



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 525

Bogotá, D. C., miércoles 13 de agosto de 2008

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 336 DE 2008 CAMARA, 094 DE 2007 SENADO

*por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia*

Bogotá, D. C., agosto 12 de 2008.

Doctor

**RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR**

Secretario

Comisión Séptima

Camara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Proyecto de ley número 336 de 2008 Cámara, 094 de 2007 Senado, *por el Derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia*"

Respetado doctor Rosero:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 336 de 2008 Cámara, 094 de 2007 Senado. "Por el Derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia"

Atentamente,

*Jorge Ignacio Morales Gil, Eduardo Benitez Maldonado*

Ponentes

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 336 DE 2008 CAMARA, 094 DE 2007 SENADO

*por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia.*

Bogotá, D. C., agosto 12 de 2008.

Doctor

**RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR**

Secretario

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: **Proyecto de ley número 336 de 2008 Cámara, 094 de 2007 Senado, por el Derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia**"

Respetado doctor:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 336 de**

**2008 Cámara, 094 de 2007 Senado, por el Derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia.**

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley numero 336 de 2008 Cámara, 094 de 2007 Senado, fue presentado por el Honorable Senador Néstor Iván Moreno Rojas, bajo el título "Por el Derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia"

La ponencia para primer debate estuvo a cargo del Senador Iván Díaz Mateus, publicado en la Gaceta del Congreso número 631 de 2007. El texto definitivo del proyecto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de Cámara se llevó a cabo el día 13 de mayo de 2008 publicado en la *Gaceta del Congreso* número 271 de 2008. La ponencia para segundo debate fue presentada por el Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier publicada en la *Gaceta del Congreso* número 358 de 2008. El texto aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República se realizó el día 17 de junio de 2008.

#### OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto objeto de análisis, busca disminuir de manera significativa, la tasa de mortalidad por cáncer en los niños, niñas y personas adolescentes menores de 18 años, garantizándoles por parte de los actores del sistema general de seguridad social en salud el acceso a todos los servicios que requieren para la detección temprana y tratamiento integral del cáncer.

#### CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley cuenta con 16 artículos en los cuales determina que los beneficiarios de la ley son las personas menores de 18 años a quienes se les haya confirmado un diagnóstico de cáncer en sus diferentes etapas, establece las garantías y modelos de atención, los requisitos técnicos que deben cumplir las unidades de atención de Cáncer infantil de los prestadores de servicios en salud.

El articulado hace énfasis en el diagnóstico oportuno a través de la utilización de guías de atención con el fin de practicar oportunamente todas las pruebas necesarias orientadas a confirmar el diagnóstico inicial.

Por último crea el Registro Nacional de Cáncer Infantil con el objeto de llevar un seguimiento real de los tratamientos, realización de estudios y calificación de la atención y el Consejo Nacional Asesor de Cáncer Infantil como ente encargado de efectuar el seguimiento y monitoreo de las políticas y planes nacionales orientadas a mejorar la atención integral de los menores con cáncer y disminuir los índices de mortalidad de esta población.

## JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA

La incidencia del Cáncer Infantil, es en promedio, de 1 caso en 6.000 al año, proporción que comparada con otras patologías de importancia en pediatría, puede ser menor. La Diabetes, presenta una incidencia de 1 en 500; el Síndrome de Down, 1 en 1000; y la Fibrosis Quística 1 en 2500. De igual manera, la proporción de casos nuevos de Cáncer Infantil, con relación al Cáncer de Adultos, es del 1%. También se evidencia, una relación inversa entre la edad en la cual se detecta la enfermedad y los años de sobrevida, más allá de la relación puramente demográfica; detectándose que antes de los 20 años, ésta última oscila entre el 80 y el 90%, a nivel general<sup>1</sup>.

De los análisis efectuados por expertos en el tema, se concluye que el Cáncer Infantil, ha llegado a ser curable y que existe evidencia científica de que los menores de 21 años, responden mejor, con los protocolos, guías y en centros de atención para la atención de niños<sup>2</sup>.

En Colombia, la información sobre morbilidad y mortalidad, es inexistente desde el año 1998; y la relacionada con el Cáncer (en adelante CA) de niños, si bien se registra, ésta se encuentra dispersa y es muy difícil efectuar análisis de series de tiempo lo suficientemente representativos; no obstante esta limitación, se han realizado múltiples estudios de casos que permiten demostrar la brecha que existe entre la tasa de sobrevida en Colombia, frente a países desarrollados e incluso frente a países de similar o menor nivel de desarrollo.

Esta es la principal motivación del presente Proyecto de Ley el cual pretende que ajustando aspectos administrativos y de manejo de los menores de 18 años que padecen cáncer, puedan mejorarse de manera significativa los indicadores de sobrevida y tasa de abandono, como múltiples países de Latinoamérica lo han conseguido.

A nivel mundial en especial en países desarrollados, se observa una baja muy pronunciada de la mortalidad por CA infantil y un alza muy significativa de la tasa de sobrevida<sup>3</sup>. Para la Leucemia Linfoblástica Aguda en niños, por ejemplo, la tasa de sobrevida en 1960-63, era apenas del 3%, mientras que entre 1989 y 1993, ésta subió al 82%. En cuanto a la Tasa de Mortalidad, ésta era superior al 30 por millón, en los años 50, siendo menor del 10 por millón en los noventa. Se observa entonces, que para varios de los CA infantiles, en los últimos años, se alcanzan tasas de sobrevida cercanas al 100% (**Retinoblastoma, Linfoma de Hodgkin, Tumor de Wilm's**).

No obstante los avances altamente satisfactorios que se evidencian a nivel mundial, existe una brecha significativa entre los índices de países desarrollados y los no desarrollados; éstos últimos aún presentan niveles bajos de sobrevida y altas tasas de mortalidad. Si bien las causas son multifactoriales y se relacionan con aspectos estructurales de índole económica, social o cultural, también existen otros que se relacionan con la pertinencia, oportunidad, calidad y seguimiento de los niños tratados por cáncer.

Por razones de simple diferencia numérica o por la presencia de causas de estructura, mientras que en los países desarrollados se presentan 33.000 casos anuales de CA Infantil, en los subdesarrollados se presentan 180.000; en los primeros el 100% de los niños tienen acceso a los tratamientos, mientras que en los segundos, tan solo el 20%, en promedio; por tanto, no es de extrañar que la tasa de curación total en los países ricos alcance el 75% y la de los países pobres apenas del 2.5%, en promedio. Las proyecciones presentan el triste panorama a 2010, cuando las tasas de vida serán, del 90 y del 20%, para países desarrollados y no desarrollados, respectivamente<sup>4</sup>. Esta situación exige de la existencia de políticas públicas que desafíen esta tendencia, como varios países similares al nuestro, lo han hecho.

En Colombia si bien los avances han sido importantes, si los comparamos con los logros de otros países, aún con más bajo nivel de desarrollo que el nuestro, podemos afirmar que tenemos muchos aspectos por mejorar, para aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología en la detección temprana y tratamiento efectivo de los niños con Cáncer.

Como mencionamos arriba, la información en el país, se encuentra dispersa; sin embargo existen algunos estudios de caso, en los centros de atención, que vale la pena destacar:

- 1 Fernando Negro, Argentina. S.L.A.O.P.-WWW.slaop.org. Presentación D. Medina.
- 2 Cáncer en Adolescentes y Adultos Jóvenes. **British Columbia Cancer Agency Vancouver Nov. 29, 2003**
- 3 La Tasa de Sobrevida en CA Infantil, se calcula a 5 años, y es curación total, ya que después de ese lapso, la probabilidad de recaída es mínima.
- 4 Cure4 kids.org

- Leucemia Linfode Aguda. Mientras que en un Hospital como St. Jude's en Estados Unidos, la sobrevida es del 92%, en el estudio del Hospital de La Misericordia, fue del 61.3%<sup>7</sup>; y del 40 al 50% en el Hospital del Valles.

- Mientras que un Hospital como St. Jude la Toxicidad en el tratamiento de la Leucemia Linfode Aguda, fue del 2%, el abandono fue prácticamente nulo y la recaída del 12% entre 1991 y 1999, en Colombia, estos porcentajes entre 1999 y 2003, fueron del 17%, 35% y 22%, respectivamente. Lo anterior, conduce a una diferencia en la sobrevida, de 32 puntos porcentuales entre St. Jude y Colombia.

