



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 701

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es autorizar al Gobierno nacional para crear las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias, como establecimientos de reclusión, fortalecer la resocialización, reducir la reincidencia criminal, el hacinamiento carcelario y el costo de sostenimiento por recluso en el establecimiento penitenciario.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley aplican a todas las entidades estatales, sociedades de economía mixta y servidores públicos que tengan relación directa con los establecimientos de reclusión y personas naturales o jurídicas de carácter privado que puedan ejercer sus funciones en establecimientos de reclusión.

Artículo 3°. Principios. Los principios de la presente ley se regirán por la Constitución, la ley y los Tratados y Convenciones Internacionales suscritos por Colombia. Tendrá como principios fundamentales la reinserción social y la dignidad humana, con el fin de fortalecer y mejorar las condiciones penitenciarias de los condenados.

CAPÍTULO II

Fábricas penitenciarias y penitenciarías agropecuarias

Artículo 4°. Fábricas penitenciarias. Se entiende como Fábrica Penitenciaria el espacio penitenciario

que comprende la planta física del respectivo centro de reclusión y terrenos circundantes demarcados, que actuará como organización o industria, dedicada a actividades económicas o comerciales, para satisfacer las necesidades de bienes o servicios de los demandantes, producirán y prestarán sus servicios en ellas quienes estén cumpliendo las penas de los delitos descritos en la presente ley.

Para este tipo de establecimientos podrán ser destinados los bienes inmuebles urbanos o rurales que les hayan extinguido su derecho dominio o terrenos baldíos o los bienes inmuebles adquiridos o construidos mediante las alianzas público-privadas.

Para asegurar la continuidad de la estructura productivo-comercial, previa aprobación del Inpec, Uspec y el Ministerio de Justicia y del Derecho, se implementarán las alianzas público-privadas para crearlas, organizarlas y administrarlas.

Artículo 5°. Penitenciaría Agropecuaria. Se entiende como Penitenciaría Agropecuaria el espacio penitenciario que comprende la planta física del respectivo centro de reclusión y terrenos circundantes demarcados, que actuará como organización o industria, dedicada a actividades agropecuarias, para satisfacer las necesidades de bienes o servicios de los demandantes, producirán y prestarán sus servicios en ellas quienes estén cumpliendo las penas de los delitos descritos en la presente ley.

Para este tipo de establecimientos podrán ser destinados los bienes inmuebles urbanos o rurales que les hayan extinguido su derecho dominio o terrenos baldíos o los bienes inmuebles adquiridos o construidos mediante las alianzas público-privadas.

Para asegurar la continuidad de la estructura productivo-comercial, previa aprobación del Inpec y el Ministerio de Justicia y del Derecho, se

implementarán las alianzas público-privadas para crearlas, organizarlas y administrarlas.

Artículo 6°. Condenados excluidos de establecimientos de reclusión Fábrica Penitenciaria y Penitenciarías Agrícolas. Serán excluidas de las fábricas penitenciarias y las Penitenciarías Agrícolas aquellas personas condenadas por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos contra menores de 18 años de edad y los delitos señalados en el artículo 68A del Código Penal.

Parágrafo 1°. Quién incumpliera los reglamentos o normas sobre establecimientos de reclusión nacionales, o incurra en faltas o mal comportamiento en las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias, perderá los derechos que esta ley otorga y el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. Para los delitos con penas privativas de la libertad más gravosas, podrán acceder a estos establecimientos carcelarios los condenados que se encuentren en la fase de mínima seguridad o periodo abierto del sistema de tratamiento progresivo penitenciario.

Artículo 7°. Las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias contarán con grupos de profesionales interdisciplinarios para capacitar o ayudar a los internos y velarán por su continuidad en el programa y valorarán su desempeño personal y laboral.

Artículo 8°. Se autoriza al Gobierno nacional a realizar Alianzas Público-Privadas (APP) como un instrumento de vinculación de capital privado para financiar la infraestructura necesaria para la creación, organización y administración de los servicios relacionados con las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias, salvo las funciones de seguridad, custodia y vigilancia en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

La asunción de gastos de las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias de que trata la presente ley estará a cargo del Estado colombiano, el Inpec, Uspec o quien haga sus veces, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el privado, en proporciones que para tal efecto el Gobierno colombiano determine.

Artículo 9°. Se autoriza al Gobierno nacional para incentivar a las personas jurídicas o naturales de derecho privado a participar en las actividades comerciales de las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias mediante exenciones y beneficios tributarios en el impuesto a la renta y el IVA. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 10. El 10% de las ganancias adquiridas por las fábricas penitenciarias y Penitenciarías Agropecuarias de que trata la presente ley serán destinadas al fortalecimiento de los programas de violencia sexual, trabajo infantil, alta permanencia en la calle y Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), que hacen parte de los programas Especializados de

los procesos Administrativo de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Artículo 11. Remuneración. La remuneración percibida por las personas privadas de la libertad en razón a los convenios de resocialización y trabajo penitenciario, no constituye salario y no tiene los efectos prestacionales derivados del mismo. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Inpec y el Uspec determinará anualmente el monto mínimo de la remuneración que se pagará a las personas privadas de la libertad por el trabajo penitenciario. Esta deberá ser actualizada anualmente con base en el incremento del Índice de Precios al Consumidor y asegurando que el trabajo de las personas privadas de la libertad sea remunerado de manera equitativa.

Artículo 12. Riesgos Laborales. En el marco de las alianzas público-privadas, el Uspec deberá garantizar que dentro del convenio mismo se incluyan las obligaciones para la cancelación de las sumas que correspondan a la afiliación respectiva.

Artículo 13. Servicio de Salud. En el marco de las alianzas público-privadas, el Uspec deberá garantizar que dentro del convenio mismo se incluyan las obligaciones para la cancelación de las sumas que correspondan a la afiliación respectiva. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 14. Prohibición del trabajo forzado. Se prohíbe el trabajo forzado en todas sus modalidades. Las personas privadas de la libertad deberán ejecutar sus actividades laborales en condiciones dignas. Está proscrita cualquier forma de explotación de las personas privadas de la libertad.

Artículo 15. Jornada Laboral. La jornada laboral para las personas privadas de la libertad no podrá, bajo ninguna circunstancia, superar las ocho (8) horas diarias y las cuarenta y ocho (48) horas semanales.

Se podrán establecer turnos especiales, cuando sea necesario y en ningún caso superarán las cuarenta y ocho (48) horas semanales.

Artículo 16. Supervisión de las condiciones de trabajo. El Ministerio del Trabajo realizará visitas periódicas a las Fábricas Penitenciarias y Penitenciarías Agropecuarias, con el fin de determinar el cumplimiento de las normas en seguridad industrial y salud en el trabajo en las áreas destinadas al trabajo penitenciario.

Artículo 17. La distribución del apoyo de sostenimiento o reconocimiento del recluso se distribuirá de la siguiente manera, en orden de prioridad:

1. El resarcimiento a la víctima, cuando esta no haya sido reparada en su totalidad.
2. Ahorro programado para cuando cumpla la pena.
3. Libre destinación.

El Gobierno nacional reglamentará la materia para su implementación.

Parágrafo. En aquellos casos en que el condenado termine el pago del resarcimiento a la víctima, el 60% del apoyo de sostenimiento se destinará al ahorro programado para cuando cumpla la pena, y el 40% será de libre destinación.

Artículo 18. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, ejercerá el control, inspección y vigilancia sobre las Fábricas Penitenciarias y las Penitenciarías Agropecuarias; el Gobierno nacional reglamentará su ejercicio.

CAPÍTULO III

Redención y beneficios administrativos de la pena

Artículo 19. Modifíquese al artículo 82 de la Ley 65 de 1993”, el cual quedará así:

Artículo 82. Redención de la pena por trabajo. El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad.

A los detenidos y a los condenados se les abonará un (1) día de reclusión por dos (2) días de trabajo, salvo los condenados por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de 18 años de edad y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014 por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, a quienes se les abonará un (1) día de reclusión por tres (3) días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad constatará en cualquier momento, el trabajo, la educación y la enseñanza que se estén llevando a cabo en los centros de reclusión de su jurisdicción y lo pondrá en conocimiento del director respectivo.

Artículo 20. Modifíquese al artículo 60 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 60. Redención de pena por estudio. El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de la libertad. Se les abonará un (1) día de reclusión por (2) dos días de estudio, salvo para los condenados por los delitos de feminicidio; feminicidio agravado; delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de 18 años de edad y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014 por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, a quienes se les abonará un (1) día de reclusión por tres (3) días de estudio.

Se computará como un día de estudio la dedicación a esta actividad durante seis horas, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio.

Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate

de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida.

Artículo 21. Modifíquese al artículo 90 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así

Artículo 90. Sociedad de economía mixta “renacimiento” y alianzas público-privadas. Autorízase al Gobierno nacional para constituir una sociedad de economía mixta que adoptará la denominación “Renacimiento” e implementará alianzas público-privadas entre el Inpec y particulares, cuyo objeto será la producción y comercialización de bienes y servicios fabricados en los centros de reclusión.

Artículo 22. Modifíquese al artículo 61 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así

Artículo 61. Redención de la pena por enseñanza. El condenado que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior y acredite las calidades necesarias, conforme al reglamento, tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un (1) día de estudio, salvo para los condenados por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de 18 años de edad y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014 por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, quienes tendrán derecho a que cada diez (10) horas de enseñanza no consecutivas, en días diferentes, se le computen como un día de estudio.

El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de la Ley 65 de 1993.

Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida.

Artículo 23. Modifíquese al artículo 147 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 147. Permiso hasta de setenta y dos horas. La Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos con la regularidad que se establecerá al respecto, hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos:

1. Estar en la fase de mediana seguridad.
2. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta.
3. No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial.
4. No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria.
5. *(Numeral 5 modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 25 de junio de 1999)* Haber

descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, tratándose de condenados por los delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.

6. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina.
7. La persona condenada y privada de la libertad por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, delitos de homicidio o contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de 18 años de edad y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, no les aplicará este beneficio.
8. No ser reincidente o no tener más procesos penales en su contra por las mismas conductas punibles por las que fue condenado.

Quien observare mala conducta durante uno de esos permisos o retardare su presentación al establecimiento sin justificación, se hará acreedor a la suspensión de dichos permisos hasta por seis meses; pero si reincide, cometiere un delito o una contravención especial de policía, se le cancelarán definitivamente los permisos de este género.

Parágrafo. El Juez de Ejecución de Penas deberá analizar de fondo los antecedentes penales del condenado y emitir concepto previo favorable sobre los anteriores requisitos y determinar su peligrosidad a efectos de conceder el permiso.

Artículo 24. Modifíquese al artículo 3° de la Ley 415 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Permiso de salida.* El Director Regional del Inpec podrá conceder permisos de salida sin vigilancia durante quince (15) días continuos y sin que exceda de sesenta (60) días al año, al condenado, que le sea negado el beneficio de libertad condicional, previo concepto positivo emitido por el Juez de Ejecución de Penas, siempre que estén dados los siguientes requisitos:

1. Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces.
2. Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena.
3. No tener orden de captura vigente. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que le asista al funcionario judicial, se entenderá que el condenado carece de órdenes de captura, únicamente para efectos de este beneficio, si transcurridos 30 días de haberse radicado la solicitud de información ante las autoridades competentes, no se ha obtenido su respuesta.

4. No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia.
5. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión.
7. La persona condenada y privada de la libertad por los delitos de feminicidio, feminicidio agravado, homicidio o delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de 18 años de edad y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, no les aplicará este beneficio.
8. No ser reincidente o no tener más procesos penales en su contra por las mismas conductas punibles por las que fue condenado.

El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurre en otro delito o contravención especial de Policía.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga a la Ley 105 de 1992 y demás disposiciones que le sean contrarias.

ARTICULO 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga a la Ley 105 de 1992 y demás disposiciones que le sean contrarias.

MARGARITA MARIA RESTREPO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

Bogotá, D. C., julio 31 de 2019

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Presente

Referencia: Proyecto de ley, por la cual se dictan normas para fortalecer la resocialización de los reclusos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El proyecto busca crear las fábricas penitenciarias y penitenciarias agropecuarias para condenados por delitos de menor peligrosidad, mediante la implementación de alianzas público-privadas, proporcionando condiciones favorables para la futura reinserción social del interno en las mejores condiciones posibles y con el debido respeto de las víctimas. Así mismo, se busca que los requisitos para las rebajas de la pena por vía de redención

sean más rígidos para los delitos con las penas más graves en la sociedad y que dentro de los requisitos para conceder los beneficios administrativos como: Permisos de 72 horas y salida de 15 a 60 días se observe la naturaleza del hecho punible cometido, los antecedentes penales del condenado privado de la libertad para determinar si es reincidente.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Los artículos 1° y 2° de la Constitución Nacional, así como 3° y 4° del Estatuto Represor, los preceptos normativos del Código Penitenciario y Carcelario, determinan que el fin primordial de la pena es la resocialización del condenado (artículo 9° Ley 65 de 1993), de lo que se sigue que el fin del tratamiento penitenciario consista en la resocialización del interno (artículo 142 Ley 65 de 1993), objetivo para el cual se tienen como herramientas la evaluación de la personalidad y el proceso disciplinario del interno a través de una serie de actividades como el trabajo, el estudio, la enseñanza, la recreación (artículo 10 Ley 65 de 1993) y como plan metodológico un sistema progresivo de fases que va determinando la intensidad del tratamiento penitenciario, o, lo que es lo mismo, el calibre de la injerencia en la libertad del individuo condenado (artículo 12 Ley 65 de 1993).

La resocialización en el ordenamiento jurídico colombiano está cimentada en la propia Constitución Política, que introduce una serie de elementos indiscutibles que tienen que ser observados en cualquier proceso de resocialización. Esto es: la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, en su artículo 12, la prohibición de penas o medidas de seguridad imprescriptibles en su artículo 28, el debido proceso en el en su artículo 29 y el respeto de la dignidad humana en su artículo 1°. Por otra parte, la legislación penitenciaria, precisamente el artículo 9° de la Ley 65 de 1993, establece que la pena tiene una función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Así mismo, el artículo 10 de la misma disposición afirma que la resocialización es la finalidad del tratamiento penitenciario mediante el examen de la personalidad del reo, a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario. En relación con la finalidad del tratamiento penitenciario, Feijoo (2014) comenta que la resocialización conlleva el otorgamiento de una especial relevancia a la idea de que la ejecución penal debe estar basada en el tratamiento; es por ello que la imposición de la pena privativa de libertad, no aparece como un mal, pues el tratamiento se convierte en un bien o en una mejora para el delincuente y para la sociedad. (p. 152).

Recapitulando, también se encuentra ampliamente respaldada esta posición, mediante acuerdos internacionales que insisten en la resocialización como función primordial de las sanciones penales,

entre ellos, se destaca el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1996, el cual expresa en su artículo 11 que el “régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y readaptación social de los penados”. De igual forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (aprobada mediante la Ley 16 de 1972) señala en su artículo 5° que las “penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y readaptación social de los condenados”, destacando, además, en el artículo 27 de la misma Convención que el derecho a la integridad personal, regulado por su artículo 5°, no puede suspenderse, ni siquiera en caso de guerra, peligro público u otra emergencia. Es importante destacar que las mencionadas disposiciones integran el Bloque de Constitucionalidad colombiano por remisión del inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política, y, por lo tanto, cuentan con un carácter superior o suprallegal.

La Ley 65 de 1993 y particularmente en lo referente al tratamiento penitenciario no ha sufrido cambios ante los movimientos sociales que han determinado nuevos comportamiento de la comunidad, el tratamiento se viene aplicando bajo los mismos parámetros que fueron establecidos en la Ley 65 de 1993 complementada por las Leyes 415 de 1997 y 504 de 1999, la Ley 750 de 2002, que consagran la prisión domiciliaria y el trabajo comunitario para la “mujer”, el Decreto 2636 de 2004 que subrogó el artículo 298 de la Ley 65 de 1993, estableciendo la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; mecanismo regulado en la Ley 1709 de 2014, sin que se hubiese dispuesto modificación alguna al tratamiento penitenciario y al sistema progresivo como medio para el cumplimiento de la pena.

III. EL SISTEMA PENITENCIARIO EN COLOMBIA

El Código Penitenciario y Carcelario colombiano (Ley 65 de 1993) señala como objetivo del tratamiento penitenciario el de preparar al condenado, mediante su resocialización para la vida en libertad y este se realiza conforme a la dignidad humana, las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto y se verifica a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa, deportiva y las relaciones de familia, será progresivo, programado e individualizado hasta donde sea posible.

Así mismo, el artículo 4° del Código Penal, entre las funciones de la pena, señala que “La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión”.

Bajo esta lógica, la pena impuesta debe servir para proteger los bienes jurídicos de los asociados por dos vías: En principio, aleja de su seno aquella persona que venía perjudicando a la sociedad con su actuar

antijurídico –prevención especial–, y, al tiempo, la somete a un tratamiento disciplinario que le haga reflexionar sobre esta clase de comportamientos, garantizando que una vez cese la pena el condenado no insista en su conducta dañina –resocialización.

Ahora bien, el tratamiento penitenciario consagrado en la Ley 65 de 1993 es el denominado “Sistema Progresivo”, este sistema tuvo su origen en España con el Capitán Montesinos, seguido de Inglaterra y Bélgica, después de la Primera Guerra Mundial, este modelo se fue generalizando en casi la mayoría de los reglamentos Penitenciarios de Europa. Este modelo se caracterizó por propender por un programa de asistencia al delincuente, para lo cual fusionaba distintos sistemas, pasando de los más duros a los más suaves, de forma tal que se lograra reincorporar al reo estigmatizado al proceso productivo y a la sociedad civil, disminuyendo así la dureza de la pena y respetando más la dignidad de los sancionados.

Este sistema se basa en la distribución del tiempo de la condena en periodos y en cada uno de ellos se incrementan los beneficios de los reclusos de conformidad con su conducta en su lugar de reclusión y sus actividades dentro del programa de tratamiento del cual es objeto; el sistema trae dos metas: Una es la disciplina del recluso y su adhesión al régimen penitenciario y la otra es que a través del régimen se obtenga la reforma moral del penado y su preparación para la futura vida en libertad.

Con este sistema se fortalece la observancia de los valores humanos, tendientes a la reincorporación social en forma útil, lícita y productiva. La progresividad es un sistema del penitenciarismo que debe usarse de acuerdo con nuestra realidad social, cultural, económica y política.

Este tratamiento se realiza por medio de grupos interdisciplinarios integrados por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y oficiales de prisiones, que actúan bajo la óptica de facilitadores o animadores, ellos determinan quienes requieren tratamiento después de la primera fase. Dentro del tratamiento penitenciario, se encuentran ciertos beneficios administrativos como los permisos, la libertad y las franquicias preparatorias, el trabajo extramural y la penitenciaria abierta. Dependen entonces de la fase de avance, la pena y el delito, la conducta, la participación en actividades laborales, educativas, culturales o deportivas y el cumplimiento con la reglamentación del respectivo beneficio y se verifica a través de programas educativos, laborales, de instructores, contando también con el apoyo de programas trasversales con la actividad cultural y recreativa.

A pesar de que la ley establece que se les realice un diagnóstico para verificar sus condiciones de salud, es necesario evaluar el entorno social del interno y realizarles un tratamiento o seguimiento médico durante el cumplimiento de su pena en los sitios de reclusión.

El sistema de tratamiento progresivo está integrado por las siguientes fases:

1. **Observación, diagnóstico y clasificación del Interno:** Con la llegada del condenado al penal, se inicia el tratamiento penitenciario; como primera medida, se le practica un diagnóstico para verificar sus condiciones de salud (artículo 61 Ley 65 de 1993) y un examen que permita clasificarlo e ingresarlo en un patio donde conviva con gente de similar edad, género y necesidades de tratamiento penitenciario (artículos 63 y 144 Ley 65 de 1993). Así mismo, desde este momento se abrirá una cartilla biográfica que contenga las evaluaciones morales y sociales realizadas al interno que permitan medir el progreso de su resocialización (artículo 62 Ley 65 de 1993). Esta etapa tendrá una duración mínima de un mes y máxima de tres meses (artículo 10 de la Resolución número 7302 de 2005).
2. **Alta seguridad que comprende el periodo cerrado:** Luego de tales dictámenes, comienza el interno a descontar su pena en la primera fase de tratamiento denominada fase de alta seguridad, que comprende un periodo cerrado de la reclusión y en el que no se otorga al interno ningún beneficio. Desde este momento, el interno está obligado a realizar actividades de trabajo que vayan en pro de su resocialización (artículo 79 Ley 65 de 1993), igualmente, en esta y en las próximas dos fases de tratamiento, el ingreso a programas de educación será de carácter obligatorio (artículo 144 Ley 65 de 1993). Como se dijo anteriormente, la fase comentada no incorpora ningún beneficio administrativo, únicamente le procede al interno el reconocimiento de su buen comportamiento, y la correcta realización de actividades artísticas, deportivas, de lectura, trabajo, estudio, recreación o enseñanza que apoyan su proceso de resocialización, con la purga adicional de un día de pena por cada día de labor (artículos 82, 97, 98 y 99, Ley 65 de 1993).
3. **Mediana seguridad que comprende el periodo semiabierto:** Habiéndose cumplido la tercera parte de la pena, el interno que logre acreditar que se encuentra objetiva y subjetivamente preparado para afrontar una fase de menor restricción de su libertad, será promovido a fase de mediana seguridad por el Concejo de Evaluación y Tratamiento, entre los ítems necesarios para la promoción del interno se encuentran el haber tenido una buena actitud y el desarrollo de las precitadas actividades para redención con un rendimiento efectivo (artículo 10 Resolución número 7302 de 2005). El interno que haya ingresado a fase de mediana seguridad recibirá un tratamiento penitenciario

semiabierto, por lo que, de cumplir los requisitos legales, podrá empezar a gozar del beneficio administrativo de poder salir del penitenciario, sin vigilancia, por un lapso de hasta 72 horas (artículo 147 Ley 65 de 1993). Dicho beneficio será otorgado, previo visto bueno por parte de la autoridad judicial competente, a quien, entre otras cosas, demuestre su buen comportamiento, la ausencia de faltas disciplinarias y la realización de actividades tendientes a la redención de pena.

