintendencia de Sociedades en cada uno de los Registros antes mencionados”.

Para absolver tal interrogante, y en lo que atañe al Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, la entidad indicó: “es preciso señalar que 11 de septiembre de 2012, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto Reglamentario 1881, a través del cual estableció un régimen de transición, de acuerdo con el cual el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza de que trata el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012, entrará a operar dentro de los nueve (9) meses siguientes a la entrada en vigencia del decreto citado, fecha que se cumplirá en junio de 2013”.

Hecha esta precisión, se remitió de idéntica forma a lo dispuesto en el Oficio 220-100874 Del 21 de Noviembre de 2012, reseñado en el acápite inmediatamente anterior, por lo que se torna innecesario volver sobre el mismo punto, sin embargo, en lo tocante al Registro Único Nacional de Factores estableció:

¹²¹ Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-183710 Del 27 de Diciembre de 2012E - Operadoras de libranza, Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=32886>

¹²² Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-034355 Del 11 de Abril de 2013 - Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza y Registro Único Nacional de Factores, Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=muestra&id_pag=33128&t=1



*“(…) en relación con el **Registro Único Nacional de Factores**, a que alude el artículo 8º del Decreto 2669 de 2012, a cargo de esta superintendencia y que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 del aludido decreto, deberá entrar a operar el 21 de junio del presente año, le informo que le corresponde a la Delegatura de Inspección, Vigilancia y Control de este organismo cumplir esta función, para lo cual se está diseñando el respectivo formulario, documento que deberá presentarse junto con el correspondiente certificado de existencia y representación legal con la información adicional que la misma requiera. (…)”*

- Oficio 220-036638 Del 18 de Abril de 2013 - Radicación 2013- 01- 063109 - La libranza en su finalidad y desarrollo es diferente a la actividad de factoring¹²³.

La cuestión planteada es la siguiente: “¿Ante cual entidad debería dirigirse una persona que desea un crédito, el cual tendría como fuente de pago una porción determinada de sus honorarios, percibidos por un contrato de prestación de servicio? ¿Ante una entidad de factoring o una entidad de libranza?”

A efectos de absolver la pregunta en cita, la entidad establece una síntesis de la figura estudiada, y la expresa bajo los siguientes términos: “la Ley 1527 de 2012, establece el marco general para la libranza o descuento directo, definiendo en su artículo 1º el objeto de la misma, siendo éste, desde la perspectiva de la persona natural (asalariada, pensionada, contratista, asociada a cooperativa o precooperativa o fondo de empleados) un mecanismo para adquirir servicios financieros o bienes o servicios de cualquier naturaleza, por lo que se constituye en un mecanismo de recaudo para la entidad operadora (persona jurídica o patrimonio autónomo) que suministra los bienes o servicios que adquiere la persona natural y que con su autorización expresa, el empleador o entidad pagadora (persona natural o jurídica) efectúa el descuento del salario, honorarios o mesada pensional y los gira a la entidad operadora”.

*Acto seguido, realizó una breve exposición sobre la figura del contrato de factoring, indicando que según el Decreto 2669 de 2012 esta figura: “consiste en que el factor (persona natural o jurídica) adquiere o compra “derechos patrimoniales ciertos, de contenido crediticio, independientemente del título que los contenga o de su causa, tales como y sin limitarse a ellos: **facturas de venta, pagarés, letras de cambio, bonos de prenda, sentencias ejecutoriadas y actas de conciliación**, cuya transferencia se hará según la naturaleza de los*

¹²³ Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-036638 Del 18 de Abril de 2013 - Radicación 2013- 01- 063109 - La libranza en su finalidad y desarrollo es diferente a la actividad de factoring, Bogotá D.C., fecha de la consulta 18/08/2013, (en línea), disponible en: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=33151>



derechos, **por endoso, si se trata de títulos valores o mediante cesión en los demás casos**". (Destaca la entidad), indicando que su finalidad es la de facilitar la circulación de las facturas lo que sirve para financiar diferentes sectores de la economía facilitándoles el ejercicio de su actividad comercial.

Teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los contratos a que se hizo alusión estableció lo siguiente:

*“La figura antes comentada es totalmente diferente en la finalidad y el desarrollo de la actividad de **factoring**, pues ésta se orienta a la compra de títulos valores o de derechos patrimoniales ciertos, vencidos o no, por parte de una persona natural o jurídica (Factor) que habitual y profesionalmente se dedica a la prestación de ese servicio, mediante el endoso o cesión, según su naturaleza, que hace el factorado o cliente a fin de que el factor se haga cargo de la cobranza de los mismos a cambio de una retribución por esa gestión. Esto es, el factor al comprar la cartera es el nuevo titular por tanto quien debe adelantar las gestiones necesarias para su cobranza, al paso que quien vende la cartera recibe dinero en efectivo de manera anticipada producto de la venta de su cartera”.*

En esa medida y establecida la diferencia la entidad considera que frente a la pregunta formulada la persona natural que cuenta con un contrato de prestación de servicios, *“podría adquirir un crédito mediante libranza cuando la persona jurídica o entidad operadora esté habilitada para desarrollar esa actividad, ofrezca servicios financieros y haya aprobado el crédito al contratista”,* actuar que por demás no es propio de la actividad del factor.



7. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL CRÉDITO DE LIBRANZA.

Múltiples pueden ser las ventajas o desventajas que el crédito de libranza comporta y las cuales pueden evidenciarse a la luz de lo dispuesto en la Ley 1527 de 2012.

Por ello, para los efectos aquí previstos y en aras de presentar los diversos puntos de vista que se han suscitado en la materia, se presenta en el siguiente cuadro una recopilación de la posición tanto de Asobancaria como de los principales diarios económicos del país.