Los estudios efectuados demuestran, que a pesar de los factores estructurales que condicionan el comportamiento de los índices en nuestros países, es factible mejorar de manera significativa, si se adoptan ajustes en los modelos de atención, así como en la organización de los servicios, dotación, talento humano y tecnología.

Vale la pena destacar experiencias como las de Guatemala, Nicaragua, y México, que consiguieron disminuciones representativas de la tasa de abandono, del orden de 30 puntos porcentuales para el primero de los mencionados, de 13 para el segundo y de 25 para el tercero, a través de decisiones políticas orientadas a mejorar los modelos de atención y de suministrar de manera oportuna los tratamientos que se necesitan para estas enfermedades, en centros adecuados<sup>9</sup>.

La Red de Gestores Sociales<sup>10</sup> informa que "en Colombia los casos de cáncer en niños hasta los 15 años de edad, están en aumento y el tipo más común es la leucemia. En la actualidad se registran 1.200 casos cada año y muchos de ellos fallecen en el primer año". Según la Liga Colombiana de Lucha contra el Cáncer, esta enfermedad resulta ser la segunda causa de muerte infantil en el país. La mortalidad se estima sobre 17.993 muertes, de las cuales 574 corresponden al Cáncer. Otro dato que causa sorpresa es que en cifras, de cáncer infantil, Colombia es el país con los niveles más altos de toda América Latina.

La Leucemia es una enfermedad que ataca principalmente a niños entre 5 y 15 años de edad, seguida del Retinoblastoma que los ataca desde bebés, y en tercer lugar, corresponde al Cáncer de Riñón. Esta es una enfermedad difícil de prevenir en niños, porque no existen métodos como la citología o la mamografía que permitan detectarlo de manera precoz como ocurre con los adultos. En nuestro medio los resultados no son tan buenos como se quisiera y tampoco lo es la supervivencia de los menores de edad a la enfermedad. "Esto se debe a muchas razones: La ausencia de médicos especializados, la ubicación territorial a veces lejana a centros de atención, el nivel sociocultural de algunos pacientes, la demora de las autorizaciones por parte de empresas prestadoras del servicio y la interrupción en los tratamientos".

En Colombia es común que los padres suspendan el tratamiento de los niños enfermos cuando ven alguna mejoría y eso complica aún más su estado de salud. En Colombia el cáncer en niños menores de 15 años dobla y muchas veces triplica las cifras en otros países. Cada año son detectados 1.200 nuevos casos de menores entre los 0 y los 15 años enfermos, según un estudio del Instituto Nacional de Cancerología.

Mientras que en los países desarrollados cerca del 80 por ciento de los niños afectados por esta dolencia terminan por curarse, en los pobres la tasa se sitúa sólo en el veinte por ciento o, incluso, en el diez.

En Colombia, el porcentaje de abandono de los niños que inician el tratamiento, se sitúa en el 30%, lo cual está indicando la necesidad de afianzar los sistemas de seguimiento y control de los menores, atacando de manera contundente, las causas que conllevan al abandono.

Los estudios efectuados a nivel internacional revelan la importancia que tiene en la tasa de sobrevida de los niños y adolescentes con cáncer, el ser tratados en los centros especializados.

5 El St. Jude Children's Research Hospital se dedica a la búsqueda de curas para enfermedades catastróficas de la niñez, a través de la investigación y el desarrollo de tratamientos. Ubicado en Memphis, Tennessee, es uno de los centros más grandes en el mundo para la investigación y el **tratamiento del Cáncer Infantil**.

6 Presentación: Niños con Cáncer vale la pena tratarlos. Diego Medina Manizales, Colombia.

7 Linares, Medina, Beltrán Tesis de grado Universidad nacional 2001

8 colombiamedica.univalle.edu.co/VOL30NO4

9 Presentación Diego Medina. Colombia Manizales.

10 Artículo publicado página Web www.rgs.gov.co "Cáncer en Niños un mal mayor"

Si bien como mencionamos las tasas de mortalidad por Cáncer en los niños, están desactualizadas, presentamos en el cuadro siguiente, las cifras disponibles que corresponden al año 1998, reportadas por el DANE.

#### Defunciones listas causas agrupadas Clasificación Internacional de enfermedades CIE-10

	7-29 Días	1-5 Meses	6-11 Meses	1 Año	2 a 4 Años	5 a 9 Años	10 a 14 Años	15 a 19 Años	TOTAL	% Por Tipo	Total por Eda- des	Peso CA menos de 19 años
201 Tumor Maligno de Estomago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	4112	0,0%
202 Tumor Maligno del Colon	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0,2%	1282	0,0%
203 Tumor Maligno órganos digestivos Colon	1	0	0	0	1	1	0	2	5	0,8%	1175	0,0%
204 Tumor Maligno hígado vías biliares	1	0	1	0	2	8	4	4	20	3,1%	2032	0,0%
205 Tumor Maligno de Páncreas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	852	0,0%
206 Tumor Maligno vías respiratorias	0	0	0	0	1	1	0	3	5	0,8%	2877	0,0%
207 Tumor Maligno órgs respiratorios	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,2%	533	0,0%
208 Tumor Maligno de mama	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	1449	0,0%
209 Tumor Maligno útero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	2126	0,0%
210 Tumor Maligno próstata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	1828	0,0%
211 Tumor Maligno órgs genitourinario	0	0	0	1	2	9	7	6	25	3,8%	1207	0,0%
212 Tumor Maligno tejido linfático	0	1	9	8	27	94	132	114	385	58,9%	2466	0,0%
213 Otros Tumores Malignos	1	0	5	5	7	45	54	58	175	26,8%	4487	0,0%
214 Carcinoma In situ	0	0	5	2	3	7	9	11	37	5,7%	506	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>43</b>	<b>166</b>	<b>206</b>	<b>198</b>	<b>654</b>	<b>100,0%</b>	<b>269,32</b>	<b>2,4%</b>
<b>POR-CENAJE</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,6%</b>	<b>6,6%</b>	<b>25,4%</b>	<b>31,5%</b>	<b>30,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,2%</b>		

#### MARCO JURIDICO

Nuestra Constitución Política vigente desde el año 1991, consagra en su artículo 11 el Derecho Fundamental a la vida, estableciendo textualmente, “El Derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”; y, el artículo 49 de la Carta, en su inciso primero prevé “La atención en Salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

En lo que tiene que ver con el carácter de fundamental del Derecho a la Salud, la Honorable Corte Constitucional ha sostenido que cuando el amparo del derecho a la salud se encuentra directamente relacionado con la protección del de la vida u otro cualquiera que tenga el mismo carácter fundamental, es un derecho fundamental el que subsume el derecho de prestación, de manera que la tutela del derecho a la salud puede reclamarse ante el juez constitucional junto con el derecho fundamental<sup>11</sup>.

El artículo 44 de la Constitución de Colombia de 1991, establece: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. La Constitución Política y el Código del Menor tienen un amplio catálogo de normas que pretenden garantizar la adecuada protección y desarrollo de los menores de edad. El precitado artículo de la Carta enuncia los derechos fundamentales de los niños, y entre ellos, a la integridad física, a la salud y a la seguridad social, etc.

La Resolución 5261 de Agosto 4 de 1994, establece el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia (MAPIPOS). En el artículo 17 se establecen las denominadas Enfermedades “Ruinosas o Catastróficas”, donde se incluye el Cáncer, y establece que Los tratamientos descritos serán cubiertos por algún mecanismo de aseguramiento y estarán sujetos a períodos mínimos de cotización exceptuando la atención inicial y estabilización del paciente urgente, y su manejo deberá ceñirse a las Guías de Atención Integral definidas para ello.

Se establece en el artículo 6° que el Ministerio de Salud, actualmente de la Protección Social, orientará la adopción de Guías de Atención Integral para las principales enfermedades en razón del perfil de morbimortalidad y del costo efectividad de sus tratamientos, las cuales deberán contener sin excepción actividades de promoción y fomento de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad específica.

