



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 296

Bogotá, D. C., viernes, 1° de junio de 2012

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 228 DE 2012 CÁMARA, 156 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2012

Doctora

ADRIANA FRANCO

PRESIDENTA

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado**, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Respetada doctora:

En cumplimiento a la honrosa designación efectuada por la mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado**, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Atentamente:

PEDRITO PEREIRA CABALLERO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Representante a la Cámara

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ
Representante a la Cámara

GUILLERMO RIVERA FLOREZ

Representante a la Cámara

MIGUEL GOMEZ MARTINEZ
Representante a la Cámara

JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ
Representante a la Cámara

CAMILO ABRIL JAIMES
Representante a la Cámara

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Parlamentario.

Autores: Honorables Senadores *Juan Manuel Corzo, Carlos Barriga Peñaranda, Manuel Enrique Rosero, Jhon Sudarsky, Luis Fernando Velasco*; honorables Representantes *Simón Gaviria Muñoz, Germán Navas Talero, Alfonso Prada*.

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 816 de 2011

Ponencia primer debate Senado publicada en la *Gaceta del Congreso* número 77 de 2012

Ponencia segundo debate Senado publicada en la *Gaceta del Congreso* número 136 de 2012

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley estatutaria está compuesto por 35 artículos, desarrollados en seis títulos, así:

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

TÍTULO II DE LA DISPONIBILIDAD Y DEL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN

TÍTULO III EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN

TÍTULO V DE LAS GARANTÍAS AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

TÍTULO VI VIGENCIA Y MEDIDAS DE PROMOCIÓN

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto que se presenta para consideración de los honorables Miembros de la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, tiene por objeto garantizar el derecho a la información pública de los ciudadanos, y por medio de esta vía garantizar el ejercicio pleno de otros derechos.

Antecedentes expuestos por los autores del proyecto de ley estatutaria

Desde el año 2009 la Corporación Transparencia por Colombia ha venido desarrollando un proyecto, apoyado por la Embajada Real de los Países Bajos, la embajada de Canadá y la Embajada Británica, cuyo objetivo es promover mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el Estado colombiano. En el marco de este proceso, junto con el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – de Justicia, se elaboró el primer borrador de la propuesta de proyecto de Ley Estatutaria de Acceso a la Información para Colombia.

La propuesta se sustenta en la revisión del marco normativo relacionado con el tema en Colombia y en algunas experiencias internacionales de países como Chile, México, Argentina y Reino Unido (FOIA). Concretamente, se fundamenta en las reglas y estándares de la ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información aprobada mediante Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) por la Asamblea General de la OEA.

Esta propuesta de ley ha tenido un proceso de consulta e incidencia regional en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial, el Programa de Derechos Humanos de USAID y la Delegación de la Unión Europea en Colombia y logrado el apoyo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión-CIDH de la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

Desde sus orígenes, la propuesta ha sido discutida y consensuada con la Alianza de Organizaciones Más Información, Más Derechos¹ que actualmente continúa apoyando esta iniciativa. Fi-

nalmente, y desde las regiones, esta propuesta ha sido discutida y socializada con la ciudadanía y representantes de organizaciones como Foro Valle, Corporación Región, Fondo Mixto de Cultura de Nariño, pro Transparencia y Corcaribe en Cali, Medellín, Pasto, y Barranquilla, respectivamente.

De igual forma, el honorable Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, radicó en el primer semestre del 2010, una iniciativa con el número 210 de 2010, por medio de la cual, se creaba la ley estatutaria de acceso a la información pública nacional, que tenía el carácter de estatutaria en desarrollo del artículo 74 de nuestra Constitución. Dicho proyecto de ley, fue retirado con el objeto de hacer un estudio más profundo y unificado, de acuerdo con las pretensiones y las necesidades que en cuanto al tema de acceso a la información la sociedad requiere.

De esta manera, y con los lineamientos y propuestas trabajadas con la Corporación Transparencia por Colombia y la Plataforma Más Información, Más Derechos, se logró integrar un texto unificado que tratara de recoger un proyecto de ley estatutaria, que ampliara y reconociera el valor que tiene este derecho para todos los colombianos.

1. Importancia del acceso a la información pública

La libertad informativa es una condición necesaria para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos. Esta libertad informativa, que en nuestro caso se materializa en el derecho de acceso a la información, conlleva no sólo la posibilidad de recibir o conocer la información pública como respuesta a una petición concreta, sino también el derecho de acceder a ella porque las autoridades la divulgan proactivamente. En otras palabras, no se trata únicamente del derecho de recibir respuesta a nuestras solicitudes, sino del deber estatal de visibilizar *motu proprio* la actuación estatal, de promover activamente, y sin necesidad de solicitud previa, una cultura de transparencia, publicando de forma rutinaria la información que concierne a la ciudadanía. Ambas manifestaciones son indispensables, para el ejercicio de nuestra democracia como veremos a continuación.

Por una parte, el ejercicio de los derechos políticos supone acceso a la información. La idea de que el gobierno actúa sólo por orden del pueblo presupone el conocimiento del mismo sobre las formas de gobierno, su desarrollo y sus alcances. Para decidir si los planes, programas y políticas obedecen a lo que la ciudadanía considera deseable, se requiere acceso a la información, sobre todo lo que planea y programa el gobernante que concursa para ser elegido, así como sus ejecucio-

¹ Conformada por: Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, Corporación Transparencia por Colombia, la Corporación Ocasá, Proyecto Antonio Nariño, la Corporación Nuevo Arco Iris, Colnodo, CIDER de la Universidad de los Andes y la Fundación Foro Nacional por Colombia. La Alianza tiene el acompañamiento de PNUD, y la financiación de la Embajada Real de los Países Bajos, Embajada Británica, y OEA.

nes y las de su partido o ideología. ¿Cómo podría si no, la ciudadanía ejercer su soberanía, su facultad de decidir, si desconoce las posibilidades a partir de las cuales debe elegir? ¿Cómo valorar un gobierno o un programa de gobierno si no hay acceso a su estructura y funcionamiento? ¿Cómo valorar la gestión de un representante estatal si no hay transparencia en la misma?

Por otra parte, la democracia presupone la participación activa de ciudadanos bien informados que trascienden el derecho al voto y escrutan la gestión gubernamental². Un sistema democrático participativo, parte de una ciudadanía que ejerce sus derechos constitucionales, a través del libre acceso informativo, de manera constante. Y se trata de la ciudadanía en pleno y no sólo de aquella que pertenece a la clase política o la clase que toma las decisiones económicas, sino a la ciudadanía de base. Lo anterior, pues como lo señala Carole Pateman, el control desde arriba hacia abajo impide la formación de las habilidades o de las disposiciones que se requieren para una ciudadanía activa³, al tiempo que contribuye con el equilibrio del mercado informativo, en términos de Stiglitz y otros estudiosos.

Como consecuencia de las contribuciones que el derecho de acceso a la información puede hacer a la democracia, se obtiene confiabilidad, transparencia, y responsabilidad en las actividades de gestión gubernamental, componentes fundamentales, estas últimas, del ejercicio de la misma, según el artículo 4º de la Carta Interamericana. La ausencia de un derecho efectivo para determinar y calificar o descalificar la estructura de un gobierno afecta la confiabilidad y transparencia del sistema democrático y aumenta la discrecionalidad administrativa.

Todo lo anterior tiene como fundamento central que el derecho de acceso a la información tiene una posición privilegiada en la democracia, pues se trata de una herramienta decisiva para el fortalecimiento del debate democrático. No es pues tanto el origen de los recursos para producir la información pública, que no es otro que las contribuciones tributarias del ciudadano, lo que justifica este derecho fundamental, sino su finalidad, ya que garantiza un debate público de ideas, vigoroso, en el marco del sistema democrático. El acceso a la información permite a las personas,

investigar los problemas de la comunidad, controlar a los gobernantes, opinar con propiedad y veracidad y participar en la vida estatal⁴.

Desde la perspectiva de la no discriminación, es importante el acceso igualitario a la información, para que haya un debate y una circulación de ideas libre, vigorosa e incluyente desde las voces de todos los grupos poblacionales que componen el caleidoscopio colombiano. Ciertamente, el acceso igualitario permite que los participantes sean menos vulnerables y su relación con el Estado sea menos asimétrica, entre mayor y mejor información posean.

George A. Akerlof, Michael Spence y Joseph E. Stiglitz recibieron el Premio Nobel por sus contribuciones al entendimiento del rol de la información en la economía, pues sus análisis permitieron entender cómo funciona un mercado con información asimétrica. Por ejemplo, según explica Akerlof, un mercado donde los productores tienen mayor información que los consumidores, impide que productos de mala calidad salgan del mercado. Una razón sería que explica esta situación es la falta de información de quien toma la decisión de compra. A su vez, este rol de la información, y el rol distorsionador de la información desigual, es predicable de cualquier situación, lo que incluye el mercado de la información pública y el acceso igualitario a la misma. Este objetivo, sólo se logra con el concurso del Estado.

Así en el campo de los derechos de grupos étnicos, el ejercicio del derecho a la consulta previa consignado en el Convenio 169 de la OIT, es un buen ejemplo de la importancia de que haya conocimiento previo simétrico en el mercado. Sólo podrá ser equilibrado y veraz el ejercicio de estos derechos colectivos de los indígenas y afrocolombianos si supone información previa completa y veraz sobre el impacto ambiental y sociocultural de las medidas administrativas o legislativas que afectarían su territorio, su patrimonio y su identi-

² Según Abramovich, Víctor y Courtis, Christian en "El Acceso a la Información como Derecho, *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Buenos Aires, núm 1, 2000, el pueblo le ha otorgado un carácter provisional a la representación democrática y "el ejercicio de funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo soberano debe estar abierta al referendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna a través del voto".

³ Pateman Carole, *Participation and Democratic Theory*, 1970.

⁴ A su vez, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, ha reconocido en diversas oportunidades, a través de variadas y reiteradas resoluciones esta consideración del derecho de acceso a la información como "requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. Asamblea General de la OEA. Ver Resolución 1932 (XXXIII-O/03), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. 10 de junio de 2003; Resolución 2057 (XXXIV-O/04), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. 8 de junio de 2004; Resolución 2121 (XXXV-O/05), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. 7 de junio de 2005; y Resolución 2252 (XXXVI-O/06), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. 6 de junio de 2006. Igualmente, el artículo segundo de la Constitución Política establece que es fin esencial de Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Con lo cual, se ratifica el llamado constitucional para garantizar las herramientas necesarias para el ejercicio de la participación ciudadana, entre las cuales el acceso a la información tiene un lugar preponderante.

dad colectiva, así como la forma de prevenirlo y repararlo. Es responsabilidad estatal suministrar esa información completa e integral para ofrecer equilibrio a la asimetría natural existente entre el ciudadano (y con mayor razón el ciudadano perteneciente a grupos vulnerables) y la institucionalidad.

El sistema democrático requiere de participación y de libertad de elección fundadas en un debate público vigoroso; supone igualdad de derechos, lo que incluye acceso simétrico a la información por parte de la ciudadanía en pleno y esto puede lograrse únicamente en un mundo con garantía informativa. A mayor información veraz, mayor transparencia, menor incertidumbre, menor riesgo y en consecuencia, en el libre mercado de la información pública, menores niveles de corrupción, de discrecionalidad y de inestabilidad de las políticas y las decisiones públicas.

En consecuencia, ninguna sociedad que se precie de ser democrática puede seguir adelante si no se fundamenta en el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información y en la regulación de sus principios y reglas.

2. Importancia de una ley estatutaria de acceso a la información en Colombia

¿Por qué si Colombia tiene un reconocimiento constitucional sólido del derecho de acceso a la información se requiere la aprobación de una ley estatutaria en esta materia? La respuesta a esta pregunta tiene varios enunciados.

2.1. Existencia de normas dispersas

En Colombia existe un sólido reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información ya sea a través del bloque de constitucionalidad o de normas constitucionales específicas. De manera directa, se garantiza el acceso a la información pública (artículo 74 CP), la prerrogativa de recibir información veraz e imparcial, como parte de la libertad de expresión (artículo 20 CP), el derecho a la información sobre la comercialización de bienes y servicios (artículo 78, CP), al hábeas data (artículo 15 CP) y a presentar peticiones de información y obtener respuesta la consecuente respuesta (artículo 23 CP).