Ventajas del Crédito de Libranza	Desventajas del Crédito de Libranza
<p>1. El crédito de libranza excluye la necesidad de garantías. Para los concededores de la materia, esta es la principal característica que reviste esta modalidad de crédito, debido a que <i>“la entidad bancaria, deposita su credibilidad a la empresa en la cual labora el empleado que lo solicita”</i>, excluyendo la necesidad de un <i>“avalista o codeudor, con lo que se libera al usuario de la obligación de buscar una persona, con ingresos suficientes e historial de crédito adecuado, que le ayude a cumplir ese requisito”</i>¹²⁴.</p>	<p>1. Si el funcionario llegara a retirarse de la empresa, el empleador no le descuenta por defecto, por lo cual debería asumir una cultura de pago que quizás hasta el momento no tenga desarrollada¹²⁵.</p>

¹²⁴ Diario Vanguardia. Ventajas que tiene al tomar un crédito de libranza. Publicación: 09 de Septiembre de 2012, (en línea), disponible en: <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/173551-ventajas-que-tiene-al-tomar-un-credito-de-libranza>

<p>2. Disminución de las tasas de interés. Este fenómeno se presenta como consecuencia de la disminución del riesgo crediticio y mengua en los costos al momento de realizar el estudio del crédito.</p>	<p>2. En algunos casos, el empleador procederá a realizar el descuento del valor adeudado a la entidad financiera del valor generado como liquidación del contrato de trabajo¹²⁶.</p>
<p>3. Disminución del riesgo crediticio de no pago. El riesgo crediticio de no pago se ve reflejado en el riesgo de no pago del usuario del servicio financiero de crédito. Por lo tanto, teniendo en cuenta que quien está a cargo de realizar los pagos es el empleador, y este lo hace mediante el descuento de nómina, la entidad que ha otorgado el crédito tiene más seguridad en el recaudo de las cuotas pactadas.</p>	<p>3. Con el reporte de retiro de la empresa, se presenta incremento en la tasa de interés que tiene el crédito¹²⁷.</p>
<p>4. “Antes de la ley de libranzas, los únicos trabajadores que podían acceder a este tipo de crédito eran los que contaban con un ingreso superior a un salario mínimo legal vigente. Ahora, este crédito cubre a contratistas, pensionados y asalariados”¹²⁸.</p>	

¹²⁵ Finanzas Personales. Ventajas y desventajas del crédito por libranza, (en línea), disponible en: <http://www.finanzaspersonales.com.co/credito/articulo/ventajas-desventajas-del-credito-libranza/45103>

¹²⁶ Ibídem.

¹²⁷ Ibídem.

¹²⁸ Diario Vanguardia. Ventajas que tiene al tomar un crédito de libranza. Publicación: 09 de Septiembre de 2012, (en línea), disponible en: <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/173551-ventajas-que-tiene-al-tomar-un-credito-de-libranza>



<p>5. Se creó el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, al cual puede acceder cualquier persona que desee constatar si una entidad está autorizada. La ley establece que el registro será desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹²⁹</p>	
<p>6. El consumidor tiene derecho a decidir con qué entidad quiere acceder al crédito¹³⁰. Aceptar la libranza se vuelve obligatorio para todos los empleadores, quienes no pueden cobrar por realizar el descuento a los trabajadores.</p>	
<p>7. Con la expedición de la Ley 1527 de 2012, se brinda un mayor acceso a los canales de información.</p>	
<p>8. Se permite la continuidad de la libranza cuando el trabajador cambia de empleo. En este último caso, si el contrato de trabajo finaliza, pero aún existe saldo con la</p>	

¹²⁹ Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. Pág. No. 11, (en línea), disponible en: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>

¹³⁰ En línea, disponible en: <http://www.cuadresubolsillo.com/consumidor-informado/articulo/las-ocho-ventajas-del-credito-libranza/7452>



<p>entidad, siempre y cuando el trabajador autorice por escrito a su empleador, la empresa podrá retener parte de las prestaciones sociales e indemnizaciones a que tenga derecho, el valor de las cuotas que faltan por pagar¹³¹.</p>	
<p>9. Con la expedición de la Ley 1527 de 2012, se eliminan dualidades entre bancos y cooperativas, a título de ejemplo por la prelación de la acreencia¹³².</p>	
<p>10. La libranza o descuento directo, se efectúa, siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del 50% neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley¹³³.</p>	

¹³¹ Bancoomeva. Consejos Financieros. Las ventajas del crédito por libranza, (en línea), disponible en: <http://www.bancoomeva.com.co/publicaciones.php?id=41331>

¹³² Asobancaria. Semana Económica. Op. Cit., Pág No. 1.

¹³³ Ibídem.



De igual forma, en aras de respaldar lo aquí expuesto, se trae a colación lo aducido por el gremio representativo del mercado financiero colombiano, *Asobancaria*, en documento publicado en Semana Económica bajo la denominación *El ABC de la libranza*¹³⁴, en los siguientes términos:

“¿Cuáles son los beneficios que implica la ley?”

La libranza es, por sí misma, un instrumento de gran potencial en términos del acceso a servicios financieros por el lado del crédito. Básicamente, se identifican tres elementos fundamentales que benefician al trabajador o pensionado y uno que facilita la evaluación de riesgo por parte de la entidad operadora:

- *No se requiere un avalista o codeudor, con lo que se libera al usuario de la obligación de buscar una persona, con ingresos suficientes e historial de crédito adecuado, que le ayude a cumplir ese requisito.*
- *Se eliminan papeleos que en otras modalidades de crédito son necesarios para establecer la capacidad de pago del beneficiario.*
- *La tasa de interés que ofrecen los bancos es menor a la de otros créditos de consumo, debido a que los costos de originación del crédito son menores.*
- *Dado que la operación está respaldada por el pago periódico hecho al beneficiario, hay una reducción del riesgo de no pago para el banco.*

En el siguiente cuadro se presentan los beneficios para el deudor derivados de la aplicación de la Ley 1527 de 2012. Como se observa éstos son tangiblemente mayores frente a la situación previa a la expedición de la norma. Veamos:

Antes de la ley de libranza	Ley 1527 de 2012
La oferta de créditos bajo la modalidad de libranza estaba dirigida a empleados y pensionados.	Se incluyen como beneficiarios de la libranza a los contratistas.
Los trabajadores que devengaban un salario mínimo no podían ordenar descuentos directos de su nómina. En efecto, el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo establece que no se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional o la	La ley especifica que las deducciones realizadas bajo el modelo de libranza quedan excluidas de esta restricción, gracias a lo cual se le va a permitir el acceso al crédito a todas aquellas personas que devengan un salario mínimo, quienes de otra manera, difícilmente hubieran podido tener el acceso.