#### REALIDAD EN COLOMBIA

El Doctor Juan Pablo Guerrero, especialista en Gerencia de Calidad y Magister en Administración, escribió el siguiente artículo en el Periódico El Pulso No. 111 de Diciembre de 2007

#### “Drama del cáncer en niños

*Diversas instituciones, entre ellas la Liga Colombiana contra el Cáncer y el Instituto Nacional de Cancerología (INC), reportaron recientemente que el porcentaje de recuperación de niños con cáncer es muy bajo en Colombia.*

*El cáncer es un problema creciente de salud pública en el país, con graves repercusiones tanto en el bienestar de la población, como en la actividad productiva y en el costo del sistema de salud. No se dispone de información sobre morbilidad y mortalidad desde 1998. Y la información relacionada con el cáncer de niños, se registra pero está dispersa, lo que dificulta el análisis. Entre los tipos de cáncer más frecuentes en niños están la leucemia linfóide aguda, linfomas, tumores del sistema nervioso central y retinoblastoma.*

*En el mundo hay gran avance en los tratamientos de cáncer infantil. El diagnóstico temprano y el tratamiento adecuado permiten a los niños recuperarse de ciertos tipos de cánceres. En especial, en países desarrollados se logró disminución muy marcada de la mortalidad por cáncer infantil y un incremento muy significativo de la tasa de sobrevivida. Para varios cánceres infantiles se alcanzaron en los últimos años tasas de sobrevivida a 5 años superiores al 90%, pero en Colombia se estima que no supera el 50%. Por ejemplo, para la leucemia linfóide aguda, mientras en el Hospital St. Jude en Estados Unidos la sobrevivida es del 92%, en el Hospital de La Misericordia en Colombia fue del 61.3% y del 40 al 50% en el Hospital Universitario del Valle. Los avances en indicadores sobre el tema son menores en Colombia que en otros países aún con más bajo nivel de desarrollo.*

11 Sentencias T-102 de 1998, T-461 de 2001, T-566 de 2001, T-021 de 2003, entre otras muchas más.

*En Colombia se presentan cada año alrededor de 1.120 casos nuevos de cáncer en niños de 0 a 14 años. Según la Liga Colombiana de Lucha contra el Cáncer, esta enfermedad es la segunda causa de muerte infantil en el país. El porcentaje de abandono de los niños que inician el tratamiento se ubica en 30%, lo cual indica la necesidad de afianzar los sistemas de seguimiento y control de los menores.*

*Los niños y niñas con cáncer están en una grave situación de atención en el país. Entre los factores sobresalen las trabas administrativas del sistema de salud para la autorización y prestación de los exámenes, procedimientos y medicamentos, generando demora en el diagnóstico, inoportunidad y falta de continuidad en los tratamientos.*

*Es muy frecuente la fragmentación en la atención originada en autorizaciones dispersas en diferentes instituciones que impiden la atención integral, la continuidad de la aplicación del protocolo, la adherencia al tratamiento y resultados de atención satisfactorios en centros especializados; es frecuente que los protocolos difieran entre prestadores. Proliferan centros ambulatorios que brindan atención en forma parcial, diurna, dejando descubierta la atención integral de los pacientes en noches y fines de semana. Los sitios de atención dispersos implican sobrecostos importantes a las familias, poniendo en riesgo la continuidad del manejo.*

*La problemática descrita impone un seguimiento más estrecho al problema, acceso equitativo, intervención de los organismos de vigilancia y control, revisar los modelos de atención, garantizar la atención integral en centros especializados de tercer y cuarto nivel de complejidad y promover un adecuado soporte psicosocial y hogares de paso, entre otros aspectos de apoyo.*

ENTREVISTA CARACOL RADIO DEL 2 DE FEBRERO DE 2007  
"COLOMBIA TIENE LA MAS ALTA TASA DE CÁNCER EN NIÑOS DE LATINOAMERICA"

En Colombia el cáncer en niños menores de 15 años dobla y muchas veces triplica las cifras en otros países. Cada año son detectados 1.200 nuevos casos de menores entre los 0 y los 15 años enfermos, según muestra un reciente estudio del Instituto Nacional de Cancerología.

Mientras en el mundo las posibilidades de cura llegan al 90 por ciento en Colombia apenas alcanza el 50%, muchas veces por no detectarlos a tiempo y por fallas en el sistema de salud.

La oncóloga del cancerológico Marta Vizcaino, señaló que en el país murieron en el 2005, 17.993 menores de 16 años, 574 por algún tipo de cáncer. La doctora señaló que la leucemia y los tumores en el cerebro son los más frecuentes en los niños.

Aunque las causas del incremento de esta enfermedad en pequeños no son muy claras, los expertos dicen que los hábitos de los padres tienen mucho que ver en ello. "Es importante tener desde siempre costumbres sanas, mejorar el entorno, llevar una dieta balanceada, mucha actividad física y cuidarse del sol", señaló la oncóloga, Marta Vizcaino.

Las altas tasas de mortalidad por cáncer en niños se podrían prevenir con la detección oportuna de la enfermedad.

#### PROPOSICION FINAL

Con fundamento en los planteamientos anteriormente expuestos, nos permitimos rendir informe de ponencia favorable y solicitamos respetuosamente a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente aprobar en primer debate el Proyecto de Ley número 336 de 2008 Cámara, 094 de 2007 Senado.

Atentamente,

*Jorge Ignacio Morales Gil, Eduardo Benitez Maldonado*

Ponente

## ACTA DE COMISION

### ACTA DE COMISION ACCIDENTAL PARA ESTUDIO DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2006 CAMARA, 062 DE 2007 SENADO,

*por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., martes 5 de agosto de 2008

Señores Presidentes:

HERNAN ANDRADE SERRANO

Honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

**Ref. Acta de Comisión Accidental para estudio de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.**

Oscar de Jesús Marin y Germán Enrique Reyes Forero, en calidad de miembros de la Cámara de Representantes, Gloria Inés Ramírez y Luis Fernando Duque, en calidad de miembros del Senado de la República y de conformidad a la designación efectuada por las Honorables Mesas Directivas de ambas Cámaras Congresionales como integrantes de la Comisión Accidental para el Estudio de las Objeciones del Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, y según lo contemplado en el artículo 167 de la Constitución Política y artículo 197 y siguientes Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos presentar el informe por el cual no acogemos y rechazamos las objeciones que el Gobierno presentó al Proyecto de Ley e insistimos en su Sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República, fundamentados en las consideraciones que pasamos a exponer:

#### 1. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, mediante oficio de junio 27 de 2008, remitió a la Cámara de origen, Cámara de Representantes, a través de su Presidencia, el proyecto de ley de la referencia sin la correspondiente sanción presidencial, con las observaciones de índole Constitucional en relación con el artículo 2º del proyecto de ley, para lo cual expuso las razones de la objeción por inconstitucionalidad realizada, que nos permitimos transcribir:

"Artículo 2º. *Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del festival, para contribuir al fomento, promoción, protección y divulgación de los valores culturales que se originen alrededor del evento y su organización.*"

"Parágrafo 1º. *Se autoriza al Gobierno Nacional efectuar los traslados, créditos, contracréditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los departamentos y/o municipios donde se realice el festival.*"

"Parágrafo 2º. *El costo total y la ejecución de las obras sociales y culturales de interés general señaladas anteriormente no podrán ser inferiores al equivalente de (600) salarios mínimos legales y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para tal fin, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para los distintos fines aquí previstos.*"

El gobierno encuentra inconstitucional el transcrito artículo 2º del proyecto referido, al violarse el parágrafo 2 del artículo 7º de la ley 819 de 2003 y por vulnerar el artículo 151 de la Constitución, con el argumento siguiente:

"El artículo 2º del proyecto de ley en cuestión es inconstitucional toda vez que los recursos requeridos para financiar su implementación no cuentan con la respectiva fuente de financiación, tal como fue señalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público oportunamente".

"El segundo parágrafo del artículo 7º de la ley 819 de 2003 alude a dos obligaciones básicas que deben cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo con el fin de adecuarse a la normatividad orgánica: En primer lugar la exposición de motivos y las ponencias de trámite deben reflejar el costo fiscal de la iniciativa. Es decir, deben precisar el monto de recursos necesarios para ejecutar el proyecto de ley. En segundo lugar, deben

indicar explícitamente, la fuente de ingresos para financiar el costo que ha sido identificado. ...”