Sin embargo, a nivel legislativo, se presenta una gran dispersión normativa que regula el derecho de acceso a la información, así como el derecho de petición⁵. En este esquema se encuentran indistintamente disposiciones sobre el derecho de petición en interés general y particular, el derecho de acceso a la información, de acceso a documen-

tos públicos, las reservas o excepciones al acceso, el deber de publicación de información y las sanciones por el incumplimiento.

En este orden de ideas, podríamos considerar que el primo hermano del derecho de acceso a la información, el derecho de petición, le ha brindado su cauce procesal pero esto ha generado efectos colaterales no tan beneficiosos para la libertad informativa. Al acceso a la información no se le ha permitido tener un desarrollo autónomo. Y mientras no haya un desarrollo legislativo autónomo, acorde con los estándares internacionales, no contará el Estado colombiano con los requisitos necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho humano independiente.

2.2. Existencia de normas preconstituyentes

Un somero análisis de la dispersión de normas legales que se ha mencionado en los párrafos precedentes, nos permite concluir fácilmente que se trata de un cuerpo normativo que en su mayoría descansa sobre estructuras legales creadas hace más de 30 años. Estas estructuras, representadas por el Código de Procedimiento Civil y el Código Contencioso Administrativo, tanto el actual, como su reforma, en lo que atiende a este derecho parten de una concepción constitucional liberal arraigada en la Constitución de 1886 en la que el ciudadano o administrado se encuentra en un extremo y el Estado en el otro, limitando la intervención de este último en la esfera del primero, a las oportunidades estrictamente necesarias.

La Constitución de 1991 reivindica el protagonismo de la persona y sus derechos, subordinando todos los aspectos del poder público al servicio de esta concepción. Los derechos y deberes consagrados en el ordenamiento constitucional reivindican el protagonismo del individuo y su participación en la cosa pública. En este marco, el derecho de acceso a la información consagrado en la normativa legislativa previa, no es integral. La consagración de la libertad informativa existente en Colombia, sirve a propósitos liberales e individualistas, pero no contiene ningún énfasis en el impulso de la participación del ciudadano en la gestión pública o en la intervención estatal para promover mayor diversidad y equilibrio informativos. Esta falencia, a su vez, incide en la falta del reconocimiento integral de los estándares internacionales que existen en materia de acceso a la información en Colombia como analizaremos a continuación.

2.3. Existencia de normas atrasadas en relación con los estándares internacionales

En Colombia existe jurisprudencia reiterada en la cual se reconoce de manera bastante detallada la prevalencia del principio de máxima publicidad y se analiza el funcionamiento de subreglas básicas para el ejercicio del derecho de acceso a la

⁵ Normas de rango legislativo: Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970), Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), Ley que ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales (Ley 57 de 1985), Estatuto Básico de los Partidos (Ley 130 de 1994), Ley que dicta normas para la moralidad en la Administración Pública (Ley 190 de 1995), Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000) y Ley Antitrámites (Ley 962 de 2005).

información,⁶ que constituyen estándares internacionales ampliamente reconocidos. No obstante, en la práctica, la situación del derecho de acceso a la información es distinta.

Así, lo que le corresponde vivir al ciudadano, al investigador, al interesado en la cosa pública es distinto de lo que prevé el juez de constitucionalidad. En la realidad, la reserva es la norma y no la excepción pues los funcionarios no actúan de cara a reglas o principios abstractos consagrados en la jurisprudencia o en normas internacionales sino a normas concretas. Es decir, con frecuencia en las oficinas públicas erróneamente se desconoce jurisprudencia de la Corte Constitucional y disposiciones consagradas en Tratados Internacionales por no existir una disposición interna que reitere un mandato específico.

Adicionalmente, en Colombia el acceso a la información genera resistencia. Se percibe como un principio de la gestión pública que genera sospecha frente a las solicitudes de los ciudadanos, más que como un derecho fundamental en sí mismo y un pilar para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Finalmente, y en parte por razones presupuestales y de captura de información, pero también por mera discrecionalidad del funcionario, la entrega de la información pública es discriminada: depende del grado de cercanía, las argumentaciones, el poder del solicitante y los efectos que se produzcan para el Estado con el acceso informativo.

En estas circunstancias, una norma legal estatutaria en la que el acceso a la información sea la regla y la reserva, bajo test de prevalencia de interés público, la excepción, así como un procedimiento claro al cual debe sujetarse la función pública, nos permitirá revertir la cultura de secreto y opacidad, que constituye el imaginario del funcionario público, en una cultura pro acceso. Para este efecto, una ley estatutaria es el instrumento más adecuado.

2.4. Inexistencia de una política proactiva e integral de transparencia

El derecho de acceso a la información genera la obligación estatal correlativa de revelación proactiva de la información. En otras palabras, no basta la abstención por parte del Estado de censurar la información que se le solicita, sino que adicionalmente, se debe actuar positivamente y proporcionar los medios para que el ciudadano acceda a la cotidianidad de lo público. Esto, pues

el derecho de acceso a la información no radica únicamente en dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino en la obligación de las entidades oficiales de publicar y divulgar documentos de interés público, de forma rutinaria y proactiva, accesible y comprensible y bajo límites razonables de recursos físicos, humanos y financieros⁷.

Esta obligación sólo se cumple en Colombia de manera parcial, pues si bien el Programa Gobierno en Línea⁸ es un esfuerzo importante en esta dirección, no es suficiente. Es importante continuar y, especialmente, articular este programa con una estrategia de formación, información y divulgación de la ley sobre acceso a la información, sus principios, sus excepciones, su contenido y forma de implementación, preferiblemente a cargo de un ente independiente y autónomo y con la provisión de los fondos requeridos para el efecto.

2.5. Inexistencia de una ley estatutaria en Colombia

La ley de acceso a la información debe estar dotada de una jerarquía superior de suerte que otras normas se supediten a ella y sean interpretadas de conformidad con ella. Lo anterior, pues se trata de un derecho fundamental⁹.

Se propone por ello una ley estatutaria¹⁰, inferior a la Constitución Política y superior a las demás leyes, sometida a control previo por parte de la Corte Constitucional y no posterior.

Así, las normas que sean contrarias al principio de máxima revelación se deben entender como derogadas tácitamente, en ausencia de derogación expresa, otras leyes no podrían modificar o limitar las reglas de máxima publicidad y transparencia, ni las excepciones a dicha regla, ni en general los principios establecidos por la ley, salvo que estén dotadas de igual o superior jerarquía. Esta prevalencia de la ley de acceso a la información sobre otra legislación ha sido reconocida por diversas relatorías americanas para la libertad de expresión¹¹ en las cuales se ha explicitado la importancia de que la interpretación de la ley sea efectivamente favorable al derecho de acceso.

⁷ Ver principio 2 de los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano de fecha 7 de agosto de 2008 CJI/RES.147 (LXXIII-O-08).

⁸ Este programa tiene por objeto contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁹ El artículo 152 de la CP establece las materias en las que se requiere de una ley estatutaria, lo que incluye los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.

¹⁰ Las materias que son objeto de regulación mediante ley Estatutaria son las que tocan con el núcleo esencial de los derechos fundamentales o que regulan de forma íntegra o completa dichos derechos, según lo establece la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-910 de 2004.

¹¹ Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004).

⁶ V. gr. Sentencia C-491 de 2007 (constitucionalidad de la Ley 1097 de 2006 en relación con la reserva de gastos militares) y sentencia de tutela T-1025 de 2007 (solicitud de acceso a información sobre militares al frente de operación en San José de Apartadó que presumiblemente participaron en diferentes operaciones en las que se habrían vulnerado derechos fundamentales de los ciudadanos), así como Sentencias C-053 de 1995, C-073 de 1996, C-711 de 1996 y C-1172 de 2001, entre otras.

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental. Se encuentra arraigado en nuestra Constitución en el artículo 74 de la Carta Política¹², así como en el artículo 20 de la Carta y en diversos tratados internacionales¹³ que pertenecen al bloque de constitucionalidad, por aplicación del artículo 93 del mismo ordenamiento. Adicionalmente, otros instrumentos internacionales¹⁴ han nutrido su estructura otorgándole estándares y principios que contribuyen con su implementación idónea.

El derecho de acceso a la información de igual forma, se encuentra consagrado en los artículos 13 de la Convención Americana, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA¹⁵ como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 13 de la Convención Ame-

ricana, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas en el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento y no ha dejado duda alguna sobre la consideración fundamental del derecho de acceso a la información y su contribución con la democracia¹⁶.

Y es que, como se puede deducir de lo explicado previamente, el derecho de acceso a la información tiene una posición privilegiada porque se trata en sí mismo de un derecho fundamental, pero igualmente, es un derecho necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Si aprovechamos el análisis del derecho de acceso a la información realizado por Abramovich y Courtis¹⁷, podríamos considerar que existen dos dimensiones del mismo. De un lado, el derecho de acceder a la información como bien directo, donde la obtención o captura de la información agota el ejercicio del derecho y logra la satisfacción del titular. Esta información puede encontrarse como dato en bruto o dato procesado (ya sea como indicador o estadística). Así, los autores incluyen el derecho a la verdad, el *habeas data* y la libertad de investigación como parte del derecho de acceso a la información como bien directo.

De otro lado, existe el derecho de acceso a la información como instrumento para el ejercicio de otros derechos, dimensión que le otorga una característica fundamental a este derecho humano pues lo convierte en garante de otros derechos. La información como instrumento o presupuesto para el ejercicio de otros derechos sirve como herramienta para conocer sobre la violación de derechos fundamentales, como mecanismo de fiscalización de la autoridad pública, así como a título de presupuesto para el mecanismo de participación ciudadana que a su vez impulsa y es base para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la consulta previa, derecho a la educación, la justicia, o el derecho a la salud. Esto último implica que, por ejemplo, al acceder a la información que reposa ante la autoridad pública encargada de autorizar el funcionamiento de una fábrica en un determinado lugar, podremos saber si efectivamente los desechos de la misma son tóxicos, afectan el medio ambiente y comprometen la salud de los residentes y vecinos. Si, por el contrario, la tramitación de la respectiva licencia es secreta, no habrá forma de cuestionar la actuación estatal y proteger el derecho a la salud. Por consiguiente, no es exagerado aseverar que el

¹² Artículo 74. Todas las personas tiene derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

¹³ Artículo XIX de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969; artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

¹⁴ Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité Jurídico Interamericano en la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-o/08) en Río de Janeiro, Brasil, el 7 de agosto de 2008; Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES 1932 (XXXIII-O-03) sobre Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia; principios del derecho a saber que elaboró la organización Artículo XIX y que fueran referendados por Abid Hussain, Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA (Informe de 1999, volumen III del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) OAS; Declaración de Chapultepec; Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información aprobados el 1º de octubre de 1995; Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000; la Declaración de Nuevo León Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, 2004.

¹⁵ La Asamblea General de la OEA reconoce al derecho de acceso a la información como “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”. En este sentido, todos los Estados miembros de la OEA “tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. 10 de junio de 2003. Ver también las resoluciones de la Asamblea General de la OEA 2057 (XXXIV-O/04), 2121 (XXXV-O/05), 2252 (XXXV-O/06), 2288 (XXXVII-O/07), y 2418 (XXXVIII-O/08).

¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafos 76 y 78. Ver también: Corte I.D.H., *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

¹⁷ Op. Cit (ver nota de pie de página 3).

acceso a la información junto con la libertad de expresión, son cruciales para la protección de los Derechos Humanos.

Así, la información accesible y oportuna afecta el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, su derecho a la salud e incluso su derecho a la existencia misma como comunidad, así como su derecho a la consulta previa en torno a la explotación de recursos naturales en sus territorios. En efecto, los derechos de pueblos indígenas y afrocolombianos están íntimamente ligados con la posibilidad que tengan estos grupos de estar debidamente informados de los efectos que puedan derivarse de una intervención foránea en sus territorios. Dicha intervención puede generar efectos nocivos en la salud de los habitantes, puede desconocer tradiciones socioculturales y violentar costumbres íntimamente ligadas a su cosmovisión que para ser evitadas deben ser previamente conocidas. La información al respecto es condición necesaria para garantizar su control sobre las decisiones políticas que puedan afectar sus derechos colectivos al igual que sus derechos individuales.