4. **Mínima seguridad o periodo abierto:** Vencidas las cuatro quintas partes (4/5) del tiempo requerido para acceder al mecanismo suspensivo de la libertad condicional, el condenado que, entre otros requisitos, haya continuado con su buena conducta y desempeñado con buena calificación las actividades tendientes a su redención, será ubicado en fase de mínima seguridad y el tratamiento de su pena será abierto (artículo 10 de la Resolución número 7302 de 2005). Durante esta fase el penado podrá acceder al permiso administrativo de salida del establecimiento, sin vigilancia, por un interregno de hasta 15 días, siempre y cuando demuestre, entre otras cosas, haber registrado un buen comportamiento en el penal y desarrollado las multicitadas actividades tendientes a la redención de pena (artículo 147A Ley 65 de 1993). Si por alguna circunstancia le fuera negada la libertad condicional, el penado que acredite requisitos idénticos a los propuestos para otorgar la gracia recién mencionada, podrá acceder, así mismo, al permiso administrativo de fines de semana regulado por el artículo (artículo 147 B Ley 65 de 1993).
5. **Fase de confianza que coincidirá con la libertad condicional:** Cuando el interno haya cumplido el tiempo de pena necesario para el otorgamiento de la libertad condicional y, sin embargo, esta le sea negada, el interno podrá ser promovido a la fase de confianza. Para ello el condenado deberá demostrar, entre otros requisitos, que ha tenido un tratamiento penitenciario positivo (artículo 10 de la Resolución número 7302 de 2005). El interno que alcance esta fase podrá gozar del beneficio de libertad preparatoria, que consiste en permitirle abandonar el penal durante el día para que desarrolle actividades laborales o de estudio previamente acreditadas y regrese al penal para pasar la noche y los fines de semana (artículo 148 Ley 65 de 1993). Dentro de la valoración realizada de cara al otorgamiento del mentado beneficio, se tendrá en cuenta la vocación del interno hacia las actividades de trabajo y estudio,

igualmente, su buen comportamiento. Al observar el buen uso que el interno le dé al comentado beneficio, se le otorgará otro denominado, franquicia preparatoria, para que continúe sus actividades laborales o de estudio y únicamente tenga que reportarse periódicamente ante el director del establecimiento penitenciario (artículo 149 Ley 65 de 1993).

IV. SOBRE EL HACINAMIENTO CARCELARIO

La problemática del hacinamiento carcelario en Colombia es un tema prevalente pues el incremento de la población reclusa en los últimos años, sin el correspondiente aumento de la capacidad carcelaria, ha hecho que el hacinamiento en el 2019 se encuentre en el 48%.

Según el informe del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), para enero de 2019 a nivel nacional, Colombia presentaba una población reclusa de 187.477 personas, donde 118.769 de estas eran de población intramural. Esta población está distribuida en alrededor de 133 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) que generan lugar para apenas 80.227 reclusos. Estos cupos dejan a 38.542 internos en situación de hacinamiento, es decir, la infraestructura penitenciaria y carcelaria presenta un índice de hacinamiento del 48%.

39.515 personas de la población intramural se encuentran como sindicados, lo que equivale a más del 30% de la población intramural total y 79.254 como condenados.

El índice de hacinamiento presentado por en el Inpec en este informe se ve aunado a los altos índices de reincidencia de la población condenada, donde más del 18% de los internos, 21.151 condenados, recaen en las conductas criminales después de culminadas sus penas.

De igual manera cabe resaltar que tan solo el 52,8% de la población a cargo del Inpec se encuentran realizando actividades intramurales, lo que disminuye la efectividad de los procesos de resocialización.

Para 2013 se destinaban del presupuesto del Inpec alrededor de \$5.425.000 por interno al año para sostenimiento, en materia de seguridad y vigilancia. Estos recursos se invierten tanto en condenados como en sindicados, adicionando un valor de \$3.343.000 por interno al año por servicios corrientes que incluyen salud y alimentación, es decir, \$12.051.000 por preso al año.

El sistema penitenciario necesita satisfacer las necesidades a largo plazo de la población intramural, ajustarse a los recursos limitados, reducir el costo de la prestación de servicios, mejorar la calidad de los servicios y, así, ponerles un alto a las violaciones de derechos humanos que ocasiona el hacinamiento en las penitenciarías y cárceles en Colombia.



Imagen 1. Estadísticas de la población intramural en Colombia. (Inpec, 2019)

V. DERECHO A LA REDENCIÓN DE LA PENA

En Colombia los internos tienen derecho a realizar actividades tendientes a su resocialización, el reconocimiento de una rebaja o redención de pena como contraprestación a tal esfuerzo, es un derecho del condenado que es exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella y así abonar parte de la pena por esta vía.

La Honorable Corte Constitucional Colombiana sustenta que la redención de la pena es la “única fuente de materialización de la resocialización del penado que accede al descuento de días de prisión física por realizar determinadas actividades, entre ellas, el estudio y el trabajo”. Sentencia de noviembre 24 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. (Sentencia número T-718).

En Colombia, la Ley 1709 de 2014, en su artículo 64, incluyó en la Ley 65 de 1993, actual Código Penitenciario y Carcelario, el artículo 103 A, que establece: “*Derecho a la redención. La redención de pena es un derecho que será exigible, una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Todas las decisiones que afecten la redención de la pena podrán controvertirse ante los Jueces competentes*”.

El Código Penitenciario y Carcelario señala diversas formas de redimir la pena para las personas privadas de la libertad, las cuales pueden ser a través de actividades como el trabajo penitenciario (artículo 79), la educación o estudio por parte del interno (artículo 94), la enseñanza (artículo 98) y otras actividades como las literarias, deportivas, artísticas y comité de internos (artículo 99).

El artículo 82 del mismo estatuto estipuló la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de la libertad, mediante el cual se les abonará un día de reclusión por dos días de trabajo, no pudiéndose computar más de ocho horas de trabajo.

El artículo 97 estipula la redención de pena por estudio (*Artículo modificado por el artículo 60 de la Ley 1709 de 2014*), a los condenados a pena

privativa de la libertad, a quienes se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio.

El artículo 98 señala la redención de la pena por enseñanza (artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 1709 de 2014), los condenados que acrediten haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento.

La redención de la pena es importante en la fase de la ejecución de la pena privativa de la libertad en un sistema que persigue la resocialización de los internos, mediante este instrumento los internos se motivan a tener un buen comportamiento durante su reclusión y se incentivan a trabajar, estudiar, enseñar o practicar actividades artísticas, deportivas, recreativas y de lectura, para recibir a cambio un abono de pena adicional, con el que pueden reducir el tiempo efectivo de privación de la libertad y tener la posibilidad de garantizar el purgamiento de la pena dentro de los límites de la dignidad humana.

La redención de la pena es un derecho que permite al sentenciado acortar el tiempo de permanencia en el establecimiento penitenciario mediante la acumulación de los días redimidos, que la permitirá alcanzar la libertad definitiva con anticipación a la fecha fijada para el cumplimiento de la condena u obtener los beneficios penitenciarios de prelibertad como la semilibertad y la liberación condicional con anticipación, de tal suerte que se convierte en un buen mecanismo coadyuvante al tratamiento del interno, toda vez que lo incentiva al trabajo o la educación y consolida estas dos acciones como pilares fundamentales de la rehabilitación, teniendo como soporte a la disciplina.

El condenado que no tenga acceso al trabajo, estudio o enseñanza, la cárcel se convierte en un lugar apto para el ocio improductivo, que en definitiva ratifica la idea de que el condenado al llegar allí, se gradúa con honores, dentro de un escenario catalogado como la *universidad del crimen* (Sampedro, 1998, p. 109), donde el que no sabe aprende y el que sabe aprende más.

El artículo 494 de la Ley 600 de 2000 prevé que la redención de pena por trabajo, estudio y enseñanza es concedida por el Juez de Ejecución de Penas conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario.

El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, para conceder o negar la redención de la pena debe tener en cuenta la evaluación que se haga del trabajo, la educación o la enseñanza. En esta evaluación se considerará la conducta del interno, cuando la evaluación es negativa, el juez se abstendrá de conceder dicha redención.

Finalmente, se hace necesario reformar la normativa vigente en relación con aquellos condenados por delitos que representan cierta

gravedad para la sociedad, como son los delitos de feminicidio, feminicidio agravado y demás delitos señalados en el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014 por el cual se modificó el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, en el sentido de que los requisitos para la redención de la pena por trabajo, estudio, enseñanza sean más exigentes y rigurosos en las que se duplique el esfuerzo del interno para poder acceder a este derecho, buscando así una mejor resocialización para el condenado, logrando la aprehensión y perfeccionamiento de algún arte u oficio con más tiempo de dedicación, que le permita ocupar su mente por mayor tiempo y le permite devengar recursos por fuera de los muros de la cárcel, desarrollando una actividad legal que lo aleje de la comisión de delitos y así evitar que reincida al momento de salir del establecimiento de reclusión.

VI. BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS

Los beneficios administrativos son mecanismos de política criminal del Estado, inherentes a la ejecución individual de la condena, que se relacionan con las fases del tratamiento penitenciario. En algunos casos pueden implicar la reducción del tiempo de privación efectiva de la libertad dispuesto en la sentencia, o una modificación en las condiciones de ejecución de la condena.

El destinatario principal de los beneficios penitenciarios es el interno recluso en el lugar de ejecución de la condena, así como sus familiares, empero, la misma está igualmente dirigida al colectivo social, en la medida en que la sociedad es receptora del interno.

Los beneficios administrativos se encuentran desarrollados en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) en sus artículos 147 a 149, junto con algunas leyes modificatorias, entre los mismos se encuentran: permiso hasta de setenta y dos horas; permiso de salida por 15 días; permiso de salida por fines de semana; libertad preparatoria y franquicia preparatoria, el trabajo extramuros y penitenciaría abierta.

En el sistema penal colombiano es importante resaltar que en el proceso penal existe una distancia absoluta entre el juez de conocimiento, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad y el recluso, hay tal ausencia de compenetración que se puede presentar una condena sin que se hayan cruzado palabra entre el Juzgador y el enjuiciado, pueden ser dos seres provenientes de diferentes culturas lo que implica visiones del mundo tan radicalmente diferenciadas que hace imposible que el primero entienda al segundo, así como que este llegue a entender que ocurre a su alrededor y menos aún tiene acercamiento con el Juez de Ejecución de Penas y medidas de Seguridad, lo que conlleva a que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad conceda los beneficios administrativos sin conocer subjetivamente al condenado, con solo revisar los requisitos que exige la ley taxativamente para este tipo de beneficios.

La tarea de la ejecución de la pena reafirma la conveniencia de los diferentes subrogados o mecanismos alternativos a la pena de prisión, así como los beneficios administrativos o judiciales, conforme al grado positivo o negativo de disciplina o resocialización de cada interno; el sistema penitenciario es aquel conjunto de mecanismos utilizados, para motivar el disciplinamiento del interno, lo cual se viene a entender como su resocialización.

Así las cosas, es pertinente iterar que a medida que avanza el tratamiento penitenciario se busca aumentar el grado de disciplina del interno motivándolo con un sistema que le vaya otorgando mayores beneficios a su buen comportamiento. El sistema de disciplinamiento que es el sistema penitenciario, mengua gradualmente la reducción de la libertad del interno mientras este se muestre dócil en su comportamiento y activo en el desarrollo de las actividades propuestas para su resocialización, haciendo que este centre sus esfuerzos en alcanzar paulatinamente su libertad a través de las gracias liberatorias que se le van concediendo.

Sin embargo, el sistema de disciplinamiento comentado tiene una obligatoria contra cara, la que tiene que ver con la regulación del comportamiento de aquellos internos que no logran ajustar su disciplina a los requerimientos legales y que consiste en añadir consecuencias negativas al mal comportamiento de los internos, más allá de lo dispuesto en el Título XI del Código Penitenciario y Carcelario en referencia a las sanciones disciplinarias a los penados, lo que acá interesa mostrar es que la mayor privación que experimentan quienes tienen un mal comportamiento tiene que ver con el no poder gozar de los beneficios administrativos y judiciales que hacen que los internos retomen paso a paso su libertad. Así, mientras un interno disciplinado puede disfrutar de permisos de 3 o 15 días, de salidas por los fines de semana, de estudiar o trabajar por fuera del establecimiento, y pueden redimir pena para hacer más corta la purga física de la sentencia, el penado indisciplinado deberá permanecer en reclusión por el tiempo que se estime en la condena, sin la posibilidad de disfrutar ninguno de los beneficios administrativos y judiciales propios de la ejecución de la pena.

El Código Penitenciario y Carcelario señala que al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario le corresponde adelantar programas de servicio social en todos los establecimientos de reclusión dirigida a la población de sindicados, condenados y post penados para atender tanto sus necesidades dentro del centro como para facilitar las relaciones con la familia, supervisar el cumplimiento por parte del interno de las obligaciones contraídas en el tratamiento penitenciario y para apoyar a los liberados.

A continuación, analizaremos los beneficios administrativos que serán objeto de modificación, mediante el presente proyecto de ley.

- **PERMISO POR 72 HORAS**

El permiso de hasta setenta y dos (72) horas es un beneficio administrativo que hace parte del tratamiento penitenciario, regulado en el artículo 147 del Código Penitenciario y Carcelario, al referir que “la Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos:

- Estar en la fase de mediana seguridad (que comprende el período semiabierto).
- Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta.
- No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial.
- No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria.
- Si se trata de delitos con competencia de Jueces Penales del Circuito Especializados, haber descontado el setenta por ciento (70%) de la pena impuesta.
- Haber trabajado, enseñado o estudiado durante el tiempo de reclusión.
- Haberse observado buena conducta certificada por el Consejo de Disciplina del establecimiento carcelario correspondiente.

En la práctica, adicionalmente habrá de informarse el lugar exacto en el que se cumplirá el permiso.

Como se observa, dentro de los requisitos para acceder a este beneficio no se tiene en cuenta la gravedad del delito cometido ni la peligrosidad del condenado, por cuanto pueden reincidir durante el tiempo que dure este beneficio, tal como se evidenció en días pasados, cuando a un condenado por homicidio en menor de edad, se le concedió este beneficio y durante este permiso asesinó a otra menor de edad.

Con el proyecto de ley se pretende aumentar los requisitos para acceder a estos beneficios, que no se trate de un “check list” de requisitos objetivos que se cumplan, sino que se hace necesario que el Juez de Ejecución de Penas analice de fondo la peligrosidad del condenado, la gravedad del delito por el cual se encuentra privado de la libertad y si existen o no otras investigaciones en curso o condenas penales contra el interno para así definir sobre la concesión de estos permisos.

- **PERMISO DE SALIDA SIN VIGILANCIA DURANTE 15 DÍAS CONTINUOS Y SIN QUE EXCEDA DE 60 DÍAS AL AÑO.**

Este beneficio fue adicionado por el artículo 3° de la Ley 415 de 1997, que señala: El Director Regional del Inpec podrá conceder permisos de salida sin vigilancia durante quince (15) días continuos y sin que exceda de sesenta (60) días al

año, al condenado que le sea negado el beneficio de libertad condicional, siempre que estén dados los siguientes requisitos:

1. Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces.
2. Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena.
3. No tener orden de captura vigente. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que le asista al funcionario judicial, se entenderá que el condenado carece de órdenes de captura, únicamente para efectos de este beneficio, si transcurridos 30 días de haberse radicado la solicitud de información ante las autoridades competentes, no se ha obtenido su respuesta.
4. No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia.
5. Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión.

El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurre en otro delito o Contravención Especial de Policía.

Como se observa, dentro de los requisitos para acceder a este beneficio no se tiene en cuenta la gravedad del delito cometido, ni la peligrosidad del condenado por cuanto pueden reincidir durante el tiempo que dure este beneficio.

Con el proyecto de ley se pretende aumentar los requisitos para acceder a estos beneficios, que no se trate de un “check list” de requisitos objetivos que se cumplan, sino que se hace necesario que el Juez de Ejecución de Penas analice de fondo la peligrosidad del condenado, la gravedad del delito por el cual se encuentra privado de la libertad y si existen o no otras investigaciones en curso o condenas penales contra el interno para así definir sobre la concesión de estos permisos.

ESTADÍSTICAS EN COLOMBIA SOBRE LOS BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS SOLICITADOS

A continuación, se presentan algunos apartes de los resultados de una encuesta aplicada a los reclusos y reclusas del EPMSC de Neiva, que fue publicada por la Revista Jurídica *Pielagus* número 14 - enero a diciembre de 2015, páginas 151 y ss, en el artículo titulado “*Efectividad de los Beneficios Administrativos y Judiciales en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Neiva entre los años 2012 a 2014*”, así:

“...la muestra está determinada por un total de 100 internos encuestados, los cuales se encontraban

al momento de la investigación distribuidos de la siguiente manera dentro del Centro Carcelario:

- Pabellón mujeres: 25 internas,
- Patio número 2: 27 internos,
- Patio número 3: 25 internos,
- Patio número 4: 23 internos.
- Total de 100 encuestados.”

Gráfica número 1, permite observar “cuáles beneficios administrativos son los más solicitados, se enseña que el 95% de los encuestados han solicitado permiso de hasta 72 horas y tan sólo el 5% ha pedido otro beneficio, el permiso de 15 días, esto en el caso de los hombres, pero realmente son inexistentes las solicitudes por otro beneficio administrativo como franquicia preparatoria, permiso de fines de semana, libertad preparatoria, que existen en el ordenamiento, pero que los reclusos no conocen.”



Gráfica número 1 (gráfica elaborada con base en la publicada en la Revista Jurídica Piélagus número 14 - enero a diciembre de 2015, páginas 151 y ss.)

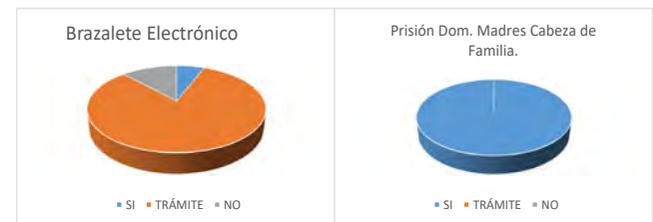
La Gráfica número 2 permite observar los beneficios administrativo concedidos y negados.

“Sigue siendo fundamental el tema de los beneficios administrativos, lastimosamente confundidos, desconocidos, y por ende no solicitados, o si se solicitan y no son concedidos, precisamente por desconocimiento de una norma tan fundamental para la relación de sujeción que tienen con el Estado, como lo es la Ley 65 de 1993, que determina todo lo que atañe al sistema penitenciario y carcelario y que no tiene una estrategia pública de divulgación, afectando fehacientemente los derechos y beneficios de la población carcelaria.

La anterior gráfica refleja que de cada 9 peticiones de permiso de hasta 72 horas, 6 están siendo negadas y tan sólo 3 se están concediendo. Lo que invita a reflexionar sobre lo que sucede al momento de su interposición y las razones de la negativa, aspecto que con alta probabilidad puede estar relacionado con el desconocimiento.”



Gráfica número 2 (Gráfica elaborada con base en la publicada en la Revista Jurídica Piélagus número 14 - enero a diciembre de 2015, páginas 151 y ss.)



La Gráfica número 3 permite observar el balance de beneficios administrativos concedidos por año.



Gráfica número 3 (Gráfica elaborada con base en la publicada en la Revista Jurídica Piélagus número 14 - enero a diciembre de 2015, páginas 151 y ss.)

La Gráfica número 4 permite observar los motivos de la negación del beneficio solicitado. “Tenemos: a). Modalidad de la conducta punible; b). No indemnización de la víctima; c). No es competencia de la autoridad a la que solicito; d). Falta de cumplimiento de requisitos; e). Falta de tratamiento penitenciario; f). Culpa del recluso; g). Desconoce las razones; h). Falta de legitimidad en la causa; i). Reincidencia”.



Gráfica número 4 (Gráfica elaborada con base en la publicada en la Revista Jurídica Piélagus número 14 - enero a diciembre de 2015, páginas 151 y ss.)

Así mismo, el artículo de la revista señala:

“El motivo por el cual más se niegan las solicitudes de beneficios es indudablemente por la modalidad de la conducta, es decir, el delito por el cual se le había condenado estaba excluido de los que podían pedir algún beneficio; sin embargo, llama la atención que pese a que existen delitos que no están exentos, es recurrente por parte de los jueces, negarlos por un aspecto subjetivo, determinado por la modalidad de la conducta, configurada al momento de la comisión del delito. Este aspecto, que es el más reiterativo, se traduce en que el Juez, al momento de apreciar la concesión del beneficio, valora y estima nuevamente la conducta por la cual precisamente fue condenado, reviviendo la valoración y su grado de afectación Estado dispone para el recluso. Circunstancia que incluso eventualmente podría afectar garantías fundamentales, como quiera que los jueces al tomar la decisión de otorgar o no el beneficio, nuevamente fallan con base en una conducta por la cual el solicitante ya fue condenado.

De igual manera, uno de los motivos por los cuales se niegan las solicitudes, es por no cumplirse el total de requisitos exigidos para acceder a ellos, lo que evidencia la falta conocimiento del tema por parte de los reclusos. Así mismo, es usual que se nieguen los beneficios aduciendo falta de tratamiento penitenciario pese a cumplir con todos los requisitos objetivos exigidos para acceder a ello. En el presente apartado, la investigación nos conduce a reflexionar sobre los aspectos subjetivos que la norma establece para el otorgamiento de los beneficios, que podrían aparentemente erigirse como una barrera edificada sobre la irresponsabilidad estatal en la divulgación de los beneficios, pero lo más grave, en la carencia de una política criminal que articule claras estrategias de resocialización y prevención del delito, pensada desde la óptica del respecto de la dignidad de la persona humana”.

Ahora bien, respecto a la reincidencia, se hace necesario traer a colación un reportaje publicado en Caracol Radio, el 23 de febrero de 2017, en el que informó lo siguiente:

“Un estudio realizado por el Departamento de Planeación Nacional logró establecer que el 15.5% de las personas que han ingresado al sistema penitenciario son reincidentes.

En el país hay un total de 120.668 personas privadas de la libertad de las cuales el 66.3% son condenadas y un 33.6% son sindicadas.

El informe conocido por Caracol Radio señala que, actualmente, se calculan en 18.263 internos que son reincidentes en el sistema penitenciario. Estos le cuestan al Estado, aproximadamente, \$ 292.409 millones al año.

El 15.5% de los reclusos en Colombia son reincidentes por algún delito.

En el país hay cerca de 120.668 personas privadas de la libertad.

Son cerca de 9.000 mujeres que han perdido su libertad.

El número de reincidentes es de 18.263

El costo de los reincidentes para el Estado es de \$292.409 millones. En Colombia hay 138 cárceles.

El 30% de los reclusos consumen embriagantes y alucinógenos. De esta cifra un 30% consume marihuana, 31.9% cualquier sustancia, 44.8% tabaco y un 20.7% alcohol.

Se estima que el 30% de los reclusos consumen estupefacientes. Estudios demuestran que el consumo de drogas aumenta la probabilidad de reincidencia en un 58%.