...  
...

“Así, considera que dado que la Ley 819 de 2003 es orgánica, y en ese sentido condiciona la actividad legislativa, su incumplimiento acarrea la inconstitucionalidad de las normas que se expidan con desconocimiento de las disposiciones allí contenidas, como el caso que nos ocupa, por vulnerar el artículo 151 de la Constitución”.

Frente a estas objeciones nos permitimos precisar el objeto principal del proyecto de ley, que se concreta en la intención de “*Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del festival, para contribuir al fomento, promoción, protección y divulgación de los valores culturales que se originen alrededor del evento y su organización ... y efectuar los traslados, créditos, contracréditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los departamentos y/o municipios donde se realice el festival*”, más no lo obliga a efectuar el gasto. Se apoya en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual señala que esta clase de autorizaciones no constituye un mandato imperativo dirigido al Gobierno Nacional.

Así mismo, consagra el informe, que en este evento no hay una afectación de tal magnitud en el Presupuesto General de la Nación o en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual permite que cuando se presente el Presupuesto para la vigencia siguiente, se puedan incluir estas inversiones cumpliendo las disposiciones legales para tal efecto.

Estableciendo este propósito, procedemos a pronunciarnos de manera específica a las objeciones en los siguientes términos:

Primero: Dice el primer motivo de objeción: “*El segundo párrafo del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 alude a dos obligaciones básicas que deben cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo con el fin de adecuarse a la normatividad orgánica: En primer lugar la exposición de motivos y las ponencias de trámite deben reflejar el costo fiscal de la iniciativa. Es decir, deben precisar el monto de recursos necesarios para ejecutar el proyecto de ley.*”

Segundo: Dice la segunda objeción que: “*El segundo párrafo del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 alude a dos obligaciones básicas que deben cumplir cualquier proyecto de ley durante el trámite legislativo con el fin de adecuarse a la normatividad orgánica: ..... En segundo lugar, deben indicar explícitamente, la fuente de ingresos para financiar el costo que ha sido identificado ...”*

## 2. FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACION DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de Ley y/o Acto Legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros sistemas Constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

### 2.1 ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3° del artículo 359 Constitucional.

### 2.2 ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 –Reglamento Interno del Congreso– dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas y, en tal sentido, el mandato legal, preceptúa:

“Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, se concluye que el **Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062**

**de 2007 Senado**, “*Por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones*”. se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley, el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público; en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

## 3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

Si bien es cierto se han generado dudas al momento de presentar este tipo de proyectos de ley, en lo referente al tema presupuestal, pues se discute sobre la Constitucionalidad o no de la iniciativa en el gasto por parte del Congreso, la Corte Constitucional en reiteradas sentencias se ha pronunciado sobre la materia clarificando las dudas que pudiesen surgir en el debate.

Sobre el particular la honorable Corte ha señalado lo siguiente, en el aparte de la Sentencia C-947 de 1999:

“La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público - en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros de proponer proyectos sobre las referidas materias”. (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; en concordancia con la Sentencia C-947 de 1999)”.

Adiciona y, respecto a la facultad del legislador en materia del gasto público, que si bien tiene un amplio grado de libertad, está sujeto a que sus propuestas se limiten a autorizar al Gobierno incluir posteriormente la apropiación respectiva en la Ley Anual del Presupuesto, la Corte ha sentado su posición en la misma Sentencia C-360 de 1996, señalando que:

“Por ello, respecto de leyes o proyectos de ley que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de construir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto de la ley presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

De otra parte, en lo atinente a lo que se ha llamado el “principio de legalidad del gasto público”, que por lo que concierne a las rentas nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación; La Corte Constitucional ha conceptualizado:

“Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la Ley (CP artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas”. (Sentencia C-772 de 1998, M. P. Fabio Morón Díaz).

Reiteran que, ni las autorizaciones, ni la cofinanciación, vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Para mayor sustento, en la Sentencia C-782 de 2001, fueron declaradas exequibles unas normas legales que autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal en ejecución de una ley de honores. La Corte consideró lo siguiente:

“...esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.

## 4. CONCEPTO PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Es oportuno reproducir en esta formulación de rechazo a las objeciones del gobierno del proyecto aludido, el Concepto No.4534, abril 21 de 2008, proferido por el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, que presentara ante las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 76 de 2006 Cámara, 167 de 2006 Senado**, por medio de la cual la Nación

se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, en donde se abordó el mismo tema que nos ocupa, que refrenda el Concepto número 3841 del 29 de junio de 2005.

#### “4.1.1. De la iniciativa del gasto público

La Constitución Política de 1991, establece como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa legislativa en materia presupuestal y en particular, en lo relativo a la iniciativa del gasto. Sobre este punto se manifestó el Constituyente en los siguientes términos:

*“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas”. (Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 67, mayo 4 de 1991, página 5).*

Esta competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el Constituyente por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos de éste (artículo 154 Constitución Política).

Las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que sirven de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso.

Sobre el particular, esa Corporación ha dicho:

*“(…) la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos (…)”. (Cfr. Sentencia C-343 de 1995).*

En este sentido, las leyes que autorizan gasto público no tienen *per se* la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

Así lo ha sostenido la Corte Constitucional, cuando afirmó:

*“(…) No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política, exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público. (Cfr. Sentencia C-490 de 1994).*

Esto significa que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, tal como lo estipula el artículo 346 de la Carta. Sobre el particular se dijo en las discusiones de la Asamblea Constituyente:

*“(…) respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios”. (Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 67, mayo 4 de 1991, página 5).*

En consecuencia, el Ejecutivo es el órgano constitucionalmente habilitado para formular el presupuesto de gastos, consultando las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos para su financiación y los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el Congreso tenga competencia para imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante una ley anterior, lo que tampoco significa que el legislador carezca de iniciativa en materia de gasto público.

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, que las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.

4.1.2. La ley que decreta el gasto público no puede ser de carácter imperativo

Establece la jurisprudencia constitucional que si una ley que decreta un gasto público consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, la misma es inexecutable, si por el contrario, se trata de una ley que se limita a decretar un gasto público y como tal, sólo es un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, la misma resultará acorde con los mandatos superiores, análisis éste que tiene como fundamento la estructura gramatical empleada por el legislador.

Así, en concepto del Ministerio Público, la estructura gramatical que emplea el legislador en el texto del artículo 2 del proyecto objetado, al señalar que: *“autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir...”* no es de aquellas que pudieran entenderse como una orden imperativa, sino que permite colegir claramente que se trata únicamente de una autorización de un gasto para que el Gobierno incluya las partidas correspondientes. Por este aspecto, el Despacho encuentra el proyecto objetado se ajusta a la Carta Política.

5. De la exigencia contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003

5.1. Sobre el desconocimiento del requisito contemplado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Procurador General de la Nación considera:

El artículo 7° de la Ley 819 señala:

*“ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

Y el artículo 1° de la misma ley, dispone:

*“Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

*“Este Marco contendrá, como mínimo:*

*“a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 551 de la Ley 179 de 1994;*

*“b) Un programa macroeconómico plurianual;*

*“c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 22 de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*

*“d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior,*

el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

“e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

“f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto”.

Según el Gobierno, el proyecto de ley objetado debió cumplir los presupuestos exigidos por el artículo 7°. En ese orden, habrá de establecer el Despacho a qué tipo de leyes “que ordenen gasto” se refiere el citado artículo 7° y si dicho artículo es aplicable al caso en estudio.

Lo primero que debe señalarse es que de conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano no hay ni puede haber leyes que ordenen gasto, porque el ordenador del gasto es un funcionario del Estado que autoriza realizar una erogación que ha sido previamente creada por una ley o dispuesta por una sentencia judicial y autorizada por la Ley Anual de Presupuesto mediante la partida o apropiación correspondiente. Así se desprende de la estructura en general de nuestro sistema presupuestario, conforme al cual, el Gobierno incluye los gastos que considere que deba realizar el Estado en el período de que se trate dentro del proyecto de Ley Anual de Presupuesto según lo previsto por el artículo 345 de la Constitución Política.