Igualmente, el acceso a la información impone a los Estados la obligación de crear, preservar y facilitar el acceso a archivos estatales que reúnan violaciones graves de Derechos Humanos como parte de la garantía del derecho a la verdad a favor de víctimas y familiares objeto de dichas violaciones. Adicionalmente, es válido recordar que la desagregación de los datos públicos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad¹⁸. Finalmente, otro ejemplo significativo de los beneficios que puede aportar el derecho de acceso a la información en su calidad instrumental, nos lo brinda el Banco Mundial con un conocido e ilustrativo caso en Uganda. En este país, el gobierno central logró reducir las filtraciones (para pagar mordidas y otras modalidades de corrupción) del presupuesto educativo de 78% en 1995 a 18% en 2001, cuando comenzó a publicar en prensa, las transferencias presupuestales mensuales de educación y le pidió a los colegios que publicaran el flujo de fondos para que las comunidades hicieran seguimiento al destino de los dineros. Esta campaña informativa tuvo por supuesto consecuencias favorables en la capacidad de contratación de los colegios y en el nivel de aprendizaje y educación de la comunidad.

Ciertamente el ejercicio de los derechos requiere información previa y el desequilibrio en la información es tal, que el ejercicio de derechos por parte de quienes están en situación de mayor vulnerabilidad puede verse en serio riesgo si no hay una verdadera garantía del derecho de acceso a la información por parte del Estado. En este sentido, el derecho de acceso a la infor-

mación y su ejercicio constituyen una iniciativa clave para el fortalecimiento del Estado de derecho.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana relacionada con la materia, esta ha sido, amplia, detallada, clara e integral. No obstante, el operador jurídico colombiano no conoce, ni aplica las reglas jurisprudenciales, pues requiere de una ley que recoja los principios, el procedimiento, las garantías, las excepciones y le indique claramente cómo debe actuar.

Por una parte, el precedente jurisprudencial definido por la Corte Constitucional¹⁹ reconoce la existencia del derecho fundamental de acceso a la información pública. Así, nuestro tribunal constitucional ha establecido que de la interpretación sistemática del derecho de petición (artículo 23 C.P.) y el libre acceso a los documentos públicos (artículo 74 C.P.), así como de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, en especial, los artículos 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se deriva el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. Igualmente, con frecuencia se recuerdan jurisprudencialmente los estándares internacionales, y las garantías que deben acompañar este derecho.²⁰

Por otra parte, en la Sentencia C-491 de 2007, se recopiló la jurisprudencia de esta Corporación acerca de la materia y se recalcó la importancia del derecho a acceder a la información para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública, condiciones fundamentales para impedir la arbitrariedad estatal y para asegurar la vigencia de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas. En la misma Sentencia C-491 de 2007 se recopilaron las reglas referidas a las limitaciones al acceso a la información pública, la Corte ha considerado que solo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información cuando:

- i) La restricción está autorizada por la ley o la Constitución;
- ii) La norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos;
- iii) El servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información, motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza;
- iv) La ley establece un límite temporal a la reserva;
- v) Existen sistemas adecuados de custodia de la información;

¹⁸ CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales (2008), párrafo 58 en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>

¹⁹ Ver, entre otras, las sentencias: T-464/92, T-473/92, T-306/93, T-605/96, T-074/97, T-424/98, T-842/02.

²⁰ Ver entre otras, las sentencias: C-038/96 y T-928/2004.

vi) Existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas;

vii) La reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia;

viii) La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla;

ix) La reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad;

x) Existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información²¹.

Las anteriores reglas son de aplicación legal y directa en Colombia por parte de los funcionarios públicos pero son ampliamente ignoradas, pues estos operadores jurídicos no solo requieren de una ley que las englobe, sino que en muchísimas ocasiones privilegian la aplicación de normas legales preconstituyentes, dispersas y atrasadas en su detrimento.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

En la elaboración de la presente ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, los ponentes decidimos realizar unas modificaciones que se presentan en el siguiente pliego para la consideración de los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado**, por medio de la cual se crea la *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional* y se dictan otras disposiciones, con el siguiente pliego de modificaciones.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 228 DE 2012 CÁMARA, 156 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la informa-

ción pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Artículo 2°. *Principio de máxima publicidad para titular universal.* Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

Artículo 3°. *Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.* En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culpable.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto

²¹ Algunas de estas subreglas fueron aplicadas por la sentencia de tutela T-1025 de 2007, donde la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Defensa que suministrara a Javier Giraldo información sobre qué militares se encontraban en servicio en San José de Apartadó, en el momento en que se habrían cometido presuntas faltas a Derechos Humanos, para poder así realizar las eventuales denuncias.

obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la veracidad de la misma.

Artículo 4°. *Concepto del derecho.* En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia podrá, solicitar ante el Ministerio Público, el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública y servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación de este servicio;

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;

e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación;

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;

g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

Parágrafo 1°. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de la aplicación de esta ley y por tanto gozan de reserva legal la información, documentos, bases de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Nacional, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985, el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, la Ley 1097 de 2006, el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1219 de 2008, el artículo 2° de la Ley 1266 de 2008, el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 6°. *Definiciones.*

a) **Información** se refiere a un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen.

b) **Información pública** es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal.

c) **Información pública clasificada** es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siem-

pre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley.

d) **Información pública reservada** es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley.

e) **Publicar o divulgar** significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión.

f) **Sujetos obligados** se refiere a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada incluida en el artículo 5° de esta ley.

g) **Gestión documental** es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

h) **Documento de archivo** es el registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones.

i) **Archivo** es el conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, como fuentes de la historia. También se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.

j) **Datos abiertos** son todos aquellos datos primarios (sin procesar) que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos.

k) **Documento en construcción:** No será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal.

TÍTULO II

DE LA PUBLICIDAD Y DEL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN

Artículo 7°. *Disponibilidad de la información.* En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que

hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas, dicha información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones.

Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Artículo 8°. *Criterio diferencial para accesibilidad.* Con el objeto de facilitar que las poblaciones específicas accedan a la información que particularmente las afecte, los sujetos obligados divulgarán la información pública en diversos idiomas y lenguas, así como formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Deberá asegurarse el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y en especial se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de discapacidad.

Artículo 9°. *Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado.* Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;

b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal;

c) Un directorio que incluya los nombres, profesión, cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados, funcionarios y contratistas, las escalas salariales y de honorarios correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, independientemente de su calidad de empleados, asesores, consultores o cualquier otra modalidad de contrato, con respecto a los datos consignados en el formato de información de servidores públicos y contratistas;

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

f) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

g) Publicar el plan anticorrupción, incluyendo su estrategia de rendición de cuentas.

Parágrafo 1°. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Parágrafo 2°. En relación al literal c) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y contratistas, en coordinación con el Ministerio Público, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral del funcionario y/o contratista. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la Constitución y la ley.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio a lo establecido en el presente artículo, los sujetos obligados deberán observar lo establecido por la estrategia de gobierno en línea, o la que haga sus veces, en cuanto a la publicación y divulgación de la información.

Artículo 10. *Publicidad de la contratación.* En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9° literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema sin excepción.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la Información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.

Artículo 11. *Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado.* Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

a) Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;

b) Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;

c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;

d) El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;

e) Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado;

f) Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;

g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;

h) Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado. Junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado;

i) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;

j) Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información;

k) Los sujetos obligados deberán publicar datos abiertos, para lo cual deberán contemplar las excepciones establecidas en el título 3 de la presente ley. Adicionalmente, para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.

Artículo 12. *Adopción de esquemas de publicación.* Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio web, y en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El Esquema de Publicación deberá establecer:

a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;

b) La manera en la cual publicará dicha información;

c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;

d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;

e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Artículo 13. *Registros de activos de información.* Todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información haciendo un listado de:

- a) Todas las categorías de información publicada por el sujeto obligado;
- b) Todo registro publicado;
- c) Todo registro disponible para ser solicitado por el público.

El Ministerio Público podrá establecer estándares en relación a los Registros Activos de Información.

Todo sujeto obligado deberá asegurarse de que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio Público y con aquellos dictados por el Archivo General de la Nación en relación a la constitución de las tablas de retención documental y los inventarios de documentos públicos.

Artículo 14. *Información publicada con anterioridad.* Los sujetos obligados deben garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a toda la información previamente divulgada.

Para facilitar el acceso a la información contenida en los registros de activos de información, la misma deberá presentarse en formato electrónico y deberá estar disponible en cualquier formato accesible, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se presente algún tipo de inconveniente técnico para cumplir lo aquí estipulado, el sujeto obligado tendrá que justificarlo y tendrá hasta cinco (5) días hábiles más para presentar la información solicitada.

Cuando se dé respuesta a una de las solicitudes aquí previstas, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en el sitio web del sujeto obligado, y en defecto de la existencia de un sitio web, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia.

Artículo 15. *Programa de Gestión Documental.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado.

Deberán observarse los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia.

Artículo 16. *Archivos.* En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos.

Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la Nación.

Artículo 17. *Sistemas de información.* Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

- a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;
- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla de acceso público, en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos;
- d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.

TÍTULO III

EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 18. *Información exceptuada por daño de derechos particulares.* Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño sustancial a los siguientes derechos particulares:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales.

Parágrafo 1°. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

Parágrafo 2°. La excepción del literal a) no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos.

Artículo 19. *Información exceptuada por daño a los intereses públicos.* Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que se cumplan los requisitos que se detallan a continuación y que en todo caso deben concurrir:

1. El acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional y que pudiere dañar significativamente los siguientes intereses públicos señalados expresamente en cada una de las normas que contemplan la prohibición:

- a) La defensa y seguridad nacional;
- b) La seguridad pública;
- c) Las relaciones internacionales;
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
- f) La administración efectiva de la justicia;
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;
- i) La salud pública.

2. El riesgo de que se genere un daño significativo se encuentre definido de manera detallada en la respectiva norma que contempla la prohibición del acceso.

3. Se motive en la respuesta a la solicitud, que adicionalmente a los anteriores requisitos, al revelar la información, el daño causado al interés protegido es superior al daño causado al entregar la información.

Parágrafo. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Artículo 20. *Índice de información clasificada y reservada.* Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.

Artículo 21. *Divulgación parcial y otras reglas.* En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de

conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de Derechos Humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

Artículo 22. *Excepciones temporales.* La reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19, no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años. Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación del superior jerárquico de cada una de las ramas del poder público y órganos de control.

Artículo 23. *Inaplicabilidad de la reserva.* El carácter reservado de un documento o de una información salvo la reserva en los procesos judiciales y congresistas en el ejercicio del control que le corresponde adelantar al congreso, dichas autoridades deberán asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 136 de la Constitución y 52 de la ley 5ª de 1992.

TÍTULO IV

DE LAS GARANTÍAS AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 24. *Funciones del Ministerio Público.* El Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación y personerías municipales, adoptarán y reglamentarán, en un plazo no mayor a seis meses, las normas que se consideren necesarias para poder desempeñar las siguientes funciones y atribuciones, las cuales contarán con la asignación de un presupuesto específico y una oficina designada para su cumplimiento en cada entidad:

- a) Desarrollar acciones preventivas para el cumplimiento de esta ley;
- b) Apoyar y orientar, previa solicitud, a los sujetos obligados con la aplicación de esta ley;
- c) Realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información;
- d) Publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública;
- e) Promover el conocimiento y aplicación de la presente ley y sus disposiciones entre los sujetos obligados, así como su comprensión entre el pú-

blico, sobre las materias de su competencia mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;

f) Aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra;

g) Decidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información;

h) Promover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado, por cualquier medio de publicación;

i) Requerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación;

j) Proponer al Presidente de la República y al Congreso de la República, en su caso, las recomendaciones, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información;

k) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información;

l) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley;

m) Entregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada a las que se refiere el parágrafo del artículo 4º de la presente ley.

Parágrafo. Agotada la instancia administrativa ante el Ministerio Público en cuanto a la información clasificada o reservada, se adelantarán los procesos respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Artículo 25. *Del derecho de acceso a la información.* Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.

Artículo 26. *Solicitud de acceso a la información pública.* Es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública.

Parágrafo. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

Artículo 27. *Respuesta a solicitud de acceso a información.* Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado res-

ponde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública.

Parágrafo. La respuesta a una solicitud de acceso a la información no podrá exceder de diez (10) días hábiles, con posibilidad de prórroga hasta por cinco (5) días hábiles más, previa justificación escrita al solicitante. La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Artículo 28. *Insistencia del solicitante.* Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

El juez administrativo decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual la reciba oficialmente.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo 1º. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

Parágrafo 2º. El agotamiento de este recurso no es requisito para acudir a la vía gubernativa

Artículo 29. *Carga de la prueba.* Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada

o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer:

Si se trata de una excepción contenida en los artículos 19 y 20 de esta ley, la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.

