



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 195

Bogotá, D. C., viernes, 27 de abril de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2018 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio de la cual se transforma la Escuela Penitenciaria Nacional (EPN) en Institución de Educación Superior (IES) y se modifica el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la educación superior) y se dictan otras disposiciones.*

“El Congreso de Colombia,  
DECRETA”:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto convertir la Escuela Penitenciaria Nacional (EPN), del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en Institución de Educación Superior (IES), Escuela Penitenciaria Nacional.

Artículo 2°. El inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

“**Artículo 137.** La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Adicionado por el artículo 82, Ley 181 de 1995, así: La Escuela Nacional del Deporte continuará formando parte del Instituto Colombiano del Deporte, y funcionando como Institución Universitaria o Escuela Tecnológica de acuerdo con su naturaleza jurídica y con el régimen académico descrito en esta ley.

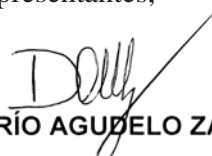
Parágrafo. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará el régimen de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo”.

Artículo 3°. La Institución de Educación Superior (IES) Escuela Penitenciaria Nacional (EPN), perteneciente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en adelante continuará funcionando como Institución de Educación Superior (IES), Escuela Penitenciaria Nacional, de régimen especial, de acuerdo con su naturaleza jurídica, contexto pedagógico y especialidad académica descrito en las leyes, disposiciones de educación superior vigentes y Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE).

Artículo 4°. Ordénese el registro en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CON) la actualización de las ocupaciones, denominaciones, funciones asociadas con competencias laborales de los empleados penitenciarios y carcelarios con base en la Clasificación Internacional Unificada de Ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normalizando la relación entre educación y empleo de estos trabajadores.

Artículo 5°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

  
IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ANTECEDENTES, GENERALIDADES

La penalización de la conducta siempre ha estado asociada al quehacer humano, en la prehistoria los primeros pobladores defendían con su vida a guerra limpia, la vida, la honra y los bienes, al evolucionar nacen las primeras organizaciones que se denominó en la mayoría de los sitios la tribu, estas inician a conceptualizar la seguridad del grupo de los riesgos externos (ataques, hurtos incluso robo de mujeres), de los riesgos internos como abusos entre los mismos de una familia, clan o tribu aparecen las sanciones que eran por lo general aplicadas por la cabeza visible del ente, esta situación prácticamente llega al sistema de sanciones y castigos que se infligían a los asaltantes externos y a los que cometían abusos internamente, la pena era divina y fatal, se sancionaba sin tener en cuenta el porqué de la conducta.

A la llegada de los españoles desde el siglo XV, encontraron a los chibchas y otras tribus que tenían una legislación penal y civil de gran influencia moral para su época. El pueblo obraba fielmente a un código o conjunto de normas cuya autoría se le atribuye al gobernante Nemequene. Las leyes eran concretas, el robo, la infidelidad y la mentira se sancionaban con pena de muerte, en ocasiones se torturaba al ladrón, la pena de muerte se aplicaba al homicida, vergüenza pública y ostracismo al cobarde, no fue frecuente la privación de libertad y su aplicación tenía el criterio de castigo, era de custodia mientras se aplicaba la pena de muerte, así mismo existía el derecho de propiedad privada y los bienes pasaban a los hijos y a las esposas, a excepción de los objetos de uso personal que eran enterrados con el cadáver del propietario.

En la conquista y colonia se impusieron las leyes de los españoles, delitos, guarda de presos, tormentos, penas, perdones y clemencias. Los establecimientos de reclusión se consideran como un sitio previo a la ejecución, era castigo para la población española o criolla, el nativo era considerado esclavo, no disponía de libertad por su carácter de vasallo y su pena por lo general era la muerte.

Con el avance de las colonias aparecen las mazmorras, sitios de tortura subterráneos en la que sobrevivían pocos, los presidios y prisiones se construyen con el transcurrir del tiempo para el cumplimiento de las penas, destacándose las prisiones de Cartagena, Tunja, cárceles de la Real Cárcel, Cárcel del Divorcio, la de Zipaquirá y la de Santafé (Colegio de Nuestra Señora del Rosario), como nuestras de la crueldad y poco respeto por la dignidad humana, lo importante era la venganza social contra quien cometía un delito.

En el gobierno de José Ignacio de Márquez en 1837, expidió el primer Código Penal Colombiano, el cual reproduce por primera vez los principios rectores de la ciencia penal y se introduce la pena privativa de la libertad como sanción fundamental, que cumplió en este momento con dos funciones: Colaborar con el proceso de formación del Estado

que se desarrollaba en ese momento, es un elemento de la disciplina y del control social. Una parte del Código Penal fue el estatuto para las prisiones, el cual tenía como base la resocialización del delincuente.

Las normas carcelarias derogaban la legislación anterior, se propendieron por mantener en buenas circunstancias a los presos, lo que siempre quedó en el intento, trataron de ser cuidadosos con la selección y nombramiento del personal de custodia y vigilancia, se buscó que los internos tuvieran buen alojamiento, lo que siempre dio al traste por el hacinamiento, la educación, capacitación, actividades culturales, deportivas y los trabajos no daban los resultados esperados siempre fue en aumento el número de internos reincidentes, las cárceles se consideraban verdaderas universidades del delito, el fin de la pena fracasaba, el interno tenía donde pasar sus horas de sueño pero no sus horas despierto, en este lapso de tiempo estaba ocioso.

Las continuas guerras civiles, hacían olvidar el tema, volvió a tomar importancia en el gobierno del General Reyes, motivado por el hecho del 10 de febrero de 1904 el denominado atentado de Barro Colorado, expide el Decreto Legislativo número 9 del 21 de enero de 1905, la cual crea las primeras colonias penales y militares, nombrando un capellán, un médico y dos maestros de escuela para cada una de esos establecimientos, el decreto que buscó beneficiar a los internos se quedó en el intento.

La Ley 35 de octubre 15 de 1914 siendo Presidente el doctor José Vicente Concha y Ministro de Gobierno, Miguel Abadía Méndez, crea la Dirección General de Prisiones; reglamentada como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno, al tenor literal el artículo 5° de la mencionada ley decía: “El Poder Ejecutivo procederá a organizar las prisiones nacionales sobre las bases siguientes:

- a) Deben quedar claramente definidas la manera como deban cumplirse cada una de las penas y el lugar de su cumplimiento.
- b) Procurar la clasificación de las Penitenciarías por razón de la duración de las condenas y de las principales zonas del país.
- c) La organización de una Penitenciaría central que sirva de norma a fin de unificar el sistema penitenciario de la República.
- d) La creación de una Dirección General de prisiones encargada de la organización de este ramo; de la formación de los Reglamentos de las prisiones, de la inspección y fiscalización de los mismo, del levantamiento de la estadística penal, de decretar la construcción y mejoramiento de los edificios; y de las demás funciones que le señale el Gobierno.
- e) El cargo de Director de las penitenciarías mayores deberá proveerse en persona idónea en la ciencia penal y de indiscutible moralidad. Para este fin pueden crearse en las facultades de Derecho, cursos apropia-

dos de ciencia penitenciaria y de pedagogía y expedir títulos de idoneidad en esa materia; y

- f) Se propenderá a la creación de sociedades de patronato de presos, las que podrán subvencionarse por el Gobierno, sin dárseles carácter oficial”.

La Ley 35 de 1914 se reglamentó con el Decreto 1547 de 1914 permitiendo administrar los centros de reclusión denominados “Panópticos” dando inicio a la historia de los centros de reclusión de la nación.

El primer código penitenciario colombiano describe los lineamientos de la administración penitenciaria, comprende los años 1934 al 1963, con el Decreto-ley 1405 de 1934 (julio 7), sobre el Régimen Penitenciario y Carcelario, dando origen al primer Código Penitenciario y Carcelario.

Nuevo código penal, código de procedimiento penal y ley de vagos. En las Leyes 95 y 205 de 1936, artículo 13 de la Ley 124 de 1937 y Decreto legislativo número 2300 de 1936: Código de procedimiento penal; Ley 94 de 1938 y decretos legislativos números 1111 y 1699 de 1938, aumenta las penas por ende la rotación de internos es menor y el hacinamiento se agrava.

Ley 48 de 1936 (marzo 13). Sobre vago, maleante y ratero. “Artículo 1°. Se presume que son vagos: El que habitualmente y sin causa justificativa no ejerce ocupación u oficio lícito o tolerado, y cuyos antecedentes den fundamento para considerarlo como elemento perjudicial a la sociedad. El que habitualmente y sin causa justificativa se dedique a la mendicidad. El que habitualmente induzca o mande a sus hijos, parientes o subordinados que sean menores de edad a mendigar públicamente y los que, en general, se valgan de menores para el mismo fin. Artículo 3°. (Artículo modificado por el artículo 3° del Decreto 1426 de 1950). El nuevo texto es el siguiente: Los responsables de los hechos contemplados en el artículo 1°. Serán condenados a colonia agrícola y penal, de uno a cinco años. Accesoriamente se podrá imponer al sentenciado la prohibición de residir en determinado lugar, por el espacio de seis meses a dos años, pudiendo ser definitiva tal prohibición, según el carácter antisocial del responsable y las demás circunstancias que aconsejen tal medida”. Obsérvanos en esta legislación que se imponen penas pero el sistema no es apto para absorber tantas personas capturadas. 1940 se construyen penitenciarias, como parte de los dispositivos de control social promovidos por el desarrollo del capitalismo, se construyen o termina de construirse las penitenciarías de La Picota, Palmira y Popayán. Obligando a una restructuración en la Dirección General de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad (Minjusticia).

En 1958 la Junta Militar de Gobierno retoma la Ley de Maleantes y la doctrina de la peligrosidad con el ánimo de restablecer el orden constitucional, la situación del ramo carcelario y penitenciario

al término de la Junta Militar, las apreciaciones que el Ministro de Justicia Rodrigo Noguera hace sobre el Departamento de Prisiones. Allí describe la importancia del Estado en el proceso de resocialización del penado, aconseja que se debe hacer un estudio del mismo y por medio de este hacer un seguimiento de las condiciones que lo llevaron a cometer el delito. Recalcaba la importancia de actualizar el Código Penitenciario Decreto 1405 de 1934 e introducir uno nuevo que tuviera presente el Régimen Progresivo, pues, ayudaría al interno a sortear los obstáculos de la resocialización.<sup>1</sup>

En 1960 se reestructura la División de Penas y Medidas de Seguridad (Minjusticia). En 1964 en la presidencia de Guillermo León Valencia, se legisla en materia penitenciaria. Por Decreto se reforma y adiciona el Código Carcelario y Penitenciario, Decreto-ley 1405 de 1934, y se dictan disposiciones comunes a todos los establecimientos de reclusión. Es de anotar, los 290 artículos que componen este nuevo decreto, 237 se insertaron después, en su total literalidad, el Decreto 1817 de 1964, que constituyó el segundo Código Penitenciario hasta la expedición del de 1993, cambiando la denominación de Departamento de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad por el antiguo nombre de Dirección General de Prisiones.<sup>2</sup>

El Decreto 2160 de 1992 por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

La Ley 65 de 1993. “Artículo 15. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al “Ministerio de Justicia y del Derecho” con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines”.

La Ley 1709 de 2014 busca mejorar las condiciones de reclusión, humanización del sistema, fortalecimiento institucional, régimen de libertades, coordinación con otras entidades, ser expedita para la aplicación de los beneficios administrativos para los internos y aplicar el principio de enfoque diferencial, que permite proporcionar un tratamiento penitenciario a la población reclusa en atención a sus características especiales como la edad, género, orientación sexual, étnica y situación de discapacidad (artículo 2° de la Ley 1709 de 2014), las anteriores no han sido posibles puesto que se cuenta con el sistema progresivo pero no con el suficiente personal idóneo para aplicarlo en forma efectiva.

<sup>1</sup> 100 años construyendo el sistema penitenciario y carcelario. Agosto 10 de 2014.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Hasta acá lo estudiado nos deja ver que los gobiernos se han preocupado en materia penal por la aplicación de las normas que la pena se cumpla en tiempo no en calidad sin que se resocialice al interno que pasa por una cárcel, aumentando la reincidencia y saliendo mejor preparados para delinquir. La rehabilitación, no funciona en Colombia, las cifras sobre reincidencia dan cuenta del fracaso. Según el Inpec, en promedio, en el período 2002-2012, el 15 por ciento de la población interna tenía condenas anteriores. El punto más alto se presentó en 2005, con un 17,1 por ciento.

