



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 610

Bogotá, D. C., viernes, 12 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza la protección, fortalecimiento y regulación de los Fondos de Empleados y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente Ley tiene por objeto garantizar la protección, fortalecimiento y regulación de los Fondos de Empleados como organizaciones de la Economía Solidaria.

Artículo 2°. *Garantía del sector solidario.* Declárese de interés común garantizar la protección, fortalecimiento y regulación de los Fondos de Empleados como formas asociativas y solidarias en favor de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en general. Así mismo, como fuente de desarrollo económico y social del país.

El Estado garantizará el libre desarrollo de los Fondos de Empleados mediante la protección, fortalecimiento y regulación, sin perjuicio de su autonomía y naturaleza.

Artículo 3°. *Naturaleza y características.* Modifíquese el artículo 2° del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

“**Artículo 2°. Naturaleza y características.** Los Fondos de Empleados son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, empresas asociativas, que reciben aportes, ahorros y contribuciones de los asociados para prestar servicios.

Los Fondos de Empleados deberán cumplir con las siguientes características:

1. *Que sean autónomos e independientes.*
2. *Que sean gestionados por sus propios asociados y garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los mismos sin consideración a sus aportes.*

3. *Que fomenten la mutualidad, asociatividad y los lazos de solidaridad entre los asociados.*

4. *Que el ingreso y el retiro sean voluntarios.*

5. *Que se constituyan con duración indefinida.*

6. *Que el número de asociados sea variable e ilimitado.*

7. *Que presten servicios en beneficio de sus asociados y sus familias.*

8. *Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.*

9. *Que reciban depósitos de ahorros únicamente de sus asociados y no del público en general.*

10. *Que adopten procesos de autorregulación financiera.*

11. *Que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos sin perjuicio de las demás finalidades contempladas en la ley.*

12. *Que su patrimonio sea variable e ilimitado.*

13. *Que establezcan relaciones de cooperación con otros fondos de empleados y se integren gremialmente como sector de la economía solidaria.*

14. *Que rindan cuentas a sus asociados y a las autoridades competentes.*

Artículo 4°. *Finalidad de los Fondos de Empleados.* Los Fondos de Empleados prestarán servicios a sus asociados y sus familias y propenderán a satisfacer sus necesidades en aspectos tales como económicos, sociales, culturales, ambientales, de protección integral y mutual, educación, recreación, bienestar, vivienda, convivencia, protección de los derechos fundamentales, asistencia, información, acceso a la tecnología informática y comunicaciones, apoyo al emprendimiento, entre otros.

Así mismo, fomentarán el capital social en las regiones con el fin de mejorar la convivencia y aumentar la competitividad del país.

Artículo 5°. *Regulación de los Fondos de Empleados*. Las normas que adopte el Gobierno Nacional en desarrollo de sus facultades legales deberán tener en cuenta la naturaleza especial de los Fondos de Empleados y se desarrollarán con base en los siguientes criterios:

1. Adoptar mecanismos de regulación que sean preventivos, efectivos, eficientes, equilibrados y que garanticen la sostenibilidad económica y social de los Fondos de Empleados.

2. Generar instrumentos de coordinación interadministrativa entre los entes de supervisión, para establecer esquemas de regulación prudencial.

3. Facilitar la autorregulación de los Fondos de Empleados, con la aplicación de los principios solidarios.

4. Preservar la naturaleza y características propias de estas organizaciones como entidades solidarias sin ánimo de lucro y no entidades financieras.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

La ayuda mutua es consustancial a la humanidad. En efecto, *“las investigaciones modernas han demostrado (...), que desde los tiempos más antiguos de su vida prehistórica, los hombres se unían ya en clanes mantenidos juntos por la idea de la unidad de origen de todos los miembros del clan y por la veneración de los antepasados comunes. Durante muchos milenios, la organización tribal sirvió, de tal modo, para unir a los hombres, a pesar de que no existía en ella decididamente ninguna autoridad para hacerla obligatoria; y esta organización de vida dejó una impresión profunda en todo el desarrollo subsiguiente de la humanidad”*¹.

En diferentes momentos, la humanidad ha adoptado diversas formas en las que se expresa esa *“impresión profunda”*. La cooperación y solidaridad, que dieron como origen el cooperativismo y la Economía Solidaria, son dos de esas formas que más han transformado la sociedad humana.

En Colombia esas expresiones de la ayuda mutua se han documentado en el desarrollo económico y social, tales como la minga y el convite indígenas; el palenque de los afrodescendientes; las sociedades de artesanos y las asociaciones mutualistas del siglo XIX; el cooperativismo y los fondos de empleados, que alcanzaron su mayoría de edad en el siglo XX.

Justamente, el presente proyecto de ley plantea la necesidad de defender y robustecer la economía solidaria a través de una de las expresiones que alcanzó la misma en nuestro país como son los Fondos de Empleados, que representan sin duda una de las formas más consistentes de la capacidad asociativa de los trabajadores colombianos en todas las regiones.

1. Importancia de la economía social y solidaria en Colombia

Colombia vive significativas transformaciones, sociales, políticas y económicas, que explican de algún modo la posibilidad de entrar en firme en un proceso de

consolidación de la Paz. En este contexto, la Economía Solidaria ha jugado un papel muy destacado afianzando el capital social de las regiones, que son, sin duda, los escenarios naturales en los que se desarrollará el posconflicto.

La teoría económica reconoce cómo la Economía Solidaria se ha consolidado en el mundo y en nuestro país como una alternativa económica viable y que además contribuye a las transformaciones sociales, políticas y económicas que hoy vive Colombia.

A este efecto, resulta pertinente la siguiente reflexión, fruto de un notable esfuerzo de la academia colombiana²:

“En un momento histórico donde las sociedades parecen perder el interés por lo ‘social’ se han generado mayores niveles de desprotección y vulnerabilidad. El resultado en términos de exclusión social ha ocasionado, entre los sectores sociales afectados, tanto el resurgimiento de experiencias asociativas dirigidas a posibilitar el acceso a bienes y servicios, trabajo y financiamiento, como la aparición de distintas formas económicas, basadas en la solidaridad y la cooperación. A partir de ello, a contracorriente del modelo económico vigente, la práctica y la teoría han revelado la viabilidad de iniciativas enmarcadas en un paradigma alternativo de ordenamiento económico y social, donde el ser humano sea el centro y el fin de la propuesta (Cotera, 2008). A esto se ha convenido denominar nuevas formas de hacer economía” (subrayado fuera del texto).

Esta referencia nos invita a considerar la economía solidaria como una verdadera opción para aportar al desarrollo de un país a partir del esfuerzo de los sectores sociales que no son dueños de los medios de producción y de los grandes capitales. Dicho esfuerzo se caracteriza porque las propuestas tienen como centro de gravedad a la persona, a sus familias y las regiones donde habitan. Es así una economía con rostro humano hecha con la gente, por la gente y para la gente.

Este postulado humanista lo reitera el importante estudio citado en los siguientes términos:

*“La economía solidaria, entonces, no solo fusiona los elementos básicos de la teoría económica de los economistas clásicos, neoclásicos, keynesianos y sus expresiones actuales, así como el denominado institucionalismo, sino que incorpora todas las corrientes de pensamiento con énfasis en la pluralidad de la economía social, por su pertinencia en términos de la democracia económica, que es fuente de la democracia política. La redistribución, que puede ser base de la economía solidaria, no debe ser única para combatir la desigualdad, es necesario apoyarse en políticas públicas activas que aseguren los derechos sociales de la comunidad”*³.

Sin duda, un producto tan humano, que bebe de diversas fuentes, no es fácilmente clasificable y es aún más difícil colocarle una etiqueta como se desprende de esta reflexión del estudio invocado:

2 Martínez Becerra, Carlos Julio; Sastoque Poveda, Jorge Alfonso; Álvarez Rodríguez, Juan Fernando; Rueda Galvis, Mónica Andrea y Mantilla Flórez, Rafael Augusto. *Pertinencia de la regulación prudencial de los fondos de empleados en Colombia*. Universidad Santo Tomás. Bogotá, 2012. Páginas 34 y 35.

3 *Ibid.* Página 33.

1 Kropotkin, Pedro. *El apoyo mutuo como factor de progreso entre los animales y los hombres*. Buenos Aires, Edit. Americalee, 1946. Página 184.

“Mientras que algunos países desarrollan en mayor medida el concepto de economía solidaria, en otros se habla de economía social, popular, informal, del trabajo, tercer sector, socioeconomía de la solidaridad, e incluso en algunas latitudes se incluye una noción diferenciada entre las empresas del sector público y las de capital, o conceptos como sector caritativo, filantrópico y voluntario. Es menester referir que muchas veces tampoco existe consenso en la definición dentro de la comunidad científica de un mismo país, sus legisladores, funcionarios gubernamentales e incluso líderes gremiales”⁴.

En el caso de Colombia, la Economía Social y Solidaria ya ha alcanzado su mayoría de edad; no obstante, las normas que la rigen no están acordes con dicho desarrollo.

Un corto recorrido por la historia reciente del país nos demuestra cómo la Economía Social y Solidaria ha jugado un papel preponderante en el desarrollo de las regiones. Nuevamente, la academia colombiana nos hace un importante aporte para comprender mejor el diámetro histórico de esta nueva forma de hacer economía:

“Una de las primeras referencias al cooperativismo, de las que se tenga registro, son expresadas por Rafael Uribe Uribe (1859-1914), uno de los pensadores liberales más influyentes de finales del siglo XIX y principios del XX. En su artículo publicado en el Periódico El Liberal número 1. Abril de 1911, manifestaba: ‘porque en lugar de la producción de tipo monárquico y patronal, vendrá un día la de tipo cooperativo, más eficaz y justa, 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...; creemos en las virtudes del cooperativismo, de las cooperativas, de los sindicatos y de todas las formas nuevas de agremiación, nacidas del contacto permanente de los trabajadores (página 191)’”⁵.

La evolución de la Economía Social y Solidaria en el país tiene otro importante hito, tal como lo revela el estudio precitado:

“La primera ley cooperativa en el país fue la Ley 134 del 7 de diciembre de 1931, ‘sobre sociedades cooperativas’, la cual generó estímulos, exenciones tributarias y reglamentación para el modelo cooperativo. En sus 88 artículos la ley cooperativa estableció unas disposiciones generales sobre su forma de creación, beneficios y derechos, permitiéndoles participar en licitaciones públicas, beneficiarse de exenciones tributarias (...). Este periodo se caracteriza por dos circunstancias especiales, la crisis económica de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, de los cuarenta. Era evidente que en un país que habían basado su economía en la exportación de productos hacia el ‘centro’ se requería ampliar el mercado interno y avanzar en la industrialización. Posteriormente, hará carrera la tesis de la ‘teoría de la modernización’ y en América Latina el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), promovido por la Cepal (1947) y economistas como Raúl Prebisch, entre otros”⁶.

Sin duda, la Economía Social y Solidaria ha constituido una alternativa crucial en momentos de crisis del país, pero al mismo tiempo se ha fortalecido transformándose en una fuente de desarrollo económico y social en las regiones. En esta mirada sobre la articulación de la Economía Social y Solidaria con la historia del país, se destaca su aporte a la búsqueda de la Paz:

“Las políticas que se trazarán para el cooperativismo estarán inmersas en la búsqueda de la pacificación, después de los trágicos acontecimientos del 9 de abril de 1949, donde es asesinado el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y se desata en el país, lo que algunos historiadores van a denominar el periodo de ‘la violencia’”⁷.

El fortalecimiento de las prácticas de la Economía Social y Solidaria llevó al Estado a darle un estatus político al inicio de la década de los 80:

“Al tiempo, se definía el sector cooperativo integrado por cooperativas y otras ‘formas asociativas’, se orientaba a actualizar la legislación que regía la constitución y funcionamiento de dichas organizaciones y se proponía la creación de un Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas como un instrumento de coordinación y apoyo del sector, entre otras acciones. En cumplimiento del decálogo, el Congreso de la República expide la Ley 24 de 1981, ‘Por la cual se transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop), se fijan sus objetivos, estructura y funciones, se provee a su dotación presupuestal y se dictan otras disposiciones’. Se cumplían de esta manera varios de los puntos del decálogo cooperativo al dotar al Estado de un organismo de fomento y vigilancia de las entidades cooperativas con jerarquía de ‘ministerio técnico’ y con mayor capacidad administrativa y presupuestal. Una vez constituido el Dancoop, con el apoyo de PNUD y la OIT, se traza el denominado Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, el cual manifestaba: ‘independiente al régimen político y económico vigente en los diversos países, los Gobiernos han reconocido el importante papel de las cooperativas y otras formas asociativas de economía solidaria para llevar adelante políticas que tiendan al desarrollo de los sectores más débiles de la comunidad’ (página 30)”⁸.

En la década siguiente, la Economía Social y Solidaria vuelve a mostrar su indudable aporte al desarrollo y la Paz, tal como se aprecia a continuación:

“Los finales de los años ochenta e inicios de los noventa se caracterizan por una situación especial, distintos grupos insurgentes adelantan diálogos con el Gobierno nacional y firman acuerdos de paz, lo cual va a desembocar en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución Nacional. En sus debates, el tema de la economía solidaria estuvo presente. La Constitución Nacional introdujo desde su primer artículo la participación y la solidaridad como componentes fundamentales de la Nación. El concepto de solidaridad, se extiende por toda la norma constitucional”⁹.