Artículo 30. Eximto de responsabilidad penal, disciplinaria y Civil. Un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de una competencia o deber en los términos de la presente ley no podrá ser considerado delito ni falta disciplinaria, siempre que se haya actuado razonablemente.

Artículo 31. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

TÍTULO V

VIGENCIA Y MEDIDAS DE PROMOCIÓN

Artículo 32. Capacitación. El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.


Artículo 33. Educación formal. El Ministerio de Educación, con el apoyo de la sociedad civil, deberá garantizar que en las materias escolares diseñadas para el estudio de la Constitución, la instrucción cívica y el fomento de prácticas democráticas obligatorias para las instituciones educativas privadas y públicas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, se incluyan módulos educativos sobre el derecho de acceso a la información, sus principios y sus reglas básicas.


Artículo 34. Política pública de acceso a la información. El diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 35. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación para todos los sujetos obligados del orden nacional. Para los entes territoriales la ley entrará en vigencia un año después de su promulgación. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



PEDRITO PEREIRA-CABALLERO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Representante a la Cámara



GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara


FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ
Representante a la Cámara


GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Representante a la Cámara


MIGUEL GOMEZ MARTINEZ
Representante a la Cámara


JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ
Representante a la Cámara


CAMILO ABRIL JAIMES
Representante a la Cámara

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2011 CÁMARA, 143 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2012

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

COMISIÓN TERCERA

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 174 de 2011 Cámara, 143 de 2011 Senado**, por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones.

Señora Secretaria:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 143 de 2011 Senado, 174 de 2011 Cámara**, por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones, de acuerdo con la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera.

1. Trámite

La presente iniciativa es de origen congressional y fue radicada el 28 de septiembre de 2011 por los honorables Representantes Simón Gaviria, Guillermo Rivera, Mario Suárez, Pedro Moreno y Fabio Amín, quienes lo presentaron ante la Secretaría General del Senado de la República. La publicación del proyecto se efectuó en la *Gaceta del Congreso* 726 de 2011.

El Proyecto de ley fue enviado por disposición de la Mesa Directiva del Senado de la República a la Comisión Tercera de esa corporación, la cual le asignó la ponencia al Senador Juan Mario La-

serna. Durante el trámite de la misma, se realizó una mesa de trabajo en la que participaron varias entidades del Estado, entre ellas la Superintendencia de Sociedades y el Ministerio de Protección Social, la dirección de Impuestos Nacionales, DIAN, la Cámara de Comercio, el Instituto de Seguros Sociales y la representación de algunos congresistas. Las propuestas que se plantearon en desarrollo de esa Mesa de Trabajo, se pusieron a consideración de la Comisión Tercera del Senado y allí quedaron plasmadas.

2. Objeto de la ley

El texto del proyecto original, como lo dice la exposición de motivos, busca alternativas para permitir la disolución en los casos en que es imposible que los socios lleguen a un acuerdo sobre el particular, que constituyen “bloqueos” para la toma de decisiones y adicionalmente establece un procedimiento rápido y expedito para la liquidación de las mismas empresas. En estos casos la disolución y posterior liquidación son voluntarias.

A lo anterior, y en su paso por el Senado de la República la iniciativa se complementó con temas como: la definición de grupo empresarial, empresas, matrices y subordinadas así como la regulación de estas últimas; amplía los deberes y responsabilidades de los administradores de las empresas, del representante legal y de la junta directiva; también regula los contratos de agencia comercial de bienes y crea el Registro Nacional de Socios o Accionistas.

Por lo anterior, el objetivo de la iniciativa se amplió en el sentido de darle: transparencia e información al mercado, excelencia en el gobierno corporativo, eficiencia en los procedimientos societarios y prevención del conflicto societario.

3. El contenido del articulado

El texto que se pone a consideración de la Cámara de Representantes contiene 48 artículos distribuidos en cinco (5) Capítulos así:

Artículo 1º. Empresa.

Artículo 2º. Carácter comercial de las personas jurídicas organizadas como sociedades.

Artículo 3º. Grupo empresarial.

Artículo 4º. Otras definiciones.

CAPÍTULO II, Matrices y subordinadas

Artículo 5º. Subordinación.

Artículo 6º. Presunciones de subordinación.

Artículo 7º. Control conjunto.

Artículo 8º. Obligatoriedad de inscripción en el registro mercantil.

Artículo 9º. Obligación de inscribir la situación de control por parte de sociedad extranjera. Artículo 10. Procedimiento especial para declaración o modificación de la Situación de control.

Artículo 11. Obligaciones de las Cámaras de Comercio.

Artículo 12. Comprobación de operaciones de empresas subordinadas.

TÍTULO II, ADMINISTRADORES, CAPÍTULO I, Aspectos generales

Artículo 13. Concepto. Son administradores:

Artículo 14. Deberes de los administradores.

Artículo 15. Deber de diligencia.

Artículo 16. Deber de lealtad.

Artículo 17. Deber de transparencia.

Artículo 18. Responsabilidad de los administradores.

Artículo 19. Inhabilidades.

Artículo 20. Acción social de responsabilidad.

CAPÍTULO II, Representante legal

Artículo 21. Representación legal.

Artículo 22. Deberes del representante legal.

CAPÍTULO III, Junta Directiva.

Artículo 23. Deberes de la Junta Directiva.

Artículo 24. Actas.

Artículo 25. Si algún miembro de Junta directiva o el Presidente de una empresa o compañía tienen más de veinte por ciento (20%) de una empresa que está contratando con la misma a la cual él presta sus servicios, debe hacer público ese vínculo.

TÍTULO III, REGLAS ESPECIALES PARA DISOLVER Y LIQUIDAR SOCIEDADES, CAPÍTULO I, Generalidades

Artículo 26. Ámbito de aplicación.

CAPÍTULO II, De la disolución, Toma de decisión para disolverse.

Artículo 27. Sociedades que pueden tomar la decisión de disolverse al amparo de esta ley.

Artículo 28. Convocatoria a la asamblea o junta de socios.

Artículo 29. Quórum y mayoría decisoria.

Artículo 30. Reunión de segunda convocatoria.

Artículo 31. Decisión para disolver en caso de paridad.

Artículo 32. Retiro del socio o accionista.

Artículo 33. Compra de participaciones para evitar la disolución.

Artículo 34. Representación de participaciones de capital que hacen parte de un proceso de sucesión.

Artículo 35. Responsabilidad por deudas que no consten en libros.

Artículo 36. Regulación del voto en blanco.

CAPÍTULO III, De la liquidación de sociedades.

Artículo 37. Procedimiento para la liquidación.

Artículo 38. Trámite cuando se presentan objeciones al inventario presentado.

Artículo 39. Responsabilidad solidaria de administradores y socios o accionistas por no inclusión de pasivos en el inventario.

Artículo 40. Trámite para sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedad extranjera con activos insuficientes.

CAPÍTULO IV, Otras disposiciones en materia de liquidación,

Artículo 41. Normalización pensional.

Artículo 42. Terminación de contratos.

Artículo 43. Depuración del RUT.

TÍTULO IV, RÉGIMEN SANCIONATORIO APLICABLE POR LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Artículo 44. Facúltase al Gobierno Nacional para que en un plazo de 12 meses expida la reglamentación necesaria para establecer el régimen sancionatorio aplicable a las sociedades, así como el proceso pertinente para tales fines.

TÍTULO V, OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 45. Registro Nacional de Socios o Accionistas.

Artículo 46. Excepción para sociedades inscritas en el mercado público de valores.

Artículo 47. Término para efectuar el registro.

Artículo 48. Vigencia.

4. Consideraciones del articulado

El texto que se pone a consideración de la Cámara de Representantes, ha recibido sendos comentarios de diferentes gremios, los cuales decidieron reunirse por sí mismos los días 8 y 15 de marzo y el 29 del mismo mes nos convocaron a formar parte de sus deliberaciones.

Entre los puntos de discusión estuvieron el tema de las definiciones que se hacían de “Empresa” y de “Grupo empresarial”, los capítulos sobre matrices y subordinadas y las presunciones de subordinación, al igual que el que hacía modificaciones a la responsabilidad de los administradores: reformas que generarían gran impacto en la concepción jurídica que se tiene en el país sobre los mismos. Igualmente, la creación de un Registro Nacional de Socios o Accionistas, que según los gremios podría generar un problema para la inversión extranjera en Colombia.

Así mismo, la Superintendencia de Sociedades en comunicación suscrita por el doctor Luis Guillermo Vélez Cabrera, advierte que “de las reuniones adelantadas surgieron distintas posiciones que llevaron a concluir la necesidad de abordar los temas propuestos en materia de grupos empresariales, situación de control y régimen de administradores a través de una regulación que se ocupe de ellos manera (sic) integral y única, bajo el principio fundamental de transparencia y completa información de los actores del mercado”.

Estudio de los artículos.

Las reiteradas manifestaciones en contra del artículo 1° sobre empresa, donde se la define no como una actividad sino como una sociedad, convirtiéndola en sujeto de derechos y obligaciones, nos hicieron reevaluar su inclusión en el texto que se propone. El articulado proveniente de Senado incluye una lista de figuras tan diversas como los contratos, las entidades sin ánimo de lucro, las personas naturales, los fideicomisos, las empresas de propietario único, los contratos de colaboración y la empresa conjunta, entre otras, desdibujando la legislación comercial colombiana en aspectos tan importantes como a quién se considera sujeto de derechos y obligaciones.

El artículo por ejemplo incluye “participación”, lo cual de por sí no es sujeto de derecho ni es una actividad organizada; otro ejemplo es el “Contrato de Colaboración” ya que este no puede tomarse como sujeto de derecho ni como actividad económica organizada para producir o transformar, cuando este contrato es simplemente un acuerdo de voluntades que en la mayoría de los casos conlleva riesgo compartido. Por lo anterior, la definición de empresa deberá desaparecer del texto que nos ocupa.

A partir de la definición de Empresa, se toma la decisión de modificar la concepción de “Grupo empresarial”. No ignoramos que la tendencia internacional es contar con disposiciones sobre este tema, con el propósito de que quienes tengan vínculos con una sociedad, sean asociados o no, identifiquen a quienes realmente ejercen el control ver los verdaderos intereses que llevan a la toma de decisiones, que en la mayoría de los casos son los intereses que defiende el grupo.

Pero, la definición contenida en el proyecto de ley, por su redacción, genera interpretaciones que a la postre no son las que se buscan con la propuesta: por ejemplo, se deja ver que un contrato de colaboración (matriz o controlante) puede tener otra sociedad como subordinada, siendo absurdo que un sujeto de derecho subordine su voluntad a un “ente” que no tiene carácter de persona jurídica y por lo tanto no puede asumir derechos y obligaciones.

De la redacción se puede llegar a concluir que un Grupo Empresarial se da cuando hay “habitual relación económica”, es decir que la relación contractual continuada de un servicio, terminará siendo un grupo empresarial, debido a que no se aclara el alcance de la frase “habitual relación”.

Durante las discusiones, los diferentes sectores coincidieron en que la redacción del texto elimina dos de los requisitos fundamentales que permiten ver la existencia de un Grupo Empresarial: i) que se cuente con sujetos de derecho que lo conformen y ii) la existencia de unidad de propósito y dirección. No cabe duda que es hacia esa dirección en que debe darse una posible redefinición; la concepción nacional e internacional en materia de Grupos económicos es que estos estén confor-

mados por personas jurídicas que aglutinen voluntades e intereses pero que además, identifique claramente la unidad de propósito y dirección para ubicarlos como un bloque, con una voluntad y con un riesgo común que lleve a la necesidad de revelar su interrelación.

Por ello, el texto del artículo 3° del proyecto de ley se modificaría por el siguiente:

Artículo. El artículo 28 de la Ley 222 de 1995 quedará así: Grupo Empresarial. Habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando:

1. Las actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejercen sobre el conjunto, sin perjuicio de la actividad que desarrolle cada una de ellas; o
2. Cuando los empresarios o las sociedades se anuncien ante terceros como “grupo”, “organización”, “agrupación”, “conglomerado” o expresión semejante, caso en el cual no se exigirá la situación de control o subordinación.

Corresponderá a la superintendencia de sociedades o a la Superintendencia Financiera, según sea el caso, determinar la existencia de grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que la originan.