## **NORMAS QUE SUSTENTAN EL PROYECTO DE LEY**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

“Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

### **LEY 30 DE 1992, “POR LA CUAL SE ORGANIZA EL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”**

Artículo 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley. (...)

### **LEY 65 DE 1993 CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO**

“Artículo 42. *Programas de educación y actualización.* La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales, personal penitenciario extranjero que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario. ...”.

### **Decreto 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.”**

“Artículo 18. *Derechos...* Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.

Participar en igualdad de condiciones, en todos los programas de bienestar social que para los servidores y sus familiares, tales como vivienda,

educación, recreación, culturales, deportes y programas vacacionales.

Participar en los concursos y cursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio.

Las demás que señalan la Constitución, las leyes y los reglamentos”.

“Artículo 67. *Programas de bienestar social.* El Inpec, establecerá para los funcionarios y sus familiares programas de bienestar social relacionados con la educación, la salud, la recreación, el deporte y la cultura, con el objeto de elevar su nivel de vida y de propender a su mejoramiento social y cultural”.

“Artículo 72. *Política de capacitación.* El Inpec, determinará la política de capacitación y especialización que comprende la formación de acuerdo con las necesidades y el nivel de preparación de los recursos humanos que aquella demanda”.

“Artículo 73. *Programas.* La formulación de programas con el fin de ampliar los conocimientos, desarrollar las habilidades y aptitudes del personal en servicio y obtener un mayor rendimiento del empleado en el desempeño de sus funciones, estará a cargo de la Escuela Penitenciaria Nacional, (...) Además, la Subdirección Escuela Penitenciaria deberá organizar los cursos de capacitación para los funcionarios recién incorporados al Instituto de acuerdo con lo estipulado en la Ley 65 de 1993”.

“Artículo 93. *Clases de cursos.* Los cursos podrán ser de formación, orientación, complementación, capacitación, actualización y de especialización.

Son cursos de formación los que preparan a los aspirantes a ingresar a cargos en el ramo penitenciario y carcelario para el correcto desempeño de los mismos, los cuales se adelantarán en la Escuela Penitenciaria Nacional en su sede central o en las regionales y serán de obligatorio cumplimiento para los empleados que ejerzan funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional.

Son cursos de orientación penitenciaria los que preparan a los aspirantes profesionales con título de formación universitaria para ingresar como oficiales logísticos y oficiales de tratamiento. Dichos cursos se adelantarán en la Escuela Penitenciaria Nacional.

Los cursos de complementación tienen como finalidad perfeccionar a los bachilleres auxiliares para ingresar como dragoneantes a la Carrera Penitenciaria y Carcelaria.

Son cursos de capacitación los que tienen como finalidad perfeccionar los conocimientos de los funcionarios que aspiran a ascender dentro de la misma, para el ejercicio correcto de su nuevo desempeño.

Son cursos de actualización los que se dispongan periódicamente para enterar a los servidores del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), de las reformas y avances de la legislación, la técnica y la ciencia penitenciarias.

Son cursos de especialización los que se organizan para preparar a los miembros del Instituto

Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en ramas determinadas del servicio penitenciario.

La subdirección de la Escuela Penitenciaria Nacional directamente o a través de otras instituciones académicas de reconocida credibilidad y bajo la dirección de aquélla, será la responsable de la programación y ejecución de los mencionados cursos”.

“Artículo 100. *Promociones y ascensos.* Los empleados escalafonados en carrera penitenciaria tendrán prelación para ser ascendidos a los empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior.

Todo ascenso deberá producirse mediante curso o concurso, el que debe realizarse para asegurar la igualdad de oportunidades al personal que reúna los requisitos exigidos; se tendrá en cuenta además la antigüedad, méritos laborales, calificación de servicios, cursos de capacitación o especialización y calidades especiales” (...)

“Artículo 117. *Definición del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional.* Es un organismo que cumple un servicio esencial del Estado, armado, de carácter civil y permanente, al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), e integrado por personal uniformado, jerarquizado, con régimen y disciplina especiales.

Sus miembros recibirán formación, capacitación, complementación, actualización y especialización en la Escuela Penitenciaria Nacional...

Parágrafo. Para la formación, capacitación y actualización del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), podrá establecer centros docentes en los Departamentos que estime necesarios para estos fines. Así mismo, firmar convenios con instituciones similares extranjeras, previa autorización del Consejo Directivo, para que sus miembros adelanten dichos cursos, los cuales serán convalidados si cumplen con los requisitos del curriculum debidamente aprobados”.

“Artículo 119. *Requisitos.* Para ingresar al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, se requiere acreditar los siguientes requisitos: Poseer título de bachiller en cualquiera de sus modalidades y acreditar resultado de los exámenes del Icfes”.

#### FORMACIÓN, ASCENSOS Y OTRAS DISPOSICIONES.

“Artículo 135. *Escuela Penitenciaria.* La Subdirección de la Escuela Penitenciaria tendrá como misión la planeación, organización y realización de los cursos de formación, orientación, capacitación, actualización y especialización del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional para el ingreso y ascenso del escalafón penitenciario de acuerdo a este Decreto y a las políticas y aprobación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”.

“Artículo 136. *Cursos de formación, orientación, complementación, capacitación y especialización.* Los cursos de formación, orientación, complementación, capacitación y especialización, serán programados, planeados y ejecutados por la Escuela Penitenciaria Nacional” (...)

“Artículo 163. *Asistencia social.* Los empleados del Instituto y su familia, serán asistidos en sus necesidades o requerimientos de consejería, estudio de casos, beneficios sociales de orden educativo, cursos de capacitación, de conformidad con los programas integrales desarrollados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”.

**Decreto 4151 de 2011, “por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y se dictan otras disposiciones”.**

“Artículo 15. *Dirección de Custodia y Vigilancia.* Son funciones de la Dirección de Custodia y Vigilancia, las siguientes: Diseñar, controlar y evaluar planes, proyectos y programas en materia de seguridad y administración carcelaria y penitenciaria para procurar la protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y sus visitantes.

Determinar estrategias, dirigir y coordinar los planes de defensa, estudios de seguridad, programas de orden logístico y táctico que garanticen la prestación del servicio de custodia y vigilancia en los establecimientos de reclusión.

Formular recomendaciones para el desarrollo de los procesos de incorporación, ascenso, formación, orientación, complementación, capacitación, actualización, especialización, entre otros, del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”.

“Artículo 16. *Subdirección de Cuerpo de Custodia.* Son funciones de la Subdirección de Cuerpo de Custodia, las siguientes:

(...)

3. Proponer a la Dirección Escuela de Formación, a la Subdirección de Talento Humano y a la Dirección de Custodia y Vigilancia, la ejecución de los programas de formación profesional y especializada referentes a la administración, desarrollo y mejoramiento del servicio del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

4. Formular recomendaciones a la Dirección Escuela de Formación y a la Subdirección de Talento Humano en relación con el proceso de selección del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia que se presenta para cursos de ascenso y especialización”.

“Artículo 23. *Funciones de la Dirección Escuela de Formación.* Son funciones de la Dirección Escuela de Formación, las siguientes:

Liderar y adoptar políticas institucionales en materia de inducción, formación, capacitación y actualización del personal de atención y tratamiento, y de custodia y vigilancia.

Liderar el diseño y ejecución de los programas académicos para la formación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento del personal de

atención y tratamiento, y de custodia y vigilancia, acorde con metodologías pedagógicas y atendiendo las necesidades de la Entidad.

Liderar el desarrollo de estudios e investigaciones relacionadas con la gestión de la Dirección y el objeto misional de la entidad.

Establecer convenios nacionales e internacionales de cooperación, dirigidos a la capacitación y actualización del personal de atención y tratamiento, y de custodia y vigilancia, en temas específicos del sistema penitenciario y carcelario.

Liderar el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos inherentes a la gestión de la Dirección, de acuerdo con las normas que regulan la materia. Avalar las certificaciones académicas derivadas de la ejecución de sus programas. Dirigir el desarrollo e implementación de los procesos de formación y capacitación solicitados por organismos nacionales e internacionales en los asuntos relacionados con los programas ofrecidos por la Dirección.

Avalar las certificaciones académicas derivadas de la ejecución de sus programas.

Dirigir el desarrollo e implementación de los procesos de formación y capacitación solicitados por organismos nacionales e internacionales en los asuntos relacionados con los programas ofrecidos por la Dirección”.

#### JURISPRUDENCIA

Sentencia T-762 de 2015 POLÍTICA CRIMINAL-Concepto

“La política criminal ha sido definida por esta Corte como el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros”. (Subrayas fuera de texto).

La Corte Constitucional con el Auto 121 de febrero 22 de 2018 recordó el estado de cosas inconstitucional (ECI) y dio nuevas instrucciones para superar los graves problemas que persisten en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, como una contribución a la solución de este impasse he diferentes escenarios se ha propuesto educación, capacitación e instrucción que de seguro se logra si le damos el nivel de educación superior a la formación de los funcionarios que atienden la resocialización de la Persona Privada de la Libertad (PPL).

#### NORMAS INTERNACIONALES

“LEY ORGÁNICA 1/1979, de 26 de septiembre, LEY GENERAL PENITENCIARIA, ESPAÑA

CONSEJO DE EUROPA. COMITÉ DE MINISTROS

Recomendación Rec. (2006) del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas.

(Adoptada por la Comisión de Ministros de 11 de enero de 2006, durante la 952 Reunión de los Delegados de los Ministros).

Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley \*Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social.

Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos \*Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955”.

**CONCEPTO POSITIVO DEL SEÑOR GENERAL DIRECTOR DEL INPEC. BRIGADIER GENERAL JORGE LUIS RAMÍREZ ARAGÓN.**

**“Viabilidad educativa.**

Es importante precisar bajo el marco normativo que desde la creación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), se ha concebido a la Escuela Penitenciaria Nacional como la encargada de la profesionalización de la carrera penitenciaria, es así que, la Ley 65 de 1993 en su artículo 42 establece que: “La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales, personal penitenciario extranjero que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario. ...” dándole así la facultad exclusiva de capacitar a sus funcionarios y aquellas instituciones que así lo requieran, facultad que es reforzada en la Ley 1709 de 2014 en su artículo 38.

Igualmente el estatuto de carrera para los funcionarios del Inpec, establecido en el Decreto 407 de 1994, en su artículo 135 que: “La Subdirección de la Escuela Penitenciaria tendrá como misión la planeación, organización y realización de los cursos de formación, orientación, capacitación, actualización y especialización del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional para el ingreso y ascenso del escalafón penitenciario de acuerdo a este decreto y a las políticas y aprobación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”.

Ahora bien, conscientes de que el Sistema Penitenciario Colombiano debe cumplir con una misión fundamental como es la de preparar al interno para su adecuada reinserción a la sociedad a través de los servicios de atención básica, tratamiento penitenciario y seguridad, también se es consciente que la eficiencia de una Institución está íntimamente ligada a la calidad en la preparación y formación del talento humano con que se cuenta. Desde esta perspectiva, la Escuela Penitenciaria

Nacional se ha proyectado en estos cuatro últimos años hacia el fortalecimiento de las actividades curriculares con personal altamente calificado en cada una de las áreas penitenciarias al punto de tener un procedimiento preestablecido en la selección de docentes lo que permite que se avance a partir de procesos formativos hacia el cumplimiento óptimo de la misión y alcance de la visión.

Ahora bien la Escuela Penitenciaria Nacional ha desarrollado una serie de estrategias académicas que apuntan hacia la profesionalización de los servidores penitenciarios es así que mediante Resolución número 4430 del 31 de mayo de 2011, la Secretaría de Educación de Cundinamarca otorgó el registro de los programas de formación laboral como Institución para el Trabajo y Desarrollo Humano en la denominación de Técnico Laboral en el Adiestramiento y Manejo de Caninos y Técnico Laboral en Servicios Penitenciarios, así mismo mediante Resolución número 08295 del 29 de octubre de 2014 se otorgó el registro como técnico laboral del programa Técnico Laboral en Investigador de Criminalística y Judicial.

Este avance marca el camino para establecer una propuesta en la promoción profesional del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y personal administrativo, a través de programas de formación técnica, tecnológica y profesional en el contexto de la Educación Superior con el propósito de lograr coherencia, pertinencia e integralidad en la gestión organizacional garantizando que el talento humano penitenciario tenga la capacidad y la competencia para hacer frente con eficiencia y eficacia a la misión encomendada.

