



110 -

Página 1 de 8

Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Fecha de Radicado:

No. de Radicado:

21/11/2018 12:04

20181100312601

CONCEPTO UNIFICADO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO APLICABLE POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA A SUS ORGANIZACIONES VIGILADAS

I. PLANTEAMIENTO DE LA CONSULTA.

¿Cuál es el procedimiento administrativo sancionatorio que debe aplicar la Superintendencia de la Economía Solidaria a sus organizaciones vigiladas?

II. CONSIDERACIONES.

Con el propósito de resolver el interrogante planteado, será necesario abordar los siguientes asuntos: (i) facultades legales para imponer sanciones administrativas; (ii) dependencias de la Superintendencia competentes para imponer sanciones administrativas; (iii) argumentos legales del procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a las organizaciones vigiladas, y (v) concepto.

2.1. Facultades legales para imponer sanciones administrativas.

Compete a la Superintendencia de la Economía Solidaria supervisar a las organizaciones de la economía solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado, acorde con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, el cual dispone:

“El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en



Supervisión para el crecimiento social
y económico del sector solidario

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7560557. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 180430

www.supersolidaria.gov.co

NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.

Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

Parte de las funciones de supervisión que detenta la Superintendencia están enfocadas en la facultad legal para imponer sanciones administrativas - personales e institucionales - a sus vigiladas, conforme lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, los cuales preceptúan:

“Artículo 36º.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria autorice o ejecutó (sic) actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas.

Las multas previstas en este artículo, podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

7. Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando el Superintendente de la Economía Solidaria, después de pedir explicaciones a los administradores o los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que éstos han violado una norma de su estatuto o reglamento, cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento, por cada vez, una multa a favor del tesoro nacional de hasta doscientos (200) salarios mínimos, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores.

Las multas previstas en este numeral podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del presente estatuto.



**Supervisión para el crecimiento social
y económico del sector solidario**





En este orden de ideas, la facultad de la Superintendencia para imponer sanciones administrativas a sus vigiladas o a las personas que integran los órganos de administración y control, tiene fundamento en los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998¹, concordantes con los numerales 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004.

2.2. Dependencias de la Superintendencia competentes para imponer sanciones administrativas.

Según la estructura administrativa de la Superintendencia, ésta cuenta con dos dependencias misionales: (i) Delegatura para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo y (ii) Delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria.

En el caso de la Delegatura para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo, la facultad para imponer sanciones administrativas la otorgan los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 9 del Decreto 186 de 2004, así:

“Artículo 3. La Superintendencia de la Economía Solidaria, tendrá como funciones en relación con las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, además de las previstas en el artículo anterior, las siguientes:

(...) 5. Facultades de prevención y sanción. La Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes facultades de prevención y sanción:

a) Imponer sanciones administrativas personales. Cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal, miembros de órganos de control social u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria o su Superintendente Delegado podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del Tesoro Nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas. Las multas previstas en este numeral, podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá fijar criterios

¹ Los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 deben concordarse con los numerales 1 y 2 del artículo 186 del Decreto 186 de 2004.





generales conforme los cuales se graduarán las sanciones administrativas institucionales de que trata el presente numeral. Todo director, gerente o funcionario de una entidad de la economía solidaria con actividad financiera que viole a sabiendas o permita que se violen las disposiciones legales será personalmente responsable de las pérdidas que cualquier individuo o corporación sufra por razón de tales infracciones, sin perjuicio de las demás sanciones civiles o penales que señala la ley y de las medidas que conforme a sus atribuciones pueda imponer la Superintendencia de la Economía Solidaria;

b) Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando el Superintendente de la Economía Solidaria, o su Superintendente Delegado, después de pedir explicaciones a los administradores o a los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que estos han violado una norma de su estatuto o reglamento, o cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento, por cada vez, una multa a favor del Tesoro Nacional de hasta doscientos (200) salarios mínimos mensuales, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores. Las multas previstas en este numeral podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá fijar los criterios generales conforme los cuales se graduarán las sanciones administrativas institucionales de que trata el presente numeral.”

“Artículo 9°. Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo². Las funciones de que trata el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003, serán ejercidas por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo:

(...) 8. Imponer a las entidades vigiladas, directores, revisor fiscal, miembros de órganos de control social o empleados de las mismas, previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las leyes, a los estatutos o a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria”.

En relación con las facultades de la Delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria para imponer sanciones administrativas, el numeral 13 del artículo 10 del Decreto 186 ibídem establece:

² La Delegatura para la supervisión de la actividad financiera del cooperativismo ejerce sus funciones respecto de las entidades cooperativas que desarrollan actividad financiera, a saber: (i) especializadas en ahorro y crédito y (ii) multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.