De otra parte, el capítulo referente a Matrices y Subordinadas preocupa en la medida en que además de lo expresado anteriormente, en el sentido de que un sujeto de derecho como lo es una sociedad esté subordinada a un “ente” como sería una empresa. En el numeral 3 del artículo 6° se presentarían también una posible presunción, porque no se aclara qué se considera por “actividades relevantes”, no se puede precisar si esta hace alusión al objeto social de la controlada, al activo o al pasivo, a las cuentas de orden de la controlada.

De acuerdo con lo anterior, se podría dar el caso que con la simple celebración de un contrato que ejerza influencia dominante sobre la actividad económica de una empresa o, que al parecer direcciona la actividad de la otra, o incrementa significativamente su planta de personal se dejará a una de las partes como subordinada de la otra.

Otro tema que llamó la atención del grupo de trabajo reunido por la Superintendencia de Sociedades fue el del Control Conjunto, porque de la lectura del texto se podría llegar a pensar que quienes tiene participación accionaria o los mismos inversionistas de capital, tendrán que ser considerados como personas que ejercen control conjunto. Lo anterior sin contar con la figura que se crea más adelante de “administradores de hecho” que genera temor frente a las responsabilidades que podrán endilgarse a los accionistas y ello

genera incertidumbre y podría afectar considerablemente la inversión extranjera y el mercado de capitales.

Todo ello ha llevado a considerar que aunque el tema es de suma importancia para el país se precisa de un mayor estudio, consenso y precisiones técnicas y jurídicas sobre las formalidades que debe involucrar la propuesta para garantizar su aplicación. Sin embargo, se llegó a un acuerdo frente a la necesidad de modificar el artículo 26 de la Ley 222 de 1995 sobre la definición de subordinación y cuyo texto sería el siguiente:

Artículo. El artículo 260 del Código de Comercio, modificado por el artículo 26 de la Ley 222 de 1995, quedará así: subordinación. Una entidad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual se denominará filial, o con el concurso o por intermedio de otras personas naturales o jurídicas subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria.

Ahora bien, frente al Régimen de administradores también se presentan serias dudas, ya que la mayoría de los asistentes a las reuniones consideran que el que existe actualmente en la ley comercial –Ley 222 de 1995– es suficiente, enérgico, drástico, exigente y estricto. Lo que sucede es que la congestión judicial afecta también los procesos societarios y debe ser en la jurisdicción donde se dé una mayor fortaleza para que estos puedan ser evacuados dentro de los términos.

La propuesta que se incluye en el proyecto de ley extiende el carácter de administrador a todo aquel que tenga injerencia en las “decisiones gerenciales de la empresa”; así por ejemplo, i) quienes tomen cualquier tipo de decisión dentro de la empresa ya sean de planificación, desarrollo estratégico, control de actividades, etc..., podrán ser considerados administradores y ii) por esa vía todos terminarán siendo considerados administradores.

La nueva figura de “Administrador de Hecho”, también tuvo sus contradictores aunque se establece que la concepción no tiene nada de novedoso, pues la misma se consagra en la ley que creo las SAS (Ley 1258 de 2008), también es cierto que en las Sociedades por Acciones Simplificadas se configura sólo cuando el empleado a quien se considera administrador de hecho, se inmiscuye en “una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la sociedad”, dándole claridad al tema y generando derechos y obligaciones claras para el trabajador; sin embargo, en el texto en estudio no se aclaran los actos que se requieren para que se considere administrador de hecho, cuál sería el efecto de sus actos o por lo menos su responsabilidad frente a los mismos.

Además, el texto que se propone es para algunos menos drástico que el que existe, porque se elimina la previsión según la cual el administrador debe actuar como un “buen hombre de negocios”, obligando nuevamente a la interpretación por vía de Código Civil, artículo 63 a equiparar su actuación a la que deben tener los padres con sus hijos quitándole fuerza vinculante a las actuaciones del Administrador.

En fin, el tema generó tantas críticas que se ha preferido eliminar el texto y dejarlo para ser estudiado con mayor profundidad por parte de la Superintendencia de Sociedades y los sectores civiles y gremiales.

Igual sucedió con el capítulo referente a representantes legales. La propuesta define al representante legal, como máxima autoridad de dirección administrativa, encargado de organizar y coordinar las actividades de la empresa, olvidando que muchos de los representantes no ejercen funciones administrativas. En la actualidad muchos de los representantes legales, son “representantes legales judiciales” y son los encargados de atender procesos, notificaciones judiciales, audiencias de conciliación, interrogatorios de parte, recursos en la vía gubernativa, etc... que nada se compadecen con la actividad administrativa.

Además la función más importante de un Representante Legal es actuar en nombre y representación de la persona jurídica, pero en el texto propuesto se lo obliga a prevenir al máximo los riesgos de la empresa, restringiendo el deber ser del administrador que es generar dividendos y ganancias para la misma y ello conlleva riesgos. Es obvio que deberá evaluar y sopesar los riesgos pero eso es diferente a tener que evitarlos taxativamente.

Basados en los anteriores comentarios, se decidió que el tema quedará supeditado a un mayor estudio técnico y jurídico que permita llevar un producto claro al Congreso de la República. Así las cosas el Proyecto de ley 143 se centrará en la propuesta original y la inclusión de cuatro a lo sumo cinco artículos que tratan de subsanar las falencias de información que ha manifestado la Superintendencia de Sociedades.

Para solucionar los problemas de deficiencia en la información se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los sectores sociales, empresariales y el Congreso de la República, el cual se transcribe en el siguiente artículo:

Artículo. Para facilitar el ejercicio de su actividad, la Superintendencia de Sociedades podrá solicitar la información que estime conveniente respecto del ejercicio de su actividad a cualquier persona, independientemente de su naturaleza jurídica, que desarrolle una actividad empresarial en los términos de la ley comercial. Dichas personas podrán estar o no sometidas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades y/o tener la naturaleza de personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro.

Parágrafo. En el evento de requerirse información propia de entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia, la solicitud de información se hará a través de esta.

Como ya se expresó, la necesidad de información por parte de la Superintendencia de Sociedades es lo que motivó, la redacción del tema de matrices y subordinadas y las nuevas definiciones de Empresa y de Grupo Empresarial. Con el artículo anterior se intenta llenar ese vacío que en la práctica ha generado descalabros económicos como el de Saludcoop.

La nueva herramienta que se le entrega a la Superintendencia de Sociedades le permitirá recabar información por ejemplo, respecto de todas las entidades que vigila y controla y aun de las que no son de su competencia, a través de solicitud a la entidad competente; podrá así, cumplir con mayor precisión su función fiscalizadora. La actividad empresarial en Colombia se desarrolla mediante formas jurídicas distintas a las de naturaleza societaria. Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que entre las referidas formas jurídicas como las corporaciones, fundaciones, sociedades de hecho, establecimientos de comercio, entidades de naturaleza cooperativa, etc... existen múltiples e importantes interrelaciones, sobrepasando la realidad de los negocios a la realidad jurídica.

Estamos convencidos que, la Superintendencia de Sociedades requiere que el Congreso de la República la autorice, mediante esta ley, al acceso de la información necesaria para hacer el control que se le exige y para lograr el conocimiento total de la realidad empresarial del país.

Este texto tendría que ir acompañado de uno simple pero que también requiere nuestro concurso y que es una modificación al artículo 1° de la Ley 222 de 1995 así:

Artículo. El artículo 100 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1° de la Ley 222 de 1995, quedará así: Todas las sociedades serán comerciales. Las sociedades civiles constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, deberán cumplir con las obligaciones del comerciante a partir del 1° de enero del año siguiente al de la expedición de la presente ley.

Ahora bien, en los capítulos sobre Disolución y Liquidación se han propuesto varias cosas sobre las cuales entraremos a explicar:

Antes que nada vale aclarar que el propósito de todo el proceso de disolución y liquidación de empresas que se presenta en este proyecto de ley no es dejar sin validez las normas contenidas en el Código de Comercio. Así las cosas, no se derogan ni se suprimen normas del Código de Comercio en materia de Disolución y Liquidación de empresas. Es claro que las empresas que no se encuentren incursas en las causales de disolución y liquidación de este proyecto de ley, tendrán que

adelantar el proceso completo contenido en el Código de Comercio, de acuerdo con su respectivo caso.

Se han hecho precisiones sobre una posible yuxtaposición del proceso con la Ley 1429 de 2011, pues podría entrar en conflicto con la nueva normativa propuesta. Sin embargo, esta aclaración no es de recibo. En primer lugar porque como se dijo el presente texto no busca derogar ningún artículo del Código de Comercio y en segundo lugar porque el único artículo que hace alusión al tema de saneamiento de sociedades, se refiere fundamentalmente a entidades que no presentan ninguna dificultad para su disolución y liquidación, pues no tienen pasivos y no cuentan con conflictos entre los socios, como sí se presume del texto en estudio.

Así mismo, dice el tratadista Francisco Reyes Villamizar, en carta enviada a la Gerente Jurídica de Cementos Argos, María Uriza Pardo, que aunque el sentido del proyecto de ley apunta a resolver problemas como la falta de pluralidad, la ausencia de quórum, la imposibilidad de alcanzar la mayoría decisoria o existencia de un bloqueo del máximo órgano social derivado de la paridad en la composición de capital, es decir, a generar mecanismos de deliberación y decisión en aquellos casos en los que no es viable llegar a acuerdo, el texto se olvida que cualquiera de las situaciones que entran las decisiones pueden obedecer, como es la regla general y no la excepción, a legítimos intereses de los asociados.

Advierte igualmente que este tipo de casos se puede someter como se hace en la Ley 1258 de 2008 que creó las SAS, al mismo proceso descrito para el abuso de las minorías y en tal caso será un tercero –un juez- el que establezca en qué medida la conducta del minoritario ha sido contraria al interés general de la sociedad, hasta el punto de impedir la realización de una operación esencial.

Se explica igualmente el tema por parte de la ANDI, en el sentido de que es necesario que un tercero sea el que primero, convoque a una reunión, segundo, identifique el bloqueo y tercero, tome la decisión de disolver y liquidar; con ellos se evitarían las reuniones sucesivas que podrían no llegar a ninguna solución, pero si además se sabe que no habrá acuerdo entre los socios no tiene sentido que sean los asociados los que las convoquen.

Creemos que la gran preocupación aquí es dejar la decisión en manos de los asociados, pero llamar a un tercero en este caso el Estado, tampoco es la solución. Nuestra legislación predica la autonomía de las sociedades y el principio de la voluntad de las partes como presupuesto para asociarse. Aquí se pretende atacar una realidad a la que estamos sometidos y que es una constante, el hecho de que muchos asociados, quieren disolver las sociedades en las que son parte porque ya no existe animus societario (por enemistades perso-

nales, por problemas maritales, por desaparición del socio, etc..., o porque simplemente el socio jamás se hace presente en la empresa generando cargas a la otra parte). Ante esa dificultad el asociado se ve frente a un mandato de ley: “la falta de animus societario” no es causal de disolución, que además para disolver la empresa debe someterla a un proceso de vigilancia y, finalmente, queda en el ambiente que las autoridades administrativas están supliendo la voluntad de los órganos societarios.

No podemos seguir enviando a los asociados a que tomen el camino del artículo 620 del Código de Comercio, que aunque se mantiene porque esta propuesta no lo deroga, no es la mejor salida para el que está en el problema. Con esta respuesta, los asociados que quieren disolver y liquidar su empresa y toman el camino descrito en la normatividad actual no lo terminan y en el peor de los casos, ni siquiera se toman la molestia de empezarlo. Dice la Superintendencia que se les presentan cientos de casos en los que después de diez o veinte años los asociados sean ante la entidad de vigilancia para que esta les inicie el proceso de disolución y liquidación porque el liquidador que les nombró un juez de la República, no aparece o casos en que los asociados le piden a la entidad ser veedora de la jurisdicción civil, lo cual es imposible.

Seguir en este círculo vicioso no es una solución. Aquí estamos planteando una propuesta de avanzada si se quiere controversial, pero que genera soluciones reales para una situación que viven cientos de colombianos. Este tipo de problemas son más comunes de lo que nos imaginamos, por eso dejar que haya terceros que le solucionen los problemas a la compañía no es la salida. Los órganos sociales y sus soluciones no son ajenos a la sociedad, son parte de los procesos internos de la compañía y es hacia allá hacia donde se dirige esta iniciativa.