Es sabido, por otra parte, que en relación con las leyes que preceden al presupuesto público y que conforman los denominados títulos de gasto, el Gobierno puede tener diferentes grados de discrecionalidad respecto de su inclusión en el presupuesto. Así, por ejemplo, en relación con las leyes relativas a prestaciones laborales para los funcionarios del Estado, no hay realmente discrecionalidad como tampoco en las leyes cuyo cumplimiento comprometa las bases del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales de los asociados, según lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia. Otras leyes, en cambio, sí admiten una cierta forma de discrecionalidad en el sentido de permitirle al Gobierno que, al estructurar el presupuesto, fije prioridades y si es el caso postergue para vigencias futuras ciertos gastos que frente a la escasez de recursos, deban ceder su paso a erogaciones que se consideren indispensables.

Lo anterior conduce a interpretar el artículo 7° de la Ley Orgánica 819, como una norma que se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto. Directo, si cuando hayan de cumplirse conlleven erogaciones con cargo a los recursos estatales, e indirectos, en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina “gastos por beneficios tributarios” y que otro sector identifica como “renuncias fiscales”.

5.2. Ahora bien, en relación con el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 ha sido decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y recogida toda la doctrina en la sentencia C-502 de 2007, en la cual señala que dicha norma constituye un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

Sin embargo, señala que, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley, y a su vez establece que aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República,

con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

5.3. Por otra parte, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, establece, que “En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas de desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

De lo anterior se deduce que las partidas a que alude el artículo segundo del proyecto objetado, se invoca el artículo 102 de esa ley orgánica y por tanto dichas partidas pueden ser incluidas en el Presupuesto Nacional con el fin de que se cumpla el requisito de la cofinanciación en la ejecución de las obras en él señaladas, lo que significa que se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de concurrencia a que hace referencia la citada disposición legal, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que les corresponde a las entidades territoriales con los recursos de las transferencias.

En ese orden, no se desconoce la importancia que se desprende del contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, no obstante, cuando es evidente, como en el caso que nos ocupa, que la autorización al Gobierno Nacional no es imperativo de cumplimiento inmediato, sino que este debe acatarlo en la medida de las posibilidades presupuestales y el cumplimiento es a través del mecanismo de la cofinanciación, los requisitos contemplados en el mencionado artículo, no se erigen en un vicio que genere la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

## CONSIDERACIONES

Es por tanto, que esta Comisión sugiere al Honorable Congreso de la República, rechace las objeciones que el Gobierno presentó al Proyecto de Ley e insista en su Sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República y ordene pasar el proyecto a la Corte Constitucional, para que declare infundadas las objeciones presentadas por el ejecutivo al proyecto de ley en comentario, dado que las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional allí consignadas, no constituye un mandato de obligatorio cumplimiento que requiera el acatamiento de los requisitos exigidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Cordialmente,

Oscar de Jesús Marín, Germán Enrique Reyes Forero, Representantes

Gloria Inés Ramírez, Luis Fernando Duque

Senadores de la República

\*\*\*

## TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 241 DE 2008 CAMARA, 039 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

### Disposiciones generales

**Artículo 1°. Constitución.** La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.

Salvo lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas no serán responsables por las obligaciones laborales, tributarias o de cualquier otra naturaleza en que incurra la sociedad.

**Artículo 2°. Personalidad jurídica.** La sociedad por acciones simplificada, una vez inscrita en el Registro Mercantil, formará una persona jurídica distinta de sus accionistas.

**Artículo 3°. Naturaleza.** La sociedad por acciones simplificada es una sociedad de capitales cuya naturaleza será siempre comercial, independientemente de las actividades previstas en su objeto social. Para efectos tributarios, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las reglas aplicables a las sociedades anónimas.

**Artículo 4°. Imposibilidad de negociar valores en el mercado público.** Las acciones y los demás valores que emita la sociedad por acciones simpli-

ficada no podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en bolsa.

## CAPITULO II

### Constitucion y Prueba de la Sociedad

**Artículo 5°. Contenido del documento de constitución.** La sociedad por acciones simplificada se creará mediante contrato o acto unilateral que conste en documento privado, inscrito en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal, en el cual se expresará cuando menos lo siguiente:

1. Nombre, documento de identidad y domicilio de los accionistas;
2. Razón social o denominación de la sociedad, seguida de las palabras “*sociedad por acciones simplificada*”, o de las letras S.A.S.;
3. El domicilio principal de la sociedad y el de las distintas sucursales que se establezcan en el mismo acto de constitución;
4. El término de duración, si éste no fuere indefinido. Si nada se expresa en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad se ha constituido por término indefinido.
5. Una enunciación clara y completa de las actividades principales, a menos que se exprese que la sociedad podrá realizar cualquier actividad comercial o civil, lícita. Si nada se expresa en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad podrá realizar cualquier actividad lícita.
6. El capital autorizado, suscrito y pagado, la clase, número y valor nominal de las acciones representativas del capital y la forma y términos en que éstas deberán pagarse;
7. La forma de administración y el nombre, documento de identidad y facultades de sus administradores. En todo caso, deberá designarse cuando menos un representante legal.

**Parágrafo 1°.** El documento de constitución será objeto de autenticación de manera previa a la inscripción en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio, por quienes participen en su suscripción. Dicha autenticación podrá hacerse directamente o a través de apoderado.

**Parágrafo 2°.** Cuando los activos aportados a la sociedad comprendan bienes cuya transferencia requiera escritura pública, la constitución de la sociedad deberá hacerse de igual manera e inscribirse también en los registros correspondientes.

**Artículo 6°. Control al acto constitutivo y a sus reformas.** Las Cámaras de Comercio verificarán la conformidad de las estipulaciones del acto constitutivo, de los actos de nombramiento y de cada una de sus reformas con lo previsto en la ley. Por lo tanto, se abstendrán de inscribir el documento mediante el cual se constituya, se haga un nombramiento o se reformen los estatutos de la sociedad, cuando se omita alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior o en la ley.

Efectuado en debida forma el registro de la escritura pública o privada de constitución, no podrá impugnarse el contrato o acto unilateral sino por la falta de elementos esenciales o por el incumplimiento de los requisitos de fondo, de acuerdo con los artículos 98 y 104 del Código de Comercio.

**Artículo 7°. Sociedad de hecho.** Mientras no se efectúe la inscripción del documento privado o público de constitución en la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal, se entenderá para todos los efectos legales que la sociedad es de hecho si fueren varios los asociados. Si se tratare de una sola persona, responderá personalmente por las obligaciones que contraiga en desarrollo de la empresa.

**Artículo 8°. Prueba de existencia de la sociedad.-** La existencia de la sociedad por acciones simplificada y las cláusulas estatutarias se probarán con certificación de la Cámara de Comercio, en donde conste no estar disuelta y liquidada la sociedad.

## CAPITULO III

### Reglas especiales sobre el capital y las acciones

**Artículo 9°. Suscripción y pago del capital.** La suscripción y pago del capital podrá hacerse en condiciones, proporciones y plazos distintos de los previstos en las normas contempladas en el Código de Comercio para las sociedades anónimas. Sin embargo, en ningún caso, el plazo para el pago de las acciones excederá de dos (2) años.

En los estatutos de las sociedades por acciones simplificadas podrán establecerse porcentajes o montos mínimos o máximos del capital social que podrán ser controlados por uno o más accionistas, en forma directa o indirecta. En caso de establecerse estas reglas de capital variable, los estatutos podrán contener disposiciones que regulen los efectos derivados del incumplimiento de dichos límites.

**Artículo 10. Clases de acciones.** Podrán crearse diversas clases y series de acciones, incluidas las siguientes, según los términos y condiciones previstos en las normas legales respectivas:

- i) acciones privilegiadas;
- ii) acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto;
- iii) acciones con dividendo fijo anual y
- iv) acciones de pago.

Al dorso de los títulos de acciones, constarán los derechos inherentes a ellas.

**Parágrafo.** En el caso en que las acciones de pago sean utilizadas frente a obligaciones laborales, se deberán cumplir los estrictos y precisos límites previstos en el Código Sustantivo del Trabajo para el pago en especie.

**Artículo 11. Voto singular o múltiple.** En los estatutos se expresarán los derechos de votación que le correspondan a cada clase de acciones, con indicación expresa sobre la atribución de voto singular o múltiple, si a ello hubiere lugar.