“Artículo 10. Delegatura para la Supervisión del Ahorro y de la Forma Asociativa Solidaria³. La Delegatura para la Supervisión del Ahorro y de la Forma Asociativa Solidaria, tendrá las siguientes funciones:

(...) 13. Imponer a las entidades vigiladas, directores, revisor fiscal, miembros de órganos de control social o empleados de la misma, previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las leyes, a los estatutos o a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria”.

Los preceptos legales antes citados permiten establecer que la facultad sancionatoria de la Superintendencia cuenta con dos instancias en sede de recursos administrativos: (i) las Delegaturas que integran la estructura administrativa de la Superintendencia, las cuales resuelven en primera instancia y (ii) el despacho del Superintendente, quien resuelve en segunda instancia.

2.3. Argumentos legales del procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a las organizaciones vigiladas.

El capítulo III del título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, regula el procedimiento administrativo sancionatorio.

Según el inciso primero del artículo 47 de la Ley 1437 ibídem,⁴ tal procedimiento será aplicable en aquellos casos no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único. En el mismo sentido, el párrafo del referido artículo establece que las actuaciones contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Así las cosas, toda vez que las sanciones que impone la Superintendencia no hacen referencia a aquellas reguladas por el Código Disciplinario Único, como tampoco a actuaciones contractuales sancionatorias, surge el siguiente interrogante: *¿Existe alguna ley especial que determine el procedimiento administrativo sancionatorio que debe aplicar la Superintendencia?*

³ La Delegatura para la supervisión del ahorro y de la forma asociativa solidaria ejerce sus funciones respecto del resto de organizaciones vigiladas que no son cooperativas autorizadas para ejercer actividad financiera.

⁴ Artículo 47. “Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.”





Para despejar este interrogante resulta necesario analizar la remisión normativa que establecen los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 3 del Decreto 186 de 2004, respecto del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁵.

Sobre el particular, es necesario precisar que el numeral 4 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero regula el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Las normas que facultan a la Superintendencia de la Economía Solidaria para imponer sanciones administrativas remiten a los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los cuales versan sobre los siguientes asuntos:

- Numeral 1. Principios a seguir en la aplicación de sanciones administrativas.
- Numeral 2. Criterios para graduar las sanciones administrativas
- Numeral 3. Sanciones.

En este orden de ideas, es claro que la remisión normativa antes referida no incluyó el numeral 4 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual es precisamente el que establece el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Téngase en cuenta que, además de la remisión normativa que establecen los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 3 del Decreto 186 de 2004, **no** existe otra disposición legal que expresamente establezca un procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En virtud de lo anterior, al no contar una ley especial que regule el procedimiento administrativo sancionatorio al que deba sujetarse la Superintendencia de la Economía Solidaria, debemos necesariamente acudir al régimen general que establece el capítulo III del título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 47 y siguientes.

⁵ Decreto 663 de 1993.





III. CONCEPTO.

Hechas las anteriores consideraciones, a continuación se emitirá concepto respecto de la consulta planteada en los siguientes términos:

La facultad sancionatoria de la Superintendencia de la Economía Solidaria se encuentra prevista en las siguientes disposiciones normativas:

- Numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998;
- Numerales 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004;
- Literales a) y b) del numeral 5 del artículo 3 del Decreto 186 de 2004;
- Numeral 8 del artículo 9 del Decreto 186 de 2004 y
- Numeral 13 del artículo 10 del Decreto 186 de 2004.

El procedimiento administrativo sancionatorio aplicable para la imposición de las sanciones previstas en las normas antes referidas al interior de la Superintendencia de la Economía Solidaria, es el que establece el capítulo III del título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 47 y siguientes.

Con el propósito garantizar el principio constitucional de la doble instancia⁶⁷, el procedimiento administrativo sancionatorio es objeto de recursos en sede administrativa, los cuales se tramitan en dos instancias, así: (i) las Delegaturas que integran la estructura administrativa de la Superintendencia resuelven en primera instancia⁸ y (ii) el despacho del Superintendencia, decide en segunda instancia⁹.

⁶. Constitución Política de Colombia. Artículo 31. "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley."

⁸. Ley 1437 de 2011. Artículo 74. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

⁹. Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: (...) 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito".





Nos permitimos señalar que dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a esta Superintendencia, las funciones de este ente de supervisión no implican por ningún motivo facultades de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las organizaciones de la economía solidaria¹⁰. En consecuencia, los conceptos emitidos por parte de esta Oficina, no versarán sobre situaciones particulares, individuales o concretas, que eventualmente puedan llegar a ser objeto de nuestra vigilancia, inspección y control. En virtud de lo anterior, los pronunciamientos aquí contenidos son de carácter general y abstracto.

En este sentido, es importante señalar que las opiniones de la Oficina Asesora Jurídica son tan solo orientaciones y puntos de vista cuyo cumplimiento o ejecución no son vinculantes, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que en su tenor literal señala: *"Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."*

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: FERNÁN ENRIQUE PÉREZ FORTICH

¹⁰. Artículo 151 de la ley 79 de 1988.