No obstante estos avances de la Economía Social y Solidaria, tanto en la sociedad colombiana como en el Estado, llegamos a fines del siglo XX en un contexto de economía globalizada, con una fuerte hegemonía, de la

4 Ibid. Página 39.

5 Martínez C., Járrison. Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia; aproximación a su análisis histórico; IX Congreso Internacional Rulescoop, respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los desafíos del mercado. 2015.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Ibid.

llamada economía neoliberal, que significó en el caso de Colombia un obstáculo muy grande para el proceso evolutivo de la economía social y solidaria en cuanto a políticas públicas se refiere:

“Así se inaugura la década del 2000 y las instituciones para la economía solidaria recién creadas por la Ley 454 de 1998. Pero también se institucionaliza una visión de la economía solidaria que tendrá posteriores consecuencias en el desarrollo del sector y en las políticas que hasta ahora se han implementado. Tres elementos vale resaltar en esta visión que se institucionalizó en las últimas dos décadas: 1. Una concepción restrictiva y ‘formalista’ de la economía solidaria. 2. La subvaloración del sector solidario por el Estado. 3. El desmonte de la institucionalidad que se había creado para el mismo”¹⁰.

Este retroceso en el natural acompañamiento que debía hacerle el Estado a este sector (que sin duda ha sido su gran aliado en momentos críticos de la historia reciente, tal como ya lo demostramos) ha puesto incluso en riesgo la supervivencia de la Economía Social y Solidaria del país, con algunas iniciativas de corte neoliberal que han intentado desconocer su autonomía, naturaleza solidaria y vocación social, tratando de asimilarlas a entidades financieras con el único fin de aplicarles tributos que no se corresponden con su esencia jurídica, tal como se aprecia en la siguiente reflexión:

“Este enfoque ha llevado a desconocer la importancia del capital social, de la solidaridad y la economía solidaria en la sociedad. Su desconocimiento lleva a ver y medir la economía solidaria y las organizaciones que la ejercen, con los mismos parámetros del modelo económico y empresarial privado lucrativo. Se asimila a las políticas para la economía solidaria con las definidas para las micro-, pequeñas y medianas empresas –Mipymes–, lo que ha llevado a considerar que si la política pública, los instrumentos de fomento y de regulación para el sector empresarial de –Mipymes– están definidos, no tiene sentido una política especial de fomento, fortalecimiento y protección para el sector de economía solidaria. Mientras tanto, el modelo solidario es excluido de las macropolíticas económicas y sociales donde el mercado y el modelo lucrativo son hegemónicos. Las políticas públicas para la economía solidaria se han reducido a un raquítico fomento de la asociatividad y la exacerbación del control y supervisión que busca imponerle normas y modelos de control propios del sector privado lucrativo”¹¹.

Lo anterior se refleja en la forma tímida en que el Gobierno nacional ha querido reivindicar a la Economía Social y Solidaria al hacer un enunciado muy general en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018):

“En el país el Sector de la Economía Social y Solidaria (ESS) ha sido reconocido y se ha posicionado como motor para la prosperidad social y económica de los ciudadanos, que día a día ven en el sector organizaciones con mayor posibilidad de competir en el mercado. Ahora bien, las características propias, los principios solidarios y el fortalecimiento que ha demostrado el sector en los últimos años requieren de una atención

especial que garantice que el modelo sea sustentable y sostenible en el tiempo”¹².

En estos momentos en los que el país se prepara para un nuevo proceso de posconflicto, se hace necesario que el Congreso de la República intervenga para darle una mano a este sector de la Economía Social y Solidaria que está en riesgo por el olvido y la incompreensión del Estado, subrayando con este proyecto de ley esa naturaleza humana de la Economía Social y Solidaria, tal como lo describe de manera luminosa la academia colombiana:

“Las características particulares de la economía social y solidaria podrían sintetizarse en

– *Voluntariedad en el ingreso con exigencia frente al cumplimiento de la función asociativa.*

– *Participación democrática.*

– *Generación de medios para reproducirla (compartir conocimientos).*

– *Estrategias para operar en los mercados con autonomía decisoria y bajo prácticas que propendan a generar y reportar crecientes beneficios a sus asociados.*

– *Actuación consecuente con principios donde el trabajo y la distribución económica generen equidad en las condiciones y capacidades de acceso al mejoramiento de sus distintos colectivos bajo un enfoque territorial”¹³.*

2. Los Fondos de Empleados, una forma de desarrollo de la Economía Social y Solidaria (ESS) en Colombia

La capacidad asociativa de los trabajadores colombianos encontró una forma muy adecuada de poner en práctica los presupuestos de la ESS. Su trayectoria histórica nos pone de presente esta modalidad que expresa en toda su amplitud el universo solidario:

“Se reitera que, a diferencia de las demás formas asociativas que conforman el llamado Sector Cooperativo Colombiano, los Fondos de Empleados son un fenómeno que no tiene antecedentes generales en la historia del Cooperativismo en el mundo, por cuanto son una iniciativa que más debe su creación a la empresarialidad colombiana que a los mismos trabajadores, o particularmente, que a los empleados propiamente dichos. Sus orígenes se remontan al año 1936, cuando se constituye el Fondo de Empleados del Banco de la República (Febor), y con ascendencia en ciertas costumbres espontáneas de ahorro de aquellos y de algunos vecindarios o comunidades como las renombradas ‘Natilleras’ o ‘Cadenas de Ahorro’, entre otras de tales tradiciones.

“La mayoría de Fondos de Empleados del país se conformaron como sociedades de hecho, y una vez que su membresía, capital social y operaciones crecieron, hubo la preocupación de legalizarlos. Al tiempo que el mismo Estado no tenía una política pública clara, ni había creado normatividad especial al respecto, por cuanto se trataba de una forma asociativa que el Estado desconocía. No obstante, esta singular situación, los Fondos de Empleados cuando decidían legalizarse lo

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Página 777.

¹³ MARTÍNEZ BECERRA. *Op. cit.* Página 47.

hacían en la Sección Jurídica de los Departamentos o Secretarías de Gobierno, como cualquier tipo de asociación existente. En otros casos, y al no contar con una legislación propia para su reconocimiento como personas jurídicas cooperativas/solidarias específicas que les determinara tal condición y les consagra su régimen interno como formas asociativas integradas básicamente por los trabajadores asalariados, actuaron desde sus inicios como ‘Corporaciones’ con base en lo dispuesto en el Código Civil, obteniendo los Fondos de Empleados en sus comienzos la personería jurídica mediante resoluciones ejecutivas del Gobierno nacional.

“No obstante este antecedente, por espacio de cincuenta años de existencia, tradición y reconocida institucionalidad en la vida de los trabajadores colombianos, así como de servicio económico/solidario a sus miles de asociados, era común encontrar Fondos de Empleados que no disponían más que de sus propios Estatutos como marco normativo. Hasta lo ocurrido con la Ley 79 de 1988, que dotó al sector Cooperativo de una nueva legislación y estableció con el Decreto número 1481 de 1989 la naturaleza y características de los Fondos de Empleados en Colombia. Pese lo anterior, es pertinente señalar ahora que después de más de diez años de esta normatividad es solo la Ley 454 de 1998 la que formula de manera explícita los fundamentos conceptuales y doctrinarios generales, como referentes identitarios del nuevo y controvertido imaginario de la Economía Solidaria nacional, y es esta misma norma la que de manera expresa otorga institucionalidad y pertenencia de los Fondos de Empleados a este otro sistema económico; llenando así un inconveniente vacío que por más de sesenta años acusaron estas importantes organizaciones asociativas solidarias del país”¹⁴.

A pesar de este reconocimiento normativo a los Fondos de Empleados, los mismos siguen adoleciendo de falta de mayor atención y tratamiento por parte de las entidades del Estado, tal como ya se planteó para todo el sector de la ESS.

3. El aporte de los Fondos de Empleados en Colombia y sus regiones

Sin duda, los Fondos de Empleados han tenido un gran impacto en el desarrollo económico y social de las regiones del país, en aspectos tales como

– **Aumento del capital social:** Agrupando 960.826 asociados, para el cierre del año 2015, en 1.567 Fondos de Empleados legalmente constituidos en el país, con presencia en 27 departamentos y la capital del país, lo cual permite una participación del 35,7% del sector de la ESS. Igualmente, han demostrado como entidades una gran capacidad de asociatividad, constituyendo 25 agremiaciones de representación.

– **Empleos directos generados:** Los Fondos de Empleados en Colombia reportan 5.300 empleos generados directamente con cierre al 31 de diciembre del 2014.

– Incremento del patrimonio territorial:

A. Total activo de los Fondos de Empleados a enero de 2016: \$6.360.684.236.859.

¹⁴ Mayorga Sandoval, Alejandro. *Los fondos de empleados. Economía solidaria. Curso básico. Cartilla n° 1*. Cincop. 1ª Edición. Bogotá, s. f. Páginas 11-12.

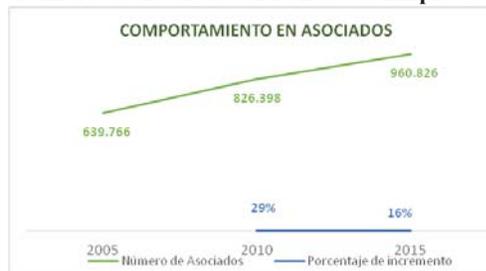
B. Total de inversiones de los Fondos de Empleados a enero de 2016: \$544.304.881.715.

– **Mejoramiento de la calidad de vida:** Prestación de servicios a sus asociados y sus familias y satisfacción de sus necesidades en aspectos tales como económicos, sociales, culturales, ambientales, de protección integral y mutual, educación, recreación, bienestar, vivienda, convivencia, protección de los derechos fundamentales, asistencia, información, acceso a la tecnología informática y comunicaciones, apoyo al emprendimiento, entre otros. **Beneficiando aproximadamente a 4.323.717 personas en todas las regiones del país.**

En las gráficas siguientes se aprecia en detalle el impacto de los fondos de empleados en las diferentes regiones, aportando de manera significativa al aumento del capital social, el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de empleo:

Aumento del capital social

Número de Asociados en Fondos de Empleados



Fuente: Analfe – Enero del 2016.

En la gráfica se observa el crecimiento en el comportamiento de asociación agrupando a **960.826 asociados**, para el cierre del año 2015.

Número de Fondos de Empleados



Fuente: Super-Solidaria – 2011 a 2014 y Analfe – 2015.

En la gráfica se observa que los Fondos de Empleados han mantenido un comportamiento relativamente estable en cuanto al número de asociados.

Porcentaje de participación de los Fondos de Empleados en la ESS



Fuente: Super-Solidaria – Diciembre del 2015

Actualmente, los Fondos de Empleados **representan el 35,7% de las entidades del sector Solidario en Colombia**, aumentando el 0,2% de su participación respecto del año 2014.

Número de Agrerimaciones de la ESS

ENTIDAD	NIT	TIPO ENTIDAD	DEPARTAMENTO
ASOCIACION ANTIOQUEÑA DE COOPERATIVAS	800-015-746-3	ORGANISMO DE REPRESENTACION	ANTIOQUIA
FEDERACION DE ASOCIACIONES MUTUALES DE ANTIOQUIA	800-033-262-7	ORGANISMO DE REPRESENTACION	ANTIOQUIA
PREVISORA SOCIAL COOPERATIVA VIVIR	800-108-302-7	ORGANISMO DE REPRESENTACION	ANTIOQUIA
ASOCIACION DE COOPERATIVAS Y ENTIDADES SOLIDARIAS DEL ATLANTICO	890-116-620-6	ORGANISMO DE REPRESENTACION	ATLANTICO
ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS	860-010-755-5	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOGOTÁ
ASOCIACION NACIONAL DE FONDOS DE EMPLEADOS	860-504-495-6	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOGOTÁ
CONFEDERACION DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA	860-507-641-9	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOGOTÁ
FEDERACION NACIONAL DE COOPERATIVAS DEL SECTOR EDUCATIVO COLOMBIANO	830-103-142-1	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOGOTÁ
CENTRAL COOPERATIVA DE SERVICIOS FINANCIEROS DE OSEÑA	800-149-226-0	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOLÍVAR
INSTITUTO DE INTEGRACION EDUCACION FOMENTO Y DESARROLLO COOPERATIVO DEL DEPARTAM	890-481-532-9	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOLÍVAR
FEDERACION DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA CONFECOOP BOYACA	820-002-930-3	ORGANISMO DE REPRESENTACION	BOYACA
UNION COOPERATIVA DE CALDAS	800-024-309-6	ORGANISMO DE REPRESENTACION	CALDAS
FEDERACION DE COOPERATIVAS DEL CAUCA	891-501-013-0	ORGANISMO DE REPRESENTACION	CAUCA
ASOCIACION DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA DE COROBOA Y SUFRE	812-004-921-2	ORGANISMO DE REPRESENTACION	COROBOA
ASOCIACION DE COOPERATIVAS Y EMPRESAS SOLIDARIAS	800-167-034-1	ORGANISMO DE REPRESENTACION	HUILA
UNION DE COOPERATIVAS DEL META Y LOS LLANOS ORIENTALES	800-062-988-9	ORGANISMO DE REPRESENTACION	META
CENTRAL DE COOPERATIVAS DEL NORTE DE SANTANDER LIMITADA	890-505-732-0	ORGANISMO DE REPRESENTACION	NORTE DE SANTANDER
ASOCIACION DE COOPERATIVAS DE RISARALDA	800-186-281-8	ORGANISMO DE REPRESENTACION	RISARALDA
FEDERACION DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA DEL ORIENTE COLOMBIANO	804-007-846-2	ORGANISMO DE REPRESENTACION	SANTANDER
ORGANIZACION SOLIDARIA COOPARITA	804-014-744-9	ORGANISMO DE REPRESENTACION	SANTANDER
COOPERATIVA DE SEGURO GRADO Y SIN ANIMO DE LUJURO	809-002-901-5	ORGANISMO DE REPRESENTACION	TOLIMA
ASOCIACION TOLIMENSE DE COOPERATIVAS	890-703-643-2	ORGANISMO DE REPRESENTACION	TOLIMA
CENTRAL DE COOPERATIVAS AGARAS LTDA	890-304-469-5	ORGANISMO DE REPRESENTACION	VALLE
FEDERACION DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA DEL VALLE DEL CAUCA	805-028-341-9	ORGANISMO DE REPRESENTACION	VALLE
SERVIVIR GRUPO EMPRESARIAL DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	800-238-317-4	ORGANISMO DE REPRESENTACION	VALLE