**Artículo 12. Transferencia de acciones a fiducias mercantiles.** Las acciones en que se divide el capital de la sociedad por acciones simplificada podrán estar radicadas en una fiducia mercantil, siempre que en el libro de registro de accionistas se identifique a la compañía fiduciaria, así como a los beneficiarios del patrimonio autónomo junto con sus correspondientes porcentajes en la fiducia.

Los derechos y obligaciones que por su condición de socio le asisten al fideicomitente serán ejercidos por la sociedad fiduciaria que lleva la representación del patrimonio autónomo, conforme a las instrucciones impartidas por el fideicomitente o beneficiario, según el caso.

**Artículo 13. Restricciones a la negociación de acciones.** En los estatutos podrá estipularse la prohibición de negociar las acciones emitidas por la sociedad o alguna de sus clases, siempre que la vigencia de la restricción no exceda del término de diez (10) años, contados a partir de la emisión. Este término sólo podrá ser prorrogado por periodos adicionales no mayores de (10) años, por voluntad unánime de la totalidad de los accionistas.

Al dorso de los títulos deberá hacerse referencia expresa sobre la restricción a que alude este artículo.

**Artículo 14. Autorización para la transferencia de acciones.** Los estatutos podrán someter toda negociación de acciones o de alguna clase de ellas a la autorización previa de la asamblea.

**Artículo 15. Violación de las restricciones a la negociación.** Toda negociación o transferencia de acciones efectuada en contravención a lo previsto en los estatutos será ineficaz de pleno derecho.

**Artículo 16. Cambio de control en la sociedad accionista.** En los estatutos podrá establecerse la obligación a cargo de las sociedades accionistas en el sentido de informarle al representante legal de la respectiva sociedad por acciones simplificada acerca de cualquier operación que implique un cambio de control respecto de aquellas, según lo previsto en el artículo 260 del Código de Comercio.

En estos casos de cambio de control, la asamblea estará facultada para excluir a las sociedades accionistas cuya situación de control fue modificada, mediante decisión adoptada por la asamblea.

El incumplimiento del deber de información a que alude el presente artículo por parte de cualquiera de las sociedades accionistas, además de la posibilidad de exclusión según el artículo 39 de esta ley, podrá dar lugar a una deducción del veinte por ciento (20%) en el valor del reembolso, a título de sanción.

**Parágrafo.** En los casos a que se refiere este artículo, las determinaciones relativas a la exclusión y a la imposición de sanciones pecuniarias requerirán aprobación de la asamblea de accionistas, impartida con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión, excluido el voto del accionista que fuere objeto de estas medidas.

## CAPITULO IV

**Organización de la sociedad**

**Artículo 17. Organización de la sociedad.** En los estatutos de la sociedad por acciones simplificada se determinará libremente la estructura orgánica de la sociedad y demás normas que rijan su funcionamiento. A falta de estipulación estatutaria, se entenderá que todas las funciones previstas en el artículo 420 del Código de Comercio serán ejercidas por la asamblea o el accionista único y que las de administración estarán a cargo del representante legal.

**Parágrafo.** Durante el tiempo en que la sociedad cuente con un sólo accionista, éste podrá ejercer las atribuciones que la ley les confiere a los diversos órganos sociales, en cuanto sean compatibles, incluidas las del representante legal.

**Artículo 18. Reuniones de los órganos sociales.** La asamblea de accionistas podrá reunirse en el domicilio principal o fuera de él, aunque no esté presente un quórum universal, siempre y cuando que se cumplan los requisitos de quórum y convocatoria previstos en los artículos 20 y 22 de esta ley.

**Artículo 19. Reuniones por comunicación simultánea y por consentimiento escrito.** Se podrán realizar reuniones por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito. En caso de no establecerse mecanismos estatutarios para la realización de reuniones por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito, se seguirán las reglas previstas en los artículos 19 a 21 de la Ley 222 de 1995. En ningún caso se requerirá de delegado de la Superintendencia de Sociedades para este efecto.

**Artículo 20. Convocatoria a la asamblea de accionistas.**— Salvo estipulación estatutaria en contrario, la asamblea será convocada por el representante legal de la sociedad, mediante comunicación escrita dirigida a cada accionista con una antelación mínima de cinco (5) días hábiles. En el aviso de convocatoria se insertará el orden del día correspondiente a la reunión.

Cuando hayan de aprobarse balances de fin de ejercicio u operaciones de transformación, fusión o escisión, el derecho de inspección de los accionistas podrá ser ejercido durante los cinco (5) días hábiles anteriores a la reunión, a menos que en los estatutos se convenga un término superior.

**Parágrafo.** La primera convocatoria para una reunión de la asamblea de accionistas podrá incluir igualmente la fecha en que habrá de realizarse una reunión de segunda convocatoria en caso de no poderse llevar a cabo la primera reunión por falta de quórum. La segunda reunión no podrá ser fijada para una fecha anterior a los diez (10) días hábiles siguientes a la primera reunión, ni posterior a los treinta (30) días hábiles contados desde ese mismo momento.

**Artículo 21. Renuncia a la convocatoria.** Los accionistas podrán renunciar a su derecho a ser convocados a una reunión determinada de la asamblea, mediante comunicación escrita enviada al representante legal de la sociedad antes, durante o después de la sesión correspondiente. Los accionistas también podrán renunciar a su derecho de inspección respecto de los asuntos a que se refiere el inciso segundo del artículo 20 de esta ley, por medio del mismo procedimiento indicado.

Aunque no hubieren sido convocados a la asamblea, se entenderá que los accionistas que asistan a la reunión correspondiente han renunciado al derecho a ser convocados, a menos que manifiesten su inconformidad con la falta de convocatoria antes que la reunión se lleve a cabo.

**Artículo 22. Quórum y mayorías en la asamblea de accionistas.** Salvo estipulación en contrario, la asamblea deliberará con uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones suscritas.

Las determinaciones se adoptarán mediante el voto favorable de un número singular o plural de accionistas que represente cuando menos la mitad más una de las acciones presentes, salvo que en los estatutos se prevea una mayoría decisoria superior para algunas o todas las decisiones.

**Parágrafo.**— En las sociedades con accionista único las determinaciones que le correspondan a la asamblea serán adoptadas por aquél. En estos casos, el accionista dejará constancia de tales determinaciones en actas debidamente asentadas en el libro correspondiente de la sociedad.

**Artículo 23. Fraccionamiento del voto.** Cuando se trate de la elección de juntas directivas o de otros cuerpos colegiados, los accionistas podrán fraccionar su voto.

**Artículo 24. Acuerdos de accionistas.** Los acuerdos de accionistas sobre la compra o venta de acciones, la preferencia para adquirirlas, las restricciones para transferirlas, el ejercicio del derecho de voto, la persona que habrá de

representar las acciones en la asamblea y cualquier otro asunto lícito, deberán ser acatados por la compañía cuando hubieren sido depositados en las oficinas donde funcione la administración de la sociedad, siempre que su término no fuere superior a diez (10) años, prorrogables por voluntad unánime de sus suscriptores por períodos que no superen los diez (10) años.

Los accionistas suscriptores del acuerdo deberán indicar, en el momento de depositarlo, la persona que habrá de representarlos para recibir información o para suministrarla cuando ésta fuere solicitada. La compañía podrá requerir por escrito al representante aclaraciones sobre cualquiera de las cláusulas del acuerdo, en cuyo caso la respuesta deberá suministrarse, también por escrito, dentro de los cinco (5) días comunes siguientes al recibo de la solicitud.

**Parágrafo 1º.** El presidente de la asamblea o del órgano colegiado de liberación de la compañía no computará el voto proferido en contravención a un acuerdo de accionistas debidamente depositado.

**Parágrafo 2º.** En las condiciones previstas en el acuerdo, los accionistas podrán promover ante la Superintendencia de Sociedades, mediante el trámite del proceso verbal sumario, la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.

**Artículo 25º. Junta directiva.** La sociedad por acciones simplificada no estará obligada a tener junta directiva, salvo previsión estatutaria en contrario. Si no se estipula la creación de una junta directiva, la totalidad de las funciones de administración y representación legal le corresponderán al representante legal designado por la asamblea.