Una crítica que se le hace al texto en lo que hace al debido proceso y al sistema que se propone para las convocatorias es que este viola los derechos de los asociados, lo cual no es cierto. Cuando se habla de los derechos de los asociados se refieren a garantizar que este participe de todas las decisiones de la empresa y en el proceso de convocatoria a garantizar su participación por todos los medios, por eso es importante la forma en que se convoca una Asamblea Ordinaria o Extraordinaria, el tiempo, el medio, la recepción de información lo cual se hace a la dirección registrada, disposición de documentos para su información, el tema para el cual se convoca, es decir, se deben tener en cuenta todos los elementos que garanticen que quien está siendo citado asista, pero además asista con toda la información necesaria para participar y tomar decisiones. El proyecto nunca a desconocido este asunto, se le garantizan todos los derechos de quien está en una posición hostil y esos son los mismos derechos que le da la ley, aquí los volvemos a repetir.

Otra cosa es que la legislación propuesta apunta a una, producto de continuas faltas de atención de alguna de las partes, no sólo en asistir a las diferentes asambleas, sino en la toma de decisiones y en el compromiso que implica mantener una sociedad.

Así se decidió de acuerdo con las recomendaciones hechas por los diferentes sectores que los temas de Disolución y liquidación de sociedades sean estudiados por los congresistas con algunos ajustes que se hacen en materia de redacción y otros de precisión.

El artículo 4° del texto enviado por el Senado de la República sobre definiciones pasa a ser el artículo número 1 del Pliego de modificaciones. En este texto se hicieron algunos ajustes de redacción se eliminó el numeral cuarto (4) y se agregó un párrafo.

En el caso del numeral eliminado que contenía una precisión en el sentido de que si los estatutos hubieran pactado una mayoría decisoria especial para la decisión de liquidar la compañía y en caso de que esta no pudiera obtenerse, se aplicaría la presente norma generó varios comentarios en el sentido de que podría configurarse una tiranía de la minoría para disolver o no una sociedad. Aunque el sentido de la norma no es ese por cuanto se entiende que la mayoría, que ha dicho en repetidas ocasiones que no se disuelve, no puede ser presionada por la minoría para hacerlo, en aras de darle claridad al tema se resolvió eliminar.

En este mismo texto se incluye un párrafo nuevo que apunta a que los procedimientos previstos para el título referente a la disolución y liquidación de las empresas no pretende derogar normas vigentes del Código de Comercio Colombiano, por eso no aparecen derogatorias en los artículos finales. Se aclara igualmente, que las normas previstas en la presente ley son una alternativa para aquellas sociedades que presentan bloqueos para la toma de decisiones en los asuntos aquí descritos.

Así mismo y como se eliminan los temas de matrices y subordinadas y la definición de empresa y, el propósito de incluir esos asuntos en esta iniciativa era lograr por parte de la Superintendencia la información necesaria para hacer el control requerido se creyó necesario incluir un nuevo texto con el siguiente contenido.

Artículo XXX. Para facilitar el ejercicio de su actividad, la Superintendencia de Sociedades podrá solicitar la información que estime conveniente respecto del ejercicio de su actividad a cualquier persona, independientemente de su naturaleza jurídica, que desarrolle una actividad empresarial en los términos de la ley comercial. Dichas personas podrán estar o no sometidas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades y/o tener la naturaleza de personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro.

Parágrafo. En el evento de requerirse información propia de entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia, la solicitud de información se hará a través de esta.

La justificación de este artículo sería, como ya se expresó, el de proporcionarle a la Superintendencia de Sociedades herramientas suficientes para el ejercicio de sus funciones, permitiéndole recolectar información de las diferentes sociedades en el país. La Superintendencia de Sociedades requiere que se le autorice obtener información de la totalidad del universo empresarial colombiano para cumplir con su función fiscalizadora y de control.

De otro lado, en el párrafo se establece que cuando la Superintendencia de Sociedades requiera información propia de entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia, deberá actuar a través de esta última, disposición que reproduce el entendido del artículo 83 de la Ley 222 de 1995, según el cual la Superintendencia de Sociedades tiene facultades de inspección sobre cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Bancaria. Con esta disposición se previene que las entidades que actualmente se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera queden sometidas a una doble supervisión, evitando arbitrajes regulatorios innecesarios que implicarían mayores costos a dichas entidades. De incluirse la norma sin el párrafo propuesto, se generará el referido arbitraje.

Un artículo nuevo que se incluye en este texto es del que ya hablábamos en párrafos anteriores y que le permite a la Superintendencia de Sociedades, sancionar hasta con multas de 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes a sus vigilados, en caso de incumplimiento de las decisiones adoptadas por el Gobierno en materia societaria.

IV. Pliego de Modificaciones

Artículo 1°. Se elimina.

Artículo 2°. Pasa a ser el artículo 19 del nuevo texto con una nueva redacción así:

“Artículo 19. El artículo 100 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1° de la Ley 222 de 1995, quedará así: Todas las sociedades serán comerciales. Las sociedades civiles constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, deberán cumplir con las obligaciones del comerciante a partir del 1° de enero del año siguiente al de la expedición de la presente ley”.

Artículo 3°. Pasa a ser el artículo 21 del nuevo texto con las siguientes modificaciones:

“Artículo 21. El artículo 28 de la Ley 222 de 1995 quedará así: Grupo empresarial. Habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

“Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando:

“1. ...

“2. Cuando los empresarios o las sociedades se anuncien ante terceros como “grupo”, “organización”, “agrupación”, “conglomerado” o expresión semejante, caso en el cual no se exigirá la situación de control o subordinación.

“Corresponderá a la Superintendencia de Sociedades o a la Superintendencia Financiera, según sea el caso, determinar la existencia de grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que la originan”.

Artículo 4º. Este texto pasa a ser el artículo número 1 del texto propuesto con la siguiente modificación:

“Artículo 1º. *Definiciones.* Para los fines de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

“1. Asociados: Socios o accionistas, titulares de acciones, cuotas sociales o partes de interés en la respectiva sociedad.

“2. Sociedades que no cuentan con pluralidad para integrar el quórum. Son aquellas sociedades en las que requiriéndose un número plural de asociados para deliberar, el mismo no se obtiene y, en consecuencia, reiteradamente no puede integrarse el máximo órgano social para que considere la decisión de disolverse.

“3. Sociedades que cuentan con pluralidad pero no reúnen el quórum para deliberar y decidir. Son aquellas sociedades en las que a pesar de existir un número plural de asociados, reiteradamente no reúnen el porcentaje necesario de capital que les permita deliberar y decidir.

“4. Sociedades que cuentan con pluralidad para deliberar pero no con mayoría decisoria. Son aquellas sociedades que requieren una mayoría calificada para la disolución y no pueden tomar la decisión por situaciones de paridad.

“5. Sociedades, empresas unipersonales o sucursales de sociedad extranjera inactivas. Son aquellas que se constituyeron o se incorporaron pero que no realizaron actividades en desarrollo de su objeto social o que están incursas en causal de disolución por terminación de la empresa social o por la extinción de la cosa o cosas cuya explotación constituye su objeto.

“6. Sociedades, empresas unipersonales o sucursales de sociedad extranjera que pueden atender la totalidad de sus pasivos. ...

“7. Sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras con pasivos y sin activos para cumplir con sus obligaciones. Son aquellas en las que una vez realizado el estado de inventario, el pasivo externo supera el activo y los asociados o la matriz o sociedad extranjera asumen el pago del pasivo o extinguen las obligaciones.

“8. Sociedades con procesos judiciales en marcha. ...”.

Artículo 5º. Subordinación pasa a ser el artículo 20 de la nueva versión que se pone a consideración de la Cámara con el siguiente texto:

“Artículo 20. El artículo 260 del Código de Comercio, modificado por el artículo 26 de la Ley 222 de 1995, quedará así: Subordinación. Una entidad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual se denominará filial, o con el concurso o por intermedio de otras entidades personas naturales o jurídicas subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria”.

Artículo 6º. Se elimina.

Artículo 7º. Se elimina.

Artículo 8º. Se elimina.

Artículo 9º. Se elimina.

Artículo 10. Se elimina.

Artículo 11. Se elimina.

Artículo 12. Se elimina.

Artículo 13. Se elimina.

Artículo 14. Se elimina.

Artículo 16. Se elimina.

Artículo 17. Se elimina.

Artículo 18. Se elimina.

Artículo 19. Se elimina.

Artículo 20. Se elimina.

Artículo 21. Se elimina.

Artículo 22. Se elimina.

Artículo 23. Se elimina.

Artículo 24. Se elimina.

El artículo 25 del texto original pasa a ser el artículo 22 de la nueva propuesta.

Artículo 22. *Vínculo contractual.* Cualquier miembro de Junta Directiva, Gerente, Presidente o Director de una empresa o compañía que tenga acciones en otra entidad, sociedad, cooperativa o fundación, con la cual tenga nexos comerciales, deberá develar su vínculo ante la máxima asamblea de socios de la entidad o sociedad contratante y dejarlo en los informes que cada año se hacen para evaluar el ejercicio financiero de la empresa.

Artículo 26. *Ámbito de aplicación.* Este artículo pasa a ser el artículo 2º del pliego de modificaciones propuesto con algunas modificaciones:

“Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* El presente título se aplicará a las sociedades, sucursales de sociedades extranjeras y empresas unipersonales que no hayan iniciado un proceso de insolvencia o estén sometidas a toma de posesión para administrar o liquidar o liquidación forzosa administrativa; que requieran tomar la decisión de disolverse cuando, de forma reiterada, se presente una cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Exista imposibilidad de conformar el quórum deliberativo necesario para que el máximo órgano social respectivo se reúna, demostrado por reiterados intentos frustrados por lograr su reunión.

2. Ausencia de pluralidad de socios o accionistas representantes de cuotas o acciones en la reunión del órgano social que impida la adopción de decisiones, no obstante estar representada la mayoría de las participaciones sociales.

3. Existencia de paridad respecto de la decisión para disolver la compañía. Se entiende que hay paridad cuando la votación es igualitaria a favor y en contra de la proposición de disolver la sociedad.

4. Se elimina por consenso de los asistentes a las reuniones.

Parágrafo 1º. Se elimina, ya que unificadas las definiciones en el artículo 1º de este pliego, no es necesario aclarar que también se aplican a las sociedades que hacía referencia el anterior numeral del texto aprobado en Senado.

Parágrafo 2º. Queda igual que el texto que viene de Senado.

Parágrafo 3º. Las normas contenidas en el Título I de la presente ley, no derogan las normas vigentes del Código de Comercio, ni de la Ley 222 de 1995, en lo referente al tema de disolución y liquidación de empresas y para todos los efectos debe ser considerado como un trámite alterno para permitir la toma de decisiones de sociedades con bloqueos como los que se enuncian en el artículo 1º de esta ley.

Queda claro que las empresas que hayan iniciado un proceso de insolvencia o estén sometidas a toma de posesión para administrar o liquidar o liquidación forzosa administrativa, no pueden acogerse a los beneficios que otorga esta norma. Ellas deberán continuar el proceso por las vías que establece el Código de Comercio.

Artículo 27. Se elimina.

Artículo 28. *Convocatoria a la Asamblea o Junta de socios.* Este artículo pasa a ser el artículo 3º del nuevo texto con una nueva redacción y se elimina el parágrafo que ordenaba incluir en esta convocatoria la fecha, lugar y hora de la segunda convocatoria así:

“Artículo 3º. *Convocatoria a la asamblea o junta de socios.* El representante legal, el revisor fiscal o la Superintendencia que ejerza supervisión, podrán convocar al máximo órgano social con el objeto de que considere la decisión de disolver la sociedad, cuando quiera que se acredite uno de los casos señalados en esta ley. Así mismo, la reunión también podrá ser convocada por uno o más asociados representantes del diez por ciento (10%) o más de las participaciones en que se divide el capital social.

“La convocatoria deberá hacerse con una antelación no menor a diez (10) días. Su texto deberá incluir expresamente que el objeto de la reunión es considerar la disolución en los términos de esta ley, debiendo aclararse que si existe paridad, la negativa a disolver implicará el trámite de una negociación de participaciones. Así mismo, la convocatoria deberá cumplir con las formalidades aquí establecidas so pena de que las decisiones sean ineficaces”.

Artículo 29. *Quórum y mayoría decisoria.* Este artículo pasa a ser el artículo 4º del pliego de modificaciones y su primer inciso tendrá la siguiente redacción:

“Artículo 4º. *Quórum y mayoría decisoria.* Para efectos de deliberar en este tipo de reuniones, el quórum estará conformado por uno o más asociados representantes de la mayoría absoluta de las participaciones en que se divide el capital social.