¹³⁴ Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. Pág. No. 10 a 12, (en línea), disponible en: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>



parte del salario declarada inembargable por la ley.	
El beneficiario no tenía la posibilidad de escoger libremente la entidad con la cual quería tener libranza.	El beneficiario tiene total libertad para escoger gratuitamente la entidad operadora. Además, de no existir previamente, la entidad pagadora no puede negarse a establecer un acuerdo de operación con la entidad que el usuario escoja.
Al cambiar de entidad pagadora, la persona debía asumir los pagos de la libranza frente a la entidad operadora o cancelar el saldo pendiente.	Se establece la continuidad de la autorización de descuento, lo que significa que la autorización suscrita con el primer empleador faculta a la entidad operadora a solicitar al nuevo empleador los giros correspondientes a la deuda.
La información sobre tasas de financiamiento no estaba centralizada.	Las Superintendencias Financiera, de Sociedades y de Economía Solidaria pondrán a disposición del usuario en sus páginas institucionales la información correspondiente a las tasas de financiamiento de las entidades operadoras que ofrezcan por libranza: <ul style="list-style-type: none"> • Créditos para vivienda. • Planes complementarios de salud y/o educación.
No existía la posibilidad de verificar la existencia de la entidad con las que se tomaba la libranza.	Se creó el Registro único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, al cual puede acceder cualquier persona que desee constatar si una entidad está autorizada. La ley establece que el Registro será desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, se identifican otros aspectos colaterales que trae el nuevo marco normativo y que traen consigo beneficios para el sistema en general:

1- Transparencia: Se deriva de la centralización y publicación en los portales de información de las autoridades de supervisión de los operadores de libranza de las tasas de interés que se ofrecen, lo que permite al usuario tomar decisiones más informadas a la hora de escoger la entidad con la que quiere tomar el producto.

2- Mayor competencia: Al incluir dentro del ámbito de la Ley, no solo a entidades financieras sino a otro tipo de sociedades que operan este instrumento, se abre la



posibilidad de ingreso al mercado a muchos competidores lo que se reflejará en una mayor oferta de productos y en mejores tasas.

3- Acceso a la información: *La Ley establece que, con el fin de hacer efectiva la continuidad del descuento, las entidades operadoras pueden tener acceso a las bases de datos de seguridad social, lo cual redundará en una reducción del riesgo de incumplimiento.*

4- Reporte a centrales de información: *Los operadores de libranza, cualquiera sea su naturaleza, se ven obligados a reportar sus operaciones a las centrales del riesgo, con lo que se gana información que antes estaba por fuera del sistema y se mitiga el riesgo de sobreendeudamiento.*

5- Institucionalidad: *Con la creación del Registro de Entidades Operadoras, el regulador, y el mercado en general, tendrá información sobre los operadores autorizados, lo que lleva a un control más formal de las operaciones y del origen de los recursos con los que se ejecutan.”*



8. COMPORTAMIENTO ACTUAL EN EL MERCADO FINANCIERO Y COOPERATIVO. DATOS Y ESTADÍSTICAS.

Dando estricto alcance al marco normativo fundante de los créditos de libranza; así como a sus principales elementos y lineamientos estructurales y hasta este punto vislumbrados, resulta imperante evaluar desde la perspectiva del mercado actual el comportamiento de los citados créditos, a la luz de los datos publicados por distintos organismos; así como por los principales diarios económicos del país.

Con ello, el gremio representativo del mercado financiero colombiano, *Asobancaria*, integrada por bancos comerciales nacionales y extranjeros, públicos y privados y las más significativas corporaciones financieras e instituciones oficiales especiales; a razón de la expedición de la Ley 1527 del 27 de abril de 2012 *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*, adelantó un completo estudio y análisis de la citada línea de crédito, destacando que:

“aún sin la ley, esta línea de crédito tiene un tamaño y crecimientos sobresalientes, como se presenta a continuación.

Desembolsos

Durante el año 2011, el número de desembolsos mediante libranza ascendió a 850 mil, en tanto que el monto llegó a \$12,6 billones de pesos, lo que representa un crecimiento de 13%, frente a 2010¹³⁵. La dinámica de los créditos por libranza ha sido notable, máxime teniendo en cuenta que, por ejemplo, en crédito hipotecario se desembolsaron 137 mil obligaciones por \$8 billones y en microcrédito 970 mil por \$2,5 billones.

En lo corrido del primer trimestre de 2012 las entidades financieras desembolsaron más de 200 mil créditos bajo esta modalidad, por un valor cercano a \$3,4 billones de pesos. En vivienda se han desembolsado 33 mil créditos y en microcrédito 250 mil.

Cartera

Según datos de la Superintendencia Financiera, al cierre del primer trimestre de 2012, la cartera de créditos por libranza del total de los establecimientos de crédito (bancos, cooperativas financieras y compañías de financiamiento comercial) ascendió a \$19,9 billones de pesos, lo que representa un crecimiento de 21% con respecto a lo observado para el mismo periodo del 2011. Tal como se muestra, la cartera ha mantenido una dinámica positiva: la tasa de crecimiento

¹³⁵ Para los años 2009 y 2010 las tasas registradas fueron 37% y 42%, respectivamente.



anual promedio de los últimos cinco años es de 32%. En comparación, las carteras de vivienda y microcrédito alcanzan \$27 billones y \$6 billones, respectivamente, con crecimientos para el mismo período de 16% y 38%, respectivamente.

En cuanto a la distribución de la cartera de libranza por tipo de entidad, el 96% corresponde a cartera originada por los bancos, el 3% por cooperativas financieras y el 1% por compañías de financiamiento comercial. Vale la pena resaltar que existe una oferta de esta modalidad por parte otro tipo de entidades, como cajas de compensación familiar, fondos de empleados, sociedades comerciales, y cooperativas entre otros, la cual es difícil de estimar dado que no existe información disponible para hacerlo.

Importancia relativa de la cartera colocada por libranza en la cartera de consumo

Para entender la importancia de este tipo de créditos, es necesario mirarlos en términos de la segmentación de la cartera de consumo de los establecimientos de crédito. El consumo está dividido en seis productos: créditos por libranza, libre inversión, tarjetas de crédito, crédito de vehículo, crédito rotativo y otros¹³⁶.