Fuente: Analfe – enero del 2016

Departamentos donde hay presencia de Fondos de Empleados

DEPARTAMENTO	FONDOS DE EMPLEADOS	PARTICIPACIÓN
AMAZONAS	1	0,06%
ANTIOQUIA	211	13,47%
ARAUCA	1	0,06%
ATLÁNTICO	61	3,89%
BOGOTÁ	613	39,12%
BOLÍVAR	21	1,34%
BOYACÁ	18	1,15%
CALDAS	69	4,40%
CAQUETÁ	1	0,06%
CAUCA	26	1,66%
CESAR	8	0,51%
CHOCÓ	2	0,13%
CÓRDOBA	4	0,26%
CUNDINAMARCA	96	6,13%
GUAINIÁ	1	0,06%
GUAVIARE	2	0,13%
HUILA	19	1,21%
LA GUAJIRA	4	0,26%
MAGDALENA	9	0,57%
META	8	0,51%
NARIÑO	36	2,30%
NORTE DE SANTANDER	28	1,79%
QUINDÍO	16	1,02%
RISARALDA	45	2,87%
SANTANDER	49	3,13%
SUCRE	5	0,32%
TOLIMA	31	1,98%
VALLE	182	11,61%
TOTAL	1567	100%

Fuente: Analfe – enero 2016.

Para el cierre del año 2015, los departamentos que cuentan con el mayor número de Fondos de Empleados registrados son Bogotá como Distrito Capital, Antioquia y Valle del Cauca, con el 70,33%

Número de Empleos Directos generados por los Fondos de Empleados



Fuente: Analfe – al 31 de diciembre del 2104.

En la gráfica se evidencia que al 31 de diciembre de 2014, los Fondos de Empleados en Colombia reportan **5.300 empleos generados directamente**, para un total en el periodo 2010 a 2014 de 27.668 empleos.

Incremento del patrimonio territorial

Activos consolidados de los Fondos de Empleados



Fuente: Confecoop – 2005 y 2010, Analfe – 2015.

Los Fondos de Empleados han incrementado sus activos en las regiones de manera considerable como lo demuestra la gráfica, **lo cual a su vez aumenta el patrimonio territorial de manera muy positiva.**

4. Normatividad sobre los Fondos de Empleados

La ESS ha sido fundamental para apoyar las salidas pacíficas y democráticas de los grandes conflictos del país, lo cual posibilitó su amplia acogida en la actual Constitución Política, en donde podemos encontrar una vocación garantista de este importante sector de la vida económica y social del país, tal como se aprecia a continuación:

“La Constitución Nacional introdujo desde su primer artículo la participación y la solidaridad como componentes fundamentales de la Nación. El concepto de solidaridad se extiende por toda la norma constitucional. En síntesis, las formas asociativas y solidarias de propiedad encuentran pleno respaldo constitucional, como se desprende de lo dispuesto en el Preámbulo y los artículos 1º, 38, 51, 57, 58, 60, 64, 103, 189-24, 333. Por tanto, la Constitución reconoció derechos fundamentales y le asignó al Estado funciones específicas en esta materia. Será con la Constitución Política de 1991 que se inaugura la década de los noventa y se consolida una visión de economía solidaria que reconoce diversas formas asociativas, generándose nuevos ajustes institucionales y normativos”¹⁵ (su-brayado fuera del texto).

No obstante, esta postura ampliamente democrática y social de la Constitución Política no ha encontrado

15 Martínez C., Járrison. *Op. cit.*

en el Estado el apoyo normativo que se esperaba por parte del movimiento Solidario. Le ha correspondido a la honorable Corte Constitucional salir en defensa de este sector ante los vacíos que han dejado las normas encargadas de darle pleno desarrollo al texto constitucional, tal como se aprecia en las siguientes sentencias:

Respecto al derecho de asociación por parte de los ciudadanos, ha manifestado: *“El derecho de asociación, como lo ha sostenido esta Corporación ‘tiene su raíz en la libre voluntad de las personas que deciden perseguir fines lícitos a través de una organización unitaria en la que convergen, según su tipo, los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembros y que sirven de medios para la realización del designio colectivo. A la libre constitución de la asociación –sin perjuicio de la necesidad de observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto– se adicionan la libertad de ingreso a ella y la libertad de salida, para completar el cuadro básico de esta libertad constitucional que reúne así dos aspectos, uno positivo y otro negativo, sin los cuales no habría respeto a la autonomía de las personas’ (sentencia C-041 de 1994, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz)”. Sentencia número C-272 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor Carlos Gaviria Díaz.*

Respecto del vínculo común de asociación que caracteriza a los Fondos de Empleados, ha definido la Corte Constitucional:

“En los fondos de empleados existe un vínculo común de asociación que está determinado por la calidad de trabajadores dependientes, los cuales pueden pertenecer a una misma institución o empresa; a varias sociedades en las que exista unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, a entidades principales y adscritas o vinculadas, o a empresas que conforman un grupo empresarial; o a varias instituciones o empresas independientes entre sí, siempre que desarrollen la misma clase de actividad económica (artículo 4° ib). No obstante se permite también que hagan parte de dichos fondos los trabajadores dependientes del mismo, los pensionados y los sustitutos de los pensionados que hubieren tenido la calidad de asociados (artículo 10 ib)”. Sentencia número C-272 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor Carlos Gaviria Díaz.

Respecto de la regulación y la naturaleza de los Fondos de Empleados, se ha mencionado:

“En primer término, debe anotarse que compete al legislador regular las distintas formas asociativas, tengan estas fines lucrativos o no. En relación con las asociaciones sin ánimo de lucro, ha dicho la Corte que la ley no puede restringirlas por simples motivos de conveniencia, pues ‘para este tipo de asociaciones solo caben las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 16 de la Convención Interamericana)’” (Sentencia 265 de 1994 M. P.: Alejandro Martínez Caballero).

Respecto de la evolución y la necesidad de los Fondos de Empleados, ha manifestado la Corte:

“El derecho de asociación, de larga tradición en Colombia, da origen entonces a la teoría de las personas jurídicas, contenida desde el siglo XIX en los Códigos

Civil y de Comercio, el primero de ellos aún vigente. En desarrollo de este derecho, y a partir de las pautas contenidas en el estatuto civil, el legislador ha venido, desde entonces, creando y regulando nuevos modelos institucionales, respondiendo así a las distintas necesidades organizativas que surgen de la vida en sociedad. La gran variedad de personas jurídicas actualmente contempladas en la ley colombiana puede clasificarse, entre otros criterios, en dos grandes grupos, el de las que tienen fines de lucro, cuya principal especie son las sociedades comerciales, y las que carecen de este propósito, conjunto de gran diversidad interna, del que hacen parte las llamadas organizaciones solidarias”. Sentencia C-803 de 2009, Magistrado Ponente: Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

En relación con la finalidad de los Fondos de Empleados, se ha dicho por la Corte Constitucional:

“Los fondos de empleados son asociaciones de derecho privado, de naturaleza solidaria y sin ánimo de lucro, en las que un grupo de trabajadores (de allí el nombre de fondo de empleados) concurre, con la anuencia de sus respectivos empleadores, para procurar el aumento de la oferta de servicios en varias áreas de interés para todos ellos como son, entre otras, las de ahorro y crédito, las de educación continuada y/o no formal, las de recreación y cultura, aspectos todos de gran importancia para las familias de los trabajadores asalariados”. Sentencia C-803 de 2009, Magistrado Ponente: Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

Es importante en este punto analizar la evolución y vacíos de la normatividad sobre los Fondos de Empleados. A este efecto, en el sólido estudio adelantado por la academia colombiana, ya citado¹⁶, se pone de presente cómo ha sido el tránsito normativo para dar cuenta de esa forma de ESS, que fue creada gracias a la capacidad asociativa del pueblo colombiano. Así mismo, se presentan las limitaciones de dicho corpus normativo:

“Solo hasta 1967, los fondos de empleados lograron que la Superintendencia Nacional de Cooperativas expidiera la Resolución número 293, en la que se establecía un marco administrativo, económico, financiero y de funcionamiento, asimilándolos a la normatividad cooperativa. Pero, infortunadamente, 12 años después, esta resolución fue declarada nula por el Consejo de Estado, por cuanto, según su jurisprudencia, lo estipulado en ella, que correspondía a un estatuto orgánico, era de competencia del Congreso de la República y, por lo tanto, la Superintendencia Nacional de Cooperativas no contaba con el aval legal para dictar este tipo de normas. Tal hecho hizo que este primer intento de regulación normativa para los fondos de empleados quedara en el limbo jurídico.

Durante 1979 y 1980 se generó una preocupación permanente en el Gobierno nacional y la dirigencia de los fondos de empleados por dotar a estas instituciones de un marco jurídico propio. Con base en el contenido de la Resolución número 293 fue elaborado un proyecto de ley, que en el año 1981 se convirtió en el Decreto 3381, expedido por el entonces Presidente de la República, Julio César Turbay Ayala, bajo las normas

16 Martínez Becerra, Carlos Julio; Sastoque Poveda, Jorge Alfonso, Álvarez Rodríguez, Juan Fernando; Rueda Galvis, Mónica Andrea y Mantilla Flórez, Rafael Augusto. *Pertinencia de la regulación prudencial de los fondos de empleados en Colombia*. Universidad Santo Tomás. Bogotá, 2012. Páginas 84-94.

constitucionales contenidas en el artículo 120, numeral 14, y las atribuciones transitorias que para regular estas instituciones otorgó el Acto Legislativo número 1 de 1979.

Alrededor del debate y discusión del anterior decreto se logró la integración de los fondos de empleados y de allí surgió la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe), entidad que desde su comienzo ha estado al frente de la representación y defensa del gremio (Analfe, 1989).

Muy pronto, en el año 1984, el Consejo de Estado declaró nulo el Decreto 3381 por las mismas razones que adujo para anular la Resolución número 293 de 1967, quedando los fondos de empleados sin una norma rectora para su funcionamiento. A falta de normatividad, estas entidades, que por la época ya representaban un buen número, continuaron funcionando bajo lo estipulado en el Decreto 3381.

En mayo de 1985, estas organizaciones, ya creadas bajo la denominación de Asociación Nacional de Fondos de Empleados, celebraron su primer Congreso Nacional en Cali, cuyo objetivo primordial fue buscar que el Congreso de la República tramitara una ley normativa para los Fondos de Empleados. Por esta misma época, aprovechando que el Gobierno nacional había presentado el Proyecto de ley 65 para trámite en el Congreso Nacional con el fin de actualizar la legislación cooperativa, se logró la inclusión en dicho proyecto de algunas normas especiales para los Fondos de Empleados. Como en casos anteriores, el intento de actualizar la norma cooperativa no pasó las instancias legales pertinentes, a pesar de haber avanzado con alguna significación en trámites tanto en el Senado de la República como en Cámara de Representantes (Analfe, 1989).

Como resultado del Segundo Congreso Nacional de Fondos de Empleados, realizado en Cartagena en junio de 1987, se aprobó llevar al Congreso de la República un proyecto de ley exclusivamente para los fondos de empleados, el cual había sido estudiado y analizado juiciosamente desde meses atrás con la colaboración del Senador Rodrigo Marín Bernal, pero nuevamente tuvo tropiezos en su trámite en el Congreso de la República y fue archivado (Analfe, 1989).

Los dirigentes de los Fondos de Empleados, con la colaboración del Dansocial, insistieron en buscar una norma legal propia y en 1988 reintentaron llevar el proyecto anterior a consideración y trámite en el Congreso de la República, pero se volvieron a presentar inconvenientes, ya que en esa misma legislatura hacía tránsito la Ley Cooperativa y por conveniencias políticas no era pertinente presentar dos proyectos de ley que relacionaran a dos grupos de entidades del mismo sector solidario (Analfe, 1989).

Con el Proyecto de la Ley Cooperativa, presentado al Congreso por el doctor Ernesto Samper Pizano, con ponencia de los congresistas Álvaro Uribe Vélez en el Senado y José Corredor en la Cámara, lo mismo que del jefe del Dancoop, doctor Barlahán Henao, y con el apoyo y sugerencia del doctor Ismael Márquez, se logró que en la Ley 79, artículo 131, se concedieran facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar normas sobre los Fondos de Empleados.