...”.

Artículo 30. *Reunión de segunda convocatoria.* Queda igual al texto de Senado, pero pasa a ser el artículo 5º, de la nueva numeración.

Artículo 31. *Decisión para disolver en caso de paridad.* Pasa a ser el artículo 6º, de la nueva numeración. En este texto lo único que se incluye es la frase “debido a que sistemáticamente se obtiene el mismo número de votos en sentido afirmativo o negativo”.

Artículo 32. *Retiro del socio o accionista.* Pasa a ser el artículo 7º del pliego de modificaciones y se elimina el parágrafo que contenía, es decir, queda con el siguiente contenido:

“Artículo 7º. *Retiro del socio o accionista.* Aceptada la oferta a la cual se refiere el artículo anterior, opera el retiro del asociado que enajenó su participación.

“Cuando el retiro comporte una reforma estatutaria, será suficiente para la inscripción en el registro mercantil, el acta donde conste la decisión de vender”.

Artículo 33. *Adquisición de participaciones para evitar la disolución.* Este artículo pasa a ser el artículo 8º del pliego de modificaciones. El texto es el siguiente:

“Artículo 8º. *Adquisición de participaciones para evitar la disolución.* En los eventos previstos en este título, cualquiera de los asociados podrá adquirir participaciones de capital para evitar la disolución de la sociedad; cuando un asociado manifieste su intención de adquirir las participaciones, no habrá lugar a decretar la disolución de la compañía.

“El trámite de la negociación de acciones o cuota se regirá por lo dispuesto en el Código de comercio”.

Artículo 34. Representación de participaciones de capital que hacen parte de un proceso de

sucesión. Este texto pasa a ser el artículo 9º del pliego y en este solo se cambia la frase “máximo órgano social” por, reunión de la asamblea o junta de socios”.

Artículo 35. Se elimina.

Artículo 36. *Regulación del voto en blanco.* Este texto queda igual que el del Senado con una nueva numeración como artículo 10 y cambiando la palabra “ley” por “título”.

Artículo 37. *Procedimiento para la liquidación.* Artículo 11 de la nueva numeración. Este texto se modificó en su redacción, y en él se suprimen artículos, palabras para mejorar su redacción.

Artículo 38. *Trámite cuando se presentan objeciones al inventario presentado.* Esta pasa a ser el artículo 12 del nuevo texto. Aquí sólo se pone término para que el objetante presente su solicitud de conciliación ante el centro de conciliación.

Artículo 39. *Responsabilidad solidaria de administradores y socios o accionistas por no inclusión de pasivos en el inventario.* Igualmente se modifica la redacción pero no el contenido, ni el sentido del artículo. Este artículo pasa a ser el artículo 13 del nuevo texto.

Artículo 40. *Trámite para sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedad extranjera con activos insuficientes.* Este artículo pasa a ser el artículo 14 del pliego de modificaciones, con el mismo contenido que traía de Senado de la República.

Artículo 41. *Normalización pensional.* Este texto pasa a ser el artículo 15 del texto de modificaciones, con el siguiente texto:

“Artículo 15. *Normalización pensional.* Las sociedades disueltas que tengan que cumplir con la obligación de normalizar su pasivo pensional, que en atención a la naturaleza del activo o a la suficiencia del mismo, no cuenten con los recursos suficientes para su conmutación realizarán un pago único”. Adicionalmente y en concordancia legal los pasivos pensionales tendrán prelación frente a otro tipo de acreedores.

Artículo 42. *Terminación de contratos.* Pasa a ser el artículo 16 del nuevo pliego de modificaciones el cual queda con el mismo contenido que venía del Senado de la República.

Artículo 43. *Depuración del RUT.* Pasa a ser el artículo 17 del Pliego de Modificaciones y se modifica así:

“Artículo 17. *Depuración del RUT.* A partir de la vigencia de la presente ley, la DIAN procederá a cancelar el RUT de las personas naturales o jurídicas que la Cámara de Comercio respectiva, reporte que han cancelado su matrícula mercantil o han inscrito el documento que contiene la liquidación de la persona jurídica, siempre y cuando estas que la Cámara de Comercio reporte que no han cancelado su matrícula mercantil, siempre y

cuando estas no tengan obligaciones por ningún concepto a favor de la DIAN o las obligaciones se hayan declarado prescritas”.

Artículo 44. Pasa a ser el artículo 18 del texto de modificaciones y su contenido es el siguiente:

Artículo 18. *Sanciones.* La Superintendencia de Sociedades podrá imponer, previa investigación, sanciones y multas, sucesivas o no, a quienes incumplan sus órdenes, la ley o los estatutos, así:

1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.

2. Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.

3. Remoción de administradores, revisor fiscal o empleados en los casos establecidos en la ley.

4. Prohibición de ejercer el comercio hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.

5. Amonestaciones y sanciones pedagógicas convertibles en multas.

Parágrafo. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Sociedades tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. La reincidencia en la comisión de las infracciones.

2. La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes.

3. El daño económico que se hubiere causado a la empresa o a sus grupos de interés como consecuencia de la comisión de la infracción.

4. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.

Artículo 45. Se elimina.

Artículo 46. Se elimina

Artículo 47. Se elimina.

Artículo 48. *Vigencia.* Este artículo pasa a ser el artículo 24 del nuevo Pliego que se pone a consideración y quedará así:

“Artículo 24. *Derogatorias, modificaciones y vigencias.* Esta ley modifica los artículos 1º, 26 y 28 de la Ley 222 de 1995. Rige a partir de su sanción y promulgación”.

Así mismo, se permite que la Contraloría General de la República, cuando hay dineros del Estado involucrados en fraudes u operaciones fraudulentas por parte de entidades o sociedades, pueda levantar el velo corporativo que hasta hoy es un tabú, una vez quede en firme la sentencia correspondiente.

Se incluye un artículo nuevo que busca entregar a la Superintendencia de Sociedades herramientas para obtener información de las sociedades y así

cumplir con su función fiscalizadora. El texto es el siguiente y se numeraría como artículo 23:

Artículo 23. Para facilitar el ejercicio de su actividad, la Superintendencia de Sociedades podrá solicitar la información que estime conveniente respecto del ejercicio de su actividad a cualquier persona, independientemente de su naturaleza jurídica, que desarrolle una actividad empresarial en los términos de la ley comercial. Dichas personas podrán estar o no sometidas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades y/o tener la naturaleza de personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro.

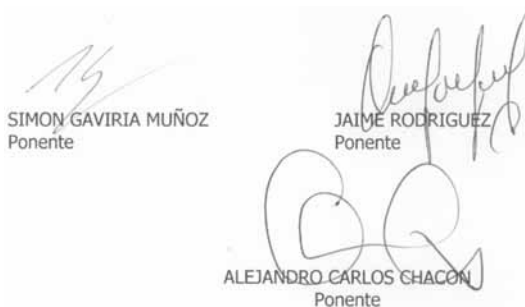
Parágrafo. En el evento de requerirse información propia de entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia, la solicitud de información se hará a través de esta.

Derogatorias, modificaciones y vigencias. Esta ley modifica los artículos 1º, 26 y 28 de la Ley 222 de 1995 y pasa a ser el artículo 25 dentro del nuevo articulado.

Proposición

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 174 de 2011 Cámara, 143 de 2011 Senado**, por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.

De los señores Congressistas,



SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Ponente

JAIME RODRIGUEZ
Ponente

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2011 CÁMARA, 143 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

CAPÍTULO I

Definiciones

Artículo 1º. *Definiciones.* Para los fines de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. Asociados: Socios o accionistas, titulares de acciones, cuotas sociales o partes de interés en la respectiva sociedad.

2. Sociedades que no cuentan con pluralidad para integrar el quórum. Son aquellas sociedades en las que requiriéndose un número plural de asociados para deliberar, el mismo no se obtiene y, en consecuencia, reiteradamente no puede integrarse el máximo órgano social para que considere la decisión de disolverse.

3. Sociedades que cuentan con pluralidad pero no reúnen el quórum para deliberar y decidir. Son aquellas sociedades en las que a pesar de existir un número plural de asociados, reiteradamente no reúnen el porcentaje necesario de capital que les permita deliberar y decidir.

4. Sociedades que cuentan con pluralidad para deliberar pero no con mayoría decisoria. Son aquellas sociedades que requieren una mayoría calificada para la disolución y no pueden tomar la decisión por situaciones de paridad.

5. Sociedades, empresas unipersonales o sucursales de sociedad extranjera inactivas. Son aquellas que se constituyeron o se incorporaron pero que no realizaron actividades en desarrollo de su objeto social o que están incursas en causal de disolución por terminación de la empresa social o por la extinción de la cosa o cosas cuya explotación constituye su objeto.

6. Sociedades, empresas unipersonales o sucursales de sociedad extranjera que pueden atender la totalidad de sus pasivos. Son aquellas cuyos activos les permiten atender en forma rápida y oportuna la totalidad de sus pasivos, bien porque existan acuerdos de pago con la mayoría de los acreedores, o bien porque la mayoría de sus acreedores estén dispuestos a recibir el pago de su obligación en los términos propuestos por la compañía, siempre que se asegure la satisfacción de la totalidad de los acreedores.

7. Sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras con pasivos y sin activos para cumplir con sus obligaciones. Son aquellas en las que una vez realizado el estado de inventario, el pasivo externo supera el activo y los asociados o la matriz o sociedad extranjera asumen el pago del pasivo o extinguen las obligaciones.

8. Sociedades con procesos judiciales en marcha. Son aquellas que, habiendo pagado la totalidad de su pasivo, tienen a su favor o en contra obligaciones litigiosas que deben garantizar.

TÍTULO II

REGLAS ESPECIALES PARA DISOLVER Y LIQUIDAR SOCIEDADES

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* El presente título se aplicará a las sociedades, sucursales de sociedades extranjeras y empresas unipersonales que no hayan iniciado un proceso de insolvencia o estén sometidas a toma de posesión para admi-

nistrar o liquidar o liquidación forzosa administrativa; que requieran tomar la decisión de disolverse cuando, de forma reiterada, se presente una cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Exista imposibilidad de conformar el quórum deliberativo necesario para que el máximo órgano social respectivo se reúna, demostrado por reiterados intentos frustrados por lograr su reunión.

2. Ausencia de pluralidad de socios o accionistas representantes de cuotas o acciones en la reunión del órgano social que impida la adopción de decisiones, no obstante estar representada la mayoría de las participaciones sociales.

3. Existencia de paridad respecto de la decisión para disolver la compañía. Se entiende que hay paridad cuando la votación es igualitaria a favor y en contra de la proposición de disolver la sociedad.

Parágrafo 1°. El presente título también se aplicará a las sociedades establecidas en los numerales 5, 6 y 7 del artículo 1° de esta ley, cuyas condiciones económicas le permitan acceder al trámite de liquidación en esta ley establecido.

Parágrafo 2°. Igualmente se aplicará este título para aquellas sociedades en las que uno de los socios o accionistas hubiere fallecido y no exista representante de las participaciones de capital en el máximo órgano social y como consecuencia de ello, no pudiere conformarse el quórum deliberativo u obtenerse la mayoría decisoria.

Parágrafo 3°. Las normas contenidas en el Título I de la presente ley, no derogan las normas vigentes del Código de Comercio, ni de la Ley 222 de 1995, en lo referente al tema de disolución y liquidación de empresas y para todos los efectos debe ser considerado como un trámite alterno para permitir la toma de decisiones de sociedades con bloqueos como los que se enuncian en el artículo 1° de esta ley.

CAPÍTULO II

De la disolución

Toma de decisión para disolverse

Artículo 3°. *Convocatoria a la asamblea o junta de socios.* El representante legal, el revisor fiscal o la Superintendencia que ejerza supervisión, podrán convocar al máximo órgano social con el objeto de que considere la decisión de disolver la sociedad, cuando quiera que se acredite uno de los casos señalados en esta ley. Así mismo, la reunión también podrá ser convocada por uno o más asociados representantes del diez por ciento (10%) o más de las participaciones en que se divide el capital social.

La convocatoria deberá hacerse con una antelación no menor a diez (10) días. Su texto deberá incluir expresamente que el objeto de la reunión es considerar la disolución en los términos de esta ley, debiendo aclararse que si existe paridad, la

negativa a disolver implicará el trámite de una negociación de participaciones. Así mismo, la convocatoria deberá cumplir con las formalidades aquí establecidas so pena de que las decisiones sean ineficaces.