Para el primer trimestre de 2012 los créditos por libranza representaron el 32% de la cartera de consumo, superando la participación de productos tales como el de libre inversión y tarjeta de crédito. Así mismo, si se analiza la concentración histórica de esta cartera, se observa que entre el 2008 y el 2011 los créditos en libranza pasaron de representar el 22 % al 32 % del total de la cartera de consumo, mientras que el crédito de libre inversión pasó de 33% a 24 % en el mismo periodo de tiempo.

Es posible concluir del análisis de estas cifras que en los últimos años se ha dado una recomposición de la cartera de consumo en favor de los créditos de libranza, en detrimento principalmente de los de libre inversión, en beneficio de los deudores por cuanto las tasas de interés de la libranza son sustancialmente inferiores y de los acreedores ya que enfrentan un menor riesgo de crédito, como se verá a continuación.

Índice de cartera vencida

Ahora bien, con el fin de determinar los beneficios de la libranza desde el punto de vista del riesgo de crédito es importante analizar el indicador de mora de la cartera.

¹³⁶ El segmento otros corresponde, por ejemplo, a créditos educativos y a créditos para la financiación de primas y seguros.



Para el periodo de análisis, este indicador llegó a 2,3% para la libranza, mientras que la del crédito rotativo es de 5,8%, y la de los de libre inversión asciende a 6,4%,(...).

En resumen, al comparar las cifras de desembolsos y cartera de los créditos de libranza con los de otras modalidades (vivienda y microcrédito) e incluso con los de otras líneas dentro de la misma modalidad de consumo, se evidencia la creciente importancia que ha tenido la libranza como alternativa de financiación formal para la población trabajadora. Es de resaltar que este comportamiento ha venido acompañado de notables indicadores de calidad de cartera, lo que refleja las ventajas en términos de riesgo de crédito que tienen estas operaciones¹³⁷.

Ahora bien, lo anterior, encuentra respaldo en lo aducido por la Redacción Economía y Negocios del diario económico Portafolio el veinte (20) de agosto de 2012; al afirmar que la libranza es el crédito más consumido en Colombia, al tratarse de una modalidad que “*seduce por tasas de interés más bajas, menores requisitos y acceso a recursos sin más respaldo que el sueldo mensual*”

Al respecto sostuvo que:

“de los 23 bancos que operan en el mercado, 16 ofrecen esta línea de financiación a una tasa promedio del 17 por ciento efectiva anual, frente a un costo de 19,2 por ciento del crédito de consumo y de 30,3 por ciento que cobran las tarjetas de crédito.

Pero no es solo asunto de costos. También se trata de la facilidad de acceso al crédito formal por parte de los trabajadores, quienes hoy pueden obtener préstamos desde 250.000 pesos (Bancoomeva) hasta más de 1.000 millones de pesos (Banco Popular), incluso sin el respaldo de un codeudor o garantías adicionales.

Esto llevó a que la cartera de libranzas creciera 22 por ciento anual en el primer semestre de 2012, elevando su saldo por encima de los 21 billones de pesos, según cifras de la Superintendencia Financiera.

Estadísticas del sector indican que el año pasado fueron 850.000 los nuevos créditos de libranza por valor de 12,6 billones de pesos, mientras que para compra de vivienda los desembolsos sumaron ocho billones y en microcrédito solo 2,5 billones de pesos.

¹³⁷ Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. Pág. No. 3 a 7, (en línea), disponible en: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>



Para este año, la dinámica no ha sido distinta. Según la Asobancaria, en el primer trimestre del 2012, las libranzas acumulaban 200.000 desembolsos por 3,4 billones de pesos.

“La cartera ha mantenido una dinámica positiva: la tasa de crecimiento anual promedio de los últimos cinco años es de 32 por ciento, frente a 16 y 32 por ciento de las carteras hipotecaria y de microcrédito en el mismo periodo, respectivamente”, señala el gremio.

La mayor preferencia por las libranzas cambió el panorama del crédito de consumo. Hoy son el 32 por ciento dentro de este segmento, cuando cuatro años atrás participaban con el 19,4 por ciento.

Los grandes sacrificados han sido los préstamos de libre inversión, de vehículo y rotativos, que han perdido, en su orden 10,3; 1,9 y 1,1 puntos porcentuales en ese mismo periodo (ver gráfico).

La balanza continuará jugando a favor de dichos créditos, más con la expedición de la Ley de Libranza (1527 de 2012), que entró en vigencia el pasado 27 de abril, toda vez que amplía el mercado al permitir el acceso al crédito a trabajadores de menores ingresos y a aquellos que tienen contrato de prestación de servicios, sin que su empleador se pueda oponer a ello.

Los préstamos de libranza crecieron en 4 años más de 12 puntos en la cartera de consumo¹³⁸.

Por su parte la edición impresa de la revista Dinero, bajo el titular “*Libranos Señor*”¹³⁹, señaló que aunque hay un boom del crédito de libranzas en la banca, una gran tajada del negocio sigue siendo informal. Así:

“Buena parte del crecimiento de la cartera de la banca en 2012 se debió al fuerte repunte que tuvieron las libranzas. Una modalidad de crédito cuyo pago se efectúa a través de descuento directo por nómina.

De hecho, es el tipo de crédito que más crece (18,5%), incluso por encima de las tarjetas de crédito (15,3%), los préstamos de libre inversión (13,3%) y hasta de los destinados para vehículo (11,1%).

Hoy, la libranza representa alrededor de una tercera parte de la cartera total del sistema financiero al haber alcanzado los \$23,2 billones en créditos.

¹³⁸ Portafolio. Redacción Economía y Negocios. *La libranza es el crédito más consumido en Colombia*. Fecha de Publicación: Agosto 20 de 2012, (en línea), disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/la-libranza-es-el-credito-mas-consumido>

¹³⁹ Dinero. *Libranos Señor*. Fecha de Publicación: Julio 3 de 2013, (en línea), disponible en: <http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=170870>



Sin duda, los grandes bancos están encontrando en esta figura una forma de bancarizar con un riesgo moderado y costos operativos de recaudo y seguimiento más bajos. Es más, la cartera vencida en libranzas alcanza a diciembre tan solo 2,06%.