Sancionada la Ley 79 de 1988, inmediatamente la Junta Directiva de Analfe entregó al jefe del Dancoop,

Barlahán Henao, el proyecto de decreto elaborado con base en el documento aprobado en su Congreso de 1987 en Cartagena. Con el objeto de preparar el proyecto de decreto respectivo, Henao conformó una comisión integrada por Ismael Márquez, Alberto Rojas y Belisario Guarín, en calidad de consultores del Dancoop; Carmen Estela Rangel, funcionaria del Dancoop, como relatora de la comisión, y César Salgar, Director Ejecutivo de Analfe. La comisión tomó el borrador de proyecto presentado por Analfe como documento de trabajo. La relatoría elaboró el texto y el Jefe del Dancoop realizó la revisión final del Decreto conjuntamente con funcionarios de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, quienes hicieron observaciones, ajustes y correcciones, quedando listo para la consideración de la Presidencia de la República, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 131 de la Ley 79 (Analfe, 1989).

El día 7 de julio de 1989, el Presidente de la República, Virgilio Barco Vargas, firmó el Decreto número 1481, con el cual se creó el ámbito normativo para los fondos de empleados; igualmente, firmaron los doctores Luis Fernando Alarcón, Ministro de Hacienda y Crédito Público; María Teresa de Saade, Ministra del Trabajo y Seguridad Social, y Barlahán Hoyos, Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. Con esta norma, el Gobierno nacional creó el marco jurídico para el desarrollo de estas organizaciones y garantizó que el Estado las apoyara, les definiera el vínculo de asociación, estructura patrimonial, estructura administrativa, forma de control interno y manera de distribuir los excedentes.

Más recientemente, en el año 2010, el Gobierno nacional expidió la Ley 1391 de 1° de julio, mediante la cual hace ajustes al Decreto 1481 de 1989, en cuanto a quiénes pueden asociarse a los fondos de empleados, responsabilidad ante terceros y conformación de un fondo de desarrollo patrimonial solidario.

Se resalta que, desde su inicio, los Fondos de Empleados han ejercido la actividad de ahorro y crédito, es decir, captan recursos entre sus afiliados y los prestan a ellos mismos.

4.1 Análisis de la legislación

La regulación de los Fondos de Empleados tiene historia muy reciente: solo hasta el 7 de julio de 1989, el Gobierno expidió el Decreto número 1481, que posteriormente fue modificado por la Ley 1391 de 2010.

Así, el Estado se comprometió a apoyar a los Fondos de Empleados y a promover la afiliación de trabajadores de las empresas patronales o que generen vínculo de asociación, independientemente del tipo de relación laboral, sea esta como dependiente, asociado o servidor público. Para su efecto se creó un marco jurídico propio (Decreto número 1481, artículos 1° y 4°, y Decreto número 1391, artículo 2°), que prevé la eventual desaparición de los Fondos de Empleados, generada por el riesgo-empresa de fusiones, incorporaciones o liquidaciones, norma que los hizo semejantes a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, y que en la práctica recibieron muy poco apoyo para su desarrollo y control.

Al hablar de un marco jurídico adecuado (Decreto 1481, artículo 1°), el ente de control no considera que existen Fondos de Empleados con menos de 10 trabajadores (artículo 5°), debiendo la norma dife-

renciar según tamaño, situación que igual afecta a las cooperativas de trabajadores. La viabilidad de un fondo de empleados o una cooperativa de trabajadores se ve comprometida si el número de socios es mínimo y los aportes se hacen sobre salarios precarios; es difícil que en estas circunstancias alcancen un tamaño adecuado para lograr el bien común, así cuenten con patrocinios empresariales. Sería recomendable elevar el número mínimo de asociados, excepto en los casos en que se garanticen aportes de cierta cuantía, que bien por ley o estatutariamente deberían estar contemplados.

El principal componente patrimonial en los Fondos de Empleados y en las cooperativas que manejan ahorro y crédito lo conforman los aportes a capital (artículo 15), que no debieran ser retornables sino negociables. Como lo expresan y permiten la ley y el Estatuto, estos aportes son semejantes a un pasivo a largo plazo, por cuanto se liquidan al retiro del asociado (artículo 17), aparejando a estas instituciones un riesgo de insolvencia que puede incluso llevarlas a su liquidación. Es recomendable permitir una norma que genere un patrimonio autónomo de obligatoria conformación, proporcional al tamaño de cada institución y al volumen de sus servicios.

De la contribución mensual hecha por los asociados a su fondo de empleados, normalmente el diez por ciento (10%) se contabiliza como aporte social, y el noventa por ciento (90%) como pasivo a largo plazo, pero solo se afecta, como garantía de obligaciones, el aporte social. Este cambio fue estipulado por la Ley 1391 de 2010, situación que desmejoró la garantía ofrecida por el asociado, en donde antes se contemplaban como aval los ahorros permanentes o pasivo a largo plazo, además de su carácter inembargable (Decreto 1481, artículo 16). Sería importante que de este aporte se destinara un porcentaje a conformar un fondo patrimonial no retornable, transferible a otro asociado o a la entidad por un valor de mercado calculado bajo alguna fórmula técnica o simplemente por su valor en libros, de forma tal que se iría generando un capital irreducible, el cual mermaría la posible disipación de su patrimonio e incluso el cierre de la entidad.

Además del capital propio generado por el porcentaje tomado de los excedentes, como hoy lo realizan la mayor parte de cooperativas, la norma debería contemplar la no devolución de los aportes manejados como pasivo, mientras la entidad no haya generado un fondo patrimonial mínimo irreducible. De los excedentes anuales en los Fondos de Empleados podría considerarse que se destinara un porcentaje para conformar un fondo patrimonial irreducible de carácter institucional. La Ley 1391 de 2010, que creó el Fondo de Desarrollo Empresarial Solidario con el diez por ciento (10%) de los excedentes anuales, no especificó qué tipo de actividad o qué clase de inversión pueden hacer los Fondos de Empleados con dichos recursos; tampoco expresa si a través del Gobierno o mediante su reglamentación estatutaria, los fondos pueden determinar o reglamentar su uso.

Además de los servicios permanentes de ahorro y crédito prestados por los Fondos de Empleados, también existe la posibilidad de captar recursos de sus asociados en Certificados de Ahorro a Término (CDAT), a la vista y programados (Decreto 1481, artículo 22). Esto corresponde a la definición de actividad financie-

ra expresada en la Ley 454 de 1998, artículo 39, y es la que realizan las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Los Fondos de Empleados podrían colocar los depósitos de ahorro así captados en cartera con sus asociados, tomando las precauciones que conserven la suficiente liquidez para atender sus retiros (artículo 23), lo cual igualmente corresponde a prácticas comunes de las cooperativas que prestan servicios de ahorro y crédito.

En los Fondos de Empleados, la junta directiva es el órgano de administración permanente, responsable de la dirección general (artículo 36). Sobre este aspecto sería pertinente que la norma contemplara procesos de renovación, a fin de formar la generación de relevo de sus cuadros directivos.

Es optativo de los entes de control eximir a los Fondos de Empleados la designación de un revisor fiscal (artículo 41), para lo cual se requiere definir relaciones patrimoniales obligatorias. Esta potestad no debería quedar al arbitrio del director de turno y, en caso de ser eximidos, debería hacerse obligatoria la conformación del comité de control social con las funciones de las juntas de vigilancia en las cooperativas (artículo 42) como protección del ahorro de los asociados.

El Estado permitió a los Fondos de Empleados ejercer su autorregulación, a más que durante 70 años carecieron de normas de funcionamiento y la que los regula cuenta con algo más de 20 años, en los cuales la investigación no encontró faltas y/o riesgos incurridos en el manejo de los ahorros de sus asociados, sin pretender que no exista necesidad de la prevención a través de la norma.

Estas organizaciones deben educar y capacitar a sus asociados con el propósito de que participen en el proceso democrático y ocupen cargos sociales con idoneidad en su gestión empresarial (artículo 43). Deben saber dirigir, administrar, conocer de normas legales, finanzas, saber cómo efectuar la vigilancia y el control previo, y percibir los diferentes riesgos a que están expuestas. El Gobierno podría establecer cátedras de ética social y solidaria en colegios y universidades, dado el grado de corrupción que acecha a todas las organizaciones del país, especialmente a las públicas.

Se podrán recibir patrocinios (artículo 53), pero el estado en que se encuentran las instituciones hace que el Gobierno deba protegerlas del riesgo del lavado de activos y financiación del terrorismo, dado el inmenso poder de corrupción de quienes buscan permear todo tipo de organizaciones.

Los depósitos de los asociados en los Fondos de Empleados, en sus diferentes formas (artículo 58), deben beneficiarse obligatoriamente de la protección que ofrece el Estado a través del Fogacoop, como se benefician las entidades cooperativas que manejan ahorro y crédito, y deberían ser inembargables como lo son los aportes sociales, salvo casos muy específicos (artículo 58).

A los Fondos de Empleados de empresas privadas, la ley les creó la posibilidad del manejo de las cesantías, pero no les facilitó las herramientas ni la protección necesarias (artículo 62).

El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, hoy Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, cuenta con atribuciones

previstas en la Ley 79 de 1988, lo mismo que la Superintendencia de la Economía Solidaria, para establecer o mejorar los mecanismos de inspección y vigilancia para estas instituciones (artículo 63). Según la Circular Básica Jurídica número 07 de 2008, la Superintendencia de la Economía Solidaria dice:

Título I, Capítulo I, numeral 1:

Las funciones de inspección, control y vigilancia (genéricamente denominadas “supervisión”), están en cabeza del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 24, de la Constitución Política. Hoy en día, debe entenderse la norma en el sentido de que dichas funciones las ejerce el Presidente no solo respecto de las cooperativas sino de todas las entidades del sector solidario, pues para la época en que se expidió la Constitución Política (1991) no se había definido legalmente el Sistema de la Economía Solidaria (Ley 454 de 1998), sino, únicamente, el Sector Cooperativo (artículo 122 de la Ley 79 de 1988). Las funciones de supervisión las ejerce el Presidente de la República a través de las superintendencias, entidades que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Título II, Capítulo II, numeral 2.1:

Las entidades del sector solidario que de conformidad con su normatividad especial estén expresamente autorizadas por el legislador, para captar ahorros de sus asociados para su posterior colocación entre aquellos, su inversión o aprovechamiento, continúan rigiéndose por su normatividad especial.

Título II, Capítulo II, numeral 2.2:

Lo anterior no obsta para que la Superintendencia de la Economía Solidaria [SES], en aras de la protección de los asociados y de las mismas entidades, y en ejercicio de sus funciones asignadas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y en su Decreto Reglamentario número 186 de 2004, adelante las actividades de inspección, control y vigilancia que sean pertinentes, tales como impartir las instrucciones que considere necesarias a estas entidades para evitar que se incurra en prácticas inseguras que pongan en peligro los ahorros de los asociados y el patrimonio de aquellas.

Título III, Capítulo I, numeral 1, segundo párrafo:

Los Fondos de Empleados y las asociaciones mutuales, aunque están expresamente autorizadas por el legislador para captar ahorros de sus asociados y colocarlos posteriormente entre estos a través de préstamos y, en general, para el aprovechamiento o inversión de los recursos captados, no ejercen actividad financiera y están regulados por normas especiales.

Esta norma expedida por la SES se encuentra en contraposición con lo definido por actividad financiera en la Ley 454.

Los Fondos de Empleados se encuentran en la lista de organizaciones solidarias (Ley 454, artículo 6°, párrafo 2°), por lo que cualquier norma sobre estas los involucra, salvo lo estipulado expresamente en la ley.

[...] En cuanto fuere necesario para verificar hechos o situaciones relacionados con el funcionamiento de las entidades supervisadas, las visitas podrán extenderse a personas no vigiladas” (Ley 454, artículo 36 numeral 4).

La norma expresa que cualquier entidad bajo la órbita de la SES es sujeta de control y vigilancia.

‘Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o terceros para colocarlos de nuevo a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados’ (Ley 454, artículo 39)”.

Acerca de este espinoso tema, de la regulación de la ESS en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), el Gobierno nacional reconoce la falta de coherencia entre las distintas agencias encargadas de dicha tarea, debido principalmente a la falta de comprensión de la naturaleza jurídica de las entidades del sector solidario. A ese respecto, en dicho plan, se prevé:

“Actualmente, es la Superintendencia de la Economía Solidaria la entidad del Gobierno encargada de realizar esta vigilancia especial, pero este sector está compuesto por organizaciones dedicadas tanto a la producción de bienes como a la prestación de servicios en diferentes áreas de la economía, por lo que existen diferentes entidades que ejercen supervisión sobre las mismas. Sin embargo, no todas las superintendencias centran su intervención en la preservación de los principios solidarios que deben fomentar estas organizaciones; de hecho, las superintendencias especializadas tienden a centrar más su intervención en la actividad desarrollada que en la forma solidaria.

Y es en este aspecto en el que se debe fortalecer a los entes de supervisión, para establecer esquemas de inspección, vigilancia y control que sean efectivos, eficientes y equilibrados, de manera tal que permitan la protección de los intereses de los asociados a las organizaciones de la economía social y solidaria, con énfasis en la generación de instrumentos de coordinación interadministrativa”¹⁷.

La falta de claridad del Gobierno nacional sobre la naturaleza de los Fondos de Empleados ha llevado a exigir que estos adopten las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

Al respecto, la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe) debió hacer un pronunciamiento sobre la afectación de las NIIF en los Fondos de Empleados, en el marco del Foro Académico de Analfe en la ciudad de Santiago de Cali el 14, 15 y 16 de agosto de 2014.