En este sentido, consolidar la Escuela como una Institución de Educación Superior permitirá mejorar no solo el desarrollo de sus programas de formación sino también incursionar de forma autónoma en el área de la investigación y por ende la profesionalización de sus funcionarios en general y de aquel personal no adscrito a la Institución que quiera incursionar en el campo penitenciario de tal manera que los servicios institucionales respondan a la calidad exigida en los objetivos trazados por el Ministerio de Educación Nacional para este tipo de instituciones y por el Inpec, dando como resultado significativo el impulso de estudios, planes, proyectos y programas cuyo objetivo sea no solo la reinserción social efectiva de la persona que ha trasgredido la ley penal sino la realización de estudios desde el ámbito de la criminología como ciencia y de la seguridad integral vista desde el contexto de lo penitenciario.

A partir del ámbito del desarrollo de la Carrera Administrativa al ser la Escuela Penitenciaria Nacional una Institución de Educación Superior, supone un orden en el desarrollo de la misma dando la posibilidad real al cumplimiento de la movilidad en el sistema específico de carrera.

Desde el ámbito de la investigación la Escuela Penitenciaria Nacional como Institución para el

Trabajo y el Desarrollo Humano no permite la vinculación a Colciencias, lo que implica que el semillero de investigación que en la actualidad existe supla esta necesidad apoyado por la Universidad Santo Tomás; al lograr ser la Escuela una Institución de Educación Superior se desarrollará este campo del conocimiento de forma autónoma e independiente. No obstante lo anterior, en el campo de la investigación se viene presentando estudios orientados a generar el debate en torno a lo misional y la vinculación teórica al ámbito internacional para ello se utiliza la página institucional de la Escuela como mecanismo de divulgación.

### **Viabilidad social y cultural**

Apelar a una educación superior permite una postura más relevante del conocimiento que se adquiere, encaminada a concebir la labor penitenciaria más allá de la sola operatividad posesionándola con un sentido humano más profundo, donde el conocimiento este dirigido a construir nuevas alternativas para resolver los problemas del contexto penitenciario a través de nuevas prácticas encaminadas a brindar resultados efectivos en el cumplimiento de la misión institucional la cual como se ha mencionado está basada en el desarrollo y re significación de las potencialidades de las personas privadas de la libertad, mediante el tratamiento penitenciario, la atención básica y seguridad, fundamentados en el respeto de los Derechos Humanos.

De igual forma, es importante recordar que el Inpec en su visión se propone ser reconocido por su contribución a la justicia, mediante la prestación de los servicios de seguridad penitenciaria y carcelaria, atención básica, resocialización y rehabilitación de la población reclusa, soportado en una gestión efectiva, innovadora y transparente e integrada por un talento humano competente y comprometido con el país y la sociedad.

Frente a la responsabilidad que le asiste al Inpec en su misión y visión y su relación con la potencialización de los conocimientos del talento humano encargado de desarrollar los servicios que se le han encomendado, es importante citar a Misas (2004), quien invoca: “El lugar estratégico que ocupa actualmente la educación superior, exige a las instituciones y a los programas curriculares y de investigación rendir cuentas ante la sociedad del servicio que prestan. La educación superior debe hacer transparente su tarea social, no sólo para establecer un diálogo productivo con la sociedad, sino también para poner en evidencia su importancia y la calidad de sus servicios” (p.16).

En este aspecto los servicios prestados por el Inpec tienen una gran connotación social pues el desarrollo y resultados de los mismos redundan de manera significativa en el bienestar de la sociedad. En la actualidad, los índices de la criminalidad presentes en el territorio colombiano y fenómenos criminológicos tales como la transnacionalización del delito, han marcado negativamente la imagen

del país y han causado gran preocupación y temor en la comunidad, lo que implica que el servidor penitenciario adquiera a través de una formación profesional, la actualización y la especialización, la flexibilidad necesaria para ser parte activa no solo de las transformaciones actuales que afectan a la comunidad en este sentido, sino también de los cambios futuros, orientando sus acciones de tal forma que su contribución positiva a la sociedad trascienda del interior y le permita abordar la problemática social desde su contexto y aportar en el desarrollo de soluciones en este caso, mediante programas de tratamiento penitenciario y prevención del delito que en ultimas redunden en los índices de dicha criminalidad, lo anterior aunado al proceso de paz que en la actualidad se desarrolla lo que implica un trabajo serio y profesional en el tema de post conflicto y su incidencia en el campo penitenciario.

### **Viabilidad política**

Encontramos que es la coyuntura ideal si se tiene en cuenta la propuesta del Gobierno Nacional para los próximos cuatro años enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece como uno de sus pilares el de la Educación cuando en el mismo establece: “El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”.

En dicho Plan se propone: “la creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización”.

También se plantea la creación del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como instrumentos para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes logrados por las personas y flexibilizar la oferta educativa, obteniendo la integración entre las diferentes tipos de educación (formal y para el trabajo y el desarrollo humano).

Frente a este aspecto se debe tener presente que existe un antecedente POLÍTICO Y JURÍDICO del año 1995 el cual es importante mencionar y que trata sobre la reforma realizada a la Ley 30 de 1992, que consideramos es aplicable en la consecución de poder lograr convertir la Escuela Penitenciaria Nacional en una Institución de Educación Superior, norma esta que organizó el servicio público de la Educación Superior y que en su tenor literal dice:

(...) Artículo 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad



Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Adicionado por el artículo 82, Ley 181 de 1995, así: La Escuela Nacional del Deporte continuará formando parte del Instituto Colombiano del Deporte, y funcionando como Institución Universitaria o Escuela Tecnológica de acuerdo con su naturaleza jurídica y con el régimen académico descrito en esta ley.

Parágrafo. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará el régimen de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo...

#### **Viabilidad financiera**

El Inpec como establecimiento público, con patrimonio independiente y autonomía administrativa, es el responsable del funcionamiento de la Escuela Penitenciaria Nacional a la cual se le asigna anualmente el presupuesto que requiere para su funcionamiento.

La posibilidad que la Escuela Penitenciaria alcance la calidad de Institución de Educación Superior (IES) es la oportunidad para que Colombia sea pionero en la región, en ofrecer programas de Educación Superior en materia penitenciaria; en este orden de ideas en un principio se hace necesario el compromiso irrestricto entre los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de apoyar financieramente a la institución de Educación Superior naciente hasta que esta cumpla con todos y cada uno de los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, una vez surtidos los mismos y ofertando ya la Institución de Educación Superior sus programas los recursos conseguidos permitirían auto sostenibilidad financiera en el desarrollo de los programas que oferte, requiriendo un apoyo mínimo del Estado (en este caso Inpec) para su mantenimiento tanto físico y logístico.

#### **Otros aspectos a tener en cuenta**

Con relación a la viabilidad jurídica es importante retomar lo ya planteado en el acápite denominado Viabilidad política en su parte final, así mismo tener presente que uno de los trámites que demanda más tiempo y gestión es el relativo al proyecto de ley que crea la Institución de Educación Superior (IES) en el Inpec, y aunque el MEN, afirma que en el artículo 42 de la Ley 65 de 1993, no organiza a la Escuela como una IES y que por consiguiente no está autorizada para la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior, teniendo que necesariamente, según su concepto, tramitar una norma para tal fin, es oportuno, replantear y argumentar ante el Ministerio el reconocimiento de este artículo como

el fundamento legal que da vida jurídica a la IES en el Inpec.

El artículo en su tenor literal dice: "...**Artículo 42. Programas de educación y actualización.** La Escuela Penitenciaria Nacional organizará programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario, para los miembros de la institución, la Policía Judicial, Policía Nacional, funcionarios judiciales, personal penitenciario extranjero que quiera ampliar sus conocimientos en la materia y los profesionales en general. Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario...".

Ahora bien la Ley 30 de 1992 manifiesta: "...**Artículo 58.** La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Al proyecto de creación debe acompañarse por parte del Gobierno un estudio de factibilidad socioeconómico aprobado por el Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)...".

#### **Argumentación ante el Ministerio de Educación**

La Ley 30 fue creada en el año 1992 y la Ley 65 es del año 1993, al ser posterior cabe interpretar, por lo tanto que el requisito de "...La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional..." fue cubierto por esta norma, toda vez que el artículo 42 crea y faculta la Escuela Penitenciaria Nacional para organizar programas de educación permanente y de información, que conduzcan a la capacitación y actualización en el ramo científico y técnico penitenciario y carcelario; igualmente señala que Los programas incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los Derechos Humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario lo que va en consonancia con el artículo 17 de la Ley 30 de 1992 el cual dice:

"...**Artículo 17.** Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel...", destacando aquí que el subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional C-420 de 1995.

En el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 se establece que son Instituciones de Educación Superior: a) Instituciones Técnicas Profesionales y en el artículo

17 se complementa señalando que son instituciones técnicas profesionales, aquellas FACULTADAS LEGALMENTE para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y especialización es su RESPECTIVO CAMPO DE ACCIÓN, y la Ley 65 de 1993 FACULTA a la Escuela para dicho cometido.

Igualmente el Ministerio no puede exigir más de lo que la NORMA establece, ya que la creación de IES ESTATALES no se encuentra reglamentada a diferencia de la creación de las IES de carácter particular. (Decreto 1478 de 1994).

Frente a las normas internacionales, es importante resaltar la exigencia de un alto nivel formativo del personal encargado de administrar los establecimientos penitenciarios. En este sentido, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en su primera parte, reglas de aplicación general, inciso 46 sobre personal penitenciario, hace énfasis en la profesionalización de los funcionarios penitenciarios, enmarcando su preparación en un proceso continuo, con un nivel intelectual suficiente, que mejore sus conocimientos y su capacidad profesional. Por su parte, las directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, otorga una importancia primordial a la selección, educación y capacitación de los funcionarios; en este aspecto el código establece que los gobiernos.

Promoverán la educación y la formación mediante un intercambio provechoso de ideas en los planos regional e interregional, así mismo se plantea que para un ejercicio eficaz de las funciones de quienes se encargan de hacer cumplir la ley se requiere de una capacitación profesional continua y completa.

En cuanto al bloque de constitucionalidad es pertinente resaltar los artículos 67 (derecho a la educación), 68 (...La enseñanza estará a cargo

de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente...) y 69 (autonomía universitaria).

Frente a las normas que serían afectadas al ser creada la Institución de Educación Superior se estaría frente al Decreto 407 el artículo 93 el cual debe ser modificado en toda su estructura, el artículo 100 por el tema a de educación superior, el cual debe ser también estudiado y actualizado conforme a la IES, los artículos 135, 136 los cuales deben ajustarse”.

Por las anteriores anotaciones, dejo a consideración del Honorable Congreso de Colombia el presente **proyecto de ley**, por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior” y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,



**IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de abril del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Iván Darío Agudelo Zapata*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., enero 23 de 2018

Doctor:

**HONORABLE REPRESENTANTE ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ**

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 173 de 2017**

**Cámara**, por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara:

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito presentar informe de ponencia positivo y favorable para primer debate al Proyecto de ley número 173 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### **I. ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, siendo presentado por la honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto, quien

lo radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 11 de octubre de 2017, la publicación del proyecto se efectuó en la *Gaceta del Congreso* número 929 de 2017. El citado proyecto fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

En tal sentido, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes me asignó como ponente para que estudiara el expediente y realizara el informe de ponencia.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto crear las Cámaras de la Economía Solidaria y definir el registro solidario las cooperativas, para que entre otros alcances las cooperativas, los fondos de empleados y las mutuales pueden constituirse como el tercer sector de la economía, al lado de las empresas privadas y del Estado, y además pueden ser una alternativa para combatir la pobreza y la desigualdad.

### III. CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY ORIGEN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

#### a) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Economía Social y Solidaria nace en los grandes centros de industriales en medio de las apremiantes necesidades de la clase obrera.

Muchos buscaron solución a los grandes problemas de la clase trabajadora, como Robert Owen (1771-1858), Carlos Fourier (1772-1837), Federico Guillermo Raiffeisen (1818-1888), William King (1786-1865) y Hernán Schulze-Delitzch (1808-1883).

Con las ideas de estos ideólogos se fundaron muchas empresas con características del Mutualismo cooperativo y solidario, y si esta se daba, era de razón a la acción de la ayuda mutua y cooperación.

Unas salieron adelante y otras quebraron no por falta de solidaridad, sino por desconocimiento a lo que es la gestión colectiva, o porque no tenían claridad en cuanto a la filosofía, a la administración, a los controles, a la distribución de excedentes y a la carencia de una dirigencia consciente y bien preparada.