El jugador más grande en libranzas es hoy el Banco Popular, entidad del Grupo Aval y propiedad del banquero Luis Carlos Sarmiento, que por haber sido estatal es el primer gran operador de nóminas del sector público. Este tendría alrededor de la cuarta parte de los \$23,2 billones en créditos de libranza que tiene la banca y es, sin duda, el grueso de su negocio bancario. Como lo es para el GNB Sudameris, propiedad del Grupo Gilinski, que tendría algo más de 10% de este tipo de créditos.

Sin embargo, hay otras entidades como BBVA y Davivienda que han venido creciendo agresivamente en este negocio y que hoy representarían 15% y 12% del total, respectivamente.

Otros bancos como el Bancolombia y Bogotá, a pesar de ser grandes operadores de nómina y de las entidades financieras más grandes del sector, no han explorado proporcionalmente este negocio.

A pesar de esto, la banca en su conjunto sí ha crecido sostenidamente en el crédito de libranzas en los últimos años. Mientras a finales de 2008 estos representaron 22% de la cartera total, al finalizar el año pasado representaron 32,8% del saldo de créditos otorgados por la banca.

Y el potencial es enorme. En otros países como Brasil, donde se han implementado leyes como la que se sancionó hace 18 meses en Colombia, las libranzas son alrededor de 60% del crédito personal.

Además de los bancos se destaca en este negocio Credivalores, una entidad no bancaria que con cerca de \$500.000 millones en cartera, 60.000 clientes y cerca de 850 convenios con los principales empleadores, es una de las diez entidades más grandes de libranzas del país. “Estos números nos convierten en la entidad crediticia no bancarizada más grande”, afirma David Seinjet Neirus, fundador y presidente de la entidad, que cuenta con el respaldo de Acon Investments, un fondo de private equity de más de US\$1500 millones.

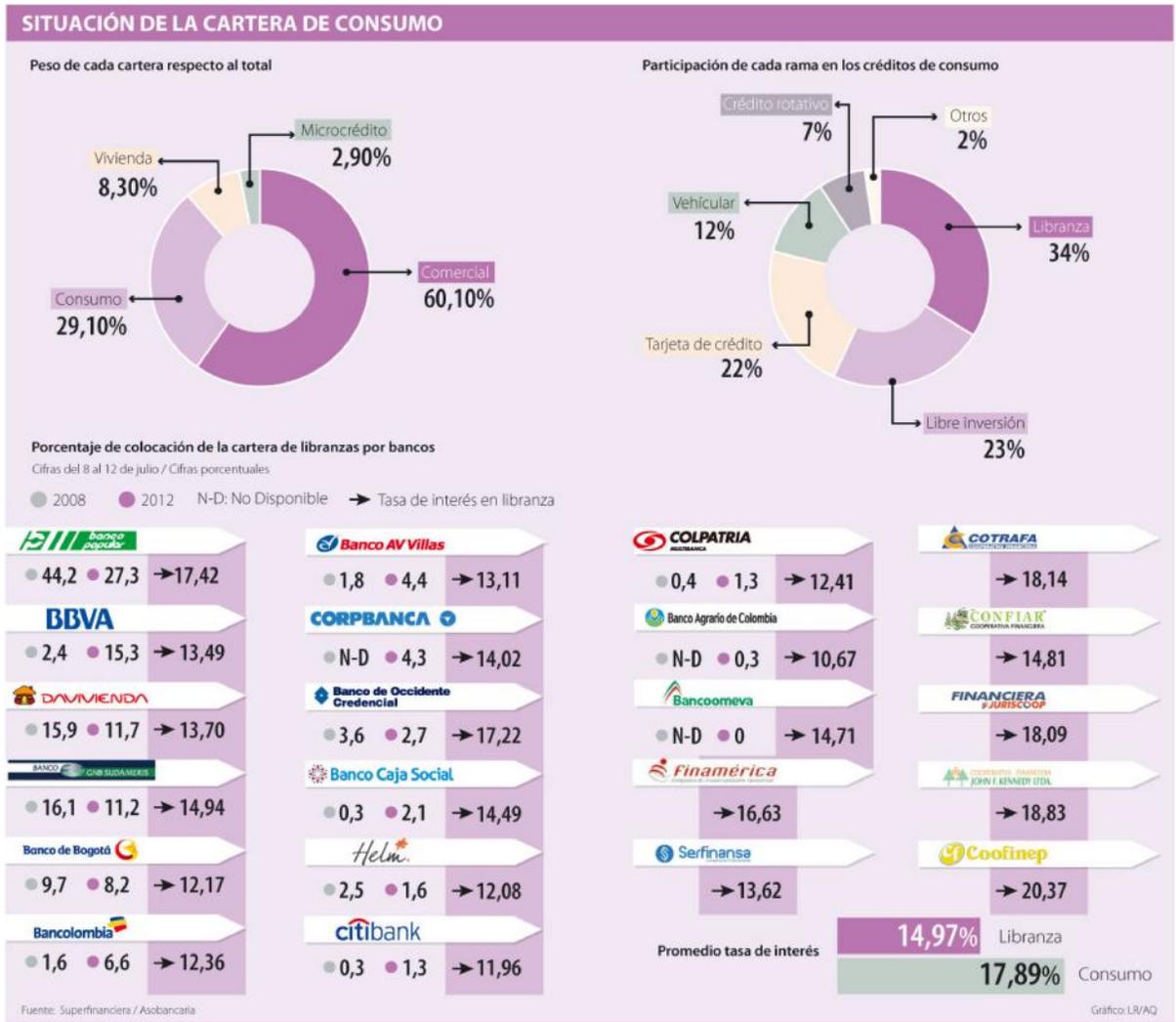
En este negocio también hay entidades cooperativas grandes como Juriscoop, Cotrafa, Coofinep, Confiar y la compañía de financiamiento Macrofinanciera”.