De este porcentaje el 30% consumen marihuana, un 31.9% cualquier sustancia, 44.8% tabaco y un 20.7% alcohol.

El estudio realizado por Planeación Nacional asegura que las probabilidades de una reincidencia de un interno en Colombia son altas debido al mercado de las drogas y el hacinamiento se ha identificado un déficit de oferta de programas de resocialización del 81% y algunas debilidades institucionales para acceder a ellos.

En el 2016, las incautaciones de droga en las cárceles del país superaron los \$7.000 millones y puede llegar a representar el 0.02% del PIB.

En el periodo enero-octubre se incautaron más de 356.000 gramos de marihuana, 8.530 gramos de bazuco y 84.240 gramos de cocaína.

Para Planeación, si bien en 2017 el Inpec aumentará el presupuesto de resocialización al 37%, la inversión sigue siendo insuficiente. Sólo 5% se destinará a programas de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Entre las recomendaciones que se plantean para superar esta problemática, se encuentran: evaluación de los programas de resocialización, fortalecimiento institucional, utilizar los sistemas de información y estrategias de big-data para definir una metodología para la medición de reincidentes con variables que superen el reingreso carcelario, y así generar herramientas de toma de decisión en política criminal.”

VII. DE LAS COLONIAS AGRÍCOLAS

El artículo 20 de la Ley 65 de 1993, por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario en Colombia, hace referencia a la clasificación de posibles tipos de centros de reclusión en Colombia. Entre estos, el artículo 28 hace referencia a las Colonias Agrícolas, el cual señala:

“Artículo 28. Colonias Agrícolas. Son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria.

Cuando la extensión de las tierras lo permita podrán crearse en ellas constelaciones agrícolas, conformadas por varias unidades o campamentos, con organización especial.

Parágrafo. <Parágrafo adicionado por el artículo 20 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos en los que existan excedentes de producción, estos podrán ser comercializados. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

El objetivo de las Colonias Agrícolas “*es salirse de ese modelo estándar de centros carcelarios para poner a una población que en principio debe tener algún tipo de arraigo cultural, en lo que tiene que ver con lo agrícola; para que no paguen sus penas encerrados en una prisión, sino que lo hagan trabajando en el campo*”¹.

El objeto principal de estos centros es preparar a las personas privadas de la libertad convenientemente para el trabajo libre, fomentando su readaptación a la vida social, despertándoles el entusiasmo para emprender una vida de moralidad y corrección, sea por su extracción del campo, sea por su vocación de trabajo en el campo o por sus capacidades.

En este sentido, la Corte ha dicho: “(...) Este tipo de centros de reclusión cumple con una tarea resocializadora de alto significado. Se pretende, en lo posible, que ciertos infractores de la ley – usualmente de origen campesino –, cumplan en primer lugar, con el castigo impuesto por los jueces de la República de manera útil, pero al mismo tiempo, sigan vinculados al ambiente cultural y social en el que se desenvuelven”.

No obstante, lo anterior, se busca beneficiar no solo los condenados que tengan extracción campesina sino también los del área urbana quienes por no haber nacido en provincia pierdan la oportunidad de conocer las actividades agrícolas y pierdan la oportunidad de obtener ingresos personales y en su hogar mediante el trabajo de la tierra y no se les dé la oportunidad de descubrir su posible vocación en la vida.

En Colombia existen una Colonia Agrícola, una en el municipio de Acacías en el departamento del Meta, con una extensión de 4.771 hectáreas y el 89% de estas son reserva forestal. Los 1.242 internos están divididos en siete campamentos que ocupan el 11% del terreno. Es la única cárcel del país en la que los presos pueden trabajar al aire libre en 13 proyectos productivos, es considerada una de las mejores cárceles de Colombia, cada preso que llega a la Colonia debe pasar primero por un proceso de rehabilitación en un patio ordinario, al cumplir esta fase, los internos pueden trabajar en oficios como avicultura, pesca, porcicultura, ebanistería, panadería, sastrería, entre otros. La mayoría de los productos fabricados se consumen en la cárcel y los demás se venden en Acacías; los

internos son preparados previamente por el SENA en las diferentes modalidades, recibiendo cursos de capacitación técnica con una duración de tres meses de clase que se dictan y reciben al interior de la misma Colonia, donde acuden los instructores de dicha institución de enseñanza, a los internos que trabajan en cualquiera de los proyectos productivos se le otorga una bonificación de \$2.000.00 a \$3.000.00 pesos diarios, que se le pagan cada tres meses. Sin embargo, la principal retribución no es la patrimonial, sino la lucha por la humanización del trabajo en condiciones dignas para lograr la resocialización junto con las redenciones de pena por trabajo.

Actualmente hay un proyecto para implementar una colonia agrícola en Yarumal, en el departamento de Antioquia, en la que se pretende albergar un gran número de reclusos de otras cárceles, y no condenados nuevos.

A las Colonias Agrícolas, se destinan los condenados que merecieran un régimen de menor severidad, y exclusivamente para condenados del sexo masculino. El régimen de menor severidad al que se hace mención es el establecido por la Ley 105 de 1922, los cuales son: los condenados que hayan cumplido en la Penitenciaría no menos de la mitad de la pena; siempre que hubieren observado conducta ejemplar o muy buena, y que la pena restante no exceda de cinco años, igualmente los condenados a la pena de prisión o de arresto por un tiempo menor de dos años. Pero en la actualidad, los delitos que pagan la mayoría de los internos, en Acacias son: “inasistencia alimentaria, hurto, lesiones personales y Ley 30 (porte de estupefacientes), claro está, que la pena no sea mayor a cinco años”. Sin embargo, desde 1999 al 2004, se cambió la exclusividad establecida para los hombres, por haber sido incluida la mujer en varios centros carcelarios, debido al contraste que sufría el país con el poco número de centros de reclusión para mujeres.

Por lo expuesto, consideramos necesario ampliar el número de personas que se beneficien en establecimientos con este carácter de resocialización, incluyendo a las personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria por delitos culposos, preterintencionales o con penas catalogadas como leves dependiendo su naturaleza y duración, dentro de los cuales están inmersos la inasistencia alimentaria, hurto, lesiones personales y porte de estupefacientes, toda vez que el modelo de las fábricas penitenciarias y las penitenciarías agropecuarias estarían destinadas a ser más un alivio para el hacinamiento y para una efectiva resocialización de los condenados.

VIII. DE LAS FÁBRICAS PENITENCIARIAS Y LAS PENITENCIARIAS AGRÍCOLAS

El proyecto busca crear las fábricas penitenciarias mediante la implementación de alianzas público-privadas, para garantizar la continuidad y producción de las mismas, proporcionando condiciones favorables para la futura reinserción social del

¹ Cristian Leonel Guardia, Coordinador del Programa de Derecho en las sedes y seccionales de la Universidad de Antioquia.

interno a la sociedad con la participación y ayuda de la comunidad y de las instituciones sociales y comerciales, en las mejores condiciones posibles y con el debido respeto de los intereses de las víctimas. Existiendo condiciones que permitan a los internos obtener competencias laborales que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan resarcir económicamente a sus víctimas, contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio, de acuerdo con las capacidades de los programas institucionales diseñados. El Gobierno nacional reglamentará todo lo atinente a la implementación de la presente ley.

En un estudio realizado por la Oficina de las Naciones Unidas en Drogas y Crimen, Roadmap for the Development of Prison-based Rehabilitation Programmes, se resaltó el carácter esencial del trabajo, la enseñanza y la educación como métodos de reducción de reincidencia en la población privada de la libertad: “Darles a los presos oportunidades para aprender nuevas habilidades y desarrollar experiencia laboral les ayudará a mantenerse alejados del crimen cuando salen de prisión, contribuyendo así a la misión general de la administración penitenciaria de aportar a la seguridad pública. Como se ha mencionado más arriba, Existe un buen cuerpo de investigación que muestra que en muchos países, (i) los reclusos tienen bajos niveles de educación y habilidades básicas; y que (ii) mejorar estas habilidades puede tener un impacto positivo en la reincidencia, la reintegración social y los resultados laborales. Por lo tanto, los programas de rehabilitación basados en la prisión ayudan a que las comunidades sean más seguras y reducen los niveles de dependencia de los ex presos.”

De igual manera en el caso de las colonias agrícolas, se han dado reportes por parte el Ministerio de Justicia en el 2015, sobre como las más bajas tasas de reincidencia se reportan en lugares donde se realizan proyectos productivos: “Con 350 cerdos y 160 vacas de la mejor calidad, además de proyectos como la ebanistería, la lombricompostaje y la panadería, entre otros, las autoridades del Inpec están cambiando la mentalidad de cientos de personas privadas de la libertad, que incluso, por provenir de grandes ciudades como Bogotá, no tienen ningún interés en el campo. Aunque el 50 por ciento de las personas que ingresan son reincidentes que han pagado dos y tres condenas, los que deciden seguir en la delincuencia después de pasar por la colonia o la penitenciaría de Acacías están por debajo del dos por ciento”.

IX. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

La Corte Constitucional concluye que “el Sistema Carcelario actual no dispone de parámetros comunes y claros sobre los programas de resocialización, como consecuencia del abandono que ha tenido la reinserción social de quien ha cometido un delito, en la Política Criminal” (Sentencia T-762 de 2015).

Al analizar el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2001, página 79), en el que se establece que el sistema penitenciario colombiano no cumple con el fin resocializador, en la medida en que existen altos índices de reincidencia y altos niveles de violencia carcelaria, así como drogadicción y proliferación de bandas criminales en el interior de los muros, lo que a su vez propicia y favorece la corrupción y la victimización de la población reclusa. Varios de estos aspectos permanecen estables, como se expone en el informe del Ministerio de Justicia y del Derecho (2014, página 77).

Adicionalmente, el documento Conpes 3828 (2015, página 8) reitera que la infraestructura es insuficiente para la implementación del programa de resocialización y que esto no es un problema reciente, sino de varios años atrás. Esto no es novedoso si se analiza en retrospectiva la Sentencia T-153 de 1998 y el informe de la ONU anteriormente relacionado. A su vez, el mismo documento (Conpes_3828, 2015, página 46), con base en el informe del Ministerio de Justicia y del Derecho (2014) señala las siguientes falencias:

- Las actividades de tratamiento penitenciario para la resocialización no tienen enfoque productivo y competitivo.
- Se cuenta con escasa participación privada.
- Existen debilidades en la articulación del modelo educativo para la población privada de la libertad con las políticas de educación nacional.
- Hay una capacidad limitada para la implementación del modelo educativo para la población privada de la libertad.
- Existe una baja interacción con los ámbitos familiar, comunitario y social en los programas de atención social y tratamiento penitenciario.
- Se presentan debilidades en los procesos de evaluación y tratamiento a la población privada de la libertad.

Tanto el informe del Ministerio de Justicia y del Derecho (2014, página 79) como el documento Conpes y la Sentencia T-762, estos últimos de 2015, muestran un panorama desfavorable en materia de resocialización en el interior de los establecimientos de reclusión del país, poniendo en jaque el cumplimiento de esta función, ante la ausencia de una infraestructura apta para la consecución de este fin, la carencia de personal capacitado para el desarrollo de los programas y la poca efectividad de los mismos.

X. DE LOS PROGRAMAS LABORALES, CONTRATOS DE TRABAJO LA REMUNERACIÓN DE LOS RECLUSOS

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-394 del 7 de septiembre de 1995 manifiesta que los artículos 84 y 85 de la Ley 65 de 1993, que se refieren a **PROGRAMAS LABORALES Y CONTRATOS**

DE TRABAJO y REMUNERACIÓN DEL TRABAJO, AMBIENTE ADECUADO Y ORGANIZACIÓN EN GRUPOS respectivamente, “*son normas destinadas a garantizar e incentivar la labor productiva dentro de los establecimientos carcelarios, en beneficio de los propios reclusos. Son normas que, además, tienen en cuenta las garantías mínimas que la Constitución Política consagra para el trabajo, naturalmente no en toda la extensión prevista en el artículo 53 superior, por cuanto, como es obvio, para estos efectos debe tenerse en cuenta la especial situación en que se encuentran los detenidos. En manera alguna puede pretenderse que dentro de un establecimiento carcelario tenga plena vigencia el régimen laboral que rige para el común de los trabajadores; sería inconcebible, por ejemplo, para los reclusos el que se garantizara el derecho a constituir sindicatos o asociaciones (artículo 39 C. P.) o el derecho a salir de vacaciones.*

Sin embargo, en el caso concreto de los contratos de trabajo, advierte la Corte que en principio el trabajo realizado por los internos, en los términos de los artículos 84 y 86, consiste en una prestación de servicios de naturaleza civil, en el cual no existe propiamente relación de subordinación, más aún cuando no se configura un contrato de trabajo entre el interno y un patrono, ni se den, por ende, los elementos que tipifican dicho contrato ya que, como lo establece claramente el artículo 84, los internos no pueden contratar directamente con particulares. En la eventualidad de que se configurara la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, habría lugar al pago de un salario proporcional equivalente al número de horas trabajadas, con base en el salario mínimo legal vigente. Por lo demás, en los casos en que un recluso trabajare al servicio de otro bajo alguna de las modalidades permitidas legal o reglamentariamente, dicha relación deberá regirse por las normas laborales vigentes”.

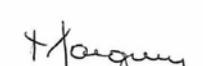
Por todo lo anterior, es necesario que en Colombia se generen soluciones que no solo promuevan la resocialización de los reclusos y se mejoren las condiciones de hacinamiento, sino que fomenten la sostenibilidad del sistema.

REFERENCIAS

1. Acosta, D. (1996). *Sistema integral de Tratamiento Progresivo Penitenciario. Reflexión en torno a la construcción de un modelo de atención a internos*. Bogotá: Inpec.
2. Aguilera Peña, M. (Abril de 2002). Las Penas de Muerte, Vengüenza pública, confinamiento, pérdida de derechos. Revista Credencial Historia. Recuperado el 16 de julio de 2016, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2002/laspenas.htm>
3. Guillamondegui, L. (2010). *Resocialización y semilibertad*. Buenos Aires: Editorial B de F.

4. Lamo Jiménez Gloria Isabel. 2016. Observaciones a las disposiciones del sistema progresivo que regulan el tratamiento penitenciario de las personas privadas de la libertad en Colombia. Monografía.
5. Muñoz Conde, F. (1982). La resocialización del delincuente: Análisis y crítica de un mito. S. Mir (Ed.), *Política Criminal y Reforma del Derecho Penal* (páginas 131-154). Bogotá: Temis.
6. Revista de Derecho, Universidad del Norte, 49: 1-41, 2018. ISSN: 0121-8697 (impreso) • ISSN: 2145-9355 (on line). El fracaso de la resocialización en Colombia. Autor: Norberto Hernández Jiménez.
7. Sentencia número C-394 del 7 de septiembre de 1995.
8. Uribe Barrera Juan Pablo. 2012. Rebaja de pena por vía de redención: ¿derecho o beneficio? Comentario a la Sentencia 35.767 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, del seis (6) de junio de dos mil doce (2012), M. P. José Leónidas Bustos Martínez - Juan Pablo Uribe Barrera. Revista Nuevo Foro Penal número 79, julio-diciembre 2012, Universidad EAFIT de [file:///C:/Users/angelica.vargas/Downloads/1913-Texto%20de%20art%C3%ADculo-6556-1-10-20130409%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/angelica.vargas/Downloads/1913-Texto%20de%20art%C3%ADculo-6556-1-10-20130409%20(1).pdf).
9. Zúñiga Córdoba Óscar Huber. Efectividad de los Beneficios Administrativos y Judiciales en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Neiva entre los años 2012 a 2014, Revista Jurídica Piélagus Vol. 14, No. 1 pp. 147-162. Enero a Diciembre de 2015. Revista Jurídica Piélagus, Vol. 14, N° 1, pp. 147-162.
10. Noticia Caracol Radio. El 15.5% de los presos en Colombia son reincidentes: Planeación Nacional. https://caracol.com.co/radio/2017/02/23/nacional/1487869102_751842.html

De los Honorables Representantes,


MARGARITA MARIA RESTREPO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


JOSE EZEQUER SALAZAR LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar


JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila


DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare


FERNANDO BOTERO

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 31 de Julio del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 115 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR Margarita Restrepo, HR Julio Cesar Triana
HR Jose Eliecer Salazar, HR David Polido

SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto realizar unas exenciones sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 2°. Los traslados de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 3°. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 4°. *Vigencia:* La presente Ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.


Gustavo Bolívar Moreno
Senador Coalición Lista de la Decencia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Identificación del problema y justificación del proyecto

Las cesantías son un auxilio otorgado por el empleador según el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 249¹, el cual hace parte de las prestaciones

¹ ARTÍCULO 249. REGLA GENERAL. Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.

sociales a la que tienen derecho los trabajadores. La honorable Corte Constitucional en su Sentencia número T-260/94 define las prestaciones sociales como:

“derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo (Preámbulo de la Carta), caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo (art 1°), teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno (art. 53 C. P.)”.

“No hay pues la menor duda de que el salario y las prestaciones son REMUNERACIONES protegidas constitucionalmente. Es más, el constitucionalismo del 91 no se limita a promulgar los derechos, a dejarlos escritos, sino a protegerlos realmente (art. 2° C. P.)”.

Las Cesantías tienen por objetivo convertirse en un seguro de desempleo, puesto que se convierten a la larga en un ahorro que compensa al trabajador en el momento en que este queda cesante. Sin embargo, la ley también establece que el ahorro de las Cesantías puede emplearse para la adquisición y mejoramiento de vivienda, o para el pago de estudios en educación superior del afiliado, su cónyuge e hijos. Es decir, son mecanismos que contribuyen a mejorar la calidad de vida y las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente de aquellos de menores ingresos, que no cuentan con una capacidad alta de ahorro para emprender inversiones en finca raíz o en estudios universitarios.

Los informes más recientes de las entidades del sector (ASOFONDOS, 2018), indican que al menos el 65% de los ahorros en Fondos de Cesantías, han sido empleados por los trabajadores para apalancar compra de vivienda o para financiar estudios en educación superior para ellos o su núcleo familiar. Por ende, tan solo el 35% se destinan a su función original que es la de protección a los cesantes.

De los trabajadores que perciben cesantías, cerca del 83% gana menos de dos salarios mínimos, por ende, esta es una prestación que beneficia a los colombianos de menores ingresos en su gran mayoría. Pero refleja otra realidad, al gravar los retiros parciales o totales se está cargando de manera inequitativa a la población, puesto que se afectan las operaciones realizadas por trabajadores de bajos ingresos.

En aras de conservar el espíritu de la Carta Magna, el presente proyecto de ley propende que al declarar exentos los retiros parciales y totales, al igual que los traslados de Cesantías, promueva principios que respeten el desarrollo de un sistema equitativo justo y promover el bienestar de los trabajadores colombianos se busca eliminar el Gravamen a los Movimientos Financieros de los traslados y retiros parciales o totales de las cesantías de los trabajadores.

Una de las explicaciones más ajustadas del mencionado impuesto, la presenta Carolina Montaña en su artículo escrito para el banco BBVA:

“El 4 x 1000 es un impuesto del Gobierno Nacional en el que por cada 1.000 pesos en algún tipo de movimiento financiero, se pagan cuatro pesos. Este gravamen es recaudado por los bancos y luego girado al Gobierno, con algunas excepciones. De este modo, las entidades financieras no obtienen ningún usufructo de este tributo, sino que el dinero pasa directamente a las arcas del Estado.

Origen del 4 X 1000 en Colombia

El 4 x 1000, también conocido como Gravamen de Movimientos Financieros (GMF), comenzó siendo un impuesto temporal que se ha venido renovando en el tiempo debido su facilidad de recaudo para sanear ciertas crisis puntuales del país.

El 16 de noviembre de 1998, mediante el Decreto 2331 de 1998, el Gobierno implementó el 2 X 1000 para hacerle frente a la crisis bancaria por la que estaba pasando el país.

Aunque inicialmente la medida tenía una vigencia temporal de un año, en 1999 bajo la emergencia económica de un terremoto en la zona cafetera del país, el impuesto se prolongó por un año más y se modificó el destino de los recaudos.

En el 2000, este impuesto o gravamen fue convertido en permanente y pasados unos meses su tarifa inicial de 2 X 1000, se incrementó al 3 X 1000, para luego elevarse al 4 X 1000.

¿En qué momento 4 X 1000 se tomó como un impuesto de los bancos y no del Estado? Cuando el 4 X 1000 se comenzó a implementar, se hizo de una manera muy general, sin excepciones. Por tal motivo, las grandes empresas que transaban mucho dinero a diario se dieron cuenta que podían perder una gran parte de sus ganancias con la medida, esta fue una de las razones por la que pidieron al Gobierno algunas excepciones.

A pesar de que estas se empezaron a implementar en su momento, el dinero empezó a dejar de circular con normalidad ya que algunas personas comenzaron a sacar su dinero de sus cuentas para evitar que se les aplicaran el tributo.

En ese momento que se creó el mito de que son los bancos quienes se adueñan del dinero, y para hacerle frente a esta situación, el Gobierno empezó a realizar cada vez más excepciones a varios grupos poblacionales para que dejaran de retirar el dinero de sus cuentas.

Progresivamente, el Gobierno siguió cediendo a las excepciones del 4 X 1000 de diferentes grupos poblacionales, en el que se incluyeron algunos productos financieros para que también fueran exonerados del impuesto”.

El Gravamen de Movimientos Financieros (GMF) se creó en el año 2000 con la Ley 633, contemplando las siguientes excepciones, que según Asobancaria, son:

- Los titulares de cuentas en el sector financiero pueden marcar una cuenta de ahorros como exenta de este tributo; sin embargo, si la cuenta pasa los \$11.994.500 pesos en movimientos mensuales, sí se aplicará el 4 X 1000.
- En el caso de los pensionados, pueden pedir este beneficio para la cuenta donde su Fondo de Pensiones hace la consignación de su mesada.
- Se está también exento de pagar el 4 X 1000 si las transferencias entre cuentas corrientes, de ahorros, cuentas de ahorro colectivo, inversiones que se encuentran en la misma entidad bancaria y están a nombre de un mismo y único titular.
- Aquellos traslados entre inversiones o portafolios que se realicen desde una sociedad comisionista de bolsa, una sociedad fiduciaria o una sociedad administradora de inversiones, vigilada por la Superintendencia Financiera a favor de un mismo beneficiario, también estarán exentas del 4 X 1000.

Como se puede observar dentro de las excepciones mencionadas anteriormente se dejan por fuera los intereses económicos de los trabajadores, que afecta directamente el bolsillo de la clase trabajadora que históricamente ha adquirido sus derechos después de largas luchas que incluso han costado vidas.