Ante el desequilibrio entre la riqueza y sus poseedores y las grandes masas de campesinos y trabajadores de las ciudades que vivían en la pobreza, algunos pensadores de la época trabajaron en la búsqueda de soluciones desde la autogestión de la gente, ya que los empresarios y Gobiernos no se ocupaban de su situación, entre ellos Robert Owen en 1771, quien fue creador de técnicas y formas sociales de producción.

Nació esta cooperativa en un centro industrial carbonífero donde ya se habían dado movimientos cooperativos que no fructificaron, por ello es común oírles a los pioneros de Rochdale, que aprendieron de los fracasos anteriores. Salieron adelante por la gran devoción de los dirigentes que interpretaron

que la Mutualidad y la cooperativa era una empresa y ellos eran sus dueños, descubrieron cómo repartir los excedentes no en función del dinero aportado, sino de acuerdo a las operaciones que cada asociado hiciera en su organización solidaria, por la capacidad de los obreros para administrar, por la constancia de los asociados fundadores. Porque recibieron un ideal filosófico ajustado a la práctica. Con esta Cooperativa se creó una organización que se extendió por toda Inglaterra y después por todos los países.

Tanto para América como para Colombia, en particular, tiene un significado especial la llegada del modelo asociativo sustentado en la ayuda mutua, la cooperación y la solidaridad, puesto que las comunicaciones indígenas y las afrocolombianas tenían en ese momento una historia de trabajo comunitario que los escritos de la época llamaron de diferentes maneras:

**Minga:** Organización de trabajo colectivo para construir obras o realizar labores agrícolas que benefician a toda la comunidad.

**Convite:** Sistema donde todos participan en trabajo en una obra para el beneficio de uno de los miembros del grupo.

**Mano prestada:** Trabajo del grupo o de uno de los miembros del grupo en la tierra de uno de ellos, que luego este retribuirá con trabajo en la tierra de otro.

**Faeba:** Sistema para realizar obras de beneficio común en el que cada miembro de la comunidad aporta jornadas de trabajo de medio día.

**Waki:** Organización colectiva del trabajo para cultivar la tierra en la que se utilizan semillas de propiedad común y se divide la cosecha por surcos.

**Ayni:** Sistema de préstamos pactados para mutuo beneficio de jornadas de trabajo agrícola, las que se cancelan en posteriores oportunidades.

**Pasanacu:** Fondo comunitario al que sus miembros hacen aportes iguales, se utiliza para atender calamidades familiares graves.

A la llegada de los españoles, las culturas más desarrolladas eran la tairona y la muisca, “Tenían grandes aldeas densamente pobladas, agricultura muy adelantada por sus técnicas y sus cultivos en terraza, cerámica y textiles desarrollados, activo comercio, la sociedad organizada en sectores bien diferenciados por la riqueza o por el oficio, y un gran adelanto político ya que los cacicazgos se unían o estaban en vías de formar grandes confederaciones” (Dansocial, 2002).

El español hizo aparecer otras formas como resguardo, la encomienda y la mita, para las relaciones indígenas; para la población negra traída de África, se revivió la esclavitud. Estas organizaciones, según las concepciones solidarias, sí tenían un alto contenido solidario, había que ayudar a las comunidades más necesitadas. Este fue el pretexto para apropiarse de lo que se producía, si es que el concepto de solidaridad existía para la época. El concepto que existía era caridad disfrazada.

La producción, resultado de estas relaciones, era social y las relaciones eran de protección, de culturización y de dominación; en una frase, de explotación.

Los negros que escapaban de sus opresores formaron palenques, y allí los cimarrones, nombre que recibieron los esclavos escapados, producían en forma comunitaria imperando la cooperación.

La oligarquía criolla después de la independencia necesitaba trabajadores para sus tierras, y la burguesía trabajadores para sus incipientes empresas; esto motivó que se acabara con la esclavitud y en parte con los resguardos.

En la época actual, el indígena es subyugado y arrancado por la mentalidad de la explotación y por la violencia de los invasores.

Como cada época trae sus problemas y con ellos también la preocupación de estudiosos para poder resolverlos, en Colombia en 1864 se crearon las “Sociedades de socorro mutuo” en Manizales, Bogotá y Cúcuta.

También se crearon por esos tiempos las “Natilleras” en Antioquia, Valle y Cundinamarca, las cuales fueron predecesoras de los fondos de empleados.

En 1904 Rafael Uribe elabora un programa de socialismo liberal con intervención del Estado, donde este asumiera la reivindicación de los derechos de los trabajadores, abogaba por la creación de restaurantes populares, colonias de vacaciones, cajas y ahorros, sindicatos y cooperativas.

En 1931 se promulgó la primera ley cooperativa, Ley 134 de 1931.

En 1932 con el Decreto Ley 874 dicta medidas para el fomento cooperativo.

El Decreto número 1339 reglamenta la Ley 134.

En 1963, el Gobierno dicta el Decreto Ley 1598, que se constituye en el nuevo marco legal del cooperativismo colombiano; con este decreto ley se inicia el auge del Cooperativismo en Colombia.

Mediante el Decreto número 1587 de 1963 se establece la Superintendencia de Cooperativas; posteriormente por Decreto número 1629 del mismo año se le dan estructura y funciones a la Superintendencia.

En 1968, por Decreto número 2059 se reglamenta el Decreto número 1598 de 1963.

En 1981 la Ley 24 transforma la Superintendencia en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

En 1988, el 23 de diciembre la Ley 79 actualiza el régimen legal del cooperativismo y da nueva vida al sector cooperativo.

En 1998 mediante la Ley 454 se transforma el Dancoop en Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial).

En el mismo sentido, “Los términos de la economía solidaria, aunque de reciente acuñación,

tienen sus raíces conceptuales en la primera mitad del siglo XIX. En Colombia su empleo se inició hacia 1976, cuando fueron consignados en el nuevo proyecto de legislación cooperativa... a su difusión en América Latina contribuyó la presencia de Juan Pablo II durante su visita al sur del continente en 1987 cuando en su discurso ante la Cepal planteó con fuerza la idea de una economía de la solidaridad como esperanza para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de América Latina.

Igualmente, “Las cooperativas son la única alternativa frente al modelo económico fundado en el egoísmo y la desigualdad”, afirmó Joseph Stiglitz, premio nobel de economía de 2001, en medio de la Tercera Cumbre Mundial de Economía Solidaria, realizada el año pasado en Quebec (Canadá).

Las palabras de uno de los pensadores más influyentes de los últimos años delataron la crisis de la globalización y del libre mercado: “Si la economía no sirve a la mayoría de los ciudadanos, será una economía fallida. Por eso, las cooperativas son el mejor modelo socioeconómico para enfrentar la próxima década”, concluyó Stiglitz.

El informe de Oxfam Una economía para el 99%, publicado en enero de 2017, respalda la opinión del profesor de la Universidad de Columbia: “Tan sólo ocho hombres poseen la misma riqueza que 3.600 millones de personas, la mitad más pobre de la humanidad”, revela la ONG. Además, según los datos del estudio, la riqueza en el mundo asciende a US\$255 billones y el 45,6% está en manos del 1% de la población mundial.

Más allá de los números, el problema de la desigualdad se refleja en la pérdida de poder adquisitivo de las clases medias, en la poca calidad de vida de los sectores más pobres y, sobre todo, en el aumento de las necesidades básicas insatisfechas de la población vulnerable.

### **Panorama actual**

De acuerdo con las cifras de la Confederación Colombiana de Cooperativas (Confecoop), el sector de la economía solidaria tiene 7,4 millones de asociados, el 82% de los cuales, es decir, 6,1 millones, hace parte de una cooperativa; 14,7%, equivalente a 1,07 millones de personas, está vinculado con fondos de empleados, y 3,5%, 262.000 personas, está asociado a mutuales.

En otras palabras, casi el 17% de la población del país y 36% de la población ocupada están vinculadas directamente al sector solidario. Incluso, si se mira con más detalle, los beneficios de créditos, becas y calidad de vida que ofrece el sector alcanzan, en promedio, a tres personas por cada asociado. Estamos hablando de que cerca de 24 millones de ciudadanos tienen algo que ver con la economía solidaria, casi el 50% de la población total.

Por otra parte, el patrimonio del sector, a diciembre de 2016, era de \$16,37 billones, los ingresos eran de \$32,5 billones y los excedentes llegaban a \$761.000 millones. Según Carlos Acero, Presidente de Confecoop, hay en Colombia 3.666

cooperativas legalmente constituidas que generan 197.000 puestos de trabajo directo y están presentes en 31 de los 32 departamentos.

Durante los últimos 25 años se han entregado más de un millón de viviendas con ayuda de cooperativas y fondos de empleados, y en la última década el sector solidario ha financiado a 300.000 profesionales. Además, hay 1,3 millones de personas con seguro funerario a través de sus cooperativas.

Por su parte, Mauricio Cabrera, analista económico, explica la manera como se encuentra distribuida la riqueza en Colombia y afirmó que el problema no solo radica en la desigualdad de ingresos, sino en la concentración de riqueza. “En Colombia se ha reducido la pobreza, pero no la inequidad”, añade.

La economía solidaria necesitaba modernizar la normatividad y contar con una política pública y una regulación propia. “Acá no hay una discusión entre capitalismo y socialismo, sino entre capitalismo y economía solidaria”. El vice Ministro de Empleo y Pensiones, Fredys Socarrás Reales, en el marco de la Mesa Nacional de Economía Solidaria, que busca implementar y fortalecer la política pública para este sector, explicó que “la economía solidaria nos permitirá sacar adelante el desarrollo territorial en esta nueva etapa del país, y de la mano de todas las organizaciones de este rubro lo que buscamos es generar unos efectos sociales que permitan beneficios para la comunidad, especialmente en aquellas zonas que han vivido el rigor del conflicto armado; de ahí que estamos dispuestos ajustar su estructura legal que permita hacer de manera eficiente la realidad de ese llamado que hoy nos hacen los acuerdos de La Habana”.

Agregó el Viceministro que “existen unas falencias de tipo normativo que vienen desconociendo la verdadera misión de las organizaciones solidarias y nosotros como Gobierno nacional necesitamos que todo funcione bien, porque este es un sector indispensable en el posacuerdo. Miramos la posibilidad de hacer ajustes que permitan tener un desarrollo territorial en las regiones que hoy están esperando los efectos de la paz”, mientras que el presidente de Confecoop, Carlos Acero, concluye que “buscamos construir política pública que permita la profundización de las economías solidarias y cooperativa en el país. Es una demostración de que estamos comprometidos con el desarrollo integral de nuestra sociedad a partir de las más de 6.500 organizaciones como cooperativas, fondos de empleados y mutuales, que desde hace muchos años trabajamos por el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de millones de colombianos”.

La Mesa Nacional de Economía Solidaria cobija a 6.500 organizaciones entre cooperativas, fondos de empleados y mutuales, beneficiando a cerca de 24 millones de colombianos.

La Constitución Política ordena el fortalecimiento de las organizaciones solidarias y el estímulo al desarrollo empresarial dejando que aparato

estatal, de acuerdo con la distribución general de competencias, deduzca cuáles son esos medios. Se destacan tres instrumentos de intervención del Estado en el Sector Solidario. El primero de ellos es la tributación, frente a lo cual las organizaciones del sector tienen unas obligaciones especiales en el ámbito de los impuestos nacionales y territoriales. En lo que respecta al impuesto a la renta y complementarios, existen tres regímenes. Uno de ellos es el de los no contribuyentes, en el que se encuentran las juntas de acción comunal, quienes deben presentar declaraciones de ingresos y patrimonio, pero no pagan tarifa alguna por concepto de impuesto a la renta y complementarios. De otra parte, existe el régimen general, en el que están las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, con respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con salud, educación, recreación y desarrollo social. Finalmente, existe el régimen especial, al que pertenecen las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, asociaciones gremiales, cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas e instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones, las cuales pueden tributar sobre el 20% de sus excedentes o destinar, directa o indirectamente, ese excedente al desarrollo de actividades de su objeto social.

Asimismo, en el año 2010 se expide el documento Conpes 3639 de 2010, que contiene la política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria, que propone como tareas: i) revisar el régimen jurídico para detectar disposiciones susceptibles de modificación, proponer cuerpos normativos únicos y unificar interpretaciones; ii) ajustar la institucionalidad del sector a partir de un diagnóstico del Dansocial y la Superintendencia; iii) simplificar y racionalizar los trámites de registro y supervisión; iv) prevenir el uso inadecuado de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado; v) optimizar los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, vi) facilitar el acceso a instrumentos de fomento; y vii) fortalecer el suministro de información y estadísticas.