Este documento fue dirigido al Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón; doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, Ministro de Hacienda y Crédito Público; doctora Cecilia Álvarez Correa, Ministra de Comercio, Industria y Turismo; doctor Wilmar Franco Franco, Presidente Consejo Técnico de la Contaduría; doctora Olga Lucía Londoño Herrera, Superintendente de la Economía Solidaria; y al doctor Luis Eduardo Otero Coronado, Director Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias, adscrita al Ministerio de Trabajo.

El mismo realiza el análisis e impacto que tienen las NIIF en los Fondos de Empleados, presentándose en

¹⁷ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Página 777.

primera medida un resumen ejecutivo y acto seguido el documento con el sustento total del pronunciamiento.

Este documento, cuyo desarrollo tuvo el apoyo y el acompañamiento de varios gerentes de Fondos de Empleados, es la base de la defensa del modelo solidario fondista, pero ello no determina que los Fondos de Empleados desatiendan las normas que a la fecha se encuentran vigentes.

El pronunciamiento por su importancia para comprender el presente proyecto de ley se transcribe completo a continuación:

“Con cerca de setenta años de existencia, los Fondos de Empleados, organizados por trabajadores dependientes, que buscan a través de la ayuda mutua y la gestión democrática la prestación de servicios que contribuyan con el mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados, han mostrado capacidad de generación de servicios, con más de 1.500 entidades constituidas a la fecha, han contribuido en la dinámica de la economía, reactivando el consumo y mejorando las condiciones de vida de un millón de asociados que hacen parte importante de la población económicamente activa en Colombia, con influencia directa en cerca de 4 millones de habitantes, si se consideran sus familias. Los Fondos de Empleados pueden ir de la mano, con el Gobierno nacional, en la consolidación de los tres pilares a los que se comprometió el Presidente de la República en su discurso de posesión el pasado 7 de agosto: un país en paz total, un país con equidad, y el más educado de toda la región.

“La figura empresarial de Fondo de Empleados como existe en Colombia es única, aunque se registran en algunos países modelos parecidos. Con la Ley 1314 del 13 de julio de 2009 se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se establece que la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de tales normas de contabilidad con los estándares internacionales de aceptación mundial. En cumplimiento de este mandato legal se expidieron decretos reglamentarios con los cuales se establece el Marco Técnico Normativo para los preparadores de información financiera de cada uno de los grupos que se han conformado para dicha convergencia.

“Dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por las instituciones públicas orientadores del proceso para la aplicación de las NIIF y haciendo un estudio a profundidad de sus implicaciones, se observa que adaptar la información financiera de los Fondos de Empleados a estos estándares es improcedente en las condiciones como está hecho su diseño actualmente, por razones constitucionales, legales, doctrinarias, operativas, financieras y económicas que se tratan ampliamente en el documento. Es así como se observa un trato discriminatorio al imponer normas diseñadas para entidades con ánimo de lucro a entidades sin ánimo de lucro, buscando que estas últimas ajusten su terminología, metodología y objetivos de revelación de los estados financieros. Ello explica por qué en varios países del mundo no se han aplicado las NIIF para entidades del sector solidario.

“La reclasificación de aportes sociales al pasivo desconoce el marco normativo vigente para los Fondos de Empleados, en aspectos tales como la definición de patrimonio, la característica esencial de variabilidad del mismo, el cual debe interpretarse no solo por

su forma legal, sino por la realidad económica y social que representan dichos aportes, de acuerdo con la esencia del modelo socioempresarial solidario y que debe ser reflejada en los estados financieros.

“Para los actores del mercado con quienes se mantienen relaciones comerciales y crediticias, supone un mayor riesgo en las operaciones –actuales y futuras– con los Fondos de Empleados por la disminución del patrimonio, no solo por la apariencia reflejada en el estado de situación financiera, sino que implicaría un menor respaldo de los intereses de estos actores, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1391. Aplicar las NIIF exige la búsqueda de acciones que contrarresten los efectos negativos en el patrimonio por la reclasificación de aportes, tales como la amortización de aportes, el incremento del aporte mínimo no reducible, la creación o incremento acelerado del llamado ‘capital institucional’.

“Como se demuestra en el documento, estas medidas pueden causar desmotivación en los asociados, al hacer más onerosos los servicios prestados por la entidad y en el peor de los casos dejar sin base social el patrimonio de estas entidades. Reclasificar cualquier porción de los aportes sociales al pasivo es darles el carácter de prestamista a los asociados desnaturalizando la figura del asociado y el aporte social; y por lo tanto, desnaturaliza la esencia misma de las organizaciones del sector de la economía solidaria establecidas legalmente en Colombia.

“Del mismo modo la citada reclasificación de los aportes sociales trae, como efecto adicional, en los Fondos de Empleados, pérdida de capacidad de endeudamiento, pérdida de posibilidad de nuevos contratos en los que se requiera solidez financiera, y adicionalmente incremento en el costo del servicio prestado a los asociados que puede desincentivar la vinculación de estos a los Fondos de Empleados.

“La desvalorización de la cartera que se puede producir al descontarla a cualquier tasa de referencia y que afecta los resultados del ejercicio económico no interpreta la naturaleza del acto cooperativo que representa.

“Las NIIF no contemplan la ubicación de los fondos sociales en el pasivo, ya que son partidas específicas de este tipo de organizaciones solidarias, con una dinámica diferenciada de los pasivos identificados en los estándares internacionales.

“Cualquier implementación de principios y normas de contabilidad e información financiera para los Fondos de Empleados debe tener en cuenta los hechos económicos y sociales que representan los actos cooperativos que se reflejan en la información financiera y por tanto se deben reconocer las decisiones económicas que toman los asociados, principales usuarios de la información financiera, que son distintas a las decisiones tomadas por los inversionistas o los prestamistas y demás acreedores, dada la naturaleza propia de estas operaciones.

“De igual manera, cualquier convergencia hacia las NIIF debe tenerse en consideración la capacidad operativa y financiera de estas entidades para asumir los cambios que sugiere su implementación, en procesamiento y reportes de información. En los datos observados, el 72% de las entidades tienen hasta tres

empleados y el 48% de entidades genera menos de 20 millones de pesos en excedentes.

“Finalmente, en aras de la convergencia y no de la adopción a la fuerza y teniendo en cuenta la especial protección constitucional y el tratamiento deferencial que de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 454 de 1998, de que gozan las organizaciones solidarias, respetuosamente solicitamos al Gobierno nacional se suspenda o exonere, para los Fondos de Empleados, la aplicación de las NIIF en las condiciones actuales, y que se acuerde con el sector solidario el diseño de estándares de contabilidad solidarios de información financiera que se ajusten a las condiciones legales, doctrinales, operativas, económicas y financieras de las entidades sin ánimo de lucro de las que hacen parte los Fondos de Empleados. Diseña este que estamos dispuestos a apoyar ofreciendo nuestra experiencia y conocimiento en estos temas”.

5. La falta de comprensión del Gobierno nacional de la naturaleza de los Fondos de Empleados hace que estos se enfrentan a serios riesgos

Es muy importante destacar un esfuerzo fallido con el Proyecto de ley número 154 promovido por el honorable Representante Juan Carlos Martínez Gutiérrez, radicado el 14 de noviembre de 2013 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 293 de 2013.

En tal proyecto, se mencionaba lo siguiente:

“II. Objeto

Esta iniciativa legislativa busca implementar la promoción, protección y fortalecimiento de los Fondos de Empleados como organizaciones de la economía solidaria de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, 58 y 333 y concordantes de la Constitución Política referentes a libre asociación, formas solidarias de propiedad y actividad económica.

III. Contenido del proyecto de ley

Este proyecto cuenta con catorce (14) artículos incluida la vigencia:

El artículo 1° expone el objeto de la ley, el cual se desarrolla y se hace explícito a través del artículo 2° con la declaratoria de interés común, la protección, promoción y fortalecimiento de los Fondos de Empleados como cuerpos asociados y guiados por principios de solidaridad y corresponsabilidad.

En los subsiguientes artículos se proponen modificaciones al Decreto-ley 1481 de 1989, a través de la cual se propone consolidar los Fondos de Empleados con ciertas características que lo doten de una naturaleza específica (personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, de carácter no financiero, constituidas por trabajadores).

Dada la vinculación de este proyecto con los aspectos de economía solidaria, los artículos 4° y 5° introducen definiciones sobre acuerdo y actos solidarios, así como también señala en los demás (8°, 9°, 10 y 11) condiciones que tienen que ver estrictamente con el funcionamiento interno de los fondos y su eventual relación con otros existentes (13).

Finalmente, el artículo 14 deroga normas contrarias y dicta la vigencia a partir de la fecha de publicación de la ley.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se implementa la promoción y protección para los Fondos de Empleados y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto implementar la promoción, protección y fortalecimiento de los Fondos de Empleados como organizaciones de la economía solidaria.

Artículo 2°. Protección, promoción y fortalecimiento. Declárese de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de los Fondos de Empleados como formas asociativas y solidarias en favor de los trabajadores y de la comunidad en general.

El Estado garantizará el libre desarrollo de los Fondos de Empleados mediante el estímulo, promoción, protección y vigilancia, sin perjuicio de su autonomía y características.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 2°. Naturaleza y características. Los Fondos de Empleados son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, empresas asociativas constituidas por trabajadores, que reciben aportes, ahorros y contribuciones de los asociados para prestarles el servicio de crédito, sin perjuicio de satisfacer otra clase de necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales de los mismos y sus familias.

Los Fondos de Empleados deberán cumplir con las siguientes características:

1. Que se constituyan con duración indefinida.
2. Que el ingreso y el retiro sean voluntarios.
3. Que el número de asociados sea variable e ilimitado.
4. Que sean gestionados por sus propios asociados y garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los mismos sin consideración a sus aportes.
5. Que sean autónomos e independientes.
6. Que presten servicios en beneficio de sus asociados.
7. Que realicen actividades de educación, formación e información de manera permanente.
8. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
9. Que reciban depósitos de ahorros únicamente de sus asociados y no del público en general.
10. Que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos sin perjuicio de las demás finalidades contempladas en la ley.
11. Que su patrimonio sea variable e ilimitado.
12. Que sean de responsabilidad limitada.
13. Que fomenten la solidaridad y los lazos de compañerismo entre los asociados.

14. *Que establezcan relaciones de cooperación con otros Fondos de Empleados y se integren gremialmente como sector de la economía solidaria.*

15. *Que contribuyan al desarrollo de las comunidades y a la preservación del medio ambiente.*

Artículo 4°. Acuerdo solidario. *Es acuerdo solidario el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear, organizar y desarrollar una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, denominada fondo de empleados, cuyas actividades deben cumplirse en interés de los asociados, conforme a lo establecido en su objeto social.*

Las personas que con posterioridad al acto de constitución sean admitidas como asociadas, adhieren al acuerdo solidario.

Artículo 5°. Actos solidarios. *Serán actos solidarios los realizados entre sí por los Fondos de Empleados o con otras organizaciones de la economía solidaria, o entre aquellos y sus propios asociados, en desarrollo de su objeto social.*

Igualmente, constituirán actos solidarios el acuerdo solidario y los actos jurídicos unipersonales realizados por los Fondos de Empleados, así como las operaciones que en virtud de convenios de intercooperación se celebren entre los Fondos de Empleados y los asociados de otras organizaciones de la economía solidaria para prestarles servicios contemplados en su objeto social.

Los actos solidarios no constituyen actos de industria ni de comercio y es de su esencia el no ánimo de lucro.

Artículo 6°. Reuniones de los órganos sociales. *La asamblea general, la junta directiva y los demás órganos de administración y vigilancia de los Fondos de Empleados podrán reunirse en el domicilio principal o fuera de este, aunque no se trate de una reunión universal, siempre y cuando se cumplan los requisitos de quórum mínimo y convocatoria previstos en la ley y el estatuto.*

Artículo 7°. Reuniones por comunicación virtual. *Se podrán realizar reuniones por comunicación simultánea o sucesiva con el fin de deliberar y tomar decisiones; así como reuniones virtuales, cuyo único objetivo sea la toma de decisiones. En caso de no establecerse mecanismos estatutarios o reglamentarios para la realización de estas reuniones se seguirán las reglas previstas en las disposiciones legales vigentes sobre la materia.*

Las reuniones virtuales podrán efectuarse válidamente cuando hayan sido convocadas en la forma y con la antelación prevista en el estatuto o reglamento, siempre que se conforme el quórum mínimo legal o reglamentariamente establecido. Igualmente, podrán realizarse sin convocatoria previa cuando se verifique la participación de todos los asociados o los integrantes del respectivo cuerpo colegiado.