La seguridad social, las prestaciones sociales y demás emolumentos que atañen a los trabajadores en Colombia deben ser sagrados y no tenerse en cuenta para gravamen o tributo alguno y con mayor razón las cesantías que tienen por objetivo principal:

“Crear seguridad para el trabajador en caso de que este se encuentre cesante o llegue a quedar desempleado; claro está que actualmente, no sólo representa una seguridad para el trabajador, sino que además representa una serie de beneficios, como es el caso del retiro de las cesantías cuando se trate de construcción, modificación o compra de vivienda, así como en los casos de liberar de cualquier tipo de gravamen al inmueble o pago de impuestos sobre el mismo.”²

2. Derecho Comparado

PAÍS	LEY EXISTENTE
MÉXICO	<p>“LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL” Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de octubre de 2008.</p> <p>Artículo 1°. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral. Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal.</p>

² Tomado de Forvm: <https://forvm.com.co/objetivo-de-las-cesantias/#>

PAÍS	LEY EXISTENTE
CHILE	Ley 19728 Fecha de Promulgación 30-ABR-2001. Artículo 1°. Establécese un seguro obligatorio de cesantía, en adelante “el Seguro”, en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, en las condiciones previstas en la presente ley. El Seguro será administrado por una sociedad anónima denominada Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, en adelante Sociedad Administradora, que se regulará conforme a las disposiciones de la presente ley.
URUGUAY	“Ley 18.395 BENEFICIOS JUBILATORIOS FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE ACCESO” Publicada D. O. 6 nov/08 - N° 27606 Artículo 11. (<i>Monto de la prestación</i>). El monto del subsidio especial por inactividad compensada será el equivalente al 40% (cuarenta por ciento) del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses de trabajo efectivo inmediatamente previos al cese referido en el literal C) del artículo 10 de la presente ley, actualizadas hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la prestación, de acuerdo a la variación operada en el Índice Medio de Salarios elaborado conforme al artículo 39 de la Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968.
ESPAÑA	“Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (Real Decreto 625/1985, de 2 de abril)” La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo, viene a suponer una profunda revisión del sistema de protección de la contingencia de desempleo, asegurando una cobertura de la misma más acorde con la realidad social en la que ha de Operar el sistema protector correspondiente.

3. Marco Normativo

3.1. Marco Constitucional

Artículo	Contenido
PREÁMBULO	En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:.

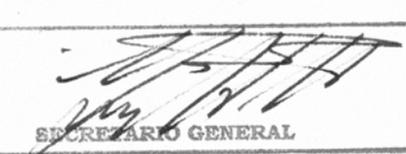
Artículo	Contenido
Artículo 53	ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

3.2 Marco Legal

Documento	Contenido
Código Sustantivo del Trabajo	ARTÍCULO 249. <i>REGLA GENERAL.</i> Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.
Ley 633 de 2000	ARTÍCULO 875. <i>SUJETOS PASIVOS DEL GMF.</i> Serán sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros, los usuarios del sistema financiero, las entidades que lo conforman y el Banco de la República. Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo será el ahorrador individual beneficiario del retiro.



Gustavo Bolívar Moreno
Senador Coalición Lista de la Decencia

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	31 de Julio del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No.	117 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
HS Gustavo Bolivar Moreno	
 SECRETARIO GENERAL	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional –Sede Caribe– Archipiélago y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio 24 de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Proyecto de ley “por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional –Sede Caribe– Archipiélago y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Doctor Mantilla Serrano,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley “por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional –Sede Caribe– Archipiélago y se dictan otras disposiciones”.

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la cámara

CARLOS MARTO FARELO DAZA
Representante a la cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la cámara

SALIM VILEAMIL QUESSEP
Representante a la cámara

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la cámara

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la cámara

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la cámara

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la cámara

Karina Rojas Palacios

Gustavo Puentes Diaz

Jaime Rodríguez Contreras

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional –Sede Caribe– Archipiélago y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional – Sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional - Sede Caribe”, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.00).

Parágrafo 1°. Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley. Se entenderá cumplido el espíritu de la ley, cuando se cumplan algunas de las dos (2) condiciones.

Parágrafo 2. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad determine, órgano al cual compete la administración de los valores recaudados.

Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en el municipio de Providencia y Santa Catalina del mismo. Los actos que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Facúltese al Concejo Municipal de Providencia y Santa Catalina para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional – Sede Caribe.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente Ley.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 7°. El control del recaudo y del traslado de los recursos a las Universidades, estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, u oficinas delegadas con jurisdicción y competencia sobre control fiscal.

Artículo 8°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Tercera de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla. De igual manera, se debe enviar copia del informe a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorable Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. UNIVERSIDAD NACIONAL – SEDE CARIBE

Este importante claustro universitario tiene una gran importancia para la Región Caribe, tiene gran área de influencia en departamentos como el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Cesar, La Guajira, Magdalena, entre otros. Esta institución brinda una oportunidad para jóvenes de la región que buscan a través de la educación nuevas oportunidades en el país; se convierte en una opción de movilización social importante.

Con la entrada en marcha de la primera fase de la Universidad Nacional sede Caribe, se habría fijado una meta inicial de 2.200 alumnos inscritos. Estos cupos estarán dirigidos a 3 facultades y 7 programas, entre estos: ciencias agrarias; ingenierías agroindustriales, ambiental, de minas, forestal, y los componentes agrarios, tales como medicina veterinaria, zootecnia, agronomía y administración de empresas agropecuarias.

Este proyecto tiene la capacidad de beneficiar a estudiantes de escasos recursos que buscan educación de calidad cercana a sus regiones. En este sentido, la Universidad Nacional cobijaría las necesidades del departamento del San Andrés Islas, Cesar, Guajira, Magdalena y toda la Costa colombiana.

La Universidad Nacional Sede Caribe tiene como meta en el mediano plazo la entrega de 5.000 cupos para estudiantes que busquen formación educativa de calidad.

Como lo manifestó el rector de la Universidad Nacional de Colombia Ignacio Mantilla, los estudiantes beneficiarios de esta institución gozarán de carreras del área de la salud como la medicina. En este mismo sentido, el rector plantea la posibilidad de transformar el Hospital Rosario Pumarejo de López en un hospital universitario. Esto evitaría la diáspora estudiantil perteneciente a la costa caribe del país.

2. DATOS DEL PEAMA (PROGRAMA ESPECIAL DE ADMISIÓN Y MOVILIDAD ACADÉMICA) – SEDE CARIBE

El PEAMA desde su entrada en funcionamiento en la sede Orinoquía en el año 2008, se ha mantenido fiel a su idea original de trabajar por reconocer y superar las brechas y asimetrías en los capitales académicos de la educación media en las distintas regiones del país brindando oportunidades de acceso a una educación superior de calidad a los colombianos más vulnerables.

2.1. Características del PEAMA

La población objeto de atención del PEAMA la conforman los bachilleres egresados y residentes en la región de influencia de cada una de las Sedes de Presencia Nacional (SPN): Amazonia, Caribe, Orinoquia y Tumaco de la Universidad Nacional de Colombia. Estas regiones de influencia están definidas mediante Resolución 042 de 2018 de Rectoría. Los estudiantes son admitidos a un programa curricular de pregrado ofrecido por la Universidad Nacional de Colombia en alguna de las Sedes Andinas, Bogotá, Manizales, Medellín y Palmira.

Así, el PEAMA busca proyectar el accionar de la Universidad hacia el territorio nacional, al promover la formación de profesionales universitarios nativos de las regiones consideradas bajo la influencia de las SPN ubicadas en las localidades fronterizas de Leticia, Arauca, San Andrés y Tumaco. Los Programas de Admisión Especial (PAES) en la Universidad Nacional de Colombia comparten con

el PEAMA la característica básica de implementar una forma distinta y específica de admitir a sus beneficiarios en relación con el proceso de admisión regular. No obstante, el PEAMA, se diferencia en dos elementos con respecto a los demás Programas de Admisión Especial (PAES) de la Universidad, la movilidad de los estudiantes al inicio de sus estudios y el uso de la modalidad de videoconferencia como apoyo metodológico a procesos pedagógicos. Cada uno de estos dos (2) elementos se detalla a continuación:

1. La forma de admitir a los estudiantes. En cada convocatoria de admisión la Dirección Nacional de Admisiones de la Universidad Nacional de Colombia asigna los cupos establecidos por el PEAMA para cada una de las SPN, en cada programa curricular de pregrado avalado por la Vicerrectoría Académica, hasta completar el cupo máximo otorgado a cada SPN. Lo anterior implica que los aspirantes inscritos en cada proceso de admisión por PEAMA compiten entre ellos mismos por los cupos para PEAMA, es decir, no compiten con el grueso de aspirantes regulares de cada convocatoria. De otra parte, a diferencia de los aspirantes regulares quienes de resultar admisibles únicamente acceden a la oferta de programas de la sede que seleccionaron durante su proceso de inscripción, los aspirantes por PEAMA de resultar admisibles, acceden a la oferta de todos los programas de las sedes Bogotá, Medellín Manizales y Palmira ofertados para el programa.
2. La movilidad de los estudiantes al inicio de sus estudios. Los estudiantes admitidos por el PEAMA inician sus estudios en la SPN, permaneciendo en ella máximo tres periodos académicos. En esta etapa inicial cursan asignatura de nivelación (lecto-escritura y matemáticas básicas), inglés, electiva de inducción y preparación para la vida universitaria y de conocimiento y análisis de las problemáticas de los contextos de su región, además de asignaturas de los componentes de fundamentación o disciplinar-profesional de sus respectivos planes de estudio.

Superada esta etapa inicial, el estudiante es autorizado para desplazarse a la sede Andina a la cual está adscrito el programa curricular al que fue admitido, donde continúa con su proceso de formación académica hasta finalizar su plan de estudios. El Acuerdo de creación del PEAMA denomina a esta segunda etapa del proceso de formación de sus beneficiarios como de movilidad y adicionalmente establece una tercera etapa llamada etapa final, en la que se espera que para el desarrollo de su trabajo de grado el estudiante regrese a la SPN y en el caso de no ser posible lo anterior, que desarrolle su trabajo de grado preferiblemente en temas de interés para la región asociada a esa

misma SPN. El apoyo metodológico a través de la modalidad de videoconferencia.

Cuando el Programa se puso en marcha, los cursos dictados a los estudiantes admitidos por PEAMA durante su estadía en las SPN, se desarrollaron mediante la modalidad de telepresencia, específicamente videoconferencia, emitidos desde las Sedes Bogotá o Medellín. Esto ha cambiado y ahora cada sede usa la telepresencia con diferente asiduidad, en algunos casos hay presencia completa de un profesor a lo largo del semestre, o en bloques dictados por profesores que se desplazan desde las sedes andinas y apoyo permanente de monitores que trabajan con los estudiantes cuando los profesores no están en las SPN.

2.2. Evolución del PEAMA

Se puede ver la evolución del cupo máximo de admisión para la Sede Caribe desde que inició el PEAMA con su primera cohorte en el 2008-03 que era de 40 y actualmente es de 70. La definición del cupo total por cada SPN tiene en cuenta la capacidad instalada de la SPN en términos de la infraestructura de salones, personal docente y administrativo y la posibilidad de garantizar una oferta de asignaturas pertinente durante la etapa inicial, ya sea en modalidad presencial o por telepresencia.

Periodo de Convocatoria	Norma que determina cupos	Cupos máximo por SPN en cada convocatoria de admisión				
		Amazonia	Caribe	Orinoquia	Tumaco	Total
2008-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría	NA	NA	70	NA	70
2008-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe) Resolución 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	50	40	70	NA	160
2009-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)	NA	40	70	NA	110
2009-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resolución 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	50	40	70	NA	160
2010-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resolución 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	50	40	70	NA	160
2010-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resoluciones 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	80	40	70	NA	190
2011-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resoluciones 125 de 2008 y 1708 de 2009 de Rectoría (Amazonia)	80	40	70	NA	190
2011-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resoluciones 125 de 2008 y 1708 de 2009 de Rectoría (Amazonia)	80	40	70	NA	190
2012-01	Resolución 954 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2012-03	Resolución 954 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2013-01	Resolución 954 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2013-03	Resolución 1385 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2014-01	Resolución 1385 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2014-03	Resolución 1385 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2015-01	Resoluciones 781 de 2014 y 1209 de 2015 de Rectoría	90	50	90	57	287
2015-03	Resoluciones 781 de 2014 y 1209 de 2015 de Rectoría	90	50	90	57	287
2016-01	Resolución 887 de 2015 de Rectoría	90	50	90	100	330

Periodo de Convocatoria	Norma que determina cupos	Cupos máximo por SPN en cada convocatoria de admisión				
		Amazonia	Caribe	Orinoquia	Tumaco	Total
2016-03	Resolución 55 de 2016 de Rectoría	110	50	120	120	400
2017-01	Resolución 654 de 2016 de Rectoría	110	50	220	200	580
2017-03	Resolución 108 de 2017 de Rectoría	110	50	220	200	580
2018-01	Resolución 804 de 2017 de Rectoría	110	70	220	200	600
2018-03	Resolución 002 de 2018 de Vicerrectoría Académica	110	70	220	200	600

2.3. Región de influencia

La posibilidad de admisión a la Universidad Nacional de Colombia por medio del PEAMA, está dada en una primera instancia en función de la

relación entre el lugar de residencia y la ubicación del colegio del aspirante y la región definida por la Universidad como de influencia de la respectiva SPN. Si bien el proceso de definición de la cobertura de cada una de estas regiones de influencia atiende en principio a la división por regiones geográficas naturales del país y la presencia o no, de instituciones de educación superior universitaria en los departamentos respectivos, en la práctica también se atienden criterios histórico-culturales y de administración pública, con un enfoque flexible que permite la posibilidad de redefinición en atención a la necesidad de adaptación a las cambiantes realidades de las regiones involucradas.

Actualmente la región de influencia está reglamentada por la Resolución 042 de 2018 en su Artículo 2°. Para la Sede Caribe la región de influencia está conformada por el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

2.4. Características especiales de la educación superior en San Andrés y Providencia

La población en el Archipiélago para el año 2016 fue de 77.101 habitantes, distribuidas en 71.946 en la isla de San Andrés y 5.155 en Providencia y Santa Catalina (Cámara de Comercio de San Andrés, 2017), de los cuales 6.791 son jóvenes con edades entre 17 y 21 años de este número, según datos del sistema de estadísticas generales de educación superior del Ministerio de Educación, para el año 2017 tan solo 1.388 lograron acceder a programas de educación académicos de educación superior, sumando programas universitarios y tecnológicos lo cual representa una tasa de cobertura de tan solo 20.5% del total de jóvenes para el año 2017.

Resumen de Estadísticas - 2017	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	Nación
Matrícula total de educación superior	1.388	2.446.714
Matrícula en programas de pregrado	1.343	2.280.127
Matrícula en programas de posgrado	45	166.587
Tasa de cobertura bruta en educación superior	20,5%	52,8%
Tasa de tránsito inmediato a educación superior	31,8%	38,0%

Fuente: MEN (2017) - Reporte de estadísticas generales de educación superior - 2017

Tasa de cobertura bruta en educación superior								
Tasa de Cobertura	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Departamento	25,7%	15,5%	17,4%	18,8%	27,6%	25,1%	19,5%	20,5%
Nacional	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%	52,8%

Fuente: MEN (2017) - Reporte de estadísticas generales de educación superior - 2017

La tasa de cobertura departamental no incluye como la Nación porcentajes de estudiantes en programas de pregrado, maestrías y doctorados en 17 de los departamentos.

Los programas de pregrado incluyen programas técnicos, tecnológicos y universitarios.

En el año 2017 de los 1.388 isleños, quienes se matricularon para iniciar estudios superiores, tan solo 68 accedieron satisfactoriamente su formación en pregrados universitarios los cuales están certificados con un nivel profesional, lo anterior evidencia el alarmante escenario académico que padece el territorio, siendo así que de un total de 6.791 jóvenes isleños quienes se encuentran en plenas capacidades de iniciar actividades académicas, únicamente 1.210 accedan estudios técnicos, estos estudios técnicos son orientados para desempeñarse en alguna especialidad la cual sirva de apoyo al nivel profesional.

Matrícula por nivel de formación

Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Técnica Profesional	574	104	148	194	494	410	22	65
Tecnológica	1.139	934	991	1.011	1.321	1.234	1.190	1.210
Universitaria	32	16	44	69	47	39	79	68
Especialización	0	0	51	0	44	0	0	0
Maestría	7	14	12	23	13	16	35	34
Doctorado	0	3	1	4	7	12	12	11
Total General	1.752	1.071	1.247	1.301	1.926	1.711	1.338	1.388

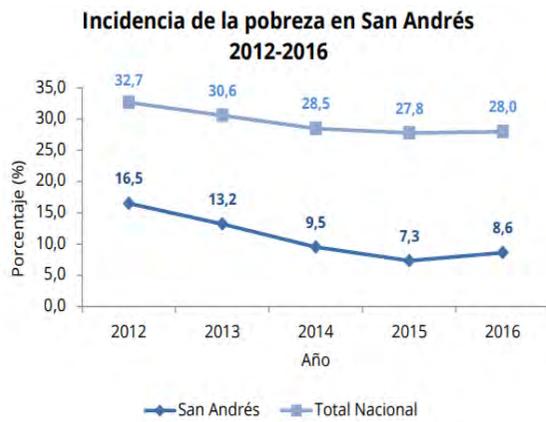
Fuente: MEN (2017)

Para complementar el caso anterior, podemos añadir que, debido al aislamiento geográfico propio de este territorio, solo existen en él tres instituciones de educación superior, de las cuales dos de ellas son institutos técnicos, Sena e Infotep, y una institución universitaria con pregrados académicos, Universidad Nacional Sede Caribe, esta presta el servicio educativo de pregrado mediante el Programa Especial de Admisión y Movilidad – PEAMA, en el cual los jóvenes que inician actividades académicas en el departamento, tienen la necesidad de trasladarse a una sede del interior del país, con el fin de culminar su pregrado, por tanto, se mantiene la necesidad de desplazamiento desde el archipiélago hacia otras ciudades con el propósito de poder comenzar o continuar con sus estudios universitarios.

Pese a que existen convenios dirigidos a jóvenes isleños, los cuales se encuentran en plenas facultades y demuestran el interés de acceder a pregrados universitarios, tales como, el fondo alianza estratégica archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el cual se estima financiar hasta el 100% del valor de la matrícula de pregrados universitarios, estos no subsanan la principal problemática que enfrentan estos jóvenes, lo cual es la carencia económica para el sostenimiento de ellos mismos, en las distintas ciudades a las cuales migran.

Debido a esto, una gran parte de la comunidad joven de la isla, no hace uso de estos convenios e incluso en algunos casos, se ven en la obligación de interrumpir de manera indefinida sus estudios, esto debido a que no cuentan con el presupuesto necesario para su manutención, si a lo anterior le añadimos las distintas complicaciones, las cuales afronta el Archipiélago en los últimos años, como la reducción en los niveles de afluencia turística en las islas y el fallo de la Corte de la Haya el cual ha creado dificultades para la obtención de recursos económicos en muchas familias, las expectativas para que estos jóvenes logren el acceso a la educación superior es cada vez menor.

En las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se consigue establecer que los niveles de pobreza son considerablemente bajos, esto según los informes del DANE, en los cuales se establece, que una familia compuesta por 4 personas y que sus ingresos sean superiores a 1.057.764\$ estará por encima de la línea de pobreza.



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

Sin embargo, recordando que debido al fallo de la Corte de la Haya, el 19 de noviembre del 2012 sobre el litigio entre Colombia y Nicaragua, en la cual se confirmó la soberanía de Colombia sobre las distintas islas e islotes pertenecientes al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin embargo, se impusieron nuevas delimitaciones en las líneas de fronteras marítimas entre ambos países, esto lastimó enormemente la soberanía colombiana viendo, de este modo, reducida de gran manera su plataforma continental y zonas económicas exclusivas, por consiguiente, se genera un perjuicio aun mayor para las Islas.

La afectación para el Archipiélago, se da debido a que dentro del área delimitada, se encontraban zonas, las cuales son fundamentales para el sostenimiento económico de un gran número de familias en las Islas, puesto que estas áreas eran usadas por la comunidad como zonas de pesca, tanto artesanal como industrial, actividades las cuales se han visto interrumpidas y con lo cual familias las islas, las cuales eran las principales beneficiarias, no han logrado reponer los ingresos perdidos tras esta dura decisión.

Lo anterior, sumado a la caída del número de personas que ingresan como turistas a las Islas, como consecuencia de los niveles de violencia e inseguridad que enfrentan las islas, ha generado un detrimento en la calidad de vida de la comunidad, viéndose de este modo, un incremento en los niveles de desempleo.



Como se aprecia en la anterior gráfica, existe un incremento significativo en la población en edad de trabajar, sin embargo, no cuentan con la formación

adecuada para adherirse al mundo laboral, lo que genera un incremento en los niveles de desempleo en el Archipiélago, esto genera un aumento en las actividades criminales y actos violentos relacionados con dichas actividades cometidas en las islas.



Para el año 2017, la población del archipiélago fue de 77.101 habitantes, de los cuales se estima que el 32% es población menor de 18 años (Cámara de Comercio de San Andrés, 2017), estos jóvenes forman parte de las familias vulnerables de la isla, afectadas tanto por las consecuencias del fallo de La Haya como por la poca afluencia turística, con lo cual aunque estos tuvieran la voluntad y las capacidades para conseguir un cupo, dentro de las becas otorgadas por distintas entidades, con el fin de estudiar un pregrado universitario, la realidad a la cual se enfrentan, es que no lograrían hacer uso de estas, debido a las realidades económicas que presentan sus familias.

Es por lo anterior, que proponemos una ayuda de por lo menos \$1.200.000 a manera de mensualidad, para que jóvenes de estratos 1, 2 y 3 de las islas, los cuales por mérito propio consigan acceder a un programa de pregrado universitario, obtengan por lo menos, un ingreso básico, para satisfacer sus necesidades de vivienda, alimentación y transporte, dentro de las distintas ciudades del territorio colombiano, con lo cual, se busca garantizar el acceso a la educación superior de manera equitativa y también permanencia y goce efectivo.

Esta subvención estaría regulada por los requisitos académicos, que se exigen en el convenio que tiene ICETEX con el Archipiélago los cuales serían:

“(...) Que las pruebas ICFES, con presentación a partir del año 2012 tengan un puntaje mínimo de 210, esto para los que ingresan a primer semestre, para quienes apliquen para el segundo semestre se tendrá en consideración el puntaje mínimo de 210 en el ICFES desde el año 2012 o el promedio académico del semestre inmediatamente anterior mínimo de 3.6, situación que será desarrollada a selección del postulante para el crédito y para aquellos que ingresen de tercer semestre en adelante, deberán presentar promedio académico del semestre inmediatamente anterior mínimo de 3.6. (...)” (ICETEX, 2016).