El tercer instrumento es el accionar legislativo. La ley más importante del sector es la 454 de 1998, que en su momento respondió a una coyuntura económica, pero que es necesario actualizarla ahora para que además de organizar las categorías jurídicas y económicas, construya un marco propicio de fomento y de garantía de derechos y permita la evolución del sector hacia modelos de autorregulación con poca intervención del Estado en materia de inspección y vigilancia. Hace pocos años se presentaron dos proyectos de Ley: el 144 de 2002 Senado y el 118 de 2004 Senado. En ambas propuestas se nota un interés especial por

estructurar el sector y por crear nuevos instrumentos de intervención estatal que lo fomenten y permitan lograr sus propios fines.

En lo nacional se han establecido acciones a favor del sector, que se han cumplido parcialmente y que no han logrado estimularlo de manera acertada. Existe un tema de coyuntura económica que evoluciona y que es indicativo de que en Colombia hay un rezago en el pago de una deuda social que ha crecido ante la indiferencia misma del Estado frente a un conjunto de organizaciones que son de vital importancia para el progreso del país ya que en ellas convergen lo social y lo económico, concretamente las que integran el sector solidario. Es importante destacar que urge actualizar la Ley 454 de 1998, que regula el sector, puesto que las condiciones sociales, económicas y políticas por las que atravesaba el país cuando esta fue expedida han cambiado enormemente y la realidad desborda en muchos aspectos este marco jurídico; no obstante, debería analizarse si es procedente una apuesta mayor que permita establecer un código del sector que defina sistemáticamente sus principios, las entidades que lo conforman, y que consagre un régimen de intervención estatal con lineamientos claros no solo de su fomento, sino también en materia de autocontrol.

#### b) MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Economía Solidaria en la Constitución. La Constitución Política de Colombia, con respecto a la Economía Solidaria, consagra: “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad...”, título II, capítulo I, artículo 38. “El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”, artículo 58, inciso 3°. “... la empresa como base del desarrollo tiene una función social que implica obligaciones, el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial...”. Artículo 333, inciso 3°. Al sancionarse la Ley 454 de 1998, se da el fundamento legal de todo el sistema de la economía Solidaria, pero no deroga las disposiciones de la Ley 79 de 1988 ni las especiales sobre cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutualistas y demás entidades del sector, salvo las disposiciones que le sean contrarias. En forma general, las normas relativas al sector son • Ley 79 de 1988, legislación cooperativa • Decreto Ley 1333 de 1989, precooperativas • Decreto Ley 1480 de 1989, asociaciones mutuales • Decreto-ley 1481 de 1989, fondos de empleados • Decreto Ley 1482 de 1989, empresas de servicios de administración pública • Decreto número 468 de 1990, cooperativas de trabajo asociado • Ley 454 de 1998, fundamento legal de la economía solidaria • Resolución número 1515 de 2001 de la Supersolidaria (P. U. C.) • Ley 795 de 2002.

Dentro de la revisión normativa que existe para el sector se encuentran además de las anteriores, otras leyes, decretos, resoluciones y circulares, entre las cuales se destacan: Ley 135 de diciembre 13 de 1961, Ley 1ª de enero 26 de 1968, Ley 9ª de septiembre 22 de 1971, Ley 4ª de marzo 29 de 1973,

Ley 21 de enero 22 de 1982, Ley 30 de marzo 18 de 1988, Ley 9ª de enero 11 de 1989, Ley 16 de enero 22 de 1990, Ley 32 de marzo 8 de 1990, Ley 45 de diciembre 18 de 1990, Ley 30 de diciembre 28 de 1992, Ley 35 de enero 5 de 1993, Ley 37 de enero 6 de 1993, Ley 80 de octubre 28 de 1993, Ley 89 de diciembre 10 de 1993, Ley 100 de diciembre 23 de 1993, Ley 101 de diciembre 23 de 1993, Ley 105 de diciembre 30 de 1993, Ley 114 de febrero 4 de 1994, Ley 115 de febrero 8 de 1994, Ley 117 de febrero 9 de 1994, Ley 118 de febrero 9 de 1994, Ley 132 de mayo 13 de 1994, Ley 143 de julio 11 de 1994, Ley 142 de julio 11 de 1994. Ley 143 de julio 11 de 1994, Ley 160 de agosto 3 de 1994, Ley 219 de noviembre 30 de 1995, Ley 262 de enero 23 de 1996, Ley 300 de julio 26 de 1996, Ley 336 de diciembre 20 de 1996, Ley 363 de febrero 19 de 1997, Ley 373 de junio 6 de 1997, Ley 430 de enero 16 de 1998, Ley 454 de agosto 4 de 1998, Ley 510 de agosto 3 de 1999, Ley 546 de diciembre 23 de 1999, Ley 590 de julio 10 de 2000, Ley 617 de octubre 6 de 2000, Ley 685 de agosto 15 de 2001, Ley 700 de noviembre 7 de 2001, Ley 726 de diciembre 27 de 2001, Ley 743 de junio 5 de 2002, Ley 795 de enero 14 de 2003, Ley 807 de mayo 27 de 2003, Ley 811 de junio 26 de 2003, Ley 828 de julio 10 de 2003, Ley 905 de agosto 2 de 2004, Ley 920 de diciembre 23 de 2004, Ley 922 de diciembre 29 de 2004, Ley 1014 de enero 26 de 2006, Ley 1101 de noviembre 2 de 2006, Ley 1116 de diciembre 27 de 2006, Ley 1233 de julio 22 de 2008.

De las normas que regulan el sector solidario en el país, se puede inferir que establecen y reglamentan, entre otros, los siguientes aspectos: 1) Los organismos de apoyo a la economía solidaria: el Consejo Nacional de Economía Solidaria (Cones) y el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (Fones). Cada uno de ellos tiene una conformación especial y tienen establecidas sus funciones específicas (Ley 454 de 1998). 2) Las entidades estatales de promoción, fomento, desarrollo y supervisión: La Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), el Departamento Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) y el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito (Fogacoop). Complementan estas entidades: a) Para efectos del control fiscal, la DIAN, División de Impuestos y Aduanas Nacionales. b) Para el registro y legalización de actos, las diferentes Cámaras de Comercio. Por medio de estos organismos, el Estado garantiza la supervisión, la promoción y el fomento, además de un fondo de garantías, funciones que desempeñan en su orden la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria), el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop). La Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) fue creada a partir de la Ley 454 de 1998.

El artículo 150 de la Constitución Política señala las competencias en materia de actividad

legislativa del Congreso, y los artículos 58 y 333 de la Constitución Política ordenan al Estado la protección y promoción de las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Es así como en un Estado social de derecho como el nuestro, la Constitución Política recoge una serie de mecanismos para garantizar una adecuada convergencia de estas garantías. La Constitución Política colombiana consagra la cláusula de Estado social de derecho, que implica, además de la convergencia entre la igualdad y la libertad, el respeto por los demás derechos fundamentales, la prevalencia de la legalidad y la funcionalidad armónica de los poderes públicos y la garantía de un orden social y económico justo. Concomitante con este imperativo existen entes cuya racionalidad armoniza lo social y lo económico en torno a la solidaridad, principio y fundamento de nuestro Estado, como es el caso de las organizaciones solidarias. De esta manera se genera un modelo económico que es el producto de la interacción del Estado, los compradores, los vendedores, los bienes y servicios, que se interrelacionan armónicamente para que pueda funcionar el mercado. Este incorpora, además, elementos racionales, políticos, filosóficos e históricos. En Colombia existe una convergencia entre el Estado de derecho que concreta las libertades de orden económico, como lo son la libertad económica, la libertad de empresa y la libertad de competencia, y el Estado social que se encarga de hacer efectivo el bienestar general de los ciudadanos. Ello se consigna constitucionalmente en el artículo 334 de la Constitución Política, que consagra la cláusula general de intervención y dirección del Estado en la economía, que lo hace en procura de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución de oportunidades y beneficios, la preservación de un ambiente sano; y en el 222, que racionaliza la economía y el aseguramiento de que las personas van a acceder efectivamente a bienes y servicios básicos.

### c) IMPACTO FISCAL

El proyecto de acuerdo genera gastos adicionales, que se pueden asumir con los recursos asignados a las entidades relacionadas con el tema. Así mismo, es preciso señalar que conforme a la jurisprudencia de la Corte constitucional, las formalidades señaladas por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 han sido entendidas como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa que persigue entre otros propósitos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto no significa que no deban ser observadas durante el trámite de un proyecto de ley que ordene gastos, sino que la carga de su cumplimiento recae en el Ministerio de Hacienda por contar este con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, que permiten establecer el impacto fiscal de un proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa se origina en el seno

del propio del Congreso de la República –es decir, cuando el proyecto de ley que ordena gastos ha sido presentado por un parlamentario– la no intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el procedimiento legislativo para establecer el impacto fiscal del proyecto, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no acarrea la inconstitucionalidad del trámite legislativo por haberse incurrido en un vicio de procedimiento insubsanable, pues reiteradamente se ha dicho que darle tal alcance al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 implica imponerle una “carga irrazonable para el Legislador” y adicionalmente le otorga “un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes”, lo que resulta contrario al principio de separación de poderes y a la potestad de configuración legislativa en cabeza del Congreso.

Más de siete millones de colombianos han tomado hoy el sendero de la solidaridad, casi cinco mil empresas son controladas por la Supersolidaria, este es un sector que cuenta con un patrimonio cercano a los 2,8 billones de pesos y genera más de 65.000 empleos directos, con organizaciones localizadas en 498 municipios, con organizaciones mutuales en 16 departamentos cubriendo 600.000 familias y fondos de empleados agrupando medio millón de personas.

De las 57 Cámaras de Comercio que existen Colombia, 44 de ellas respondieron nuestras solicitudes frente al recaudo por renovación de matrícula del sector solidario arrojando como resultado que del año 2013 al primer trimestre de 2017 han recaudado más de \$85.000 millones de pesos. En solo el año pasado (2016) recaudaron más de \$20.000 millones, lo que justifica claramente en lo financiero que el sector solidario pueda diferenciarse del sector mercantil creando una institucionalidad como la que se propone en este proyecto.

Finalmente, se informa que se enumeran los capítulos en el proyecto de ley como se evidencia más adelante.

### V. PROPOSICIÓN

Solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 173 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones*, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas y de acuerdo con el texto propuesto.

  
GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ  
Representante a la Cámara por Circ. Esp. Indígenas

**VI. TEXTOS O METIDO A CONSIDERACIÓN  
PARTE DISPOSITIVA PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 173 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones.*

**CAPÍTULO I**

**De la Cámara de la Economía Solidaria**

Artículo 1°. *Definición de Cámara de la Economía Solidaria.* Las Cámaras de la Economía Solidaria son instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno nacional, de oficio o a petición de las organizaciones solidarias definidas en el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998.

Artículo 2°. *Funciones de las Cámaras de la Economía Solidaria.* Las Cámaras de la Economía Solidaria ejercerán las siguientes funciones:

1. Llevar el registro solidario y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, como se prevé en esta ley.
2. Servir de órgano consultivo y representativo de los intereses generales de la Economía Solidaria ante el Gobierno, ante las organizaciones solidarias y ante toda clase de autoridades.
3. Adelantar investigaciones económicas sobre aspectos o ramos específicos de la Economía Solidaria a nivel nacional y/o internacional y formular recomendaciones a los organismos estatales y semioficiales encargados de la ejecución de los planes respectivos.
4. Dar noticia en sus boletines u órganos de publicidad de las inscripciones hechas en el registro solidario y de toda modificación, cancelación o alteración que se haga de dichas inscripciones.
5. Prestar sus buenos oficios a las organizaciones solidarias para hacer arreglos entre acreedores y deudores, como amigables componedores.
6. Organizar exposiciones y conferencias, editar o imprimir estudios o informes relacionados con sus objetivos.
7. Dictar su reglamento interno, que deberá ser aprobado por el Superintendente de la Economía Solidaria.
8. Rendir en el mes de enero de cada año un informe o memoria al Superintendente de la Economía Solidaria acerca de las labores realizadas en el año anterior y su concepto sobre la situación económica de sus respectivas zonas, así como el detalle de sus ingresos y egresos, y
9. Las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno nacional dentro el desarrollo de

actividades propias de la naturaleza jurídica y objeto de las **Cámaras de la Economía Solidaria, dentro del marco fijado** por la ley.