Artículo 8°. Fondo de liquidez. *Los Fondos de Empleados podrán mantener el fondo de liquidez en Cooperativas de Ahorro y Crédito o Cooperativas Financieras, en los términos y porcentajes establecidos en las disposiciones vigentes sobre la materia.*

Artículo 9°. Registro. *Los Fondos de Empleados serán registrados ante la Cámara de Comercio del domicilio principal de la entidad, y la renovación ante la misma entidad se realizará dentro de los tres (3) primeros meses de cada año.*

Artículo 10. Fondos mutuales. *Los Fondos de Empleados podrán constituir fondos mutuales o sociales con destinación específica, por aprobación de la asamblea general, los cuales podrán alimentarse con excedentes, contribuciones, auxilios o donaciones. Estos fondos podrán, entre otras finalidades, garantizar las obligaciones de los asociados y cubrir los saldos de las deudas en caso de muerte sin que por esto se asimilen a seguros. Estos fondos son agotables y con los mismos solo se responderá hasta el monto total de los mismos.*

Artículo 11. *Modifíquese el artículo 44 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:*

Artículo 44. Asociación de fondos. *Los Fondos de Empleados podrán asociarse entre sí para constituir organismos de segundo grado con el fin de prestar servicios de carácter económico, de asistencia técnica y de beneficio social a las entidades asociadas, y para ejercer su representación. Estos organismos se constituirán con no menos de diez (10) Fondos de Empleados.*

Los Organismos de Carácter Regional se constituirán con no menos de cinco (5) Fondos de Empleados.

Artículo 12. Reglamentación de las actividades de los Fondos de Empleados. *Las normas de regulación que adopte el Gobierno nacional en desarrollo de sus facultades legales, deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades, con el fin de facilitar la aplicación de los principios solidarios; la protección, promoción y desarrollo de los Fondos de Empleados, así como la promoción y extensión del crédito social.*

La regulación que promulgue el Gobierno nacional preservará la naturaleza y características propias de estas organizaciones y propenderá a la simplificación de trámites, informes y reportes a las entidades de supervisión.

En todo caso la reglamentación garantizará la existencia y viabilidad económica y social de los Fondos de Empleados.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. *La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias”.*

El mencionado Proyecto de ley número 154 de 2013 Cámara, sin duda, constituyó un hito inspirador para la causa de los Fondos de Empleados; lamentablemente, no sobrevivió al trámite en el Congreso y debió ser archivado en virtud de la Ley 5°.

No obstante sus aportes se recogieron en este nuevo intento por lograr que el Estado comprenda en su justa dimensión el alcance y la órbita jurídica de esta forma de economía social y solidaria que tanto bien le ha hecho al país en general, a sus regiones y especialmente a los trabajadores y sus familias.

Como cierre final a esta no tan positiva trayectoria normativa de los Fondos de Empleados, nos encontramos frente a nuevos riesgos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha intentado a través de una reglamentación que está aún en

consulta en transformar la naturaleza de los Fondos de Empleados de EES a entidades financieras.

En efecto, este proyecto de decreto da un trato a los Fondos de Empleados como entidades financieras al plantear: “Por el cual se reglamenta el artículo 146 del Decreto-ley 019 de 2012, el inciso 2° del artículo 34, el artículo 35, el numeral 19 del artículo 36, de los artículos 39 y 41 y el inciso 2° y 3° del artículo 42 de la Ley 454 de 1998, el artículo 11 del Decreto-ley 2206 de 1998 y se dictan otras disposiciones”:

Dicho proyecto de decreto propone los siguientes cambios normativos:

DECRETO-LEY 019 DE 2012 (LEY ANTITRÁMITES)

Artículo 146. Registro para las Entidades de Economía Solidaria.

El artículo 63 de la Ley 454 quedará así:

Artículo 63. Registro e inscripción. Los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria a que se refiere la presente ley se realizarán ante la cámara de comercio de su domicilio principal, de conformidad con las normas del registro mercantil. Para el registro del acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la Unidad Administrativa Especial para las Entidades Solidarias.

Las entidades del sector de la economía solidaria que manejen, aprovechen o inviertan recursos de asociados o de terceros o que desarrollen cualquier actividad que requiera autorización o reconocimiento especial, deberán obtenerlos y presentarlos previamente, para que proceda el respectivo registro o inscripción. Dicha autorización o reconocimiento serán emitidos por la entidad encargada de su supervisión o por la entidad que corresponda, de conformidad con el procedimiento establecido en la normatividad vigente para cada caso. En todo caso, serán objeto de registro y en esa medida surtirán efecto los actos que aprueben fusiones, escisiones, transformaciones, incorporaciones y conversiones.

Las Cámaras de Comercio se abstendrán de inscribir a una entidad del sector de la economía solidaria, con el mismo nombre de otra entidad mercantil o sin ánimo de lucro ya inscrita, mientras este registro no sea cancelado por orden de autoridad competente o a solicitud del representante legal respectivo. Igualmente, las Cámaras de Comercio establecerán mecanismos que permitan el intercambio eficaz de información con la Superintendencia o entidad que ejerza control”.

Parágrafo

Las Cámaras de Comercio llevarán el registro de las entidades de economía solidaria establecido en el artículo 6° de la Ley 454 de 1998 en los mismos términos y con las mismas tarifas previstos para el registro mercantil.

LEY 454 DE 1998

Artículo 34. Entidades sujetas a su acción. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de 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 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.

Artículo 35. Objetivos y finalidades. La Superintendencia de la Economía Solidaria, en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrollará su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales:

1. Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.
2. Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de economía solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.
3. Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.
4. Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.

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

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

Numeral 19. Definir internamente el nivel de supervisión que debe aplicarse a cada entidad y comunicarlo a esta en el momento en que resulte procedente.

Artículo 39. Actividad financiera y aseguradora. El artículo 99 de la Ley 79 de 1988 quedará así: la actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, las cooperativas financieras, y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control.

Las cooperativas multiactivas o integrales podrán adelantar la actividad financiera exclusivamente con sus asociados mediante secciones especializadas, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones so-

ciales y económicas lo justifiquen, previa autorización del organismo encargado de su control.

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

Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados.

Artículo 41. Cooperativas de Ahorro y Crédito. Son Cooperativas de Ahorro y Crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados; su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Para adelantar las operaciones propias de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

La Superintendencia de la Economía Solidaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores.

Artículo 42. Aportes sociales mínimos. Las cooperativas financieras deben acreditar y mantener un monto mínimo de aportes sociales pagados equivalente a una suma no inferior a mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000).

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con secciones de ahorro y crédito deberán acreditar y mantener un monto mínimo de aportes sociales pagados no inferior a quinientos millones de pesos (\$500 millones).

El Gobierno nacional podrá establecer montos mínimos inferiores a los señalados en este artículo, teniendo en cuenta el vínculo de asociación, y la insuficiencia de servicios financieros en el área geográfica de influencia. En todo caso, el ejercicio de esta facultad deberá responder a la fijación de criterios generales aplicados a las cooperativas que se ajusten a ellos.

DECRETO-LEY 2206 DE 1998

Artículo 11. Condiciones de inscripción. Deberán solicitar su inscripción en el Fondo las cooperativas financieras, Cooperativas de Ahorro y Crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Sin embargo, solo procederá la inscripción de aquellas cooperativas cuyas condiciones financieras y de solvencia permitan establecer su viabilidad financiera.

Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo señalar los indicadores financieros que deberán cumplir las entidades solicitantes para determinar su viabilidad.

Al efecto, cada cooperativa deberá adelantar un estudio sobre su viabilidad financiera de acuerdo con los parámetros que fije la Junta Directiva del Fondo, el cual se someterá a la consideración de este último.

Las entidades cooperativas deberán advertir si cuentan o no con seguro de depósitos y la cobertura del mismo, de conformidad con las instrucciones que al efecto imparta la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de la Economía Solidaria, según corresponda.

La Junta Directiva del Fondo impartirá las instrucciones sobre los plazos y la forma como se hará la inscripción.

“El proyecto de decreto, por el cual se reglamenta el artículo 146 del Decreto-ley 019 de 2012 y otras disposiciones, propende por clasificar a los Fondos de Empleados como entidades que ejercen actividad financiera.

Dicho proyecto se basa sobre una errónea interpretación del artículo 146 del Decreto-ley 019 de 2012, pues el mismo solo hace referencia a las entidades de la economía solidaria que requieren autorización o reconocimiento especial a la fecha de la expedición de la norma, es decir, a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las que ejercen actividad financiera de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 454 de 1998.

Min-Hacienda ha buscado sustentar que los Fondos de Empleados también ejercen actividad financiera en virtud de una sentencia del Consejo de Estado; sin embargo, se desconoce que el contexto del análisis realizado por la alta corte se circunscribe al análisis del artículo 871 del Estatuto Tributario, es decir, para aspectos tributarios sobre hechos generadores del GMF, que es una regulación especial.

Pretender asimilar a los 1.556 Fondos de Empleados como entidades que ejercen actividad financiera determina que el 30% de ellos como mínimo entren en proceso de disolución para liquidación, en la medida que no tienen ni la estructura financiera, ni económica, ni técnica especializada para cumplir con todos los estándares establecidos para ello y perderían el foco misional de realizar actividades de bienestar para los asociados”.

Los Fondos de Empleados no se oponen a la vigilancia de un ente del Estado, como hoy en día lo hace la Superintendencia de Economía Solidaria; la preocupación en general de los Fondos de Empleados a nivel nacional es que se desconozca la finalidad del sector solidario, que es sin ánimo de lucro, bienestar social, ayuda mutua y solidaridad, tal como lo establecen las normas que regulan la materia, como el Decreto número 1481 de 1989, la Ley 454 de 1998, Ley 1391 del 2010, entre otras.

En su afán por recuperar la caída de los ingresos tributarios por efecto de la caída de los precios del petróleo y la oscilación del precio del dólar, el Gobierno nacional está impulsando una reforma tributaria estructural.

6. Hacia una mejor comprensión de la naturaleza de los Fondos de Empleados

En su esfuerzo por hacer claridad a la opinión pública sobre su naturaleza, los Fondos de Empleados han acudido a los medios de comunicación, insistiendo que su naturaleza social difiere profundamente de las entidades financieras, tal como se aprecia a continuación¹⁸:

“Entre las funciones más destacadas de los Fondos de Empleados está la de ofrecer mecanismos de ahorro y crédito con unas características y condiciones que, en muchos casos, pueden resultar mucho más favorables que las de los bancos. Así, buscan motivar que los asociados ahorren con el fin de hacer realidad sus proyectos de vida.

Según los voceros de la agremiación, ‘los excedentes que se obtienen por la actividad realizada son para reinvertir en las necesidades de los mismos asociados’”.

FONDO DE EMPLEADOS	ENTIDAD FINANCIERA
Quien ahorra es un asociado (a especie de dueño y gestor) de la entidad.	El ahorrador es un cliente.
Recibe intereses sobre los ahorros que realice de acuerdo con la capacidad económica de cada fondo de empleados, los cuales se obtienen de los intereses que se cobran en la colocación de los créditos a los asociados. La periodicidad la define la junta directiva.	Las tasas de intereses que pagan en cuentas de ahorro suelen ser mínimas (1%), lo que hace que las personas no reciban rendimientos por sus ahorros.
Obtiene servicios de bienestar social a precios accesibles para el asociado y su familia independientemente del ingreso que tenga.	No ofrece beneficios de bienestar social, aunque pueden brindar un plan de puntos o recompensas para obtener obsequios.
Recibe auxilios de solidaridad y bienestar para educación, salud, recreación.	No otorga subsidios ni auxilios.
Los asociados ejercen el control del cumplimiento de la normatividad, adicional a lo que realice la revisoría fiscal.	No tiene injerencia.
Pueden realizar ahorro voluntario independientemente de la cuantía, con tasas de interés mejor remuneradas que en el sector financiero.	Exigen un mínimo para el ahorro voluntario.

7. Alcance del presente proyecto de ley

El presente proyecto de ley, *“por medio de la cual se garantiza la protección, fortalecimiento y regulación de los Fondos de Empleados y se dictan otras disposiciones”*, está integrado por seis artículos, a saber:

En el primer artículo plantea el **Objeto de la ley**, es decir, garantizar la protección, fortalecimiento y regulación de los Fondos de Empleados como organizaciones de la Economía Solidaria.

En el segundo artículo expresa la **Garantía del sector solidario** declarándolo de interés común y garantizando la protección, fortalecimiento y regulación de

los Fondos de Empleados como formas asociativas y solidarias en favor de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en general. Así mismo, como fuente de desarrollo económico y social del país.

Así mismo, plantea que el Estado garantizará el libre desarrollo de los Fondos de Empleados mediante la protección, fortalecimiento y regulación, sin perjuicio de su autonomía y naturaleza.

En el tercer artículo se describen la **Naturaleza y características** de los Fondos de Empleados para lo cual modifica el artículo 2° del Decreto-ley 1481 de 1989.

En el cuarto artículo expresa la **Finalidad de los Fondos de Empleados**, según el cual estos prestarán servicios a sus asociados y sus familias y propenderán a satisfacer sus necesidades en aspectos tales como económicos, sociales, culturales, ambientales, de protección integral y mutual, educación, recreación, bienestar, vivienda, convivencia, protección de los derechos fundamentales, asistencia, información, acceso a la tecnología informática y comunicaciones, apoyo al emprendimiento, entre otros.

Así mismo, fomentarán el capital social en las regiones con el fin de mejorar la convivencia y aumentar la competitividad del país.

El artículo 5° es muy importante porque establece una profunda innovación en cuanto a la **Regulación de los Fondos de Empleados**, planteando que en las normas que adopte el Gobierno nacional en desarrollo de sus facultades legales, deberán tener en cuenta la naturaleza especial de los Fondos de Empleados y se desarrollarán con base en los siguientes criterios:

- Adoptar mecanismos de regulación que sean preventivos, efectivos, eficientes, equilibrados y que garanticen la sostenibilidad económica y social de los Fondos de Empleados.