Los ingresos al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por concepto de contribución para el uso de la infraestructura pública turística (Tarjeta de Turismo), según Cifras dadas

por el señor Mitchell Humphries actual Secretario de Hacienda del Archipiélago, para el 2016 fue en total setenta y ocho mil millones de pesos (\$78.000.000.000); en 2017, noventa y cuatro mil millones de pesos (\$94.000.000.000); y que al 6 de agosto de 2018, se han recibido cuarenta y nueve mil millones de pesos (\$49.000.000.000), el costo total que tendría el auxilio para la manutención de los jóvenes isleños representaría tan solo el 0.003% del total de los ingresos al año 2017, esto significa, que por año el costo total sería de doscientos ochenta y ocho millones de pesos (\$288.000.000) dirigidos a asegurar el ingreso de estos jóvenes a carreras profesionales.

Así mismo, vale la pena resaltar que dentro de los presupuestos establecidos para gastos del departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina, por la Honorable Asamblea Departamental, por concepto educativo si bien va dirigido al fortalecimiento de las entidades educativas del Departamento y alcanzar convenios los cuales favorezcan beneficios económicos tales como la condonación de los préstamos educativos, estos no están dirigidos a garantizar el acceso a la educación superior, esto debido a las problemáticas sociales tratadas anteriormente.

Ahora bien, si entendemos que “(...) *la educación desde sus orígenes, siempre se ha configurado como acción adaptada a la realidad social, habiendo dado respuesta a situaciones y problemáticas que han ido surgiendo en cada momento histórico. (...)*” (Cañellas & Brown Gonzales) y que “(...) *el turismo ha marcado la realidad económica, humana, social y cultural de nuestro tiempo, generalizándose además como fenómeno mundial en cualquier tipo de sociedad, tanto en los países más industrializados como en los del tercer mundo o en los países en vías de desarrollo. (...)*” (Cañellas & Brown Gonzales) y que aparte de esto el turismo como un bien derivado del ocio, necesita estar en permanente innovación, por tanto una sociedad con mayores niveles de educación profesional puede, dar paso a mayores innovaciones lo cual beneficiaría de gran manera el desarrollo tanto económico, como cultural y social del Archipiélago.

Debido a la constante innovación en el turismo, las nuevas ofertas, alternativas y modelos son casi ilimitados, por lo cual se hace necesario la adaptación e innovación propia en los servicios turísticos del Archipiélago, con el fin de no quedar rezagado en el mercado, y por el contrario, tener una mejor oferta de servicios los cuales hagan más llamativa a la isla mejorando los ingresos y con esto mejorando la calidad de vida en el departamento, lo anterior solo es posible mediante la educación de sus jóvenes, esto para llevar a cabo una labor eficiente en el ámbito turístico.

3. LA LEY 426 DE 1998

La ley permite que las estampillas sean proporcionadas a sedes distintas de la Universidad Nacional, distintas a la de Bogotá. Si bien existe

una estampilla para la Universidad, mediante la Ley 1697 de 2013 - “*Estampilla pro Universidad Nacional*”, es posible crear otra estampilla con un referente fiscal distinto, en este caso planteado para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esta ley muestra cómo existe una estampilla autorizada por los departamentos de Caldas y Risaralda, para la financiación de la sede en Manizales.

Esta ley está compuesta por 9 artículos y tiene como objeto esencial autorizar a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para desarrollo del Eje Cafetero hacia el tercer milenio. Este marco normativo garantiza la prestación de servicios de calidad encaminados a sectores de beneficio común, destinando recursos a inversión y mantenimiento de planta física, dotación, compra de equipos requeridos para brindar servicios de calidad que permitan optimizar la formación académica de la nación tal y como lo plantea el artículo 1° y 5° de la presente ley. Este tipo de iniciativas tienen la capacidad de blindar a las instituciones educativas de un desbalance financiero, generando estabilidad en el sector.

4. DÉFICIT EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La educación superior en Colombia ha tenido que enfrentar dificultades financieras en los últimos años, lo que genera un escenario riguroso a la hora de crear herramientas que mejoren el ambiente económico del sector. La educación está atravesando una situación delicada, debido a que el déficit puede ascender a 950.000 millones de pesos en los próximos años.¹

Es de vital importancia reunir esfuerzos en herramientas que logren sacar el sector de esta dificultad financiera, entre estas se encuentra el Presupuesto General de la Nación como principal motor de empuje. La financiación que está recibiendo el sector educativo no es suficiente para cubrir los costos que acarrearán la cobertura y calidad necesaria para el país. Las universidades públicas se ven en la obligación de realizar jugadas económicas que les permitan mantenerse en el escenario nacional, generando consecuencias negativas en la educación de los colombianos. En primer lugar, porque los maestros se contratarían por horas de cátedra y no serían docentes de planta, adicionalmente, el mantenimiento de las instalaciones quedaría en jaque.²

¹ Redacción EL TIEMPO. (2016). Universidades públicas, con déficit de \$1 billón. 24-07-2017, de EL TIEMPO Sitio web: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/universidades-publicas-con-deficit-de-1-billon-33312>

² Redacción EL TIEMPO. (2016). Universidades públicas, con déficit de \$1 billón. 24-07-2017, de EL TIEMPO Sitio web: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/universidades-publicas-con-deficit-de-1-billon-33312>

El problema de las Universidades Públicas en Colombia va de la mano del comportamiento que mantengan sus ingresos y gastos, en la actualidad del país, el sistema educativo está reportando fluctuaciones negativas en este sentido, sus gastos no van de la mano con el incremento de sus ingresos, generando ineficiencia en el sector. La demanda académica del país cada día es más alta y las universidades no tienen la capacidad de asumir dichos retos. Con el pasar de los años los estudiantes aumentan, no obstante, las personas interesadas en realizar cursos de posgrado vienen creciendo a pasos agigantados, incrementando el gasto de las universidades. Un ejemplo claro de esto es la Universidad Nacional donde el 18% de sus alumnos se encuentran en maestrías, adicionalmente, el 91% de sus docentes poseen maestría y doctorado, lo que dispara los gastos de la institución.³

Por último, las problemáticas del sector educativo del país están ligadas con la dirección de recursos hacia programas como “Ser Pilo Paga”, debido a que el impuesto a la renta para la equidad está siendo destinado a este tipo de proyectos. Esto se convertiría en una problemática para la educación pública, debido a que los estudiantes beneficiados con el programa serán matriculados en instituciones privadas.⁴

Con base en este análisis, es fundamental garantizar la operación y funcionamiento de la sede de la Universidad Nacional en Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través de este mecanismo importante como lo es la estampilla. La necesidad de fortalecer la educación en el departamento y sus vecinos, hace imprescindible la puesta en marcha de esta institución educativa con los recursos suficientes.

5. JURISPRUDENCIA SOBRE LAS ESTAMPILLAS

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “Tasas parafiscales”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos. Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del

Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la **educación**, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

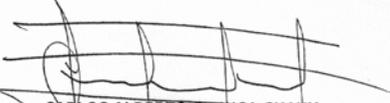
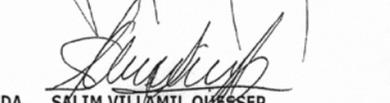
La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

En materia educativa, la Constitución indica en el artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; y por su parte, el artículo 69 establece que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado y de igual forma, fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo, del mismo modo que facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Tratándose de impuestos, el artículo 338 superior señala que

“(...) en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”

Del Honorable Congresista,

 JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ Representante a la cámara	 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la cámara
 CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la cámara	 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAU Representante a la cámara
 JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la cámara	 SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la cámara

³ Julián De Zubiría Samper*. (2017). La guerra abierta contra la educación pública. 24-07-2017, de SEMANA Sitio web: <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-crisis-de-las-universidades-publicas/528359>

⁴ Julián De Zubiría Samper*. (2017). La guerra abierta contra la educación pública. 24-07-2017, de SEMANA Sitio web: <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-crisis-de-las-universidades-publicas/528359>

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la cámara

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la cámara

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la cámara

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la cámara

Karina Rojas Palacios

Diana Monedero

Jaime Rodríguez

Gustavo Puentes Díaz

Jaime Rodríguez

Jaime Rodríguez

Atentamente,

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la cámara

CARLOS MARIO PARELO DAZA
Representante a la cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la cámara

SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la cámara

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la cámara

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la cámara

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la cámara

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la cámara

Karina Rojas Palacios

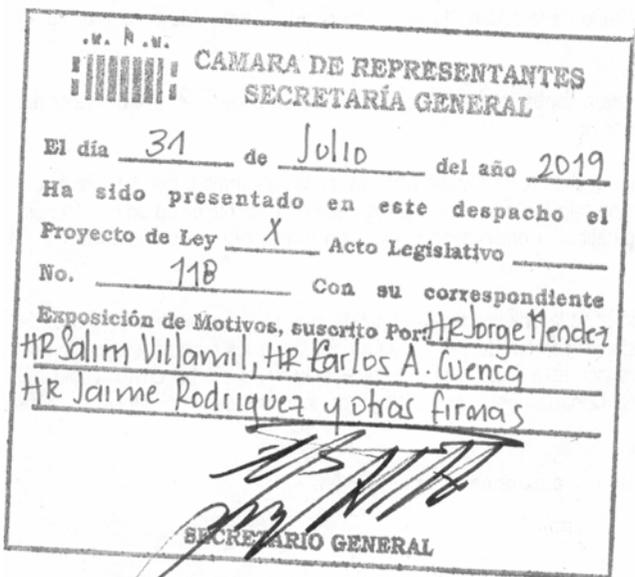
Diana Monedero

Jaime Rodríguez

Gustavo Puentes Díaz

Jaime Rodríguez

Jaime Rodríguez



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se crea la prima legal del día 31 para los empleados de nivel asistencial.

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Proyecto de ley número 119 de 2019 Cámara, "por medio del cual se crea la prima legal del día 31 para los empleados de nivel asistencial"

Respetado doctor Mantilla Serrano,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley "por medio del cual se crea la prima legal del día 31 para los trabajadores de nivel asistencial"

TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se crea la prima legal del día 31 para los trabajadores de nivel asistencial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

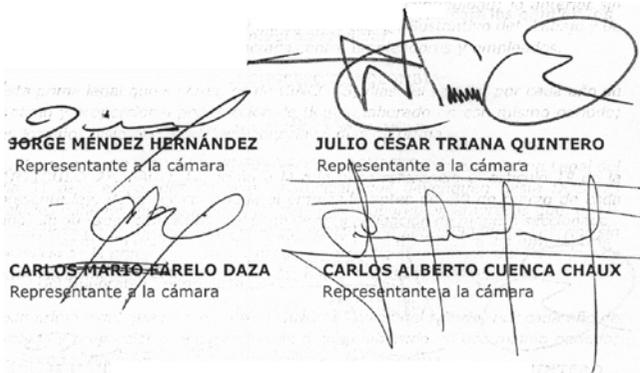
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Prima Legal del día 31 para empleados de nivel asistencial, que devenguen hasta DOS (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y laboren en empresas que, por la naturaleza de la misma, funcionen sin solución de continuidad; lo anterior sin perjuicio de la prima legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extra legales pactadas entre empleadores y empleados.

Esta prima legal que se crea, es de CINCO (5) días del salario, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período; en los años bisiestos, se deberá cancelar 6 días de prima.

Artículo 2º. Pago. La prima a la que hace referencia el artículo 1º de la presente ley, debe ser cancelada al empleado antes del 30 de marzo de cada año, sin que sea posible hacer el pago de esta obligación de manera seccionada."

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Del honorable Congresista,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. Antecedentes

El Decreto ley 2663 del 5 de agosto de 1950, conocido como Código Sustantivo del Trabajo, contempla en su Capítulo VI la creación y regulación de la prima legal de servicios, que se encuentra definida en el artículo 306 de la siguiente forma:

Artículo 306. Principio General. 1. Toda empresa (de carácter permanente) está obligada a pagar a cada uno de sus trabajadores, excepto a los ocasionales o transitorios, como prestación especial, una prima de servicios, así:

a) Las de capital de doscientos mil pesos (\$200.000) o superior, un mes de salario pagadero por semestres del calendario, en la siguiente forma: una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre, o proporcionalmente al tiempo trabajado, siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.

b) Las de capital menor de doscientos mil pesos (\$200.000), quince (15) días de salario, pagadero en la siguiente forma: una semana el último día de junio

y otra semana en los primeros veinte (20) días de diciembre, pagadero por semestres del calendario, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre; o proporcionalmente al tiempo trabajado. Siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.

2. Esta prima de servicios sustituye la participación de utilidades y la prima de beneficios que estableció la legislación anterior”.

Esta norma tiene, como resulta evidente, la finalidad de redistribuir los recursos obtenidos por el empleador, de modo que el empleado pueda beneficiarse también de los réditos que disfrute la empresa; esta finalidad tiene un corte social innegable, que busca generar un contexto de equidad y reducir la brecha de pobreza entre el empleado y el empresario.

Posteriormente, y en virtud de la Ley 1788 de 2016, el artículo fue modificado quedando de la siguiente forma:

ARTÍCULO 306. DE LA PRIMA DE SERVICIOS A FAVOR DE TODO EMPLEADO. <Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1788 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador está obligado a pagar a su empleado o empleados, la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año, el cual se reconocerá en dos pagos, así: la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros veinte días de diciembre. Su reconocimiento se hará por todo el semestre trabajado o proporcionalmente al tiempo trabajado.

Parágrafo. Se incluye en esta prestación económica a los trabajadores del servicio doméstico, choferes de servicio familiar, trabajadores por días o trabajadores de fincas y en general, a los trabajadores contemplados en el Título III del presente código o quienes cumplan con las condiciones de empleado dependiente.

Es preciso manifestar, que el Ministerio del Trabajo (Antes Ministerio de la Protección Social) se pronunció al respecto, así:

“(…) No existe norma expresa para ordenar que se paguen 30 o 31 días de salario mensual, pero por analogía con el derecho Comercial se considera en principio para todos los efectos el mes laboral de 30 días. Tanto es así, que aún para la liquidación de prestaciones sociales, no se hacen distinciones al respecto, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación, septiembre 16 de 1958.

“Entre los diversos sistemas usados para efectuar la liquidación de la cesantía, figuran dos, que por conducir a igual resultado numérico, sin indiferentes, a saber- 10) Sumar los días de los meses trabajados, tomando el número de jornadas, conocidos como “designación calendario” (enero 31 días, febrero 28, marzo 30, etc.), y dividir por 365. 2º) Tomar los meses trabajados como si fueran

todos de 30 días y dividir por 360. Se llega con precisión a un idéntico resultado numérico”.

Por otra parte, el artículo 134 del Código Sustantivo del Trabajo, señala:

“Períodos de pago.

1. El salario en dinero debe pagarse por períodos iguales y vencidos, en moneda legal. El período de pago para los jornales no puede ser mayor de una semana, y para sueldos no mayor de un mes.
2. El pago del trabajo suplementario o de horas extras y el del recargo por trabajo nocturno debe efectuarse junto con el salario ordinario del período en que se han causado, o a más tardar con el salario del período siguiente.”

En este orden de ideas y tal como lo señala el presente artículo, el salario se debe pagar por períodos iguales, y cuando se trata de sueldo no puede ser mayor a un (1) mes, es decir, todos los meses para efectos del pago del salario, se consideran de treinta (30) días. (...)” (**Concepto 104544 de abril 21 de 2008**).

Es claro, que se tiene que el mes efectos de liquidación, es de TREINTA (30) días. Así las cosas y a juicio de este legislador, es pertinente reconocer a los trabajadores del sector privado, trabajadores oficiales y servidores públicos el día que trabajan de más y que no se reconoce en nuestra legislación.

b. Objeto

El presente Proyecto de ley tiene por objeto brindar a los colombianos que se encuentren laborando y que devenguen hasta DOS (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la posibilidad de recibir cinco días de salario en un solo pago, esta prima tendría como finalidad reconocer a estos empleados, el reconocimiento del día 31 de los meses que tiene este número de días y que no se tiene en cuenta realmente, teniendo en cuenta que en Colombia los meses calendarios para el pago de salarios son de 30 días. En esta medida se propone el proyecto de ley Así:

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Prima Legal del día 31 para los empleados del sector servicios, que devenguen hasta DOS (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes; sin perjuicio de la prima legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extra legales pactadas entre empleadores y empleados. Esta prima legal que se crea, es de CINCO (5) días del salario, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período.

En los años bisiestos, se deberá cancelar 6 días de prima.

Parágrafo. Entiéndase como empleado del sector servicios, aquel que desempeña actividades como la vigilancia de los establecimientos, aseo general, mantenimiento de las instalaciones, y en general, a quienes no desempeñen actividades

que se relacionen directamente con la actividad comercial del empleador.

Artículo 2°. Pago. La prima a la que hace referencia el artículo 1° de la presente ley, debe ser cancelada al empleado antes del 30 de marzo de cada año, sin que sea posible hacer el pago de esta obligación de manera seccionada.”

c. Justificación

Colombia es hoy considerada como un país de ingreso medio a nivel internacional de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo¹, debido al alto crecimiento de la clase media, que hoy es superior a la población de bajos ingresos, y al ingreso per cápita establecido en \$5890 dólares en 2017², por debajo de los \$15.000 dólares necesarios para ser considerados país de ingresos altos.

En 2002, la mitad de los colombianos se ubicaba en estado de pobreza y de estos, 17,7% estaba en la pobreza extrema, y solo 16.3% era clase media consolidada; posteriormente, la tasa de pobreza disminuyó hasta 37.2% (2017 26.9%) y se consolidó la clase media llegando a 24,7%³.

Dentro del enfoque absoluto de ingreso, se evidencia que entre 2011 y 2015 la clase media venía creciendo a una tasa interanual promedio de 4.14%. Sin embargo, este crecimiento se detuvo en 2016 y en 2017, y luego se presentó una disminución considerable, por lo que actualmente se ubica en 31,5% del total de la población.

Tabla 1. Clases sociales en Colombia: Actualización del estudio del PNUD (enfoque absoluto) para 2011-2017.

Años	Pobres	Vulnerables	Clase Media	Clase Alta
2011	30.6	38.5	28.5	2.4
2012	29.7	37.7	30.2	2.4
2013	28.5	38.1	30.9	2.5
2014	27.6	37.1	32.6	2.8
2015	25.6	38.4	33.4	2.6
2016	25.9	38.3	33.3	2.5
2017	27.7	38.5	31.5	2.3

Fuente: Metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) - Banco Mundial y cálculos propios a partir de la GEIH – DANE (2011-2017).

Bajo el enfoque relativo de ingresos, se encuentra que entre 2011 y 2017 los estratos medios en Colombia se mantuvieron estables, con un promedio de 45.7% al 2017, y representando el 46,4% de la población. De igual manera que en el enfoque absoluto en este último año se observa una leve caída en este grupo poblacional, lo cual evidencia una preocupación frente al debilitamiento de este grupo poblacional.

¹ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-hacia-un-Pa%C3%ADs-de-Altos-Ingresos-con-Movilidad-Social.pdf>

² <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD?locations=CO>

³ Fuente: DANE.

Tabla 2. Clases sociales en Colombia: Enfoque relativo de ingresos

Años	Desfavorecidos	Estratos Medios	Acomodados
2011	22.4	46.6	31.1
2012	24.0	44.3	31.7
2013	23.5	45.1	31.4
2014	23.4	44.8	31.8
2015	23.3	45.7	31.0
2016	22.7	46.8	30.5
2017	24.6	46.4	29.0

Fuente: Cálculos propios sobre GEIH-DANE con base en metodología Castellani, Martínez y Parent (2011) - OECD (2011)

Estos datos, concuerdan con las cifras oficiales del DANE para 2017, que muestran que el 70,8% de la población es considerada de clase media, esto es 33.8 millones de personas. Sin embargo, solo el 44% de esta es considerada Clase Media Consolidada⁴, unos 14,8 millones de personas (30.9% del total) y el otro 54% de la clase media que corresponde a 19 millones de personas (39,9% del total) está en la categoría que denominan clase media emergente o vulnerable⁵, es decir, quienes tienen alto riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

Años	Pobres	Vulnerables	Clase Media	Clase Alta
2017	26.9	39.9	30.9	2.3

Fuente: DANE 2017.

En lo que respecta a la clase trabajadora, la mayor proporción de ocupados en Colombia corresponde a la clase media, esto es 41,7% del total de ocupados para el 2017 y tienen una tasa de desempleo de 6.14%, sin embargo, un alto porcentaje pertenece a la clase vulnerable (35,6%) que tiene una tasa de desempleo de 9,2%⁶. De estos ocupados, la tasa de informalidad en la clase media consolidada es 43% mientras que en la clase emergente es 73%.

Tabla 3. Clases sociales (2017) por posición ocupacional

	% Ocupados	% Desocupados	% Inactivos
Pobres	19.2	30.1	34.2
Vulnerables	35.6	46.3	41.1
Clase Media	41.7	22.8	23.5
Clase Alta	3.6	0.8	1.2

Fuente: Metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) - Banco Mundial y cálculos propios a partir de la GEIH - DANE (2017).

Lo anterior, refleja la importancia de avanzar en la consolidación de la clase media trabajadora y de generar más oportunidades para esta. Se debe tener en cuenta que la clase media es frágil porque su ingreso es volátil y no resiste cambios bruscos en las

⁴ Una persona es de clase media consolidada si percibía el año pasado un ingreso superior a \$590.398 y menor a \$2.951.990 al mes, esto quiere decir que para que una familia de 4 integrantes sea considerada de clase media consolidada, debería percibir ingresos totales mínimos de \$2.361.592.

⁵ Una persona es de clase media emergente si percibía el año pasado un ingreso superior a \$250.620 y menor a \$590.398 al mes.

⁶ Para los pobres del 15,6%.

variables macroeconómicas, dado que se encuentra en una confluencia frente a los beneficios que recibe la población en pobreza y clase alta.