De forma análoga, el Diario La República, en su Sección de Finanzas¹⁴⁰, partiendo de los datos publicados por Asobancaria, sostuvo que *“en cuanto a la composición de esta cartera, 34% de participación lo tienen las libranzas, lo que refleja un amplio crecimiento, ya que la cifra en 2008 era de tan solo 22%. El resto de la cartera está dividido en 23 % para libre inversión y 22% tarjetas de crédito.*

Lo anterior se puede ver claramente reflejado en el gráfico que se presenta a continuación, en el cual se muestra la situación de la cartera de consumo, así como el porcentaje de colocación de la cartera de libranzas por bancos de las vigencias 2008 y 2012, período de muestra 8 a 12 de julio y su comparativo en promedio de tasas de interés entre el Sector Cooperativo y Financiero.

¹⁴⁰ López Pérez, Rubén. Diario La República. Finanzas. *Empleados prefieren las libranzas que ir al banco.* Fecha de Publicación: Agosto 5 de 2013., (en línea), disponible en: http://www.larepublica.co/finanzas/empleados-prefieren-las-libranzas-que-ir-al-banco_46326



Fuente: Diario La República. Finanzas. *Empleados prefieren las libranzas que ir al banco*¹⁴¹.

¹⁴¹ Ibidem.



Finalmente, el Banco de la República de Colombia, en su Informe Especial de Estabilidad Financiera, al analizar el Riesgo de Crédito, frente a la Cartera de Consumo, reafirmo lo ya expuesto en los siguientes términos y cifras:

“Las categorías más importantes de la cartera de consumo son los préstamos de libranza, que participaron con el 31,8% del saldo de marzo de 2012, seguidos de los de libre inversión (24,1%) y de las tarjetas de crédito (21,9%). Los créditos destinados a adquisición de vehículos también tuvieron una participación importante en la cartera de consumo, representando el 12,2% del total (...).

Los créditos de libranza han ganado participación en el saldo de la cartera de consumo: entre junio de 2008 y marzo de 2012 esta pasó de 19% a 31,8%. Es importante señalar que en abril de 2012 entró en vigencia una nueva legislación que facilita el acceso de personas empleadas a créditos de esta modalidad, lo que podría generar una mayor dinámica de este tipo de créditos en el futuro¹⁴². Al tiempo que los créditos de esta modalidad han ganado participación, los de libre inversión pasaron a representar una menor proporción del saldo de cartera. En marzo de 2012 esta fue de 24,1%, mientras que en 2008 era cercana al 35%. Por su parte, los préstamos para vehículo y las tarjetas de crédito han mantenido su participación durante los últimos años en valores cercanos a 12% y 8%, respectivamente.

(...)En junio de 2012 el monto promedio más bajo fue el de tarjetas de crédito (\$1,6 m), mientras que el más alto fue el destinado a adquisición de vehículos (\$18,9 m). Aunque este valor aumentó entre junio de 2011 y el mismo mes de 2012, el ritmo de crecimiento fue inferior al observado en años anteriores para todas las modalidades; esto se explica por un mayor crecimiento en el número de nuevos créditos, en comparación con el monto de estos. La modalidad cuyo monto promedio presenta el mayor incremento es la de otros consumos, pasando de \$6,6 m a \$7,6 m entre junio de 2011 y el mismo mes de 2012. En este caso, en junio el saldo de esta modalidad registró un crecimiento real anual de 21,1%, mientras que el de las operaciones fue de 5,1%.

Al analizar el IM, se observa que la modalidad que presenta un mayor grado de materialización del riesgo de crédito es la de libre inversión (6,4% en marzo de 2012), mientras que los créditos de libranza exhiben el menor nivel del indicador, el cual se ha mantenido alrededor de 2% desde 2008; esto último debido al mecanismo de pago de esta modalidad, el cual está atado a la nómina de los deudores (...)¹⁴³.

¹⁴² La Ley 1527 de 2012 establece condiciones generales con las cuales las personas asalariadas o contratistas pueden acceder a créditos de libranza. En particular, permite que estas personas puedan acceder a crédito, independientemente de su tipo de contrato, y que tengan la oportunidad de escoger libremente la entidad con la que quieran tomar préstamos. A su vez, limita la posibilidad de que los empleadores interfieran en la elección de ciertas condiciones de los préstamos, como el plazo y el monto de la cuota.

¹⁴³ Banco de la República de Colombia. Informe Especial de Estabilidad Financiera. Riesgo de Crédito. Septiembre de 2012.



CONCLUSIONES

Uno de los principales retos legislativos que en los últimos años ha emprendido el Congreso de la República de la mano de las iniciativas del ejecutivo; lo constituye sin lugar a duda el tema de la inclusión financiera o bancarización.

De ahí, que tres elementos estructurales, tal y como lo afirma la Asobancaria, se erijan con vehemencia, a saber: 1) El acceso y uso de productos de ahorro, crédito y servicios transaccionales, 2) Educación Financiera y 3) Protección al consumidor.

Dentro de este marco y más en punto al acceso y uso de productos de ahorro, crédito y servicios transaccionales; se encuentra verbigracia lo dispuesto en la Ley 1527 de 2012, *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*.

Como se evidenció a lo largo del presente trabajo, la libranza o descuento directo es el esquema normativo y funcional que dinamiza el mercado y cumple con el propósito de facilitar a la población el acceso a la banca y reafirma su posicionamiento en el sector solidario y más concretamente en el ámbito cooperativo. La libranza es una de las más representativas modalidades de crédito de consumo en boga en el mercado; presentándose como un instrumento que permite ampliar el acceso de la población a unos mayores niveles de consumo presente; aunado a la disminución del riesgo crediticio y a la estabilidad y solidez del sistema.

Al respecto conviene aducir que la expedición de la citada Ley comporta múltiples ventajas y desventajas, así como múltiples retos de cara a los entes de inspección, vigilancia y control; entidades operadoras y pagadoras y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Entre sus principales ventajas se encuentran: la exclusión de solicitud de garantías adicionales, disminución de las tasas de interés, mayor acceso a los canales de información, la creación del Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza, cuya entrada en operación ha sido postergada; al igual que la “eliminación” de las dualidades existentes entre bancos y cooperativas, a título de ejemplo por la prelación de las acreencias, entre muchas otras.

No obstante, ello supone a su vez uno de los mayores retos del sector solidario cooperativo, como quiera que está llamado a proponer y establecer mecanismos



de contingencia; en aras de brindar innovación y servicios competitivos a sus asociados; ya que para acceder a créditos otorgados por el sector financiero no es necesario efectuar aportes y ahorros como mecanismo de apalancamiento de los créditos, sino únicamente demostrar capacidad de pago y contar con buena calificación ante las centrales de riesgo.