Artículo 3°. Las Cámaras de la Economía Solidaria serán representadas por sus respectivos directores.

Artículo 4°. *Requisitos para ser Director.* Para ser director de una Cámara de la Economía Solidaria se requerirá ser ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos, no haber sido sancionado por ninguno de los delitos contra la propiedad, la fe pública, la economía nacional, la industria, giro de cheques sin provisión de fondos o contra cuenta cancelada y estar domiciliado en la respectiva circunscripción. Nadie podrá ejercer el cargo de director en más de una Cámara de la Economía Solidaria.

Artículo 5°. *Elección de directores.* Con excepción de los representantes del Gobierno, los directores de las cámaras serán elegidos directamente por las organizaciones solidarias inscritas en la respectiva cámara, de listas que se inscribirán en la alcaldía del lugar, aplicando el sistema del cuociente electoral.

Artículo 6°. *Período.* Con excepción de los miembros designados por el Gobierno nacional, los miembros de la Junta Directiva serán elegidos para un período institucional de cuatro (4) años con posibilidad de reelección inmediata por una sola vez.

Los miembros designados por el Gobierno nacional no tendrán período y serán designados y removidos en cualquier tiempo.

Las impugnaciones relativas a la forma como se hubiere preparado o efectuado la elección o el escrutinio serán conocidas y decididas por la Superintendencia de la Economía Solidaria o quien haga sus veces. Contra la decisión procede recurso de reposición.

Artículo 7°. *Funciones del Secretario.* Toda Cámara de la Economía Solidaria tendrá uno o más secretarios, cuyas funciones serán señaladas en el reglamento respectivo. El secretario autorizará con su firma todas las certificaciones que la cámara expida en ejercicio de sus funciones.

Artículo 8°. Las Cámaras de la Economía Solidaria estarán administradas y gobernadas por las organizaciones solidarias inscritas en el registro solidario que tengan la calidad de afiliadas.

Cada Cámara de la Economía Solidaria tendrá una Junta Directiva, que será el máximo órgano de la entidad.

El Gobierno nacional determinará la jurisdicción de cada Cámara, teniendo en cuenta la cobertura geográfica de los municipios que agrupare, dentro de la cual ejercerá sus funciones.

Artículo 9°. *Integración de las Juntas Directivas.* Las Juntas Directivas de las Cámaras de la Economía Solidaria estarán conformadas por los representantes



legales de las organizaciones solidarias afiliadas y por representantes designados por el Gobierno nacional. Los miembros serán principales y suplentes.

El Gobierno nacional estará representado en las juntas directivas de las Cámaras de la Economía Solidaria hasta en una tercera parte de cada junta.

El Gobierno nacional fijará el número de miembros que conformarán la Junta Directiva de cada cámara, incluidos los representantes del Gobierno, teniendo en cuenta el número de organizaciones solidarias afiliadas en cada una y la importancia de la Economía Solidaria en la correspondiente circunscripción.

La Junta Directiva estará compuesta por un número de seis (6) a doce (12) miembros, según lo determine el Gobierno nacional.

Artículo 10. *Quórum para deliberar y decidir.* La Junta Directiva sesionará, cuando menos, una vez por mes y existirá quórum para deliberar y decidir válidamente en la Junta Directiva con la mayoría absoluta de sus miembros. La designación y remoción del representante legal, así como la aprobación de las reformas estatutarias, deberán contar con el voto favorable de, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros.

Artículo 11. *Deberes especiales de la Junta Directiva.* Teniendo en cuenta la especial naturaleza y funciones de las Cámaras de la Economía Solidaria, sus directivos actuarán de buena fe, con lealtad, diligencia, confidencialidad y respeto.

La Junta Directiva, en el desarrollo de sus funciones, será responsable de la planeación, adopción de políticas, el control y la evaluación de gestión de la respectiva Cámara de la Economía Solidaria. Se abstendrá de coadministrar o intervenir en la gestión y en los asuntos particulares de su ordinaria administración, por fuera de sus competencias legales y estatutarias.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la forma de convocatoria y las reuniones de la Junta Directiva de las Cámaras de la Economía Solidaria.

Artículo 12. *Responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva.* Los miembros de la Junta Directiva responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa grave ocasionen a la respectiva cámara, salvo cuando se trate de miembros ausentes o disidentes. Si el miembro de Junta Directiva es una persona jurídica, la responsabilidad será de ella y de su representante legal.

Artículo 13. *Inhabilidades e incompatibilidades.* Los miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de la Economía Solidaria y los representantes legales de las personas jurídicas que integran las juntas directivas estarán sometidos a las inhabilidades e incompatibilidades aquí previstas, sin perjuicio de las inhabilidades especiales establecidas en la Ley 80 de 1993, Ley 734 de 2000, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y demás normas que las adicionen o modifiquen, respecto del cumplimiento de las

funciones públicas asignadas a las Cámaras de la Economía Solidaria.

No podrán ser miembros de las juntas directivas las personas naturales o jurídicas que se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Estar afiliado a una organización solidaria que sea miembro de la Junta Directiva de la Cámara de la Economía Solidaria.
2. Ser afiliado o administrador de una organización solidaria en la cual tenga participación cualquier funcionario de la Cámara de la Economía Solidaria.
3. Ser cónyuge, compañero o compañera permanente o tener parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o civil con cualquier otro miembro de la Junta Directiva.
4. Ser cónyuge, compañero o compañera permanente o tener parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o civil con cualquier funcionario de la Cámara.
5. Ejercer cargo público.
6. Haber ejercido cargo público durante el año calendario anterior al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la elección, dentro de la específica jurisdicción de la respectiva Cámara.
7. Haber pertenecido a órganos de decisión nacional o local, dentro de los partidos o asociaciones políticas legalmente reconocidos, durante el año calendario anterior al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la elección.
8. Haber aspirado a cargos de elección popular durante el año calendario anterior al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la elección, dentro de la jurisdicción de la respectiva Cámara.
9. Haber sido sancionado por faltas graves relativas al incumplimiento de los estatutos, normas éticas y de buen gobierno de cualquier Cámara de la Economía Solidaria, durante el período anterior.

Artículo 14. *Calidad de los miembros Junta Directiva.* Además de lo dispuesto en el artículo anterior, para ser miembros de la Junta Directiva se requiere haber ostentado ininterrumpidamente la calidad de afiliado durante los dos (2) últimos años calendario previo al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la respectiva elección.

Los miembros de la Junta Directiva deberán cumplir los requisitos establecidos para ser afiliados o para mantener esta condición.

Los miembros designados por el Gobierno nacional deberán cumplir con los requisitos para ser afiliados o tener título profesional con experiencia, al menos de cinco (5) años, en actividades propias

a la naturaleza y las funciones de las Cámaras de la Economía Solidaria.

Artículo 15. *Revocatoria de la elección de la Junta Directiva.* Cuando prospere la impugnación de la elección de Junta Directiva o cuando la Superintendencia de la Economía Solidaria ordene su remoción y la decisión afecte a la totalidad de los elegidos, los representantes del Gobierno Nacional deberán, en un plazo no superior a treinta (30) días calendario, designar los nuevos miembros, personas naturales o jurídicas, para completar su integración. Vencido este plazo sin que se hubieren efectuado las nuevas designaciones, le corresponderá a la Superintendencia de la Economía Solidaria efectuarlas. En los eventos antes señalados, los nuevos miembros deberán cumplir la totalidad de los requisitos exigidos para ser directivo de la Cámara de la Economía Solidaria. Estos actuarán hasta cuando se elija y poseione una nueva junta.

Las elecciones para la designación de nuevos miembros de Junta Directiva deberán realizarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que declaró próspera la impugnación de las elecciones.

Artículo 16. *Vacancia automática de la Junta Directiva.* La no asistencia a cinco (5) sesiones de Junta Directiva, en el período de un (1) año, con o sin justa causa, producirá automáticamente la vacancia del cargo de miembro de Junta Directiva. No se computará la inasistencia del principal cuando se trate de reuniones extraordinarias a las cuales asista su suplente. En el evento de la vacancia de un miembro de Junta Directiva principal, el suplente personal ocupará su lugar.

Adicionalmente, se producirá la vacancia automática del cargo de miembro de Junta Directiva cuando durante el período para el cual ha sido elegido se presente cualquier circunstancia que implique la pérdida de la calidad de afiliado o cuando sobrevenga una causal de inhabilidad prevista en la ley.

La falta absoluta de un miembro principal y suplente, elegido por los afiliados, producirá la vacante del renglón correspondiente, caso en el cual será reemplazado por el renglón siguiente en el orden consignado en la lista respectiva. En el evento de que la lista no cuente con renglones adicionales, la vacante la ocupará un principal y un suplente designados por la Junta Directiva de la lista de candidatos que, en la elección correspondiente, al establecer el cuociente electoral haya obtenido el mayor residuo siguiente. Si se tratare de única lista, la vacante la ocupará un principal y un suplente elegidos por la Junta Directiva.

En caso de que la vacancia definitiva de principal o suplente corresponda a un directivo designado por el Gobierno nacional, el Presidente de la Junta Directiva informará al Gobierno nacional dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha en que tenga conocimiento, a fin de que se inicien los trámites para su reemplazo en un término de un (1) mes.

Tratándose de la ausencia de uno de los miembros principales designados por el Gobierno nacional, el suplente lo reemplazará en sus faltas temporales y absolutas. En este último evento, el reemplazo será hasta tanto se realice una nueva designación por parte del Gobierno nacional.

Artículo 17. *Voto personal e indelegable en asambleas.* El voto en las asambleas de las Cámaras de la Economía Solidaria se dará a través de los representantes legales de las entidades solidarias.

Artículo 18. *Vigilancia y control del cumplimiento de funciones.* El cumplimiento de las funciones propias de las Cámaras de la Economía Solidaria estará sujeto a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Esta podrá imponer multas sucesivas hasta de diez salarios mínimos mensuales legales vigentes, o decretar la suspensión o cierre de la cámara renuente, según la gravedad de la infracción cometida.

## CAPÍTULO II

### Del registro solidario

Artículo 19. *Registro solidario, objeto, calidad.* El registro solidario tendrá por objeto llevar la matrícula de las organizaciones solidarias definidas en el párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad.

El registro solidario será público. Cualquier persona podrá examinar los libros y archivos en que fuere llevado, tomar anotaciones de sus asientos o actos y obtener copias de los mismos.

Artículo 20. *Competencia de las Cámaras de la Economía Solidaria para llevar el registro solidario. Competencias de la Superintendencia de la Economía Solidaria.* El registro solidario se llevará por las Cámaras de la Economía Solidaria, pero la Superintendencia de la Economía Solidaria determinará los libros necesarios para cumplir esa finalidad, la forma de hacer las inscripciones y dará las instrucciones que tiendan al perfeccionamiento de la institución.

Artículo 21. *Personas, actos y documentos que deben inscribirse en el registro solidario.* Deberán inscribirse en el registro solidario:

1. Las organizaciones solidarias definidas en el párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998.
2. La interdicción judicial pronunciada contra las organizaciones solidarias y las providencias judiciales y/o administrativas contra las organizaciones solidarias.
3. Todo acto en virtud del cual se confiera, modifique o revoque la administración parcial o general de las organizaciones solidarias
4. La creación de la organización solidaria, y los actos que modifiquen o afecten la propiedad de la misma o su administración.

5. Los libros de contabilidad, los de registro de afiliados, los de actas de asambleas y juntas directivas.
6. Los embargos y demandas civiles relacionados con derechos cuya mutación esté sujeta a registro solidario.
7. La constitución, adiciones o reformas estatutarias y la liquidación de las organizaciones solidarias, así como la designación de representantes legales y liquidadores, y su remoción. Las compañías vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria deberán cumplir, además de la formalidad del registro, con los requisitos previstos en las disposiciones legales que regulan dicha vigilancia, y
8. Los demás actos y documentos cuyo registro solidario ordene la ley.