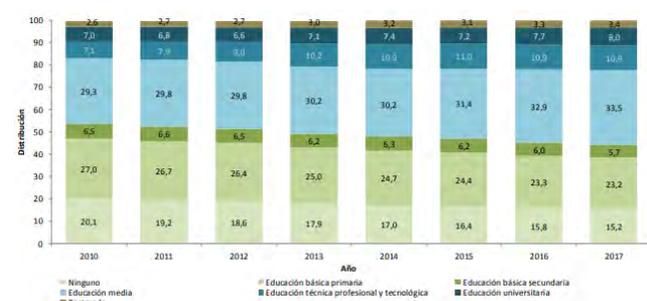
La población de ingresos medios, es la más resentida en torno al consumo, porque ellos destinan gran parte de sus ingresos al consumo básico. Cálculos de Radar indican que los colombianos de ingresos medios son responsables del 54% del gasto de los hogares. Se estima que en promedio el gasto mensual de una persona de ingresos medios es de \$750.000, dinero que se invierte en alimentos, vestuario, salud, entretenimiento, educación y transporte.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la canasta básica de alimentos puede costar, en promedio, entre \$290mil y \$330mil pesos, pero si se incluyen los otros gastos como salud, recreación, educación y vivienda, esta puede aumentar en promedio hasta \$1.300.000. Esto significa que el Salario Mínimo en Colombia no alcanza para comprar la canasta familiar completa, cubre solo el 60% de esta.

Este consumo es muy importante para la economía del país y preocupa que se vea afectado por políticas que desincentiven el consumo y afecten el poder adquisitivo de estos. Al contrario, bajo el contexto actual, se hace importante las políticas de reactivación económica, para que este aumento de la clase media sea mayor y porque mientras que el país mantenga un ritmo de crecimiento sostenido y políticas impositivas progresivas, se va a poder reducir el riesgo de que la clase media retorne al grupo de pobres.

d) Estadísticas sobre el empleo en Colombia

Gráfico 1. Distribución de la PEA (población económicamente activa) según nivel educativo logrado.

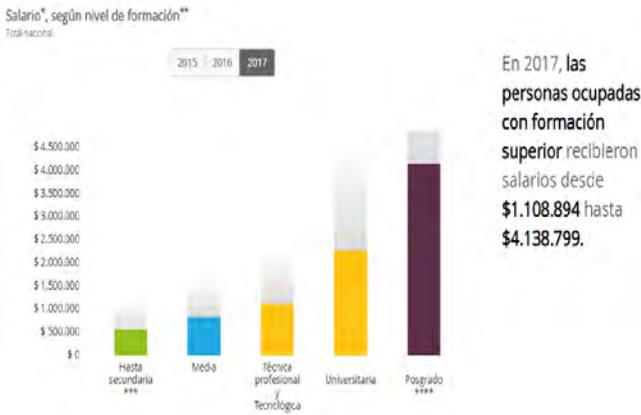


Fuente: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/educacion/Bol_edu_2017.pdf

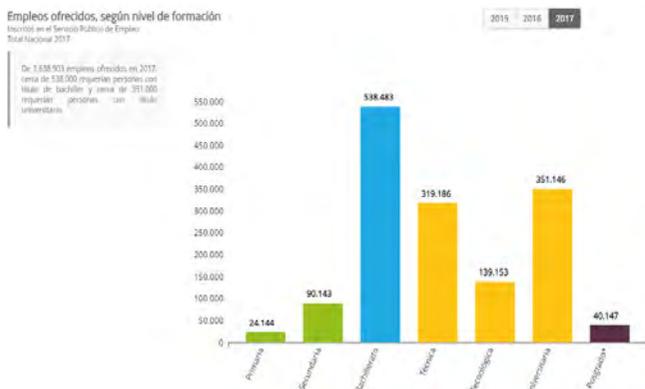
De la gráfica anterior, se puede colegir primero que el analfabetismo sigue siendo un problema generalizado en el país, pero igualmente, que quienes hacen parte de la PEA con educación hasta educación media, al menos hasta el 2017, componían el 77,6% de la población, es decir, más del 70% de los empleos son ocupados por personas sin mayor capacitación o educación.

En ese mismo sentido, en la siguiente grafica se evidencia que, muy a pesar de ser la mayor parte de la PEA, se encuentran en los dos quintiles más bajos por ingresos totales, recibiendo como sueldo

en promedio, entre \$500.000 y \$1.000.000; estos ingresos no le permite a estas personas superar la pobreza, no llegar a ser clase media consolidada.



Fuente: Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (SINIDEL). Boletín Nacional 2018.



Fuente: Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) - Observatorio del Servicio Público de Empleo (OSPE).

En consonancia con lo previamente indicado, la cantidad de empleos ofertados a la clase baja, con poca educación, suele ser mayor, debido a la baja inversión que deben hacer los empleadores, y el beneficio que reciben de sus actividades, de modo que como medida generadora de equidad, es necesario que se pueda aumentar el ingreso de los trabajadores, no mediante subsidios, sino por herramientas que les permitan valerse de su propio esfuerzo.

Esto es así, porque si bien en promedio, cada colombiano genera más de 5000 dólares, de acuerdo con el coeficiente de Ginni, que para el caso colombiano se encuentra en 49,7⁷, solo por encima de la República del Congo, que atraviesa una crisis económica desde hace décadas, es decir, que la diferencia entre quienes más recursos obtienen, y quienes menos tienen, sigue siendo muy pronunciada, eso se evidencia en los incontables cinturones de miseria que rodean a las ciudades, incluso se ve reflejado en la poca dinámica comercial que ha caracterizado a Colombia, pues al no existir recursos para disponer, quienes devengan

menos prefieren dejar de invertir en elementos como turismo, recreación, deporte o mejor educación; por ello, resulta necesario que se dinamice la economía, de forma mesurada y constante.

Por último, la inversión anual para el pago de esta prima, por cada empleado, sería únicamente de entre \$138.019 hasta \$276.038, es decir, entre \$11.501 y \$23.003 mensuales, monto que no genera una carga desproporcionada o imposible, pero que puede generar un efecto positivo en el empleado, respecto a su sensación de bienestar en el puesto de trabajo.

Respondiendo a las preocupaciones de la clase media colombiana, a nuestro compromiso por generar mejores condiciones para los colombianos y con el objetivo fundamental de fortalecer la clase media trabajadora de nuestro país, se propone este proyecto de ley, el cual tiene por objetivo crear una Prima Legal, destinada a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Protegiendo la posibilidad de la clase media de acceder a un ingreso adicional que permita mantener su capacidad de compra y consumo de productos de la canasta familiar.

Con más salarios y menos impuestos las familias colombianas aumentarían su poder adquisitivo.

Del honorable Congresista,

[Firma]
JORGÉ MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la cámara

[Firma]
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
 Representante a la cámara

[Firma]
CARLOS MARIO PARELO DAZA
 Representante a la cámara

[Firma]
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
 Representante a la cámara

[Firma]
JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
 Representante a la cámara

[Firma]
SALIM VILLAMIL QUESEPE
 Representante a la cámara

[Firma]
NESTOR LEONARDO RICO RICO
 Representante a la cámara

[Firma]
CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
 Representante a la cámara

[Firma]
JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
 Representante a la cámara

[Firma]
ERWIN ARIAS BETANCUR
 Representante a la cámara

[Firma]
EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
 Representante a la cámara

[Firma]
Karina Rojas Palaco

[Firma]
Gustavo Puentes Dique

[Firma]
Harvey GONZALEZ

[Firma]
Wilson Huelo

⁷ https://datos.bancomundial.org/indicador/si.pov.gini?end=2017&most_recent_value_desc=true&start=2017&view=bar

C.M. N. U.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	31	de	Julio
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	119	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Jorge Méndez</u>			
<u>HR Julio C. Triana, HR Carlos A. Cuervo</u>			
<u>HR Jose G. Amar, HR Carlos M. Farelo y otras firmas</u>			
		SECRETARIO GENERAL	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dota a las mutuales de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

TÍTULO I

DE LA NATURALEZA JURÍDICA,
CONSTITUCIÓN Y RÉGIMEN INTERNO DE
LAS MUTUALES

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto la presente ley es dotar a las mutuales de un marco jurídico adecuado que garantice su identidad, su autonomía, su vinculación activa a la economía del país, y el reconocimiento por parte del Estado como modalidades empresariales solidarias con fines de mejoramiento social.

Artículo 2°. *Definición y Naturaleza.* Las mutuales son empresas de economía solidaria, de derecho privado, cuya naturaleza es sin ánimo de lucro, inspiradas en la solidaridad, con fines de interés social, constituidas libre y democráticamente por la asociación de personas naturales, personas jurídicas sin ánimo de lucro, o la mezcla de las anteriores, que se comprometen a realizar contribuciones al fondo social mutual, con el objeto de ayudarse mutuamente para la satisfacción de sus necesidades y de la comunidad en general, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Las mutuales podrán realizar todo tipo de actividades relacionadas con la previsión, la promoción, la protección social y el emprendimiento asociativo solidario para la producción de bienes y otros servicios buscando el mejoramiento económico, cultural y social de sus asociados y la comunidad.

Artículo 3°. *Acuerdo y Actos Mutuales.* Se denomina acuerdo mutual el contrato de asociación por medio del cual unas personas naturales o jurídicas de naturaleza jurídica sin ánimo de lucro acuerdan conformar una persona jurídica distinta de sus asociados, capaz de contraer obligaciones y ejercer derechos.

Dicho contrato de asociación se formaliza con la asamblea general de constitución, en la que los asociados fundadores aprueban los estatutos que regirán a la asociación mutual y eligen a los miembros de los órganos de administración y control. Sera prueba del contrato en mención el acta de constitución suscrita por los asociados fundadores.

Una vez que se constituye y nace a la vida jurídica la asociación mutual, esta puede realizar los actos mutuales que se indican a continuación, con la finalidad de desarrollar su objeto social:

1. Entre mutuales
2. Entre mutuales y organizaciones de la economía solidaria
3. Entre mutuales y personas jurídicas de similar naturaleza jurídica (sin ánimo de lucro)
4. Entre mutuales y sus asociados y,
5. Entre mutuales y terceros distintos de sus asociados, en los casos en que los estatutos permitan tal extensión de servicios.

Artículo 4°. *Principios.* Toda asociación mutual se regirá por los siguientes principios:

1. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.
2. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.
3. Adhesión voluntaria, responsable y abierta.
4. Participación económica de los asociados.
5. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.
6. Autonomía, autodeterminación y autogobierno.
7. Servicio a la comunidad.
8. Integración con otras organizaciones del mismo sector.
9. Promoción de la cultura ecológica.
10. Primacía del ser humano, su trabajo y sus mecanismos de cooperación sobre los medios de producción.
11. Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción.

Artículo 5°. *Características.* Toda asociación mutual deberá reunir las siguientes características:

1. Que se cree y administre de conformidad con los principios de las mutuales y las organizaciones de la economía solidaria.

2. Que establezca contribuciones económicas a sus asociados para la prestación de los servicios de las mutuales, las cuales no son retornables a sus asociados.
3. Que el patrimonio y el número de asociados sea variable e ilimitado.
4. Que realice permanentemente actividades de educación mutual.
5. Que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin consideración al monto de sus contribuciones.
6. Que establezca la no devolución de las contribuciones de los asociados y la irrepartibilidad del remanente patrimonial en caso de liquidación.
7. Que su duración sea indefinida.
8. Que promueva la participación e integración con otras entidades que tengan como fin el desarrollo integral del ser humano.
9. Que los estatutos establezcan su naturaleza jurídica sin ánimo de lucro, por lo que se debe señalar que son irrepartibles las reservas sociales y los fondos, y en caso de liquidación, el remanente patrimonial y sus excedentes serán destinados a la prestación de servicios de carácter social.
10. Que las mutuales se organicen como empresas, que contemplen en su objeto social el ejercicio de una actividad socioeconómica tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.
11. Que establezca un vínculo común asociativo, fundado en los principios y fines aplicables a las organizaciones de la economía solidaria.

Artículo 6°. *Objetivos de las mutuales.* Las mutuales se constituirán y desarrollarán sus actividades en cumplimiento con los siguientes objetivos principales:

1. Promover el desarrollo integral del ser humano, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de sus asociados e inmediatos beneficiarios.
2. Generar prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor, como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos.
3. Contribuir al desarrollo económico, mediante la realización de su objeto social y la participación en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de orden territorial.
4. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa.
5. Garantizar a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y

distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna.

Artículo 7°. *Responsabilidad.* La responsabilidad de las mutuales para con los terceros se limita al monto de su patrimonio social.

Artículo 8°. *Prohibiciones.* A ninguna asociación mutual le será permitido:

1. Establecer acuerdos con sociedades comerciales que las hagan participar directa o indirectamente de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las mutuales o que beneficien a los directivos de estas a nivel personal.
2. Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas, o políticas.
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores, empleados y fundadores.
4. Conceder a sus administradores, en desarrollo de las funciones propias de sus cargos, porcentajes, comisiones, prebendas, privilegios o similares que perjudiquen el cumplimiento de su objeto social o afecten a la entidad.
5. Desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos.
6. Transformarse en sociedad mercantil.

CAPÍTULO II

De la constitución, registro y reconocimiento

Artículo 9°. *Constitución.* Las mutuales se constituirán con un mínimo de veinte (20) asociados, personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro que se encuentren debidamente constituidas. La constitución se llevará a cabo en asamblea general, de la cual se dejará constancia en documento privado denominado acta, la cual deberá ser registrada en la cámara de comercio de su jurisdicción, de conformidad con el Decreto Ley 019 de 2012.

El acta de la asamblea general de constitución deberá establecer por lo menos los siguientes aspectos: (i) fecha, hora y lugar en la que se reúnen los asociados; (ii) nombre completo, número de documento de identidad y domicilio de los asociados; (iii) orden del día; (iv) constancia de la aprobación de los estatutos de la asociación mutual; (v) constancia de la aprobación del monto de las contribuciones que entregarán los asociados, forma y periodicidad de pago y (vi) elección de los miembros que integran los organismos de administración y control de la asociación.

La persona jurídica que conforma la asociación mutual nace a partir de la inscripción en el registro de la cámara de comercio del domicilio principal de dicha organización del acta de la asamblea general de constitución.

Parágrafo 1°. Las mutuales se podrán constituir con la participación de personas jurídicas, sin perjuicio del número mínimo de asociados

requeridos de conformidad con el inciso primero del presente artículo.

Parágrafo 2°. En ningún caso las personas jurídicas podrán superar el veinte por ciento (20%) de los asociados.

Artículo 10. Denominación. Las expresiones Mutual, Mutualidades, Socorros Mutuos y Auxilio Mutuo solo podrán ser usadas por las mutuales. A Los terceros que infrinjan esta norma o que se aprovechen de los derechos y prerrogativas que la ley conceda a las mutuales, se les aplicarán las sanciones previstas en las disposiciones vigentes sobre la materia.

Artículo 11. Disposiciones Estatutarias. El estatuto de toda asociación mutual deberá contener:

1. Razón social, naturaleza, domicilio y ámbito territorial de operaciones.
2. Objeto social y relación de servicios.
3. Derechos y deberes de los asociados; condiciones para su admisión, retiro, exclusión y determinación del órgano competente para su decisión.
4. Régimen de sanciones, causales y procedimientos.
5. Procedimientos para resolver diferencias o conflictos transigibles entre los asociados, y entre estos y la asociación mutual.
6. Régimen de organización interna, constitución, representación legal, procedimientos y funcionamiento de los órganos de administración y control; requisitos, incompatibilidades, responsabilidades, forma de elección y remoción de sus miembros.
7. Régimen económico donde se establezca una cuota de contribución, su forma de pago y periodicidad.
8. Régimen de responsabilidad de la asociación mutual y de sus a asociados.
9. Normas para fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación.
10. Procedimientos para la reforma del estatuto.
11. Las demás estipulaciones que se consideren necesarias para asegurar el adecuado cumplimiento del objeto social.

Parágrafo 1°. El estatuto será reglamentado por la junta directiva con el propósito de facilitar su aplicación en el funcionamiento interno y en el desarrollo de sus actividades.

Parágrafo 2°. Las reformas del estatuto serán aprobadas en asamblea general.

Artículo 12. Reformas estatutarias. Las mutuales cuentan con autonomía para reformar sus estatutos. Una vez aprobados deberán ser registrados en la Cámara de Comercio donde se encuentre registrada la asociación mutual, surtido este trámite, se deberá enviar copia a la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces para su respectivo control de legalidad.

Parágrafo. Las reformas estatutarias serán aprobadas de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la presente ley.

CAPÍTULO III

De los asociados

Artículo 13. Asociados. Podrán ser asociados de las mutuales:

1. Las personas naturales legalmente capaces y los menores de edad a través de representante legal.
2. Las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que se encuentren en ejercicio.

Parágrafo. La calidad de asociado se adquiere cuando se suscribe el acuerdo mutual.

Artículo 14. Derechos de los Asociados. Serán derechos de los asociados:

1. Beneficiarse o disponer de los servicios mutuales que se tengan establecidos estatutariamente.
2. Participar de la administración, mediante el desempeño de cargos sociales.
3. Ser informados y fiscalizar la gestión de la asociación mutual, de acuerdo con las prescripciones estatutarias.
4. Ejercer actos de decisión y elección en los órganos de administración y control.
5. Retirarse voluntariamente.

Artículo 15. Deberes de los Asociados. Serán deberes de los asociados:

1. Observar las disposiciones del estatuto y los reglamentos que rijan la asociación mutual.
2. Participar de las actividades de la asociación mutual, definidas en su estatuto, y realizar con ella las operaciones propias de su objeto social.
3. Aceptar y cumplir las decisiones de los órganos de administración y control.
4. Comportarse responsablemente y ejercer actos de solidaridad en sus relaciones con la asociación mutual y con los asociados de la misma.
5. Abstenerse de efectuar actos o de incurrir en omisiones que afecten la estabilidad económica o el prestigio social de la asociación mutual.
6. Adquirir conocimientos sobre los principios básicos del mutualismo y participar en los programas de educación mutual.
7. Pagar oportunamente las contribuciones y cumplir las demás obligaciones económicas que establezca y adquiera con la asociación mutual.
8. Dar efectivo cumplimiento al acto mutual.
9. Las demás que estipulen el estatuto.

Parágrafo. El ejercicio de los derechos estará condicionado al cumplimiento de los deberes, con excepción del numeral 5 del artículo 18.

Artículo 16. Pérdida del Carácter de Asociados. La calidad de asociado se perderá por retiro voluntario, exclusión, fallecimiento del asociado persona natural, disolución o transformación del asociado persona jurídica. El estatuto de cada asociación mutua establecerá los procedimientos que deberán observarse en cada caso.

Artículo 17. Régimen Disciplinario. El estatuto de cada asociación mutua deberá establecer los procedimientos disciplinarios, las sanciones aplicables y los organismos competentes para ejercer tales funciones. Para el efecto se consagrarán las causales de exclusión o de suspensión, y se garantizarán los derechos de defensa y debido proceso.

CAPÍTULO IV

Del régimen económico

Artículo 18. Patrimonio. El patrimonio de las mutuales es de carácter irrepensible y estará constituido por:

1. El fondo social mutua;
2. Los fondos y reservas permanentes;
3. Las donaciones o auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial.

Artículo 19. Fondo Social Mutua. El fondo social mutua es el conjunto de bienes integrados por (i) las contribuciones que realizan los asociados según las prescripciones estatutarias y reglamentarias que regulen dicha materia; (ii) los excedentes de ejercicio que destine la asamblea general acorde con lo dispuesto en el artículo 28 de la presente ley y (iii) las donaciones con destinación específica para este fondo.

Artículo 20. Contribuciones. Se denominan contribuciones las que deben entregar, obligatoriamente los asociados de las mutuales para incrementar el fondo social mutua.

Dichas contribuciones podrán ser en dinero, especie y trabajo convencionalmente avaluados. Para tal fin los estatutos y reglamentos de las mutuales determinarán el procedimiento para establecer el valor de las contribuciones aportadas en especie y en trabajo. Si los estatutos y reglamentos guardan silencio sobre el valor de las aportaciones en especie o en trabajo, se aplicará el procedimiento que establece el Código de Comercio respecto de las sociedades comerciales, en la medida que no desvirtúe la naturaleza jurídica de la asociación mutua.

Las contribuciones pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras son las que fijan los estatutos y reglamentos, y las segundas las que aprueba la asamblea general para situaciones extraordinarias.

Artículo 21. Fondos mutuales. Representan las contribuciones que los asociados de la asociación

mutua realizan obligatoria o voluntariamente, de acuerdo con lo definido en los estatutos y reglamentos, para adelantar las actividades propias de su objeto social. Dichos fondos mutuales presuponen un convenio o contrato del que emana una determinada obligación de contribución económica y el derecho de percibir unos beneficios sociales. Las diferentes condiciones de la contribución a estos fondos estarán determinadas por los reglamentos.

Parágrafo 1°. La percepción de beneficios sociales, que supone una contraprestación, se realizará con cargo al fondo mutua hasta su agotamiento. Esto es, el fondo mutua responderá hasta el monto total del mismo.

Parágrafo 2°. Los fondos mutuales se crearán e incrementarán con la contribución directa de los asociados, pero la asamblea general podrá aplicar recursos para su incremento con cargo al remanente de los excedentes anuales o la junta directiva con cargo al presupuesto anual.

Artículo 22. Fondo de educación mutua. Las mutuales tendrán un fondo permanente de educación mutua, el cual tendrá por objeto habilitar medios económicos que permitan la información, formación, capacitación, asistencia técnica e investigación de sus asociados, directivos, administradores y beneficiarios. El fondo de educación mutua se podrá crear y mantener por:

1. Donaciones con destinación específica para educación.
2. Partidas definidas en el presupuesto de gastos.
3. Excedentes obtenidos de actividades especiales para obtener recursos para educación.

Artículo 23. Otras reservas y fondos. El estatuto, la asamblea general y la junta directiva podrán establecer la forma de crear y/o incrementar otras reservas y fondos, de naturaleza patrimonial o pasiva, para fines determinados, claramente justificados, definidos y reglamentados. Una vez constituidos, podrán prever en sus reglamentos y presupuestos, incrementos progresivos de estas reservas y fondos, con cargo al ejercicio económico anual.

Artículo 24. Asignación de excedentes. Los excedentes son irrepensibles entre los asociados, y la asamblea general será la encargada de decidir su aplicación, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Si el resultado del ejercicio económico es positivo, se destinará hasta un cincuenta por ciento (50%) para incrementar el fondo social mutua y su reserva patrimonial; así como crear y mantener un fondo de educación mutua, un fondo de solidaridad y un fondo de imprevistos. Cada fondo deberá contar por lo menos con un cinco por ciento (5%).
2. El remanente quedará a disposición de la asamblea general para crear nuevas reservas o fondos, o para incrementar los ya existentes.

Parágrafo. No obstante, lo anterior, el excedente de las mutuales se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores. Cuando la reserva de protección del fondo social mutual se hubiere empleado para compensar pérdidas, la primera aplicación del excedente será para restablecer la reserva al nivel que tenían antes de su utilización.

Artículo 25. *Período de Ejercicio Económico.* Las mutuales tendrán ejercicios anuales que se cerrarán a 31 de diciembre. Al término de cada ejercicio se cortarán las cuentas y se elaborarán los informes financieros de propósito general.