**Parágrafo.** En caso de pactarse en los estatutos la creación de una junta directiva, ésta podrá integrarse con uno o varios miembros respecto de los cuales podrán establecerse suplencias. Los directores podrán ser designados mediante cuociente electoral, votación mayoritaria o por cualquier otro método previsto en los estatutos. Las normas sobre su funcionamiento se determinarán libremente en los estatutos. A falta de previsión estatutaria, este órgano se regirá por lo previsto en las normas legales pertinentes.

**Artículo 26. Representación legal.** La representación legal de la sociedad por acciones simplificada estará a cargo de una persona natural o jurídica, designada en la forma prevista en los estatutos. A falta de estipulaciones, se entenderá que el representante legal podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad. A falta de previsión estatutaria frente a la designación del representante legal, su elección le corresponderá a la asamblea o accionista único.

**Artículo 27. Responsabilidad de administradores.** Las reglas relativas a la responsabilidad de administradores contenidas en la Ley 222 de 1995, les serán aplicables tanto al representante legal de la sociedad por acciones simplificada como a su junta directiva y demás órganos de administración, si los hubiere.

**Parágrafo.** Las personas naturales o jurídicas que, sin ser administradores de una sociedad por acciones simplificada, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la sociedad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.

**Artículo 28.** En caso de que por exigencia de la ley se tenga que proveer el cargo de revisor fiscal, la persona que ocupe dicho cargo deberá ser contador público titulado con tarjeta profesional vigente.

En todo caso las utilidades se justificaran en estados financieros elaborados de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados y dictaminado por un contador público independiente.

## CAPITULO V

**Reformas estatutarias y reorganización de la sociedad**

**Artículo 29. Reformas estatutarias.** Las reformas estatutarias se aprobarán por la asamblea, con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión. La determinación respectiva deberá constar en documento privado inscrito en el Registro Mercantil, a menos que la reforma implique la transferencia de bienes mediante escritura pública, caso en el cual se regirá por dicha formalidad.

**Artículo 30. Normas aplicables a la transformación, fusión y escisión.** Sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en la presente ley, las normas que regulan la transformación, fusión y escisión de sociedades les serán

aplicables a la sociedad por acciones simplificadas, así como las disposiciones propias del derecho de retiro contenidas en la Ley 222 de 1995.

**Parágrafo.** Los accionistas de las sociedades absorbidas o escindidas podrán recibir dinero en efectivo, acciones, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier sociedad o cualquier otro activo, como única contraprestación en los procesos de fusión o escisión que adelanten las sociedades por acciones simplificadas.

**Artículo 31. Transformación.** Cualquier sociedad podrán transformarse en sociedad por acciones simplificada, antes de la disolución, siempre que así lo decida su asamblea o junta de socios, mediante determinación unánime de los asociados titulares de la totalidad de las acciones suscritas. La decisión correspondiente deberá constar en documento privado inscrito en el Registro Mercantil.

De igual forma, la sociedad por acciones simplificada podrá transformarse en una sociedad de cualquiera de los tipos previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio, siempre que la determinación respectiva sea adoptada por la asamblea, mediante decisión unánime de los asociados titulares de la totalidad de las acciones suscritas.

**Parágrafo.** El requisito de unanimidad de las acciones suscritas también se requerirá en aquellos casos en los que, por virtud de un proceso de fusión o de escisión o mediante cualquier otro negocio jurídico, se proponga el tránsito de una sociedad por acciones simplificada a otro tipo societario o viceversa.

**Artículo 32. Enajenación global de activos.** Se entenderá que existe enajenación global de activos cuando la sociedad por acciones simplificada se proponga enajenar activos y pasivos que representen el cincuenta (50%) o más del patrimonio líquido de la compañía en la fecha de enajenación.

La enajenación global requerirá aprobación de la asamblea, impartida con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión. Esta operación dará lugar al derecho de retiro a favor de los accionistas ausentes y disidentes en caso de desmejora patrimonial.

**Parágrafo.** La enajenación global de activos estará sujeta a la inscripción en el Registro Mercantil.

**Artículo 33. Fusión abreviada.** En aquellos casos en que una sociedad detente más del noventa (90%) de las acciones de una sociedad por acciones simplificada, aquélla podrá absorber a ésta, mediante determinación adoptada por los representantes legales o por las juntas directivas de las sociedades participantes en el proceso de fusión.

El acuerdo de fusión podrá realizarse por documento privado inscrito en el Registro Mercantil, salvo que dentro los activos transferidos se encuentren bienes cuya enajenación requiera escritura pública. La fusión podrá dar lugar al derecho de retiro a favor de los accionistas ausentes y disidentes en los términos de la Ley 222 de 1995, así como a la acción de oposición judicial prevista en el artículo 175 del Código de Comercio.

El texto del acuerdo de fusión abreviada tendrá que ser publicado en un diario de amplia circulación según lo establece la Ley 222 de 1995, dentro de ese mismo término habrá lugar a la oposición por parte terceros interesados quienes podrán exigir garantías necesarias y/o suficientes.

## CAPITULO VI

### Disolución y Liquidación

**Artículo 34. Disolución y liquidación.** La sociedad por acciones simplificada se disolverá:

1. Por vencimiento del término previsto en los estatutos, si lo hubiere, a menos que fuere prorrogado mediante documento inscrito en el Registro Mercantil antes de su expiración;
2. Por imposibilidad de desarrollar las actividades previstas en su objeto social;
3. Por la iniciación del trámite de liquidación judicial;
4. Por las causales previstas en los estatutos;
5. Por voluntad de los accionistas adoptada en la asamblea o por decisión del accionista único;
6. Por orden de autoridad competente, y
7. Por pérdidas que reduzcan el patrimonio neto de la sociedad por debajo del cincuenta por ciento del capital suscrito.

En el caso previsto en el ordinal primero anterior, la disolución se producirá de pleno derecho a partir de la fecha de expiración del término de duración, sin necesidad de formalidades especiales. En los demás casos, la disolución ocurrirá a partir de la fecha de registro del documento privado o de la ejecutoria del acto que contenga la decisión de autoridad competente.

**Artículo 35. Enervamiento de causales de disolución.** Podrá evitarse la disolución de la sociedad mediante la adopción de las medidas a que hubiere lugar, según la causal ocurrida, siempre que el enervamiento de la causal ocurra durante los seis (6) meses siguientes a la fecha en que la asamblea reconozca su acaecimiento. Sin embargo, este plazo será de dieciocho (18) meses en el caso de la causal prevista en el ordinal 7º del artículo anterior.

**Parágrafo.** Las causales de disolución por unipersonalidad sobrevenida o reducción de las pluralidades mínimas en los demás tipos de sociedad previstos en el Código de Comercio también podrán enervarse mediante la transformación en sociedad por acciones simplificada, siempre que así lo decidan los asociados restantes de manera unánime o el asociado supérstite.

**Artículo 36. Liquidación.** La liquidación del patrimonio se realizará conforme al procedimiento señalado para la liquidación de las sociedades de responsabilidad limitada. Actuará como liquidador, el representante legal o la persona que designe la asamblea de accionistas.

## CAPITULO VII

### Disposiciones finales

**Artículo 37. Aprobación de estados financieros.** Tanto los estados financieros de propósito general o especial, como los informes de gestión y demás cuentas sociales deberán ser presentadas por el representante legal a consideración de la asamblea de accionistas para su aprobación.

**Parágrafo.** Cuando se trate de sociedades por acciones simplificadas con único accionista, éste aprobará todas las cuentas sociales y dejará constancia de tal aprobación en actas debidamente asentadas en el libro correspondiente de la sociedad.

**Artículo 38. Supresión de prohibiciones.** Las prohibiciones contenidas en los artículos 155, 185, 202, 404, 435 y 454 del Código de Comercio no se les aplicarán a las sociedades por acciones simplificadas, a menos que en los estatutos se disponga lo contrario.

**Artículo 39. Exclusión de accionistas.** Los estatutos podrán prever causales de exclusión de accionistas, en cuyo caso deberá cumplirse el procedimiento de reembolso previsto en los artículos 14 a 16 de la Ley 222 de 1995.

Si el reembolso implicare una reducción de capital deberá dársele cumplimiento, además, a lo previsto en el artículo 145 del Código de Comercio.