Artículo 22. *Reglas para llevar el registro solidario.* El registro solidario se llevará con sujeción a las siguientes reglas, sin perjuicio de las especiales que establezcan la ley o decretos reglamentarios:

1. Los actos y documentos serán inscritos en las Cámaras de la Economía Solidaria con jurisdicción en el lugar donde fueren celebrados u otorgados; si hubieren de realizarse fuera de dicha jurisdicción, se inscribirán también en la cámara correspondiente al lugar de su ejecución o cumplimiento.
2. La matrícula de las organizaciones solidarias y las inscripciones no previstas en el ordinal anterior se harán en las Cámaras de la Economía Solidaria con jurisdicción en el domicilio de la persona interesada o afectada con ellos.
3. La inscripción se hará en libros separados, según la materia, en forma de extracto que dé razón de lo sustancial del acto, documento o hecho que se inscriba, salvo que la ley o los interesados exijan la inserción del texto completo, y
4. La inscripción podrá solicitarse en cualquier tiempo, si la ley no fija un término especial para ello; pero los actos y documentos sujetos a registro no producirán efectos respecto de terceros, sino a partir de la fecha de su inscripción.

Artículo 23. *Prueba de inscripción en el registro solidario.* Toda inscripción se probará con certificado expedido por la respectiva Cámara de la Economía Solidaria o mediante inspección judicial practicada en el registro solidario.

Artículo 24. *Plazo para solicitar la matrícula solidaria.* La solicitud de matrícula se formulará por el representante legal de la organización solidaria dentro del mes siguiente a la fecha de la escritura pública de constitución o documento de constitución y acompañará tales documentos.

Artículo 25. *Contenido de la solicitud de matrícula solidaria.* La petición de matrícula indicará el nombre de la organización solidaria, número de identificación tributaria, actividad u objeto solidario a que se dedique, domicilio y dirección, lugar o lugares donde desarrolle su objeto de manera permanente, su patrimonio líquido, detalle de los bienes inmuebles que posea, nombre del representante legal y sus facultades, y referencias de dos entidades de economía solidaria inscritas.

Artículo 26. *Renovación de la matrícula solidaria - término para solicitarla.* La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año. La entidad solidaria inscrita informará a la correspondiente Cámara de la Economía Solidaria la pérdida de su calidad de organización solidaria, lo mismo que cualquier cambio de domicilio y demás mutaciones referentes a su actividad solidaria, a fin de que se tome nota de ello en el registro correspondiente. Lo mismo se hará respecto a los demás actos y documentos sujetos a registro.

Artículo 27. *Extemporaneidad en la renovación de la matrícula solidaria.* La organización solidaria que incumpla con la obligación de renovar oportunamente su matrícula solidaria estará sujeta a las sanciones que para el efecto imponga el Gobierno, por la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias vigentes.

Las Cámaras de la Economía Solidaria deberán remitir, dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para la renovación de la matrícula solidaria, el listado de organizaciones solidarias que incumplieron el deber de renovar la matrícula.

Artículo 28. *Depuración de la matrícula.* Las Cámaras de la Economía Solidaria deberán depurar anualmente la base de datos de la matrícula así: Las organizaciones solidarias que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula solidaria, según sea el caso, en los últimos cinco (5) años, quedarán disueltas y en estado de liquidación. Cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de la Economía Solidaria o a la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos legalmente constituidos de terceros.

Parágrafo. Las Cámaras de la Economía Solidaria informarán, previamente, las condiciones previstas en el presente artículo a los interesados, mediante carta o comunicación remitida vía correo electrónico a la última dirección registrada, si la tuviere. Así mismo, publicarán al menos un (1) aviso anual dentro de los tres (3) primeros meses en un diario de circulación nacional en el que se informe a los inscritos del requerimiento para cumplir con la obligación y las consecuencias de no hacerlo.

### CAPÍTULO III

#### De los afiliados

Artículo 29. *Requisitos para ser afiliado.* Podrán ser afiliados a una Cámara de la Economía Solidaria las personas naturales o jurídicas que

1. Así lo soliciten.
2. Tengan como mínimo dos (2) años consecutivos de matriculados en cualquier Cámara de la Economía Solidaria.
3. Hayan ejercido durante este plazo la actividad de economía solidaria, y
4. Hayan cumplido en forma permanente sus obligaciones derivadas de la calidad de organización solidaria, incluida la renovación oportuna de la matrícula solidaria en cada período.

El afiliado para mantener su condición deberá continuar cumpliendo los anteriores requisitos.

Quien ostente la calidad de representante legal de las personas jurídicas deberá cumplir los mismos requisitos previstos para los afiliados, salvo el de ser organización solidaria.

Artículo 30. *Condiciones para ser afiliado.* Para ser afiliado o conservar esta calidad, las organizaciones solidarias deberán acreditar que no se encuentran incursas en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Haber sido sancionadas en procesos de responsabilidad disciplinaria con destitución o inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas de sus miembros de junta o representantes legales.
2. Que sus miembros de junta y representantes legales hayan sido condenados penalmente por delitos dolosos.
3. Haber sido condenadas en procesos de responsabilidad fiscal.
4. Que sus miembros de junta y representantes legales hayan sido excluidos o suspendidos de su actividad profesional.
5. Estar incluidas o sus miembros de junta y representantes legales en listas inhibitorias por lavado de activos o financiación del terrorismo y cualquier actividad ilícita.

Las Cámaras de la Economía Solidaria deberán abstenerse de afiliar o deberán cancelar la afiliación de la persona natural o jurídica cuando conozcan que no cumple o ha dejado de cumplir alguno de los requisitos establecidos en el presente artículo.

En caso de que el representante legal del afiliado no cumpla o deje de cumplir los requisitos, la Cámara de la Economía Solidaria lo requerirá para que subsane la causal, en un término no superior a dos (2) meses, so pena de proceder a la desafiliación.

Artículo 31. *Pérdida de la calidad de afiliado.* La calidad de afiliado se perderá por cualquiera de las siguientes causales:

1. Solicitud escrita del afiliado.
2. Por no pagar oportunamente la cuota de afiliación o su renovación.
3. Por la pérdida de la calidad de organización solidaria.

4. Por incumplimiento de cualquiera de los requisitos y deberes establecidos para conservar la calidad de afiliado.
5. Por encontrarse en proceso de liquidación.
6. Por cambio de domicilio principal a otra jurisdicción.
7. Por orden de autoridad competente.

La desafiliación no conlleva la cancelación de la matrícula solidaria ni la devolución de la cuota de afiliación.

Artículo 32. *Derechos de los afiliados.* Los afiliados a las Cámaras de la Economía Solidaria tendrán derecho a

1. Elegir y ser elegidos miembros de la Junta Directiva de la Cámara de la Economía Solidaria, bajo las condiciones y los requisitos que determinen la ley y las normas reglamentarias.
2. Dar como referencia a la correspondiente Cámara de la Economía Solidaria.
3. Acceder gratuitamente a las publicaciones que determine la Cámara de la Economía Solidaria.
4. Obtener gratuitamente las certificaciones derivadas de su registro solidario, sin exceder del monto de su cuota de afiliación.

Artículo 33. *Deberes de los afiliados.* Los afiliados a las Cámaras de la Economía Solidaria deberán

1. Cumplir con el reglamento interno aprobado por la Cámara de la Economía Solidaria.
2. Pagar oportunamente la cuota de afiliación o su renovación.
3. Actuar de conformidad con la moral y las buenas costumbres.
4. Denunciar cualquier hecho que afecte a la Cámara de la Economía Solidaria o que atente contra sus procesos electorales.

Artículo 34. *Solicitud y trámite de afiliación.* Las organizaciones solidarias podrán solicitar a la Cámara de la Economía Solidaria su afiliación, declarando que cumplen con la totalidad de los requisitos señalados en la ley y las demás normas correspondientes. El comité de afiliación aceptará o rechazará la solicitud de afiliación, previa verificación del cumplimiento de los requisitos.

La Cámara de la Economía Solidaria deberá, dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud, verificar el cumplimiento de los requisitos para ser afiliado, de conformidad con el procedimiento establecido en el respectivo reglamento de afiliados. Vencido el término anterior, sin que la Cámara de la Economía Solidaria hubiere resuelto la solicitud de afiliación, esta se entenderá aprobada. Lo anterior, sin perjuicio de la impugnación que oportunamente presente cualquier tercero con interés legítimo concreto o del ejercicio de las funciones de desafiliación atribuidas a la respectiva Cámara de la Economía Solidaria.

Artículo 35. *Comité de afiliación.* El comité de afiliación de las Cámaras de la Economía Solidaria estará integrado por el presidente ejecutivo o su delegado y, como mínimo, dos (2) funcionarios del nivel directivo.

El comité de afiliación tendrá las siguientes funciones:

1. Decidir las solicitudes de afiliación.
2. Determinar el censo electoral y disponer su actualización y depuración cuando a ello hubiere lugar.
3. Desafiliar a quienes incurran en cualquier causal de desafiliación.
4. Cumplir o ejecutar las instrucciones, órdenes o decisiones de la Superintendencia de la Economía Solidaria relacionadas con las funciones otorgadas al comité en los numerales anteriores.

Artículo 36. *Impugnación de la decisión de afiliación o desafiliación.* Contra la decisión que resuelva la solicitud de afiliación o desafiliación procede impugnación ante la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La impugnación deberá presentarse ante la Superintendencia de la Economía Solidaria dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión correspondiente.

La decisión de afiliación solo podrá ser impugnada por quien acredite un interés legítimo concreto. La decisión de desafiliación solo podrá ser impugnada por el desafiliado. La impugnación se tramitará en el efecto devolutivo y en única instancia. La Superintendencia deberá resolver dentro del término establecido en el artículo 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para decidir los recursos, so pena de que se produzca el efecto allí previsto. Contra la decisión de la Superintendencia no procede recurso alguno.

Artículo 37. *Vigencia y renovación de la afiliación.* La afiliación se deberá renovar anualmente dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, y el pago de la cuota de afiliación quedará establecido en el reglamento de afiliados de cada Cámara de la Economía Solidaria. El reglamento no podrá establecer plazos superiores al treinta y uno (31) de diciembre del correspondiente año para el pago de la totalidad de la cuota de afiliación.

A falta de estipulación en el reglamento, el pago total de la cuota de afiliación deberá hacerse dentro de los tres (3) primeros meses de cada año en el momento de la renovación de la afiliación.

Artículo 38. *Traslado de la afiliación.* La organización solidaria que cambie su domicilio principal a otra jurisdicción podrá solicitar su afiliación a la Cámara de la Economía Solidaria de la jurisdicción de su nuevo domicilio, caso en el cual conservará su antigüedad, los derechos y obligaciones que le otorga esta calidad. La solicitud

deberá presentarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la inscripción del cambio de domicilio.

El comité de afiliación de la correspondiente Cámara de la Economía Solidaria verificará el cumplimiento de los requisitos. Aceptado el traslado de la afiliación, deberá el solicitante pagar la cuota de afiliación a la que hubiera lugar.

Artículo 39. *Incentivos para la afiliación.* Las Cámaras de la Economía Solidaria, para estimular la afiliación y la participación de las organizaciones solidarias, podrán establecer un tratamiento preferencial en los programas y servicios que ellas desarrollen.

Artículo 40. *Cuota de afiliación.* Corresponde a las juntas directivas de las Cámaras de la Economía Solidaria establecer, modificar o ajustar las cuotas de afiliación.

Artículo 41. *Elecciones.* Las elecciones para integrar las juntas directivas de las Cámaras de la Economía Solidaria se llevarán a cabo en las respectivas sedes, físicas o virtuales, o en los lugares de su jurisdicción, habilitados para tal efecto por la correspondiente Cámara de la Economía Solidaria.

El voto en las elecciones de Junta directiva en las Cámaras de la Economía Solidaria será personal e indelegable y se realizará a través de sus representantes legales.

El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento, las responsabilidades, la vigilancia y demás formalidades de las elecciones.

Las impugnaciones contra las elecciones serán tramitadas y resueltas por la Superintendencia de la Economía Solidaria en única instancia, quien ordenará los correctivos pertinentes. Contra estas decisiones no procede recurso alguno.

Artículo 42. *Derecho a elegir y ser elegido.* Para elegir y ser elegido miembro de Junta Directiva se requiere haber ostentado ininterrumpidamente la calidad de afiliado durante los dos (2) últimos años calendario previos al 31 de marzo del año correspondiente a la respectiva elección y que a la fecha de la elección conserven esta calidad.

Las organizaciones solidarias que tengan sucursales matriculadas fuera de su domicilio principal podrán elegir y ser elegidas para integrar la Junta Directiva de la Cámara de la Economía Solidaria de la jurisdicción en que estas se encuentren matriculadas, cumpliendo los requisitos antes señalados.