Artículo 26. *Inembargabilidad de las contribuciones.* Las contribuciones de los asociados a la mutual quedarán directamente afectadas en favor de esta. Tales contribuciones no podrán ser gravadas por sus titulares en favor de terceros, serán inembargables y no se podrán ceder en ningún caso.

CAPÍTULO V

De la dirección, administración y control

Artículo 27. Órganos de administración La administración de las mutuales estará a cargo de la asamblea general, la junta directiva y el representante legal.

Artículo 28. *Asamblea General.* La asamblea general será el órgano máximo de administración y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados, siempre que se hayan adoptado de conformidad con las normas legales, estatutarias o reglamentarias. La constituirá la reunión de los asociados hábiles o de los delegados elegidos por estos.

Parágrafo 1°. Son asociados hábiles los regularmente inscritos en el registro social que no tengan suspendidos sus derechos y se encuentren al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones con la asociación mutual al momento de la convocatoria.

Parágrafo 2°. Los estatutos podrán establecer que la asamblea general de asociados sea sustituida por la asamblea general de delegados, cuando aquella se dificulte en razón del número de asociados, o por los asociados se encuentren domiciliados en diferentes municipios del país, o cuando su realización resulte desproporcionadamente onerosa en consideración a los recursos de la asociación mutual. El número mínimo de delegados será de veinte (20). Los delegados serán elegidos en el número y para el período previsto en los estatutos. La junta directiva reglamentará el procedimiento de elección que en todo caso deberá garantizar la adecuada información y participación de los asociados. A la asamblea general de delegados le será aplicable, en lo pertinente, las normas relativas a la asamblea general de asociados.

Artículo 29. *Clases de Asambleas.* Las reuniones de asamblea general serán ordinarias o extraordinarias. Las primeras se celebrarán durante los primeros tres meses de cada año para el ejercicio

de las funciones regulares. Las extraordinarias podrán reunirse en cualquier época del año, con el objeto de tratar asuntos imprevistos o de urgencia que no puedan postergarse hasta la siguiente asamblea general ordinaria. Las asambleas generales extraordinarias solo podrán tratar los asuntos para las cuales fueron convocadas y los que se deriven estrictamente de estos.

Artículo 30. *Convocatoria.* La asamblea general ordinaria o extraordinaria será convocada por la junta directiva para fecha, hora, lugar y objeto determinado y se hará conocer a los asociados con quince (15) días hábiles de antelación a la asamblea general. La junta de control social, el revisor fiscal o un diez (10%) de los asociados hábiles podrán solicitar a la junta directiva, la convocatoria de asamblea general extraordinaria. El estatuto de la asociación mutual determinará los procedimientos y la competencia para efectuar la convocatoria a asamblea general ordinaria, cuando la junta directiva no la realice dentro del plazo establecido en la presente ley o desatienda la petición de convocar la asamblea extraordinaria. La convocatoria se hará conocer a los asociados hábiles o delegados elegidos, en la forma y términos previstos en el estatuto.

Parágrafo. La junta directiva expedirá la lista de asociados hábiles e inhábiles y la junta de control social verificará su exactitud. Para conocimiento de los asociados, la relación de asociados inhábiles será publicada, de acuerdo con los procedimientos previstos en el estatuto.

Artículo 31. *Quórum.* La asistencia de la mitad de los asociados hábiles o de los delegados convocados constituirá quórum para deliberar y adoptar decisiones válidas. Si dentro de la hora siguiente a la señalada para su iniciación no se hubiere integrado este quórum, la asamblea podrá deliberar y adoptar decisiones válidas con un número de asociados no inferior al diez por ciento (10%) del total de los asociados hábiles, ni al cincuenta por ciento (50%) del número mínimo requerido para constituir una asociación mutual. Para el caso de las asambleas generales de delegados el número mínimo de estos será de veinte (20) y el quórum mínimo será del cincuenta por ciento (50%) de los elegidos y convocados, siempre que dicho porcentaje no sea inferior al mínimo de delegados que requiere una asamblea de delegados. Una vez constituido el quórum, este no se entenderá desintegrado por el retiro de alguno o algunos de los asistentes, siempre que se mantenga el mínimo establecido en el inciso anterior.

Artículo 32. *Mayorías.* Por regla general, las decisiones de la asamblea general se tomarán por mayoría absoluta de votos de los asociados o delegados asistentes. Para la reforma del estatuto y la fijación de contribuciones extraordinarias se requerirá el voto de las dos terceras partes de los asociados o delegados asistentes, así como para la determinación de la fusión, transformación, escisión y disolución para liquidación.

La elección de los órganos de administración y control social se hará mediante los procedimientos o sistemas que determine el estatuto. Cuando se adopte el de las listas o planchas, se aplicará el sistema de cociente electoral. En las asambleas generales corresponderá a cada asociado un solo voto, y los asociados o delegados convocados no podrán delegar su representación en ningún caso y para ningún efecto.

Las personas jurídicas asociadas a la asociación mutual participarán en las asambleas generales de estas, por intermedio de su representante legal o de la persona que este delegue.

Artículo 33. Funciones de la Asamblea. La asamblea general ejercerá las siguientes funciones:

1. Establecer las políticas y directrices generales de la asociación mutual para el cumplimiento del objetivo social.
2. Reformar el estatuto.
3. Examinar los informes de los órganos de administración y control.
4. Considerar, aprobar o improbar los estados financieros de fin de ejercicio.
5. Fijar contribuciones extraordinarias.
6. Elegir los miembros de la junta directiva y de la junta de control social.
7. Nombrar el revisor fiscal y su suplente y fijar su remuneración cuando hubiere lugar.
8. Decidir la fusión, incorporación, transformación, escisión y liquidación de la asociación mutual.
9. Las demás que le señalen las leyes y el estatuto.

Artículo 34. Junta Directiva. La junta directiva es el órgano de administración permanente de la asociación mutual, subordinado a las directrices y políticas de la asamblea general. Estará integrada por un mínimo de cinco (5) asociados, con sus respectivos suplentes numéricos. Su período, las causales de remoción y sus funciones se fijarán en el estatuto, el cual podrá consagrar la renovación parcial de sus miembros en cada asamblea general. Tendrá la facultad de designar el representante legal de conformidad con los requisitos y procedimientos que defina el estatuto. Las atribuciones de la junta directiva serán las necesarias para la realización del objeto social; se consideran atribuciones implícitas las no asignadas expresamente a otros órganos por la ley o por el estatuto.

Parágrafo. Los estatutos de las mutuales y las asambleas generales definirán los criterios que se exigirán a las personas que aspiren a ser miembros de los órganos de dirección y control, teniendo en cuenta la integridad ética, el compromiso social, nivel educativo, aptitudes y conocimientos.

Artículo 35. Representante Legal. Las mutuales tendrán un representante legal quien será responsable de ejecutar las prescripciones estatutarias, las decisiones de la asamblea general, de la junta

directiva y los requerimientos de las entidades gubernamentales encargadas de la economía solidaria. El representante legal será designado por la junta directiva, acorde con las disposiciones que se fijen en el estatuto; la órbita de sus actuaciones, requisitos, incompatibilidades y funciones serán precisadas en este.

Artículo 36. Órganos de control. Las funciones de control social y técnico de las mutuales, estarán a cargo de la junta de control social y la revisoría fiscal, respectivamente.

Parágrafo. Las mutuales que realicen operaciones de ahorro y crédito deberán establecer en su respectivo estatuto la conformación de un comité de control para el ahorro y el crédito, encargado de velar por el cumplimiento de las normas legales vigentes en la materia.

Artículo 37. Junta de Control Social. La junta de control social será elegida por la asamblea general y ejercerá las funciones fijadas en el estatuto, de acuerdo con las normas generales sobre el ejercicio del control social, siempre y cuando no correspondan a las asignadas a otros órganos sociales. El número de integrantes será mínimo de tres (3) con sus suplentes personales; su período y sistema de elección serán previstos en el estatuto.

Artículo 38. Revisor Fiscal. Por regla general la asociación mutual tendrá un revisor fiscal con su respectivo suplente, elegido en la asamblea general, con su asignación. Su período, sistema de elección y funciones serán previstos en el estatuto. Los requisitos para su designación y procedimientos de actuación serán los definidos en las normas legales vigentes sobre la materia.

Artículo 39. Incompatibilidades. Los miembros de las Juntas de control social no podrán ser simultáneamente miembros de la junta directiva, ni llevar asuntos de la asociación mutual en calidad de empleado o asesor.

Los miembros de la junta directiva no podrán celebrar contratos de prestación de servicios o de asesoría con la entidad.

Parágrafo 1°. Los conyugues, compañeros permanentes, y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad y primero civil de los miembros de la junta directiva; del representante legal de la junta de control social o del revisor fiscal de la asociación mutual no podrán celebrar contratos de prestación de servicios o de asesoría con esa organización.

Parágrafo 2°. La aprobación de los créditos que soliciten el representante legal; los miembros de la junta directiva o los miembros de la junta de control social de las mutuales, corresponderá al órgano, comité o estamento que de conformidad con los estatutos y reglamentos de la asociación mutual sea creado para tal efecto.

Artículo 40. Actas. Las actas de las reuniones de los órganos de administración y control de la asociación mutual, debidamente firmadas y

aprobadas, serán pruebas suficientes de los hechos que consten en ellas.

Parágrafo 1°. Las actas de los órganos de administración y control de las mutuales se encabezarán con fecha y número consecutivo y contendrán, por lo menos, la siguiente información: (i) lugar, fecha y hora de reunión; (ii) forma y antelación de la convocatoria; (iii) nombre y número de asistentes; (iv) los asuntos tratados y (v) las decisiones adoptadas, señalando el número de votos emitidos en favor, en contra o en blanco.

Parágrafo 2°. Compete a los jueces civiles municipales, o quien haga sus veces, el conocimiento de las impugnaciones de los actos o decisiones de la asamblea general y de la junta directiva de las mutuales, cuando no se ajusten a la ley o a sus estatutos, o cuando excedan los límites del objeto social. El procedimiento será el abreviado previsto en el Código General del Proceso.

CAPÍTULO VI

De los servicios

Artículo 41. Servicios Mutuales. Son servicios mutuales los servicios que establezcan las mutuales para la satisfacción de necesidades de los asociados, sus familias y la comunidad. Servicios que pueden ser de asistencia médica, farmacéutica, funeraria, subsidios, ahorro y crédito, gestión para el empleo, proyectos productivos y actividades culturales, educativas, deportivas o turísticas, así como cualquier otra prestación que tenga por fin la promoción y dignificación de la persona humana y el mejoramiento social.

Parágrafo. Las mutuales prestarán sus servicios preferiblemente a los asociados y a sus beneficiarios. De acuerdo con el estatuto podrán extenderlos al público no afiliado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Artículo 42. Servicios de Ahorro y Crédito. Las mutuales pueden prestar los servicios de ahorro y crédito solamente a sus asociados, en las modalidades que le son permitidas y observando las disposiciones especiales sobre la materia. La supervisión estatal de estos servicios, se hará con base en criterios técnicos y salvaguardando la característica mutualista de los mismos.

Artículo 43. Establecimiento de Servicios. Para el establecimiento de los servicios, la junta directiva de la asociación mutual dictará las reglamentaciones pertinentes, mediante las cuales consagrará los objetivos específicos de los mismos, los recursos de operación, así como todas aquellas disposiciones convenientes para garantizar su desarrollo, eficiencia y normal funcionamiento.

Parágrafo. La asociación mutual cobrará en forma justa y equitativa los servicios que preste, procurando que dichos ingresos le permitan asumir los costos de operación y administración indispensables para atender el cumplimiento del objeto social.

Artículo 44. Convenios para la Prestación de Servicios. Cuando las mutuales no puedan prestar directamente los servicios a sus asociados, podrán atenderlos celebrando convenios con otras entidades, de preferencia de su misma naturaleza o del sector solidario de la economía.

CAPÍTULO VII

De la educación mutual

Artículo 45. Obligatoriedad. Las mutuales estarán obligadas a realizar de modo permanente actividades orientadas a la formación de sus asociados en los principios y doctrina del mutualismo, así como para capacitar a los directivos y administradores para el adecuado cumplimiento de sus funciones. La asistencia técnica, la investigación y la promoción del mutualismo hacen parte de la educación mutual.

Parágrafo. Los recursos del fondo de educación se orientarán exclusivamente al cumplimiento de esta obligación. Se podrá dar cumplimiento a esta obligación mediante la delegación o ejecución de programas conjuntos realizados por organismos de grado superior o por personas jurídicas autorizadas para el efecto.

Artículo 46. Comité de Educación Mutual. En el estatuto de toda asociación mutual deberá preverse el funcionamiento de un comité nombrado por la junta directiva, encargado de orientar y coordinar las actividades de educación mutual y de elaborar los planes o programas, con su correspondiente presupuesto, incluyendo la utilización del fondo de educación. El período, funcionamiento y número de integrantes del comité de educación serán definidos en el estatuto.

CAPÍTULO VIII

De la fusión, transformación y escisión

Artículo 47. Fusión. Las mutuales, por determinación de su asamblea general, podrán fusionarse, con otra u otras mutuales para constituir una nueva asociación mutual que se subrogará en sus derechos y obligaciones. Para tal fin, la nueva asociación mutual adoptará una denominación distinta al de las mutuales que se fusionan. En este caso, las mutuales que se fusionen se disolverán sin liquidarse y la nueva entidad se hará cargo del patrimonio de las disueltas.

También, las mutuales podrán fusionarse para incorporarse a otra asociación mutual. La asociación mutual que es incorporada o absorbida se denomina incorporada y la asociación mutual que absorbe o incorpora se denomina incorporante. Para efectos de la fusión, la incorporante se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la incorporada. En este caso, la incorporada se disuelve sin liquidarse.

Parágrafo 1°. La decisión que adopte la fusión deberá ser aprobada por la asamblea general de las mutuales que participen en el proceso de fusión. Para tal fin se requerirá que la aprobación tenga como mínimo la mayoría de que trata el artículo 36 de la presente ley.

Parágrafo 2º. Toda fusión requerirá autorización previa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces.

Artículo 48. Transformación. La asamblea general de las mutuales podrá adoptar la decisión de transformarse en una organización de la economía solidaria siempre que la reunión del órgano máximo de administración cumpla con las formalidades legales, estatutarias y reglamentarias pertinentes.

La transformación de la asociación mutua implica que su patrimonio será considerado como irrepartible en la organización de la economía solidaria en la que se transforma. Además, dicha transformación no genera ni disolución ni liquidación de la asociación mutua, lo cual significa que tal transformación es sin solución de continuidad. En ningún caso podrán transformarse en sociedades comerciales.

Parágrafo. Toda transformación requerirá autorización previa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, sin perjuicio de las autorizaciones que se deba otorgar para el ejercicio de determinada actividad.

Artículo 49. Escisión. Por decisión de la asamblea general, adoptada con el voto de las dos terceras partes de los asociados hábiles o delegados elegidos presentes, las mutuales podrán escindirse. El patrimonio que se destina en la escisión para constituir una nueva organización de la economía solidaria (escisión propia) o para integrarlo a otra organización de la economía solidaria (escisión impropia) se deberá destinar a un fondo patrimonial especial no repartible para dar cumplimiento a su objeto social.

CAPÍTULO IX

De la disolución y liquidación

Artículo 50. Disolución. Las mutuales podrán ser disueltas por acuerdo de la asamblea general, siguiendo las normas vigentes sobre la materia y produciendo los registros que ellas contemplen.

Artículo 51. Causales de Disolución. Las mutuales se disolverán por una cualquiera de las siguientes causales:

1. Por decisión voluntaria de los asociados, adoptada en asamblea general con el voto calificado previsto en esta ley.
2. Por reducción de los asociados a un número inferior al requerido para la constitución de la asociación mutua, siempre que esta situación se prolongue por más de seis (6) meses.
3. Por fusión a otras mutuales
4. Por incapacidad o imposibilidad de cumplir el objeto social para el cual fueron creadas.
5. Porque los medios que empleen para el cumplimiento de sus fines o porque las actividades que desarrollen sean contrarias a la ley, las buenas costumbres o la doctrina mutualista.

Artículo 52. Plazo para Subsanan Causales de Disolución. En los casos previstos en los numerales 2, 4 y 5 del artículo anterior, la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, de acuerdo a las normas previstas para el efecto, dará a la asociación mutua un plazo para que subsane la causal o para que en el mismo término convoque a asamblea general con el fin de acordar la disolución, sin perjuicio de la intervención administrativa de dicho órgano.

Artículo 53. Liquidación. Disuelta la asociación mutua se procederá a su liquidación. El procedimiento para efectuarla, nombramiento de liquidador o liquidadores, sus deberes, prelación de pagos y demás disposiciones, será acorde con las normas que regulan a las cooperativas y ante los vacíos legales de las mismas se aplicaran las de las sociedades comerciales en la medida que no sean incorporadas con la naturaleza jurídica de las mutuales.

Parágrafo. Los remanentes de la liquidación serán transferidos a la entidad sin ánimo de lucro que el estatuto o la asamblea de disolución hayan previsto. A falta de dichas disposiciones estatutarias, se transferirán a la entidad de integración mutualista de su radio de acción, con destino a la formación de fondos comunes para el desarrollo del mutualismo.

CAPÍTULO X

De la integración mutua

Artículo 54. Asociación de Mutuales. Las mutuales podrán asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines sociales y económicos, el logro de sus propósitos comunes o para estimular y facilitar el desarrollo general del mutualismo, en organismos de segundo y tercer grado. Estos últimos tendrán por objetivo unificar la acción de representación del movimiento mutualista, nacional e internacionalmente.

Los organismos de segundo grado serán de carácter regional o nacional; los de carácter regional se constituirán con un número mínimo de cinco (5) mutuales y los de carácter nacional con un mínimo de diez (10). Tales entidades establecerán en sus estatutos el valor y forma de pago de las cuotas que deban cancelar los afiliados, teniendo en cuenta factores como número de asociados y usuarios, de manera tal que se garantice una adecuada participación en los servicios que preste el organismo de grado superior.

Los organismos de tercer grado podrán constituirse con un número no inferior a cinco (5) entidades de segundo grado, y en sus estatutos determinarán la participación de las mismas y su forma de integración.

Parágrafo. A los organismos mencionados en este artículo les serán aplicables, en lo pertinente, las normas legales previstas para las mutuales.

Artículo 55. Funciones de los Organismos de Segundo Grado. Los organismos de segundo grado desarrollarán las actividades previstas en sus

estatutos, pero cumplirán de manera especial las siguientes funciones:

1. Divulgar la aplicación y práctica de la doctrina y principios del mutualismo.
2. Prestar a las mutuales afiliadas, asistencia educativa, técnica, financiera y administrativa.
3. Promover y fomentar las organizaciones Mutuales.
4. Representación gremial.
5. Generar procesos de integración económica para la comercialización y procesos de transformación al servicio de las mutuales asociadas.

Artículo 56. Asociación con Entidades del Sector Social y Solidario. Las mutuales podrán vincularse a cualquier entidad del sector social y solidario, con el propósito de dar cumplimiento a su objeto social.

TÍTULO II

DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LAS MUTUALES

CAPÍTULO I

Promoción, fomento y supervisión de las mutuales

Artículo 57. Promoción. Las mutuales que legalmente se constituyan serán consideradas por el Estado como instituciones de interés social. El Gobierno Nacional adoptará las políticas, normas y procedimientos adecuados para asegurar el acceso de las mutuales a los programas y recursos financieros de fomento necesarios para una mayor cobertura y calidad de las actividades que atiendan estas entidades.

Artículo 58. Vinculación al desarrollo territorial. Las mutuales, y/o sus organismos de segundo o tercer grado, serán tenidas en cuenta por los entes territoriales para la formulación o ejecución de planes, programas y proyectos de beneficio social de sus respectivos radios de acción. Los entes territoriales apoyarán, en su radio de acción específico, los programas de desarrollo del mutualismo y establecerán lazos de relación con los organismos de segundo y tercer grado de su ámbito territorial, en procura de establecer programas comunes de desarrollo, contribuir con los programas autónomos de desarrollo del sector o introducir estos en los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial.

Artículo 59. Régimen Tributario. En materia de impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, las mutuales pertenecen al Régimen Tributario Especial de conformidad con las normas vigentes contempladas en el estatuto tributario contenido en el Decreto 624 de 1989, las normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 60. Supervisión. Las mutuales estarán sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces,

con la finalidad de asegurar que sus actos se ajusten a las normas legales y estatutarias. En todo caso, las funciones de supervisión no implican, por ningún motivo, facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las mutuales.

Artículo 61. Actos Sancionables y Sanciones. La Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, ejercerá funciones de vigilancia, inspección y control sobre las mutuales y tendrá la facultad legal de adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la Ley 1437 de 2011, y demás normas que la modifiquen adicionen, aclaren, deroguen o complementen, con la finalidad de determinar los hechos infractores, los responsables y el grado de culpabilidad de la asociación mutual propiamente dicha o de sus miembros que integran los órganos de administración y control.

Las infracciones personalmente imputables, son señaladas a continuación:

1. Utilizar la denominación o el objeto de la Asociación Mutual para encubrir actividades o propósitos especulativos o contrarios a las características de las mutuales o no permitidos a estas por las normas legales vigentes.
2. Por desviación de los fondos con destinación específica estatutariamente establecidos.
3. Repartir entre los asociados las reservas, fondos, auxilios, y donaciones de carácter patrimonial.
4. Alterar la presentación de los estados financieros.
5. Admitir como asociados a quienes no puedan serlo por prescripción legal o estatutaria.
6. Ser renuentes a los actos de inspección o vigilancia.
7. Realizar actos de disposición excediendo las facultades establecidas por la ley, los estatutos o reglamentos, u omitir el cumplimiento de sus funciones.
8. No asignar a las reservas y fondos obligatorios las cantidades que correspondan de acuerdo con la ley, los estatutos y reglamentos internos.
9. No presentar oportunamente a la asamblea general los informes, balances y estados financieros que deben ser sometidos a esta para su aprobación.
10. No convocar a la asamblea general en el tiempo y con las formalidades estatutarias.
11. No observar en la liquidación las formalidades previstas en la ley y los estatutos, y
12. Las derivadas del incumplimiento de los deberes y funciones previstos en la ley y en los estatutos.

Parágrafo 1°. De encontrarse responsable la asociación mutual, la Superintendencia de Economía

Solidaria o la entidad que haga sus veces, impondrá las sanciones consagradas en la Ley 454 de 1998 y demás normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o complementen.