Una vez efectuada ésta precisión, solo queda aducir que los agentes involucrados deben generar las sinergias necesarias, que permitan el mejor aprovechamiento de los beneficios de la norma *sub examine*.



BIBLIOGRAFIA

- **NORMATIVIDAD**

- Constitución Política de Colombia de 1991
- Leyes:

Ley 117 de 1985. *“Por la cual se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se determina su estructura y se dictan otras disposiciones”*

Ley 79 de 1988. *“Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa”*

Ley 45 de 1990. *“Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”*

Ley 454 de 1998. *“Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la 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”*

Ley 1328 de 2009. *“Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”*

Ley 1480 de 2011. *“Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”*

Ley 1527 de 2012. *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*



- Decretos:

Decreto 410 de 1971. *“Por el cual se expide el Código de Comercio”*

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

Decreto 1881 de 2012. *“Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012”*

Decreto 1455 de 2013. *“Por el cual se modifica parcialmente el artículo 1° del Decreto 1881 de 2012”*

- **JURISPRUDENCIA**

- Honorable Corte Constitucional. Sentencia C – 015 del 23 de enero de 2013. Referencia: expediente D-9182 Actor: Nilson Giovanni Moreno López. Demanda de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.
- Honorable Corte Constitucional, Colombia. Sentencia No. C-085 de 2013; expediente D-9221, 23/01/13. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

- **DOCTRINA**

- ARANGO LONDOÑO, Gilberto. *Estructura económica colombiana*. Editorial MC GRAW HILL. 8° edición. Santafé de Bogotá, 1991.
- ARANGO LONDOÑO, Gilberto. *Estructura económica colombiana*. Editorial MC GRAW HILL. 10° edición. Bogotá D.C., 2005.
- Asobancaria. Semana Económica. *El ABC de la libranza*. 16 de Julio de 2012. Edición 860. (en línea), disponible en:

<http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/2796048.PDF>



- BAENA TORO, Diego y otros. *Sistema Financiero Colombiano*, ECOE. Ediciones Bogotá D.C. 2008.
- Banco de la República. Ahorro. Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo21.htm>
- Banco de la República. *Introducción al Caso Económico; El Caso Colombiano*. Siglo del Hombre Editores. 3da edición. Bogotá D.C. 1998.
- Banco de la República. Crédito amortizaciones. Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo15.htm>
- Banco de la República de Colombia. Informe Especial de Estabilidad Financiera. Riesgo de Crédito. Septiembre de 2012.
- CARDOZO CUENCA, Hernán. Contabilidad entidades de economía solidaria. ECOE Ediciones. 4ª Ed. Bogotá D.C. 2011
- ELIZONDO, Alan (Coordinador) Medición Especial del Riesgo del Crédito. Editorial LIMUSA S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores. México D.F. 2004.
- FAJARDO CALDERÓN, Constanza; CABAL CRUZ, Claudia; DONNEYS BELTRÁN, Omar. *La Economía Solidaria: De lo Legal a la Formación Integral*. Criterio Libre No. 9. Universidad Libre. Bogotá D.C., Diciembre de 2008.
- GAVIRIA CADAVID, Fernando. *Moneda, Banca y Teoría Monetaria*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Editorial Génesis Ltda. Bogotá D.C. 2003.



- MONTOYA LONDOÑO, Carlos Alberto. Manual de Seguros. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Primera Edición. Bucaramanga (Santander). 2001.
- ORTIZ SOTO, Oscar Luis. *El Dinero: la teoría, la política y las instituciones*. Facultad de Economía UNAM 1ª Ed. Bogotá D.C.
- OSORIO ARCILA, Cristóbal. Diccionario de Comercio Internacional. ECOE Ediciones. 5ª edición. Bogotá D.C. 2006.
- SAMUELSON, Paul Anthony, Economía. Editorial MC GRAW HILL. 17º edición. Bogotá D.C., 2002.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. *Creación de la Superintendencia*, (en línea) disponible en:

<http://www.supersolidaria.gov.co/es/nuestra-entidad/resena-historica>
- Superintendencia de la Economía Solidaria. *Guía práctica para entidades supervisadas*. V – 11 –MAR – 2012.
- URIBE GARZÓN, Carlos. Historia del Movimiento Cooperativo. Citado por la Asociación Colombiana de Cooperativas – Ascoop, tomado de Confecoop.com, (en línea) disponible en:

<http://www.ascoop.coop/cooperativismo-siempre/cooperativismocolombiano/resena-del-cooperativismo-en-colombia/>

- CONCEPTOS Y OFICIOS

- **Superintendencia de la Economía Solidaria**

Concepto 026761 de 18 de agosto de 2001. *Descuentos simultáneos de una Cooperativa y un Fondo de Empleados*. Bogotá, fecha de la consulta 17/08/2013, (en línea), disponible en:

http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.supersolidaria.gov.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublic%2Fconceptos_juri



dicos_y_contables%2F2676104.doc&ei=EioSUsSkC4aV2QWw4IHg
AQ&usg=AFQjCNEvqiDADAXOiRU83tN8ze5htHphzQ

- **Superintendencia Financiera de Colombia**

Concepto 2008020150-001 del 14 de mayo de 2008. Microcrédito, definición, cobro de honorarios y comisiones. Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2008/2008020150.pdf>

Concepto 2008038709-002 del 7 de julio de 2008 Libranza, responsabilidad de empleador y empleado. Bogotá, fecha de la consulta 17/08/2013, (en línea), disponible en:

<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2008/2008038709.pdf>

Concepto 2008047095-001 del 27 de agosto de 2008. Modalidades de crédito – crédito de vivienda, reliquidación. Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Conceptos2008/2008047095.pdf>

Concepto 2010010498-002 del 31 de marzo de 2010. Sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales, operaciones autorizadas.

Concepto 201201834-001 del 15 de Enero de 2013. Libranza, entidades operadora, garantías.