Artículo 43. *Inscripción de listas de candidatos.* La inscripción de candidatos a miembros de Junta Directiva deberá efectuarse por listas con fórmula de miembro principal y suplente.

Ningún candidato podrá aparecer inscrito más de una vez, ni como principal o suplente, so pena del rechazo de su inscripción.

Las listas de candidatos a miembros de Junta Directiva deberán inscribirse ante la Secretaría General o la Oficina Jurídica de la respectiva Cámara

de la Economía Solidaria, durante la segunda quincena del mes de octubre del mismo año de la elección. La inscripción no requerirá presentación personal de los candidatos.

En el momento de la inscripción de listas, se deberá acompañar de escrito en el cual cada candidato acepta su postulación como principal o suplente, señalando bajo la gravedad del juramento que cumple todos los requisitos exigidos y los demás establecidos en las normas correspondientes, indicando la condición en la que presentan su candidatura como persona natural o a nombre de una persona jurídica.

#### CAPÍTULO IV

##### Disposiciones varias

Artículo 44. *Trámite de registro de constitución de organizaciones solidarias.* El registro de las escrituras o documento de constitución de organización solidaria, de sus adiciones y reformas se hará de la siguiente manera:

1. Copia auténtica del documento se archivará en la Cámara de la Economía Solidaria del domicilio principal.
2. En un libro especial se levantará acta en que constará la entrega de la copia a que se refiere el ordinal anterior, con especificación del nombre, clase, domicilio de la organización solidaria, número de la escritura o acta, la fecha y notaría de su otorgamiento si fuere el caso, y
3. El mismo procedimiento se adoptará para el registro de las actas en que conste la designación de los representantes legales, liquidadores y sus suplentes.

Artículo 45. *Abstención de matricular organizaciones solidarias con nombres ya inscritos.* Las Cámaras de la Economía Solidaria se abstendrán de matricular a una organización solidaria con el mismo nombre de otra ya inscrito, mientras este no sea cancelado por orden de autoridad competente o a solicitud de quien haya obtenido la matrícula.

Artículo 46. *Documentos que pueden exigir las cámaras al solicitarse la matrícula solidaria.* Las cámaras podrán exigir a la organización solidaria que solicite su matrícula que acredite sumariamente los datos indicados en la solicitud con actas, certificados de bancos, balances autorizados por contadores públicos, certificados de otras Cámaras de la Economía Solidaria o con cualquier otro medio fehaciente.

Artículo 47. *Sanciones por ejercicio de actividad solidaria sin registro solidario.* La entidad que ejerza actividad solidaria sin estar inscrita en el registro solidario incurrirá en multa hasta de cien salarios mínimos mensuales legales vigentes, que impondrá la superintendencia de la economía solidaria, sin perjuicio de las demás sanciones legales.

Artículo 48. *Sanciones por falsedad en la solicitud del registro solidario.* La falsedad en los

datos que se suministren al registro solidario será sancionada conforme al Código Penal. La respectiva Cámara de la Economía Solidaria estará obligada a formular denuncia ante la autoridad competente.

Artículo 49. *Procedimiento para el registro de libros.* El registro de los libros se hará en la siguiente forma:

1. En el libro se firmará por el secretario de la Cámara de la Economía Solidaria una constancia de haber sido registrado, con indicación de fecha y folio del correspondiente registro, de la persona a quien pertenezca, del uso a que se destina y del número de sus hojas útiles, las que serán rubricadas por dicho funcionario, y
2. En un libro destinado a tal fin se hará constar, bajo la firma del secretario, el hecho del registro y de los datos mencionados en el ordinal anterior.

Artículo 50. *Registro de documentos no auténticos ni reconocidos.* Todo documento sujeto a registro, no auténtico por su misma naturaleza ni reconocido por las partes, deberá ser presentado personalmente por sus otorgantes al secretario de la respectiva cámara.

Artículo 51. *Requisitos para el registro de providencias judiciales y administrativas.* Las providencias judiciales y administrativas que deban registrarse se presentarán en copia autenticada para ser archivadas en el expediente respectivo. De la entrega de dichas copias se levantará acta en un libro especial, en la que constará el cargo del funcionario que dictó la providencia, el objeto, clase y fecha de la misma.

Artículo 52. *Inscripción de documentos destinados a ser devueltos al interesado.* Los documentos sujetos a registro y destinados a ser devueltos al interesado se inscribirán mediante copia de su texto en los libros respectivos o de fotocopias o de cualquier otro método que asegure de manera legible su conservación y reproducción.

Artículo 53. *Apertura de expedientes individuales y conservación de archivos del registro solidario.* A cada organización solidaria matriculada se le abrirá un expediente en el cual se archivarán, por orden cronológico de presentación, las copias de los documentos que se registren.

Los archivos del registro solidario podrán conservarse por cualquier medio técnico adecuado que garantice su reproducción exacta, siempre que el presidente y el secretario de la respectiva cámara certifiquen sobre la exactitud de dicha reproducción.

Artículo 54. *Procedimiento en caso de pérdida o destrucción de documentos registrados. Valor probatorio.* En caso de pérdida o de destrucción de un documento registrado podrá suplirse con un certificado de la Cámara de la Economía Solidaria en donde hubiere sido inscrito, en el que se insertará el texto que se conserve. El documento así suplido tendrá el mismo valor probatorio del original en

cuanto a las estipulaciones o hechos que consten en el certificado.

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los libros registrados.

Artículo 55. *Emolumentos por inscripción o certificación.* Cada inscripción o certificación causará los emolumentos que fije la legislación vigente.

Artículo 56. *Control y vigilancia de recaudos.* La Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las Cámaras de la Economía Solidaria, conforme al presupuesto de las mismas, previamente aprobado por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Artículo 57. *Incompatibilidades de empleados.* Los profesionales que perciban remuneración como empleados permanentes con contrato de trabajo con las Cámaras de la Economía Solidaria quedarán inhabilitados para ejercer su profesión en asuntos particulares mientras permanezcan en sus cargos, so pena de destitución por mala conducta.

Artículo 58. *Requisitos para los gastos.* Los gastos de cada cámara se pagarán con cargo a su respectivo presupuesto, debidamente aprobado por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Artículo 59. *Censo electoral.* El censo electoral estará integrado por la totalidad de los afiliados con derecho a elegir y ser elegidos que hayan renovado su afiliación al treinta y uno (31) de marzo del año de las elecciones y se encuentren a paz y salvo, de acuerdo con la forma de pago establecida en el reglamento de afiliados de la respectiva cámara.

Artículo 60. *Depuración del censo electoral.* En cualquier momento, la Cámara de la Economía Solidaria efectuará la revisión de la base datos de afiliados, con el fin de verificar que cumplen con los requisitos exigidos, de acuerdo con el procedimiento que disponga el reglamento de afiliados. En el evento de que algún afiliado se encuentre en cualquier causal que justifique la pérdida de esta condición, el comité procederá a su desafiliación.

En los casos de depuración, contra la decisión de desafiliación procede solicitud de revisión ante la Cámara de la Economía Solidaria correspondiente, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la comunicación de la misma. La decisión de la Cámara de la Economía Solidaria podrá ser impugnada ante la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de esta ley.

Sin perjuicio de lo previsto en el inciso primero de este artículo, en el año de las elecciones y a más tardar al último día hábil del mes de octubre, la Cámara de la Economía Solidaria deberá efectuar, de ser necesaria, una revisión del censo electoral. La revisión podrá hacerse con visitas, solicitud de explicaciones, requerimiento de información y cualquier otro mecanismo efectivo que se considere pertinente para verificar y ratificar la base electoral

y desafiliar a quienes hayan dejado de cumplir los requisitos, según fuere el caso.

Una vez revisada la base de afiliados, la Cámara de la Economía Solidaria publicará el censo electoral definitivo en su página web o en cualquier otro medio masivo de comunicación.

En condiciones excepcionales, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá postergar la realización de las elecciones de cualquier Cámara de la Economía Solidaria y ordenar la actualización y depuración del censo electoral.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, de oficio o a solicitud de interesado, podrá decretar como medida cautelar de carácter electoral la suspensión de los derechos políticos de los afiliados cuando se advierta la existencia de pagos masivos de renovaciones de matrículas de economía solidarias y/o cuotas de afiliación, sin necesidad de postergar las elecciones. En cualquier momento, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá anular total o parcialmente las elecciones cuando estas se hubieren llevado a cabo con el sufragio de organizaciones solidarias involucrados en los pagos masivos mencionados anteriormente.

De acuerdo con lo anterior, las Cámaras de la Economía Solidaria estarán obligadas a informar a la Superintendencia de la Economía Solidaria cuando adviertan la existencia de pagos masivos con fines electorales.

Artículo 61. *Ingresos ordinarios de las cámaras.* Cada cámara tendrá los siguientes ingresos ordinarios:

1. El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados.
2. Las cuotas anuales que el reglamento señale para las organizaciones solidarias afiliadas e inscritas, y
3. Los que produzcan sus propios bienes y servicios.

Artículo 62. *Apelaciones de actos de las cámaras.* La Superintendencia de la Economía Solidaria conocerá de las apelaciones interpuestas contra los actos de las Cámaras de la Economía Solidaria. Surtido dicho recurso, quedará agotada la vía gubernativa.

Artículo 63. *Afiliaciones a entidades internacionales.* Cada Cámara de la Economía Solidaria podrá afiliarse a entidades internacionales similares con autorización del Gobierno nacional.

Artículo 64. *Confederación de cámaras. Funciones.* Las Cámaras de la Economía Solidaria podrán confederarse siempre que se reúnan en forma de confederación no menos del cincuenta por ciento de las cámaras del país.

Las confederaciones de Cámaras de la Economía Solidaria servirán de órgano consultivo de las confederadas en cuanto se refiera a sus funciones y atribuciones, con el fin de unificar el ejercicio de las mismas y propender al mejoramiento de las cámaras

en cuanto a tecnificación, eficacia y agilidad en la prestación de sus servicios. Como tales, convocarán a reuniones o congresos de las cámaras confederadas, cuando lo estimen conveniente, para acordar programas de acción y adoptar conclusiones sobre organización y funcionamiento de las cámaras del país.

Artículo 65. *Registro de inscripción. Copias para el DANE.* De todo registro o inscripción que se efectúe en relación con el registro solidario, se enviará un duplicado al Servicio Nacional de Inscripción del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en la forma y condiciones que lo determine el Gobierno nacional.

Artículo 66. *Régimen de transición. Valor y efectos del registro.* Los actos y documentos registrados conforme a la legislación vigente al entrar a regir este Código conservarán el valor que tengan de acuerdo con la ley; pero en cuanto a los efectos que esta atribuya al registro o a la omisión del mismo, se aplicarán las disposiciones de esta ley.

El traslado del registro, actualmente en cabeza de las Cámaras de Comercio, se realizará como el Gobierno lo reglamente.

Artículo 67. *Transitorio.* Las Cámaras de la Economía Solidaria deberán constituir sus estatutos a lo dispuesto en esta ley en un plazo máximo de seis (6) meses y la primera elección de miembros de Cámaras de la economía solidaria, para que se funden, se hará libremente por las organizaciones solidarias de la respectiva jurisdicción. Las elecciones posteriores se harán por las organizaciones solidarias afiliadas a la Cámara de Economía Solidaria de la respectiva jurisdicción.

Para las primeras elecciones de Cámaras de la Economía Solidaria Comercio serán convocadas por el señor Superintendente de la Economía Solidaria, quien podrá delegarlo en la primera autoridad política del lugar en donde vaya a funcionar la Cámara. El Gobierno reglamentará lo referente a preparativos y dirección de las elecciones en la forma que

estime conveniente y resolverá, en única instancia, todos los conflictos que surjan con motivos de las mismas. Asimismo, mediante acto administrativo podrá regular lo pertinente a que se logre el registro solidario en su etapa inicial.

Artículo 68. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley regirá a partir del momento de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias, especialmente el artículo 166 del Decreto número 019 de 2012 en lo que trata sobre el Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998.

De los honorables Congresistas,

**CONTENIDO**

Gaceta número 195 - Viernes, 27 de abril de 2018  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**PROYECTOS DE LEY** **Págs.**

Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara de Representantes, por medio de la cual se transforma la Escuela Penitenciaria Nacional (EPN) en Institución de Educación Superior (IES) y se modifica el inciso primero del artículo 137 de la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la educación superior) y se dictan otras disposiciones. .... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y texto sometido a consideración al proyecto de ley número 173 de 2017 Cámara, por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones..... 10