- Generar instrumentos de coordinación interadministrativa entre los entes de supervisión, para establecer esquemas de regulación prudencial.

- Facilitar la autorregulación de los Fondos de Empleados, con la aplicación de los principios solidarios.

- Preservar la naturaleza y características propias de estas organizaciones como entidades solidarias sin ánimo de lucro y no entidades financieras.

El sexto y último artículo plantea la **Vigencia y derogatorias**, esto es, que la presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Con este proyecto de ley se hace así justicia a la importancia social de los Fondos de Empleados y al impacto positivo que tienen en la prosperidad y la convivencia en las regiones del país.

8. Conclusión: Los Fondos de Empleados y el posconflicto

Como lo ha hecho en otras oportunidades, la ESS puede y está llamada a hacer grandes aportes a la etapa de posconflicto que se apresta a vivir el país con ocasión de los acuerdos con las FARC.

De hecho, la ESS en general y los Fondos de Empleados, como ya se demostró, tienen un alto impacto positivo en el capital social en las regiones.

¹⁸ <http://www.finanzaspersonales.com.co/credito/articulo/creditos-en-fondos-de-empleados/59727>

La ESS y los Fondos de Empleados como la Paz son territoriales. Por eso convenimos con Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, cuando afirma¹⁹:

“En el centro de la visión de la paz del Gobierno hay una preocupación por el territorio y una preocupación por los derechos.

(...)

Lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual. Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz.

(...)

Una idea obvia, pero no en Colombia: paremos el conflicto para poder dedicarnos a construir la paz. Es lo que he llamado en otra ocasión la transición: una tercera fase luego de la firma del acuerdo final en la que se inicia un diálogo en los territorios para discutir entre todos cómo desarrollar y poner en práctica lo que se ha acordado en La Habana. Por eso el proceso de paz no se acaba, sino más bien comienza de verdad con la firma del acuerdo.

(...)

Lo principal es lo que pasa después. Lo principal es entender la paz como una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra. Se requiere la energía de la paz para poner en marcha la transformación de las condiciones que han mantenido vivo el conflicto.

(...)

Necesitamos que todos los sectores de la sociedad –campesinos, indígenas, afrodescendientes, empresarios, universidades, organizaciones sociales, miembros de la Iglesia– se sientan parte de un mismo proceso, que la paz es de ellos y con ellos, que todos pueden y deben aportar.

(...)

Tenemos una ventaja: no comenzamos de ceros. Hay programas importantes de la sociedad civil que han avanzado en esa misma dirección. Y tenemos nuestra propia experiencia. Pero hay que construir algo nuevo.

(...)

Si entendemos la construcción de la paz como un ejercicio para reforzar normas y hacer valer derechos, tenemos un marco para ponderar mejor los intereses de la justicia con los de la paz. Siempre y cuando entendamos “justicia” en el sentido amplio de la palabra, como solía definirla John Rawls: como un “sistema equitativo de cooperación en el tiempo”, en el que “cooperación” significa observar unas normas y procedimientos, con sus correspondientes derechos y deberes, que todos aceptan y que regulan su conducta.

Y que los aceptan precisamente porque cooperar trae beneficios recíprocos para todos.

(...)

El Presidente Santos ha propuesto un gran pacto por la democracia y la paz. Imposible pensar en una transición de verdad si no tiene detrás un pacto político de esa naturaleza, tanto en el nivel nacional como en el nivel regional. Y eso exige lo que en otra ocasión he llamado un acto de imaginación. Una capacidad de vencer el miedo natural al cambio y de vencer también la indiferencia de quienes, sobre todo en el mundo urbano, piensan que las cosas están bien como están. Entre todos tenemos que poder imaginarnos una Colombia en paz. En el fondo, la paz es una decisión. Una decisión por el futuro y en contra del pasado. Se necesita que la gente en las ciudades y en las regiones se mire al espejo y diga: prefiero la paz”.

Los Fondos de Empleados reiteran al Gobierno nacional, al Congreso de la República, a la sociedad civil y a toda la nación que prefieren la paz.

Ofrecen su experiencia para trabajar con el Gobierno nacional en la construcción de la paz.

Su casi millón de afiliados se convertirán todos en agentes de paz en las regiones, que es justamente donde se debe escenificar la construcción de la paz.

Nuestra gran familia quiere seguir permaneciendo en la Economía Social y Solidaria para ayudar a construir una nueva forma de justicia social entendida como un “sistema equitativo de cooperación en el tiempo”, en el que “cooperación” significa observar unas normas y procedimientos, con sus correspondientes derechos y deberes, que todos aceptan y que regulan su conducta. Y que los aceptan precisamente porque cooperar trae beneficios recíprocos para todos”.

De los honorables Congresistas,



EDUARDO DÍAZ GRANADOS ABADÍA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 075 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Eduardo Díazgranados*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

¹⁹ Jaramillo, Sergio. *La paz territorial*. Publicación del Alto Comisionado para la Paz. Jun., 2014.

Todo lo anterior conlleva a mirar con preocupación que a partir de la Ley 1551 de 2012 artículo 35, y su decreto reglamentario del ya mencionado, se generan dudas en cuanto a la operatividad y su entrada en vigencia de la norma, y es por ello que hoy como legisladores, debemos buscar la posibilidad de modificar el procedimiento de elección de aquellas personas que ejercerán tan importante labor.

Se tiene que en aproximadamente 600 municipios directamente prefirieron pagar con el presupuesto del ente central, los valores de los contratos con las entidades que llevarían a cabo los procesos de selección y calificación del concursos de méritos para la elección de sus personeros municipales, unas del sector público y otras del sector privado. Por razón de la falta de presupuesto asignado por la ley al presupuesto de las personerías, poniendo en aprietos presupuestales a los entes territoriales y además a la misma personería, porque no tiene estos recursos, haciendo nugatoria la finalidad de un buen proceso.

Ha sido de público conocimiento que la Procuraduría General de la Nación adelanta casi 150 investigaciones a raíz de quejas o denuncias por anomalías presentadas en estos procedimientos de selección, en algunos casos incluso, que pueden tener connotación penal, toda vez que se le dio un fin diferente a lo que el legislador buscaba, que no era distinto que llegar a esos cargos, quien verdaderamente merecía, mediante la evaluación y selección, siendo el resultado diferente al perseguido, porque esta se ha prestado para manipulaciones, queda demostrado con el número de tutelas presentadas contra los concursos por diferentes irregularidades, congestionando aún más la administración de justicia, muchas de ellas falladas a favor de los tutelantes, llevando a repetir, suspender varios de los concursos.

Como ejemplo tutelas presentadas contra los concejos de Medellín-Antioquia, La Paz Cesar, Lérica Tolima con Radicado número 005 de 2016, Caicedo Antioquia con Radicado número 2015-255, Bogotá Cundinamarca. Entre otras.

Se trae a colación el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del Consejo de Estado, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina del tres (3) de agosto de dos mil quince (2015) Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00125-00:

“En este sentido la Corte Constitucional advirtió que el concurso público de méritos para la elección de personeros establecida en la Ley 1551 de 2012 debía seguir las directrices fijadas por la jurisprudencia para ese tipo de procedimientos de selección, en particular: (i) ser abierto a cualquier persona que cumpla los requisitos para ocupar el cargo; (ii) las pruebas de selección deben orientarse a buscar el mejor perfil para el cargo; (iii) la valoración de la experiencia y preparación académica y profesional debe tener relación con las funciones que se van a desempeñar; (iv) la fase de oposición debe responder a criterios objetivos; (v) el mérito debe tener un mayor peso en el concurso que los criterios subjetivos de selección; (vi) debe garantizarse su publicidad; y (vii) para la realización de los concursos pueden suscribirse convenios con entidades públicas especializadas que asesoren a los concejos municipales”. (Negrillas propias).

No podemos dejar de mencionar lo que sucedió con los procesos donde se seleccionaban los Gerentes en las Empresas Sociales del Estado, lo cual llevó a que se tramitara la Ley 1797 de 2016 artículo 20, que facultó a los jefes de las respectivas entidades territoriales, para elegir a estos funcionarios de las empresas sociales del Estado.

Es claro que debe existir una convocatoria pública, de conformidad con el artículo 2º del Acto Legislativo número

02 de 2015, el cual modificó el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia en el siguiente sentido:

Artículo 2º. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguna de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Por lo anterior el presente proyecto de ley garantiza la existencia y salvaguarda de los principios mandados por el ordenamiento constitucional, pero devuelve la confianza a los Concejos Municipales o Distritales, superando las múltiples dificultades que se presentaron en la escogencia de los representantes del ministerio público en los territorios distritales y municipales.

Atentamente,

GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Autor Proyecto de Ley

OLGA SUAREZ M.
ORLANDO CLAVISO C.
LUIS HORACIO GALLO
C. Patricia Rojas Bn.
JUAN FELIPE GONZÁLEZ
GONZALO ROSO
C. CUNTA
P. P. P. P.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 077 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Germán Blanco, Miguel Ángel Pinto*; la honorable Senadora *Olga Suárez* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2016
CÁMARA**

por medio de la cual se generan incentivos, estímulos y exenciones para promover la movilidad internacional y el retorno de estudiantes y profesionales colombianos, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

BENEFICIOS PARA MIGRANTES Y RETORNADOS ACADÉMICOS Y PROFESIONALES

CAPÍTULO I

Parámetros

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Crear incentivos de diversa índole en aras de mejorar y promover la movilidad internacional con fines académicos y al retorno voluntario de colombianos residentes en el exterior con fines académicos y profesionales.

Artículo 2°. El Ministerio de Educación tendrá como parámetros de actuación, además de la presente ley, las Recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en materia de Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior del 13 de noviembre de 1993; así como adoptar las definiciones, objetivos y principios de inmediatez y armonización recogidos en convenios y tratados internacionales para la convalidación de estudios, títulos y diplomas, que sean aplicables para nuestro país.

CAPÍTULO II

Retorno Académico

Artículo 3°. *Retorno académico.* El retorno académico, es el retorno voluntario que realiza el colombiano que ha obtenido un título en cualquiera de los niveles de la educación básica y media; y de los niveles de educación superior. Con el fin de continuar sus estudios, o para ejercer en Colombia su profesión, técnica u oficio, así como emplear su experiencia académica adquirida en el exterior y en Colombia.

Artículo 4°. *Programa de Cerebros Retornados.* El Ministerio de Educación Nacional deberá incluir en su oferta institucional de convocatoria pública, un programa permanente para incentivar el retorno de colombianos radicados en el exterior, que ostenten títulos en educación superior de los niveles de maestría y doctorado.

Este programa permitirá la inscripción de los retornados académicos, para la gestión su vinculación labo-

ral, profesional, docente mediante la publicidad de sus perfiles académicos y profesionales.

A través de este programa el Ministerio de Educación podrá celebrar convenios con instituciones educativas públicas y privadas, para promover el retorno académico a partir de convocatorias públicas de contratación con dichas entidades. El Ministerio de Educación será el encargado del seguimiento al cumplimiento de los contratos laborales celebrados en el marco de estos convenios.

CAPÍTULO II

Incentivos para los ciudadanos migrantes por motivo académico y/o profesional

Artículo 5°. *Gratuidad en trámites para los colombianos migrantes motivo académico y/o profesional.* La legalización y Apostilla de documentos que certifican títulos, diplomas, actas de grado y calificaciones; de estudios realizados en cualquier nivel de la educación básica, media y superior, serán gratuitos.

Los trámites de convalidación y homologación serán gratuitos para los colombianos que retornen al país, en el marco de la Ley 1565 de 2012, o que hayan obtenido sus títulos en el exterior en los dos (2) años previos a la solicitud del trámite.

Artículo 6°. *Exención de impuesto de salida.* Los colombianos que salgan del país con visa de estudiante o con fines académicos, estarán exentos de los impuestos de salida del país.

Artículo 7°. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá realizar convenios con las aerolíneas nacionales e internacionales que operan en el país, para la asignación de tarifas especiales para los colombianos que viajan con visa de estudiante o con fines académicos.

Artículo 8°. El Ministerio de Relaciones Exteriores desarrollará los diálogos bilaterales o multilaterales respectivos para la firma de acuerdos con los países que presenten mayor migración de colombianos; para el reconocimiento de títulos obtenidos en Colombia y en el exterior sobre los principios de: cooperación, calidad, seguridad, legalidad, inmediatez y suficiencia.

CAPÍTULO III

Programas para migrantes colombianos

Artículo 9°. El Ministerio de Educación Nacional deberá diseñar e implementar el programa de Becas para colombianos en el exterior, para apoyar sus estudios en el país de residencia o en Colombia. La oferta de Becas debe garantizar la publicidad y parámetros objetivos para el otorgamiento.

Artículo 10. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinarán la difusión de información sobre, políticas y programas académicos para ciudadanos colombianos en sus portales virtuales para promoción de la oferta institucional en Colombia y el Exterior.

CAPÍTULO IV

Requisitos

Artículo 11. *Requisitos.* Para efectos de la presente ley, los colombianos migrantes con fines académicos, residentes en Colombia o en el exterior, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Para salir de Colombia, presentar ante la entidad competente copia de la visa de estudiante del país de destino, o copia del comprobante de la admisión al programa de estudios a efectuar en el exterior;

b) Para retornar al país, manifestar por escrito a la autoridad competente, su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley.

El Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará lo dispuesto en cuanto a la verificación de los requisitos en un plazo no mayor a dos (2) meses.