**Parágrafo.** Salvo que se establezca un procedimiento diferente en los estatutos, la exclusión de accionistas requerirá aprobación de la asamblea, impartida con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión, sin contar el voto del accionista o accionistas que fueren objeto de esta medida.

**Artículo 40. Resolución de conflictos societarios.** Las diferencias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluida la impugnación de determinaciones de asamblea o junta directiva con fundamento en cualquiera de las causas legales, podrán someterse a decisión arbitral o de amigables componedores, si así se pacta en los estatutos.

Si no se pacta arbitramento o amigable composición, se entenderá que todos los conflictos antes mencionados serán resueltos por la Superintendencia de Sociedades, mediante el trámite del proceso verbal sumario.

**Artículo 41. Unanimidad para la modificación de disposiciones estatutarias.** Las cláusulas consagradas en los estatutos conforme a lo previsto en los artículos 13, 14, 39 y 40 de esta ley sólo podrán ser incluidas o modificadas mediante la determinación de los titulares del cien por ciento (100 %) de las acciones suscritas.

**Artículo 42. Desestimación de la personalidad jurídica.** Cuando se utilice la sociedad por acciones simplificada en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados.

La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios se adelantará ante la Superintendencia de Sociedades, mediante el procedimiento verbal sumario.

La acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios será de competencia, a prevención, de la Superintendencia de Sociedades o de los jueces civiles del circuito especializados, y a falta de estos, por los civiles del circuito del domicilio del demandante, mediante el trámite del proceso verbal sumario.

**Artículo 43. Abuso del derecho.** Los accionistas deberán ejercer el derecho de voto en el interés de la compañía. Se considerará abusivo el voto ejercido con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas. Quien abuse de sus derechos de accionista en las determinaciones adoptadas en la asamblea, responderá por los daños que ocasione, sin perjuicio que la Superintendencia de Sociedades pueda declarar la nulidad absoluta de la determinación adoptada, por la ilicitud del objeto.

La acción de nulidad absoluta y la de indemnización de perjuicios de la determinación respectiva podrán ejercerse tanto en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad. El trámite correspondiente se adelantará ante la Superintendencia de Sociedades mediante el proceso verbal sumario.

**Artículo 44. Atribución de facultades jurisdiccionales.** Las funciones jurisdiccionales a que se refieren los artículos 24, 40, 42 y 43, serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política.

**Artículo 45. Remisión.** En lo no previsto en la presente Ley, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las disposiciones contenidas en los estatutos sociales, por las normas legales que rigen a la sociedad anónima y, en su defecto, en cuanto no resulten contradictorias, por las disposiciones generales que rigen a las sociedades previstas en el Código de Comercio. Así mismo, las sociedades por acciones simplificadas estarán sujetas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades, según las normas legales pertinentes.

**Parágrafo.** Los instrumentos de protección previstos en la Ley 986 de 2005, se aplicarán igualmente a favor del titular de una sociedad por acciones simplificada compuesta por una sola persona.

**Artículo 46. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Sin perjuicio de las ventajas y beneficios establecidos en el ordenamiento jurídico, una vez entre en vigencia la presente Ley, no se podrán constituir sociedades unipersonales con base en el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006. Las sociedades unipersonales constituidas al amparo de dicha disposición tendrán un término máximo improrrogable de seis (6) meses, para transformarse en sociedades por acciones simplificadas.

*Simón Gaviria Muñoz Felipe Fabián Orozco Vivas*

Ponentes

**Gilberto Rondón González**

Ponente

**SECRETARIA GENERAL**

Bogotá, D. C., agosto 5 de 2008

En Sesión Plenaria del día 5 de agosto de 2008, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 241 de 2008 Cámara, 039 de 2007 Senado, por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.**

Esto con el fin de que el citado Proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 125 de agosto 5 de 2008, previo su anuncio el día 29 de julio de 2008, según Acta de Sesión Plenaria No. 123.

*Jesus Alfonso Rodriguez Camargo*

Secretario General

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 028 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2008

UJ-1382-08

H. Representante

GERMÁN VARÓN COTRINO

Presidente

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 028 de 2007 Cámara, por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

La presente tiene por objeto manifestar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reconociendo la importancia que el desarrollo de la ciencia y la tecnología conllevan para el país en términos de crecimiento económico sostenible, modernización y competitividad, entre otros, avala el contenido del proyecto de ley del asunto en los términos del texto propuesto en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, presentado por los Honorables Representantes ponentes Buenaventura León León, Jaime Restrepo Cuartas, Héctor Fábber Giraldo Castaño, Ciro Rodríguez Pinzón, Diego Patiño Amariles y Pedro Obando Ordóñez, el cual está publicado en la Gaceta del Congreso número 500 de 2008, del 4 de agosto del presente año.

En efecto, la transformación de que tratan los artículos 5º y siguientes de la iniciativa no requiere de recursos adicionales en la medida en que si bien se está cambiando la naturaleza de Colciencias, transformándolo en Departamento Administrativo, su patrimonio y planta de personal es la misma. Así lo disponen

los artículos 9º, 10 y 11 del proyecto en lo que tiene que ver con los bienes, personal y presupuesto de la entidad.

Asimismo, se indica que los recursos que se requieran para cumplir con lo estipulado en los artículos 20, 21 y siguientes, en lo que tiene que ver con el Marco de Inversión de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Fondo Nacional para el Financiamiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, deberán estar contemplados, según la Ley y el mismo Proyecto, tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

De esta manera, en razón a que el desarrollo de la ciencia y la tecnología representan un pilar importante para el crecimiento y competitividad del país, y que el aumento de la inversión en el sector será progresiva y acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, se reitera, esta Cartera avala dicha iniciativa.

Cordialmente,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia:

- H. S. Marta Lucía Ramírez, Autor
- H. R. Jaime Restrepo Cuartas, Autor/Ponente
- H. S. Piedad Zuccardi, Autor
- H. S. Carlos Ferro Solanilla, Autor
- H. S. Adriana Gutiérrez Jaramillo, Autor
- H. S. Jorge Visbal Martelo, Autor
- H. S. Carlos Cárdenas Ortiz, Autor
- H. S. Gina Maria Parodi D'Echeona, Autor
- H. S. Ricardo Arias Mora, Autor
- H. R. Luis Antonio Serrano Morales, Autor

H. R. Juan Lozano Galdino, Autor  
 H. R. Germán Darío Hoyos Giraldo, Autor  
 H. R. Miguel Ángel Rangel Sosa, Autor  
 H. R. Carlos Enrique Soto Jaramillo, Autor  
 H. R. Miguel Amin Escaf, Autor  
 H. R. Odin Horacio Sánchez Montes de Oca, Autor  
 H. R. Béerner León Zambrano Erazo, Autor  
 H. R. Roosevelt Rodríguez Rengifo, Autor  
 H. R. Elías Raad Hernández, Autor  
 H. R. Manuel José Vives Enríquez, Autor  
 H. R. Fuad Emilio Rapag Matar, Autor  
 H. R. Jaime Alonso Zuluaga Aristizabal, Autor  
 H. R. Simón Gaviria Muñoz, Autor  
 H. R. David Luna Sánchez, Autor  
 H. R. Oscar Arboleda Palacios, Autor  
 H. R. Sandra Rocío Ceballos Arévalo, Autor  
 H. R. Lucero Cortés Méndez, Autor  
 H. R. Buenaventura León León, Ponente  
 H. R. Héctor Fáber Giraldo Castaño, Ponente  
 H. R. Ciro Rodríguez Pinzón, Ponente  
 H. R. Diego Patiño Amariles, Ponente  
 H. R. Pedro Obando Ordóñez, Ponente  
 Doctor Jesús Alfonso Rodríguez , Secretario General, para que obre dentro del expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 525 -miércoles 13 de agosto de 2008

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

	Pag
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 336 de 2008 Cámara, 094 de 2007 Senado, por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia.....	1

**ACTAS DE COMISION**

Acta de Comision Accidental para estudio de objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 155 de 2006 Cámara, 062 de 2007 Senado, por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.....	4
--	---

**TEXTOS DEFINITIVO**

Texto definitivo plenaria del Proyecto de ley número 241 de 2008 Cámara, 039 de 2007 Senado, por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.....	7
--	---

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios al Proyecto de ley número 028 de 2007 Cámara, por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	11
---	----