Parágrafo 2°. Para efectos de determinar la sanción, el grado de responsabilidad y culpabilidad; los agravantes y atenuantes de la sanción y los eximentes de responsabilidad se aplicarán lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y la Ley 454 de 1998 y demás normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o complementen.

CAPÍTULO II

Régimen de responsabilidades

Artículo 62. Responsabilidad. Las mutuales y los miembros de sus órganos de administración y control, serán responsables por los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de las normas legales y estatutarias, y se harán acreedores a las sanciones previstas en la ley.

Parágrafo. Los miembros de la junta directiva y la junta de control social serán eximidos de responsabilidad mediante la prueba de no haber participado en la reunión o de haber salvado expresamente su voto. De la misma forma, el representante legal y el revisor fiscal podrán ser exonerados de responsabilidad si demuestran que las conductas anómalas fueron denunciadas ante la instancia pertinente.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 63. Las materias y situaciones no previstas en esta ley, se resolverán primeramente conforme a las disposiciones generales sobre entidades de economía solidaria y otras que se asimilan por su naturaleza. Subsidiariamente, se resolverán conforme a los principios mutualistas generalmente aceptados y a la doctrina solidaria.

Artículo 64. En un plazo de un año, contado a partir de la vigencia de esta ley, las mutuales constituidas con anterioridad a dicha fecha deberán adaptar su estatuto, en lo que corresponda a las prescripciones de la misma.

Artículo 65. Vigencia y Derogatoria. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*; y deroga el Decreto 1480 de 1989 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO:

- I. OBJETO
- II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY
- III. MARCO JURÍDICO
- IV. ANTECEDENTES
- V. CONTEXTO: LAS MUTUALES
- VI. ALCANCES DEL PROYECTO

El partido Liberal Colombiano viene trabajando sin descanso y con disciplina por resolver los problemas estructurales económicos, sociales, culturales y políticos, tanto a nivel nacional como regional, mediante la intervención del Estado. Por eso, nuestro deber en el Congreso de la República es impulsar proyectos que apoyen la consolidación, el crecimiento y la transformación de la economía solidaria.

Desde la constitución política de 1991 se ha respaldado este sector como una estructura de producción, distribución, consumo de bienes y servicios centrado en el ser humano que genera beneficios para toda la sociedad. Por tal razón, el Partido Liberal Colombiano ha decidido apoyar esta iniciativa de modo que logremos avanzar en la consolidación de nuevas formas organizativas acordes con la forma de inserción de nuestro país en el nuevo orden mundial.

I. OBJETO

El objeto del presente proyecto es dotar a las mutuales de un marco jurídico adecuado que garantice su identidad, su autonomía, su vinculación activa a la economía del país y el reconocimiento por parte del Estado como modalidades empresariales solidarias con fines de mejoramiento social.

II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El texto propuesto para segundo debate consta de dos títulos y está integrado por sesenta y cinco (65) artículos.

El primer título contiene diez (10) capítulos y cincuenta y seis (56) artículos. Este título caracteriza ampliamente la naturaleza jurídica, la constitución, registro y régimen interno de las mutuales. El articulado aborda los siguientes componentes: Constitución, registro y reconocimiento; asociados; régimen económico; dirección, administración y control; Servicios; educación mutua; fusión, transformación y escisión; disolución y liquidación e integración mutua.

El segundo título contiene tres (3) capítulos contemplados en nueve (9) artículos. Este título describe las relaciones del Estado con las mutuales. Reglamentando los siguientes aspectos: Promoción, fomento y supervisión del mutualismo, régimen de responsabilidades y disposiciones finales.

III. CONTEXTO

Aunque el mutualismo presenta una génesis doctrinaria agregada al pensamiento social del siglo XIX, siempre se ha sostenido que el nacimiento de este movimiento, o mejor, de las sociedades de ayuda mutua o de protección recíproca, se pierde en la prehistoria. Este sistema fue creado, originalmente, para que las personas, ante una emergencia o necesidad de algún bien o servicio, al que no pueden tener acceso en forma individual, lo realicen mediante la ayuda mutua; de ahí que el valor más importante que sostiene al mutualismo sea la Solidaridad.

En Europa, en el transcurso de su desenvolvimiento histórico de los últimos 200 años, la idea de la prevención de los riesgos futuros, de la respuesta anticipada a las calamidades, o del acceso a bienes y servicios para suplir carencias presentes, implicó la formación de diversidad de asociaciones, dando paso al surgimiento de las Cajas de Hermandad (Alemania), los Montes de Piedad (España) y finalmente, las Mutualidades Obreras (Francia). Este movimiento, inspiró la formación de nuevas legislaciones, que crearon sistemas de seguridad y previsión social, tomando del mutualismo los principios de universalidad y solidaridad.

La propuesta mutualista se filtró hacia América Latina, entre el torrente de emigrantes europeos. El caso más reconocido es el de Argentina: allí el mutualismo ha estado ligado a la historia del trabajo. Las mutuales se formaron entre los trabajadores como un mecanismo que les permitiera satisfacer las necesidades que no podían lograr de forma individual. Estas asociaciones de inmigrantes se establecieron en sus inicios como un proyecto exequial, pero se fueron transformando en espacios de reunión de quienes compartían una nacionalidad. Simultáneamente con las mutuales de colectividad de emigrantes, surgían también las que eran constituidas por trabajadores de un mismo gremio: zapateros, sastres, tipógrafos, empleados administrativos, entre otros; experimentando una transformación de los antiguos gremios de oficios.

De otro lado, como fenómeno económico y sociológico que deviene de prácticas de organización social de mediados del siglo XIX, no ha sido sujeto de regulaciones o políticas gubernamentales que pretendan promoverlo, fomentarlo o conservarlo como tradición. Las diferentes leyes o actos administrativos que han tratado el tema de las mutuales se han limitado a prever algunas situaciones y, en cierta medida, a señalar algunos los mecanismos de control sobre ellas, pero no han identificado las potencialidades de este fenómeno de organización económica para propulsar el desarrollo comunitario, mejorar indicadores de calidad de vida e incluso utilizarles en el propósito de modernización estatal.

Hoy en día, las Mutuales son definidas como formas asociativas que han venido abriéndose paso como una expresión particular de propuesta económica que busca el bienestar colectivo de los colombianos, reconocida como la expresión organizativa más antigua de las llamadas empresas de economía solidaria. A pesar de su poca visibilización, se puede decir que hoy son una de las alternativas sociales caracterizadas por su esencia solidaria y acción comunitaria que pueden atender eficazmente algunos servicios de previsión y promoción social para mejorar las condiciones de vida, gestionando procesos de desarrollo con un importante impacto social.

IV. MARCO LEGAL

Desde una perspectiva constitucional, las mutuales están protegidas por el derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política:

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

En esa misma línea constitucional, el Estado tiene el deber de promover el acceso a la propiedad accionaria y el de proteger la actividad económica que desarrollan las organizaciones de la economía solidaria:

Artículo 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley (...) El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional (...).

La normatividad colombiana, que en estricto sentido data de 1989, en lo que corresponde a la existencia jurídica de las mutuales, su constitución, organización interna y operaciones permitidas, así como aquella referida a los procesos de supervisión que pueda realizar el Estado sobre ellas, se encuentra orientada por un criterio estrictamente pragmático, sin tomar en cuenta –como punto de partida fundamental– su naturaleza. Esto es, la norma se ha basado en la presencia histórica del mutualismo y en la tradición económica del mismo, tal como se ha manifestado en Colombia, más no ha profundizado en su esencia.

Desde esa perspectiva, el Decreto-ley 1480 de 1989¹, que expidió el presidente Virgilio Barco en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 131 de la Ley 79 de 1988, representó el punto de partida de la vida jurídica del mutualismo en el país porque determinó a grandes rasgos: su naturaleza, características, constitución, régimen interno, responsabilidad, sanciones y consecuentemente se dictaminaron medidas para el fomento de este tipo de organizaciones en el país.

Es pertinente aclarar que las mutuales están reguladas por el Decreto en mención; por la Ley 454

¹ Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3366>

de 1998 que establece el marco legal conceptual aplicable a las organizaciones del sector solidario, dentro de las cuales hacen parte las mutuales, tal como lo dispone el parágrafo 2 del artículo 6° de la ley en mención; y en subsidio por las disposiciones legales aplicables a las cooperativas.

Hasta 1999 la entidad encargada de definir la política para las formas solidarias de organización, en particular, para el sector cooperativo fue el Departamento Nacional de Cooperativas (Dancoop). Como respuesta a la crisis del sector financiero y su reflejo en las organizaciones solidarias, el Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano expidió la Ley 454 de 1998, que transformó al Departamento Nacional de Cooperativas (Dancoop) en el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (Dansocial); y creó la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) y el Fondo de Garantías del Sector Cooperativo (Fogacoop). Años más tarde, mediante el Decreto 4122 del 2 de noviembre de 2011, se transforma el Dansocial en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAOS).

Si bien la normatividad que versa sobre esta materia ha sido escasa, es posible identificar un núcleo de instituciones que se han venido creando para fortalecer el sector solidario. Hoy en día, el Ministerio de Trabajo a través de la UAOS se encarga de la formulación de las políticas para el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias.

EL CUADRO N° 1 RECOGE Y CATEGORIZA EL DESARROLLO NORMATIVO DEL SECTOR SOLIDARIO, EN LO PERTINENTE A LAS MUTUALES:

NORMA	SÍNTESIS
Ley 24 de 1981	Por la cual se transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas cuyo objetivo y finalidades serán: Dirigir y ejecutar la política cooperativista del Estado; ejercer vigilancia y control sobre las sociedades cooperativas, los organismos cooperativos de grado superior, las instituciones auxiliares del cooperativismo, los institutos de financiamiento, educación, investigación y desarrollo cooperativo, los fondos de empleados y las sociedades mutuarías.
Decreto 2536 de 1986	Por el cual se crea el Consejo Nacional de Economía Solidaria.
Ley 79 de 1988	Por la cual se actualiza la legislación cooperativa.
Decreto 1480 de 1989	Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las mutualistas.

NORMA	SÍNTESIS
Ley 454 de 1989	Determino de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias, entre ellas las mutuales (Artículo 6°, parágrafo 2), se transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria y se crea la Superintendencia de Economía Solidaria.
Decreto 186 de 2004	Se modifica la estructura de la Superintendencia de Economía Solidaria, señalando que ejercería las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las organizaciones de la economía solidaria.
Decreto 4122 de 2011	Mediante el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones solidarias.

En virtud de lo expuesto, es bastante claro que la normatividad se soslaya al cooperativismo, dejando de lado las mutuales y desconociendo la evolución de las mismas. Para que el mutualismo colombiano cumpla con su misión fundacional, hay que avanzar hacia una actualización de su norma base (Decreto-ley 1480 de 1989), la cual necesariamente debe comprender las transformaciones socioeconómicas recientes y del porvenir, en las que juega un papel fundamental la acción mutua. A pesar de que no es muy conocido el mutualismo cada vez hace una presencia más sólida en el país, motivo por el cual es necesario profundizar en su desarrollo considerando la transición que está viviendo Colombia en época de posconflicto. En ese sentido, el experto en mutualismo William Jiménez señala:

“El mutualismo y su estructura filosófica, son curiosamente desconocidos en Colombia, no han tenido la divulgación y el auge que otras formas asociativas de la economía solidaria han logrado, caso del Cooperativismo y los Fondos de Empleados, ese desconocimiento ha generado que esta figura permanezca marginada, oculta, poco desarrollada, en los más de los casos inadvertida y silente, pero potencialmente poderosa y esencialmente flexible frente al objetivo de desarrollar empresas autogestoras y productivas que operen con criterio de economía social y solidaria”²

En la legislación vigente, estas posibilidades están un poco limitadas, esto es, a pesar del potencial de la organización mutualista, las oportunidades legales para su desarrollo son mínimas. Dicha situación se comprende por el hecho que la legislación para el mutualismo colombiano se encuentra pensada en un contexto relacionado con el posicionamiento industrial y de estructuración urbana de las

² Disponible en: <http://www.docentes.unal.edu.co/wjimenezg/docs/LA%20FIGURA%20MUTUALISTA.pdf>

primeras décadas del siglo XX, cuando las masas de trabajadores no disponían de los instrumentos de reivindicación laboral o de organización del sistema de seguridad social que hoy se tienen en el país.

Hoy por hoy, es oportuno generar unos cambios en las disposiciones legales para alcanzar una modernización en el movimiento y sus estructuras, ajustándose a las transformaciones del siglo XXI y permitiendo su permanencia en el tiempo mediante el acceso a nuevos servicios mutualistas para los colombianos. Una nueva norma para el mutualismo colombiano debe permitir entender que la previsión se hace concreta a través de múltiples formas de ahorro de las personas, las cuales pueden constituir organizadamente fondos

mutuos a los cuales acceder al momento de hacer efectiva la prestación. Dejar claro este aspecto, impedirá que los fondos mutuales para el ahorro se asimilen a captaciones de ahorro, tal como viene ocurriendo en Colombia.

V. ANTECEDENTES

En el siguiente cuadro, se presentan las iniciativas que han sido propuestas con relación a las organizaciones del sector solidario. Tal y como se evidencia, el interés del legislador ha estado reducido a cinco proyectos que han sido archivados, en su mayoría, por vencimiento de términos, demostrando la necesidad de consolidar un marco jurídico acorde con las condiciones actuales:

PROYECTO DE LEY	SÍNTESIS	RESULTADO
Proyecto de ley 15 2000 “ <i>proyecto mediante el cual se asigna la función de registro de las entidades supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria a las cámaras de comercio y se fija un plazo para efectuar dicho registro.</i> ”	Este proyecto de ley se planteó como objeto asignar la función de registro e inscripción de las organizaciones supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria en las Cámaras de Comercio, la Constitución Política señala que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.	Archivado por tránsito de legislatura
Proyecto de ley 144 de 2002 “ <i>por el cual se desarrolla el marco regulatorio del sector de la economía solidaria.</i> ”	El presente proyecto de ley, tenía como objetivo dotar el Sector Social y Solidario, de un marco jurídico adecuado para su realización y fortalecimiento como parte fundamental del desarrollo socioeconómico y cultural del país.	Archivado en debate
Proyecto de ley 118 de 2004 “ <i>por medio de la cual se regulan las organizaciones del sector de la economía solidaria.</i> ”	El presente proyecto de ley pretende dotar a las organizaciones del sector de la economía solidaria, de un marco jurídico adecuado para su realización y fortalecimiento como parte fundamental del desarrollo socioeconómico y cultural del país.	Archivado por tránsito de legislatura
Proyecto de ley 173 de 2017 “ <i>por medio del cual se crean las Cámaras de la Economía Solidaria, se define el registro solidario y se dictan otras disposiciones. [Cámaras de la Economía Solidaria]</i> ”	El objeto del proyecto de ley era crear las cámaras de la economía solidaria y definir el registro solidario de las cooperativas, para que entre otros alcances, las cooperativas, los fondos de empleados y las mutuales pueden constituirse como el tercer sector de la economía, al lado de las empresas privadas y del Estado, y además pueden ser una alternativa para combatir la pobreza y la desigualdad.	Archivado por tránsito de legislatura
Proyecto de ley 035 de 2019 “ <i>por la cual se dota a las mutuales de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones</i> ”	El objetivo del Proyecto de ley era generar un marco jurídico más sólido de manera que las mutuales tuvieran una ley rectora que fortaleciera el Decreto 1480 de 1989.	Archivado por tránsito de legislatura

VI. CONTEXTO

¿Qué son las mutuales?

Las Mutuales son formas asociativas que representan una propuesta económica particular que busca el bienestar colectivo de la ciudadanía. De hecho, son reconocidas como una de las formas de organización de economía solidaria más antigua, y actualmente se presenta como una alternativa social caracterizada por su esencia solidaria y acción comunitaria que puede atender eficazmente

algunos servicios de previsión y promoción social para mejorar las condiciones de vida, gestionando procesos de desarrollo con un importante impacto social. Bajo esa perspectiva, la Superintendencia de Economía Solidaria define las mutuales como:

“(…) *personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades*

mediante la prestación de servicios de seguridad social”³.

Según datos obtenidos por la Superintendencia de Economía Solidaria, se destaca la presencia de 263 organizaciones mutuales en todo el territorio colombiano, contando con aproximadamente 200.000 asociados, y con un cubrimiento cercano a los 600.000 beneficiarios. Estas cifras representan un porcentaje reducido frente a la cobertura, si se tiene en cuenta que estamos en un país de más de 46 millones de habitantes, en el cual las necesidades sociales son consideradas como una prioridad en la agenda pública. De ahí que satisfacer las necesidades de un mayor número de colombianos sea una alternativa que puede atender el mutualismo, mediante la organización de las comunidades y el establecimiento de empresas sociales estables.

¿Cómo se constituyen las mutuales?

Para efectos de un mayor entendimiento del tema, es pertinente que el lector conozca las fases para la constitución de una mutual en Colombia:⁴

Primera fase: Requisitos

1. Contar con un mínimo de veinticinco personas para la constitución de la asociación mutual.
2. Nombrar un comité organizador.
3. Todos los socios deben tomar el curso básico en economía solidaria de mínimo 20 horas, que debe ser dictado por una entidad acreditada que entregará la certificación obligatoria dentro del proceso. Podemos encontrar el listado de acreditadas en la página web orgsolidarias.gov.co, en el link Trámites y servicios – acreditación - listado de acreditadas.
4. Elaborar los estatutos.
5. Elaborar el acta de la asamblea y definir las contribuciones.
6. El mutualismo defiende VALORES como la confianza, el respeto, la responsabilidad, el conocimiento, la honestidad, la solidaridad y la participación.

Segunda fase: Procedimiento

1. Convocar a la asamblea de constitución.
2. Nombrar al presidente y secretario de la asamblea.
3. Realizar la asamblea y en ella se eligen los miembros de junta directiva, revisor fiscal, junta de control social y el gerente.

4. Definir el valor de afiliación, la cuota de sostenimiento y el nombre de la asociación mutual.
5. Aprobar los estatutos.
6. Elaborar el acta de constitución, con la firma del presidente y secretario de la asamblea y de todos los asociados fundadores.
7. El mutualismo desarrolla la democracia, elevando la dignidad, mantiene la responsabilidad y la conciencia de los seres humanos. Practica la libertad, educa y hace más equitativa la riqueza.

Tercera fase: Registro ante Cámara de Comercio

Para obtener el registro de empresa sin ánimo de lucro, ESAL y registrar la asociación mutual ante la Cámara de Comercio, es necesario tener los siguientes documentos:

1. Actas de la asamblea de constitución, aportes y aceptación de cargos suscritos por presidente y secretario de la asamblea y de todos los que conforman la asociación mutual.
2. Copia de los estatutos, firmados por los asociados, el presidente y secretario de la asamblea.
3. Diligenciar el formulario del registro único empresarial, de la Cámara de Comercio.
4. Diligenciar el formulario adicional de registro con otras entidades.
5. Diligenciar el formulario pre-RUT que se pueda encontrar en la página de internet de la DIAN o reclamarlo en las oficinas de dicha entidad.
6. Los objetivos de las mutuales están enfocados a la generación de oportunidades para sus asociados en torno al empleo, educación, salud, protección exequial, programas de cultura, lúdica y deporte, entre otros.

Cuarta fase: Control de legalidad

El control de legalidad se tramita para las mutuales ante la Superintendencia de la Economía Solidaria, adjuntado los siguientes documentos:

1. Petición firmada por el representante legal y presidente de la junta de control social en el formato de trámites.
2. Original del acta de la asamblea de constitución y estatutos firmados por presidente y secretario de la asamblea.
3. Certificado general del curso básico de veinte horas, dictado por una organización acreditada.
4. Constancia de pago de los aportes iniciales, suscritos por los asociados fundadores.
5. Certificado de antecedentes disciplinarios del revisor fiscal.
6. Certificado de existencia y representación legal expedido por Cámara de Comercio.
7. Certificación del representante Legal en la cual conste que el revisor fiscal no es asociado.

³ Cartilla “Supersolidaria le enseña cuáles son sus derechos, deberes y preguntas frecuentes en el Sector Solidario” Disponible en: https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/imce/cartilla_supersolidaria_le_ensena.pdf

⁴ Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Disponible en: <http://www.orgsolidarias.gov.co/educaci%C3%B3n-solidaria/nuestras-organizaciones/organizaciones-econom%C3%ADa-solidaria/asociaci%C3%B3n-mutuales>

Todos estos documentos se escanean en un formato de archivo TIFF, se almacenan en un CD, adicionando el formato de tramites debidamente diligenciado y se entregan en las oficinas de la superintendencia respectiva.

Quinta Fase: Solicitud ante la DIAN

En la DIAN el representante legal debe solicitar el registro único tributario RUT, al igual que la autorización de facturación. Para este trámite se debe llevar el certificado de existencia y representación legal expedido por la cámara de comercio. Es importante tener en cuenta que los asociados deben ser personas con VALORES SOLIDARIOS como: honestidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, ayuda mutua, igualdad, equidad, democracia y responsabilidad social.

VII. ALCANCE

La evolución de nuestra legislación no ha sido suficiente para reglamentar los cambios que se han venido presentando con relación a las mutuales, lo cual ha permitido que las distintas expresiones de este sector emergente desborden en muchas ocasiones los límites propuestos por las normas vigentes, o estas se vean limitadas, condicionado a la posibilidad de una expansión y crecimiento que se traduciría en unas mejores condiciones de vida para la sociedad.

A partir de esta apreciación, queda clara la intención del legislador para regular aspectos que se encuentran de manera dispersa en la normatividad, obstaculizando alternativas a las que pueden acceder los ciudadanos para la prestación de distintos servicios. Es decir, que las mutuales podrían configurarse como un aliado del Estado para lograr puntos de encuentro entre lo público y lo privado, brindando a la sociedad nuevas alternativas de servicio.

Entonces, evocando los argumentos mencionados, resulta razonable que este proyecto sirva para condensar de modo comprensivo y sistemático la identidad y los procesos de constitución de las mutuales.

Por las razones aquí expuestas, dejo a consideración de los honorables Congressistas la presente iniciativa para su respectivo debate.

Cordialmente,

Handwritten signatures of Henry Fernando Correal, Alejandro Vega, Juan Diego Echavarría, and John Jairo Roldán A. with their respective titles and departmental affiliations.

Handwritten signatures of Enrique Roldán, José Luis Corrao, Andrés Calle, Víctor Manuel, Alexander Bermúdez, and Oscar Sánchez.

Stamp from the Cámara de Representantes, Secretaría General, dated July 31, 2019, regarding the presentation of a bill (Project of Law 120) with its corresponding motives, signed by several congressmen.

CONTENIDO

Table listing the contents of the gazette, including the bill number, date, and page number for each item.