Parágrafo 1°. La situación migratoria del colombiano residente en el extranjero no será tenida en cuenta para obtener los beneficios expresados en la presente ley.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congressistas:



ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

Carlos Guevara

Guillemina Parra

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes y Principios

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), expidió en 1993 las Recomendaciones para la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior. En función de estas consideraciones se establecen las bases para el desarrollo de convenios internacionales para la convalidación y reconocimiento de títulos entre países, sobre los principios de:

Derecho Humano a la Educación, universalidad del conocimiento, internacionalización del saber, movilidad, solidaridad entre los miembros de la comunidad científica y universitaria; y preservación, promoción y sostenimiento de la riqueza cultural.

En este sentido Colombia ratificó el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe de 1974. Por el cual se reafirmaron los principios anunciados y se asumen las tareas de: cooperación, integración, fomento del conocimiento, mejora cualitativa de la educación, pleno empleo, reconocimiento total y parcial de títulos, acceso inmediato a la educación superior. En el desarrollo del acuerdo con los países miembros.

En concordancia a estos principios y derroteros que el país ya ha reconocido y ratificado, el presente proyecto de ley busca la materialización de esta iniciativa como una política interna en materia de educación y fomento de la movilidad de los estudiantes y profesionales.

2. Objeto y Justificación del Proyecto

El objetivo del presente artículo es promover la salida y el retorno académico de ciudadanos colombianos para promover el crecimiento cultural, intelectual y científico del país, como herramienta de desarrollo. Cada día más colombianos buscan desarrollar sus proyectos de educación superior en el exterior, donde encuentran una oferta más amplia, diversificada y especializada, además de oportunidades para ingresar en instituciones de alto prestigio. Sin embargo, para salir del país el colombiano se encuentra con un sinnúmero de trámi-

tes y obstáculos que pueden llevar al ciudadano a acudir a tramitadores, a adquirir cuantiosas deudas o hasta perder la oportunidad de estudiar por fuera del país.

Por su parte, los colombianos que finalizan sus estudios en el exterior desisten de su intención de retorno a Colombia, a causa de las múltiples barreras y falta de garantías en la vinculación laboral y académica. A parte de los inconvenientes para adquirir productos financieros, por la pérdida de su vida crediticia al migrar, el profesional no encuentra canales ni ofertas para asegurar su contratación. Una vez en el país el colombiano que retorna debe convalidar su título para poder ejercer sus títulos en Colombia, trámite que conlleva a costos de legalización de documentos, traducción que pueden ascender a más de un salario mínimo.

Teniendo en cuenta que la convalidación es requisito para el empleo, y que el colombiano retornado no recibe ingresos fijos. Se identifica necesario simplificar y reducir los costos de los mecanismos que implementa actualmente el país para la legalización y convalidación de títulos obtenidos en el exterior y en Colombia, para facilitar el pronto ejercicio profesional y académico.

Para ello se toman como principios los consignados en las recomendaciones de la Unesco en materia de convalidaciones de títulos, comenzando por la educación como un derecho humano, la universalidad del conocimiento como patrimonio de la humanidad y la dimensión internacional de la enseñanza superior como eje del desarrollo que obliga a ensanchar el acceso y el intercambio de recursos educativos y capital humano.

En obediencia a estos fundamentos, consideramos necesario desarrollar un procedimiento más fácil, seguro y eficiente, sobre unos costos que reconozcan en gran esfuerzo académico de los ciudadanos que los realizan. En este sentido se conciben en este proyecto incentivos para los retornados por motivo académico y profesional.

De igual manera se busca la promoción para la salida del país de los estudiantes que quieren continuar sus trayectorias científicas e investigativas en el exterior; estudios que serán a la postre la base del desarrollo educativo del país. Facilitando los trámites y buscando exenciones para reducir los costos de desplazamiento, dando por entendido que los estudiantes no cuentan con ingresos fijos, y que en su mayoría los costos son cubiertos con el patrimonio familiar, o a partir del endeudamiento temprano de los ciudadanos. Los incentivos dispuestos por el presente proyecto representarán un alivio para el bolsillo de nuestros estudiantes.

De manera complementaria, este proyecto busca que se legisle en una vía que permita ayudar a los ciudadanos a salir del país, pero incentivar a su vez el retorno para que este capital cultural sea invertido y reconocido en Colombia. Así, el resultado que se espera por medio del proyecto es acabar con el fenómeno de cerebros fugados, reconociendo el valor que tienen nuestros connacionales que obtienen títulos en el exterior.

3. Resumen del articulado

Artículo 1°. Objeto de la ley. Crear incentivos de diversa índole en aras de mejorar y promover la movilidad internacional con fines académicos y al retorno voluntario de colombianos residentes en el exterior con fines académicos y profesionales.

Artículo 2°. Encarga al Ministerio de Educación adoptar los principios y recomendaciones de la Unesco en materia de convalidaciones.

CAPÍTULO II

Retorno Académico

Artículo 3°. Retorno académico. Se define la figura de retorno académico, reconociendo el fenómeno del retorno académico como objeto de políticas públicas.

Artículo 4°. Programa de Cerebros Retornados. Se encarga al Ministerio de Educación a incluir dentro de su oferta institucional, programas específicos para fomentar el retorno de profesionales con estudios de posgrados para que se garantice su vinculación laboral y académica.

Artículo 5°. Gratuidad en trámites. La legalización, apostilla y los trámites de convalidación y homologación serán gratuitos para los migrantes por motivo académico y profesional.

Artículo 6°. Exención de impuesto de salida. Se extiende el beneficio que el Ictex otorga a sus becarios para todos los ciudadanos que salgan del país con visa de estudiante o con fines académicos.

Artículo 7°. Descuento en tiquetes aéreos. Se encarga al Ministerio de Relaciones Exteriores la realización de convenios con aerolíneas que operan en el país para la reducción en los tiquetes aéreos de los estudiantes que cumplan los requisitos que contempla el proyecto de ley. Este incentivo ya existe por parte de organizaciones no gubernamentales, se busca que este tipo de incentivos se desarrolle como política de Estado.

Artículo 8°. Acuerdos de convalidación. El Ministerio de Relaciones Exteriores desarrollará acuerdos y convenios para el reconocimiento de títulos obtenidos en Colombia y en el exterior sobre los principios de la Unesco.

Artículo 9°. El Ministerio de Educación Nacional deberá diseñar e implementar el programa de Becas para colombianos en el exterior.

Artículo 10. Difusión de la oferta institucional. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinarán la difusión de información sobre, políticas y programas académicos para ciudadanos colombianos en sus portales virtuales para promoción de la oferta institucional en Colombia y el Exterior.

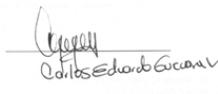
Artículo 11. Requisitos.

Artículo 12. Vigencia.

De los Honorables Congresistas,


ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE EN LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

Guillermina BRAVO


Carlos Eduardo Guevara Villabón

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 078 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo, Carlos Guevara Villabón.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1791 de 2000 y se dictan otras medidas en materia de carrera administrativa de la Policía Nacional.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene como objeto mejorar las garantías para los funcionarios de la policía nacional, incentivar la meritocracia dentro de la institución y garantizar el ejercicio del servicio público de policía dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Artículo 2°. Los policías que ingresen al servicio en la Policía Nacional, podrán mantenerse como patrulleros profesionales sin acceder a los cursos de ascenso.

Los patrulleros que alcancen 5 años en el servicio activo y que decidan no participar de los cursos de ascenso serán patrulleros profesionales.

Parágrafo. El policía que cumpliendo los requisitos para acceder al curso de ascenso, participe de dicho concurso, no podrá ser considerado como patrullero profesional.

Artículo 3°. Los patrulleros profesionales recibirán un aumento salarial equivalente a un 10% de su salario una vez alcancen la condición de patrulleros profesionales.

En adelante recibirán un aumento por antigüedad equivalente a 8% de su salario cada 5 años.

Para efectos del cálculo del aumento salarial y otras prestaciones el aumento realizado al salario se integrará completamente al salario base.

Parágrafo. Los patrulleros profesionales no tendrán derecho a prima de retorno a la experiencia. Para el caso de los subintendentes, intendentes, intendentes en jefe, subcomisarios y comisarios se aplicarán las disposiciones de dicha prima como lo establezca el reglamento y la ley.

Artículo 4°. Los subsidios familiares de vivienda y demás garantías de los patrulleros profesionales serán 10% superiores a los de los demás miembros de la Policía Nacional.

Artículo 5°. Agréguese al artículo 23 del Decreto-ley 1791 de 2000 el siguiente parágrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Con el fin de descongestionar el concurso del nivel ejecutivo la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional publicará una lista de elegibles de todos los policías del nivel ejecutivo que cumplen con los requisitos para ser ascendidos y que por falta de vacantes no han alcanzado el ascenso.

La Dirección General de la Policía realizará un listado en el que ordene de mayor a menor antigüedad en el cargo que servirá para ordenar esa lista de elegibles.

Las vacantes creadas o liberadas se asignarán en razón a la lista de elegibles de que habla este parágrafo.

Una vez asignadas las vacantes correspondientes a la lista de que habla este parágrafo, el concurso se realizará con los requisitos que establecen este artículo y las normas que modifiquen y reglamenten.

ponde al presidente, una vez sancionado el presente proyecto, derogar directamente el decreto que se menciona.

Por otro lado, el artículo del proyecto suma el aumento integralmente al salario base de tal modo que, por el contrario, a los elementos del Decreto número 1163, dichos aumentos son constantes y con calidad salarial; convirtiéndose en una garantía laboral y aumentando el incentivo de los policiales para permanecer en el cargo de patrulleros.

Así mismo se presentan como incentivos el aumento en los subsidios a los que tienen derecho los policías.

De la misma forma se crea una figura transitoria que permita descongestionar el sistema de ascensos que respeta los derechos adquiridos de los policías que han accedido al derecho, pero que por las condiciones ya descritas del sistema de ascensos no han podido acceder.

Igualdad y mérito.

Aunque la Policía Nacional no es una institución militar, sin duda, tiene una estructura castrense, este tipo de instituciones requiere divisiones funcionales entre oficiales con competencia de mando y una base superior que permita la ejecución práctica de la función constitucional encomendada.

Sobre esta base quienes tienen mayor responsabilidad requieren mayor formación y merecen mayor remuneración, sin embargo, la diferencia entre oficiales y de nivel ejecutivo deben ser de carácter funcional, no de clase.

El desarrollo de la institución reproduce reglas internas que no se corresponden con el talante democrático de la Constitución. Porque reproduce diferencias entre los niveles que se deben a una discriminación que no es funcional, entregando mayores garantías laborales a unos que a otros. Asunto que resulta a todas luces injusto.

Así el proyecto pretende que todas las garantías y subsidios entregadas a los oficiales, con excepción de las que son propias de la competencia de mando, sean entregadas en igual medida a los policías del nivel ejecutivo, por no encontrar ninguna justificación institucional para que se mantenga esta desigualdad.

Otro asunto que al interior de la policía no se corresponde con la institución democrática que debe ser es la asignación de las especialidades de policía, la función pública se caracteriza por ser un sistema de asignación de funciones públicas mediante el mérito, que se prueba con concursos públicos de méritos. La función que desempeñan los policías es de neurálgica importancia para los ciudadanos y por tanto, las especialidades y ascensos deben ser otorgados mediante concursos que consulten las capacidades de los policías y sus condiciones psicotécnicas para ejercer el cargo.

Escándalos recientes han puesto el nombre de la Policía nacional en vilo con relación a la legitimidad en los ascensos, asunto que es inadmisibles pues afecta radicalmente la autoridad simbólica de la institución en tanto, no tiene el respeto de los ciudadanos que debe controlar. La interferencia de políticos clientelares en los ascensos de los oficiales ha afectado la legitimidad de la institución, por

tanto con excepción de las decisiones de Estado a cargo del Presidente de la República, todas las decisiones sobre ascensos de oficiales serán fundadas, exclusivamente, en concursos de méritos.

Impactos fiscales.

Las disposiciones de este proyecto tienen altos impactos fiscales en el presupuesto de convivencia ciudadana y orden público, asunto que no desconoce este proyecto y que tiene una intencionalidad que se hace expresa en esta motivación.

Además de garantizar a los policías condiciones dignas para el ejercicio de su función y de incentivar el ejercicio al interior de los límites constitucionales y legales. Busca incentivar al gobierno a limitar el aumento del pie de fuerza. Con la vigencia de esta norma el Gobierno nacional deberá considerar alternativas distintas al aumento de la fuerza. El país del posacuerdo necesita una policía fuerte como institución, pero requiere también enfocar la mirada en alternativas que nos ayuden a convivir pacíficamente sin la necesidad de control mediante la fuerza.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 080 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Victor Javier Correa, Alirio Uribe Muñoz*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 610 - viernes 12 de agosto de 2016

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 075 de 2016 Cámara, por medio de la cual se garantiza la protección, fortalecimiento y regulación de los Fondos de Empleados y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de ley número 077 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.....	17
Proyecto de ley número 078 de 2016 Cámara, por medio de la cual se generan incentivos, estímulos y exenciones para promover la movilidad internacional y el retorno de estudiantes y profesionales colombianos, y se dictan otras disposiciones.....	20
Proyecto de ley número 080 de 2016 C ámara, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1791 de 2000 y se dictan otras medidas en materia de carrera administrativa de la Policía Nacional	22