- **Superintendencia de Sociedades**

Oficio 220-053883 del 4 de julio de 2012 - Entidades operadoras de libranza - Rad 2012-01-135510, Bogotá D.C., (en línea), disponible en:



<http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=32496>

Oficio 220-093689 del 23 de Octubre de 2012 - Entidades Operadoras de Libranza - Rad. 2012-01228067, Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=32768>

Concepto 98515 DE 2012 de noviembre 8 de 2012 - Alcances de la Ley 1527 de 2012 / sociedad comercial / "entidad operadora", Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://basedoc.superservicios.gov.co/arklegal/SSPD/details?docId=f24be6c0-18d3-4569ba4933ea40eac9df&channel=%2fConceptos%2fConceptos+Otras+Entidades%2f2012&subEspacio=>

Oficio 220-100874 Del 21 de Noviembre de 2012, Referencia: Libranza vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.- radicaciones 2012-05-007042, Bogotá, (en línea), disponible en:

http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=muestra&id_pag=32813&t=1

Oficio 220-183710 Del 27 de Diciembre de 2012E - Operadoras de libranza, Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

<http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=32886>

Oficio 220-034355 Del 11 de Abril de 2013 - Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza y Registro Único Nacional de Factores, Bogotá D.C., (en línea), disponible en:

http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=muestra&id_pag=33128&t=1

Oficio 220-036638 Del 18 de Abril de 2013 - Radicación 2013- 01-063109 - La libranza en su finalidad y desarrollo es diferente a la actividad de factoring, Bogotá D.C., (en línea), disponible en:



<http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=33151>

- PUBLICACIONES DIARIOS Y REVISTAS

- Republica de Colombia. Diario Oficial. Año CXLVII. Jueves 26 de enero de 2012. Edición 48.324, (en línea), disponible en:

http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?v_numero=48.324&v_opcion=consult

- *Ámbito Jurídico*. Gobierno objeta proyecto que regula la libranza. Fecha de Publicación: 31 de enero de 2012, (en línea), disponible en:

[http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti12013101_\(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza\)/noti1201301_\(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza\).asp?CanV=1&IDobjeto=11835](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti12013101_(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza)/noti1201301_(gobierno_objeta_proyecto_que_regula_la_libranza).asp?CanV=1&IDobjeto=11835)

- Confederación de Cooperativas de Colombia. Confecoop. Flash Confecomunica No. 1.356 – 15 de mayo de 2012. *ANÁLISIS A LA LEY 1527 DE 2012*. (en línea), disponible en:

<http://www.confecoop.coop/index.php/confecomunica-2012/1888flash-confecomunica-no1356-analisis-a-la-ley-1527-de-2012>

- *Dinero*. *Libranos Señor*. Fecha de Publicación: Julio 3 de 2013, (en línea), disponible en:

<http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=170870>

- Confederación de Cooperativas de Colombia. Confecoop. Flash Confecomunica No. 1.604 – 15 de julio de 2013. *NUEVO RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA EL REGISTRO ÚNICO DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZAS –RUNEOL*. (en línea), disponible en:



<http://www.portalcooperativo.coop/index.php/confecomunica2013/185-2012-2/2599-flash-confecomunica-no-1-604-decreto-1455-de-2013>

- López Pérez, Rubén. Diario La República. Finanzas. *Empleados prefieren las libranzas que ir al banco*. Fecha de Publicación: Agosto 5 de 2013., (en línea), disponible en:

http://www.larepublica.co/finanzas/empleados-prefieren-las-libranzas-que-ir-al-banco_46326

- Portafolio. Redacción Economía y Negocios. *La libranza es el crédito más consumido en Colombia*. Fecha de Publicación: Agosto 20 de 2012, (en línea), disponible en:

<http://www.portafolio.co/economia/la-libranza-es-el-credito-mas-consumido>

- Diario Vanguardia. Ventajas que tiene al tomar un crédito de libranza. Publicación: 09 de Septiembre de 2012, (en línea), disponible en:

<http://www.vanguardia.com/economia/nacional/173551-ventajas-que-tiene-al-tomar-un-credito-de-libranza>

- Confederación de Cooperativas de Colombia. Confecoop. Flash Confecomunica No. 1.441 – 14 de septiembre de 2012. *REGLAMENTADO EL REGISTRO ÚNICO DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZA*, (en línea), disponible en:

<http://confecoop.coop/index.php/component/content/article?id=2154>

- CONFERENCIA

- Conferencia “Ética y fideicomiso” dictada en Asunción, en el marco del Congreso Latinoamericano de Fideicomiso – COLAFI- en octubre de 2012. Citada en: *UNA RESPUESTA ACADÉMICA A LA CRISIS GENERADA POR INTERBOLSA*. Palabras pronunciadas por Sergio Rodríguez Azuero el 21 de febrero de 2013, en la clausura del congreso bienal “Retos y oportunidades del mercado financiero colombiano en el siglo XXI”, organizado por la Universidad Javeriana y la cátedra Bancolombia. (en línea) disponible en:



<http://rodriguezazuero.com/documentos/publicaciones/respuestaAcademicaINTERBOLSA.pdf>

- LINKS

- En línea, disponible en:

http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/Proyecto%20de%20Ley%20280%20de%202011%20Senado%20%20Primer%20debate.pdf

- En línea, disponible en :

http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=12&p_numero=066&p_con_sec=28683

- Sánchez López, Carolina. Directora Jurídica. Fenalco. *Resuelven objeciones presidenciales al proyecto de Ley de libranza, (en línea), disponible en:* <http://www.fenalco.com.co/contenido/2659>

- Congreso Visible. Org – Actividad Legislativa, (en línea), disponible en:

<http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual /5867/>

- En línea, disponible en: <http://www.creditoya.com.co/que-es-un-credito-de-consumo/>

- En línea, disponible en: <http://www.gerencie.com/libranza.html>

- Finanzas Personales. Ventajas y desventajas del crédito por libranza, (en línea), disponible en:

<http://www.finanzaspersonales.com.co/credito/articulo/ventajas-desventajas-del-credito-libranza/45103>



- En línea, disponible en:

<http://www.cuadresubolsillo.com/consumidor-informado/articulo/las-ocho-ventajas-del-credito-libranza/7452>

- Bancoomeva. Consejos Financieros. Las ventajas del crédito por libranza, (en línea), disponible en:

<http://www.bancoomeva.com.co/publicaciones.php?id=41331>