Artículo 4°. *Quórum y mayoría decisoria.* Para efectos de deliberar en este tipo de reuniones, el quórum estará conformado por uno o más asociados representantes de la mayoría absoluta de las participaciones en que se divide el capital social.

Para adoptar la decisión bastará el voto afirmativo de uno o más asociados titulares de la mayoría absoluta de las participaciones presentes o representadas en la respectiva reunión.

Artículo 5°. *Reunión de segunda convocatoria.* En la reunión de segunda convocatoria podrá deliberar uno o más asociados cualquiera que sea el porcentaje de participaciones presentes o representadas. La decisión de disolver la adoptarán uno o más asociados que configuren la mayoría absoluta de las participaciones presentes o representadas.

Artículo 6°. *Decisión para disolver en caso de paridad.* Cuando no se pueda tomar la decisión de disolver la sociedad, debido a que sistemáticamente se obtiene el mismo número de votos en sentido afirmativo y negativo; se entenderá que en tal caso los asociados que voten la disolución ofrecen en venta sus participaciones y aquellos que la voten negativamente podrán adquirirlas. Para tal efecto, en la misma reunión, los asociados interesados en la disolución deberán presentar oferta que contenga precio y forma de pago. Los destinatarios de la oferta, en la misma reunión, expresarán su aceptación o rechazo con relación a ella.

Si no existe acuerdo en el precio, los asociados deberán acudir al procedimiento de nombramiento y designación de peritos, contemplado en los artículos 134 a 136 de la Ley 446 de 1998 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

Si los destinatarios de la oferta rechazan el ofrecimiento la sociedad se disolverá.

Artículo 7°. *Retiro del socio o accionista.* Aceptada la oferta a la cual se refiere el artículo anterior, opera el retiro del asociado que enajenó su participación.

Cuando el retiro comporte una reforma estatutaria, será suficiente para la inscripción en el registro mercantil, el acta donde conste la decisión de vender.

Artículo 8°. *Adquisición de participaciones para evitar la disolución.* En los eventos previstos en este título, cualquiera de los asociados podrá adquirir participaciones de capital para evitar la disolución de la sociedad; cuando un asociado manifieste su intención de adquirir las participaciones, no habrá lugar a decretar la disolución de la compañía.

El trámite de la negociación de acciones o cuota se registrará por lo dispuesto en el Código de comercio.

Artículo 9°. *Representación de participaciones de capital que hacen parte de un proceso de sucesión.* En las reuniones del máximo órgano social de las que trata este título, las participaciones de capital estarán representadas así:

1. Por el albacea con tenencia de bienes, o
2. El representante designado por los herederos reconocidos en juicio, o
3. Un heredero que acredite ante el representante legal su calidad de tal, quien asumirá bajo su responsabilidad la representación de la sucesión.

Si varios herederos o quienes tengan vocación hereditaria se presentan a la reunión de la asamblea o junta de socios, deberán designar por mayoría un representante entre ellos, en caso de que ello no fuere posible, las cuotas o acciones no se tomarán en cuenta para efectos del quórum o las decisiones que deban adoptarse.

Artículo 10. *Regulación del voto en blanco.* Para efectos de determinar la mayoría para la adopción de decisiones de que trata este título, se descontarán los votos en blanco.

CAPÍTULO III

De la liquidación de sociedades

Artículo 11. *Procedimiento para la liquidación.* Las sociedades de que trata esta ley y en los casos aquí descritos, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. El representante legal y el revisor fiscal y en defecto de este, el contador, prepararán un estado de inventario de activos y pasivos y precisarán la forma en que se atenderán los pagos de los pasivos respetando la prelación legal y el tiempo en que se estima deberán quedar satisfechas las obligaciones, según lo haya convenido previamente con todos los acreedores. Esta información deberá ser sometida a la aprobación de los asociados en la reunión convocada para disolver y liquidar la compañía por el trámite en esta ley previsto.

En caso de que el representante legal no entregue dicha información, responderá a la sociedad, a los asociados y a los terceros por los perjuicios que cause y sin que ello impida adoptar la decisión de disolver.

2. Una vez decretada la disolución, se elaborará el acta que contendrá:

- a) La fecha de la convocatoria y la constancia de que se incorporó el tema a tratar en la reunión;
- b) Los nombres de los asociados que asistieron o que estuvieron representados, identificando el nombre de su apoderado;
- c) La identificación de la forma en que se tomó la decisión, especificando los nombres y el sentido del voto de los integrantes del órgano de dirección social;

- d) Al acta se incorporará el estado de inventario presentado para la aprobación del órgano respectivo;

- e) Igualmente deberá precisarse el acuerdo al que previamente la sociedad llegó con todos sus acreedores para la atención oportuna de los pasivos a cargo de aquella; y

- f) La designación del liquidador.

3. El acta suscrita por presidente y secretario de la reunión, se inscribirá en el registro mercantil dentro de los quince (15) días siguientes para que registre la disolución de la compañía e informe que se someterá al trámite de liquidación previsto en esta ley. A partir de la inscripción, la razón social se adicionará con las palabras “en liquidación”.

4. El acta de disolución y sus anexos será pública y estará a disposición de cualquier interesado en la Cámara de Comercio del domicilio principal de la sociedad.

5. Una vez se inscriba la disolución, la Cámara de Comercio dará aviso a la dirección de impuestos y aduanas nacionales -DIAN- y a las autoridades departamentales, municipales, distritales y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Si transcurridos dos (2) meses desde la fecha del registro del acta de disolución y liquidación en la Cámara de Comercio respectiva, no se presenta oposición relacionada con el trámite abreviado o la información contenida en el acta y sus anexos, la Cámara de Comercio procederá a cancelar la matrícula mercantil, con lo cual se entenderá extinguida la persona jurídica. La DIAN deberá efectuar, así mismo, la cancelación del registro.

Parágrafo. El trámite previsto en este artículo se aplicará a las sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras inactivas.

Artículo 12. *Trámite cuando se presentan objeciones al inventario.* Cuando a la Cámara de Comercio se presenten objeciones relacionadas con el inventario, el objetante presentará dentro de los ocho (8) días siguientes una solicitud de conciliación ante el centro de conciliación y arbitramento de la Superintendencia de Sociedades. Si no se presentare la solicitud o la objeción no fuere conciliada, el liquidador deberá cumplir a cabalidad todas las exigencias establecidas en el código de comercio para la liquidación voluntaria de sociedades.

Artículo 13. *Responsabilidad solidaria de administradores por no inclusión de pasivos en el inventario.* Si se opta por el trámite de liquidación abreviado previsto en esta ley los administradores serán solidariamente responsables por los pasivos que no hubieren quedado incluidos en el inventario y no hubieren sido satisfechos.

Artículo 14. *Trámite para sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedad extranjera con activos insuficientes.* Dentro del

mes siguiente a la fecha en que sea designado, el liquidador deberá elaborar el estado de inventario. Cuando de esta información resulte que los activos no son suficientes para atender el pago del pasivo externo, deberá convocar a los asociados a fin de que consideren la posibilidad de suministrar los recursos necesarios para la atención de la totalidad de las obligaciones. Si fueren asumidas o extinguidas las obligaciones por parte de los asociados o administradores o la sociedad que incorporó la sucursal, la liquidación se sujetará a los términos de esta ley, en caso contrario, el liquidador deberá ajustar la liquidación a los términos del Código de Comercio para la liquidación voluntaria de sociedades.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones en materia de liquidación

Artículo 15. *Normalización pensional.* Las sociedades disueltas que tengan que cumplir con la obligación de normalizar su pasivo pensional, que en atención a la naturaleza del activo o a la suficiencia del mismo, no cuenten con los recursos suficientes para su conmutación realizarán un pago único.

Este requisito tiene prelación sobre las demás acreencias y pasivos que tenga la empresa y sin el mismo, ningún proceso de liquidación de que trata esta norma será procedente.

Artículo 16. *Terminación de contratos de trabajo.* En los casos contemplados en esta ley, el empleador deberá solicitar el correspondiente permiso al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e informar por escrito a sus trabajadores de este hecho. El Ministerio resolverá lo relacionado con el permiso en un plazo de treinta (30) días. Si transcurrido ese término, contado a partir de la presentación de la petición, no se ha notificado la decisión que la resuelva, operará el silencio administrativo positivo. El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.

Artículo 17. *Depuración del RUT.* A partir de la vigencia de la presente ley, la DIAN procederá a cancelar el RUT de las personas naturales o jurídicas que la Cámara de Comercio respectiva, reporte que han cancelado su matrícula mercantil o han inscrito el documento que contiene la liquidación de la persona jurídica, siempre y cuando estas que la Cámara de Comercio reporte que no han cancelado su matrícula mercantil, siempre y cuando estas no tengan obligaciones por ningún concepto a favor de la DIAN o las obligaciones se hayan declarado prescritas.

TÍTULO III

RÉGIMEN SANCIONATORIO APLICABLE POR LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Artículo 18. *Sanciones.* La Superintendencia de Sociedades podrá imponer, previa investiga-

ción, sanciones y multas, sucesivas o no, a quienes incumplan sus órdenes, la ley o los estatutos, así:

1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.

2. Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.

3. Remoción de administradores, revisor fiscal o empleados en los casos establecidos en la ley.

4. Prohibición de ejercer el comercio hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.

5. Amonestaciones y sanciones pedagógicas convertibles en multas.

Parágrafo. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Sociedades tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. La reincidencia en la comisión de las infracciones.

2. La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes.

3. El daño económico que se hubiere causado a la empresa o a sus grupos de interés como consecuencia de la comisión de la infracción.

4. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.

TÍTULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 19. El artículo 100 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1º de la Ley 222 de 1995, quedará así: Todas las sociedades serán comerciales. Las sociedades civiles constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, deberán cumplir con las obligaciones del comerciante a partir del primero de enero del año siguiente al de la expedición de la presente ley.

Artículo 20. El artículo 260 del Código de Comercio, modificado por el artículo 26 de la Ley 222 de 1995, quedará así: Subordinación. Una entidad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual se denominará filial, o con el concurso o por intermedio de otras entidades personas naturales o jurídicas subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria.

Artículo 21. El artículo 28 de la Ley 222 de 1995 quedará así: Grupo empresarial. Habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando:

1. Las actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejercen sobre el conjunto, sin perjuicio de la actividad que desarrolle cada una de ellas; o

2. Cuando las entidades o las sociedades se anuncien ante terceros como “grupo”, “organización”, “agrupación”, “conglomerado” o expresión semejante, caso en el cual no se exigirá la situación de control o subordinación.

Corresponderá a la Superintendencia de Sociedades o a la Superintendencia Financiera, según sea el caso, determinar la existencia de grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que la originan.

Artículo 22. *Vínculo contractual.* Cualquier miembro de Junta directiva, gerente, Presidente o Director de una empresa o compañía que tenga acciones en otra entidad, sociedad, cooperativa o fundación, con la cual tenga nexos comerciales, deberá develar su vínculo ante la máxima asamblea de socios de la entidad o sociedad contratante y dejarlo en los informes que cada año se hacen para evaluar el ejercicio financiero de la empresa.

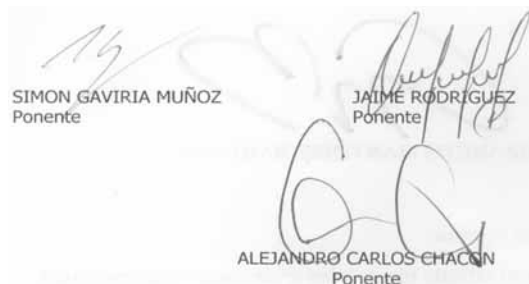
Artículo 23. Para facilitar el ejercicio de su actividad, la Superintendencia de Sociedades podrá solicitar la información que estime conveniente respecto del ejercicio de su actividad a cualquier persona, independientemente de su naturaleza jurídica, que desarrolle una actividad empresarial en los términos de la ley comercial. Dichas personas podrán estar o no sometidas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades y/o tener la naturaleza de personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro.

Parágrafo. En el evento de requerirse información propia de entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia, la solicitud de información se hará a través de esta.

Artículo 24. Con el fin de recuperar activos indebidamente sustraídos del patrimonio del Estado, la Contraloría General de la República podrá levantar el velo corporativo y perseguir a los beneficiarios reales siempre que haya sentencia ejecutoriada.

Artículo 25. *Derogatorias, modificaciones y vigencias.* Esta ley modifica los artículos 1°, 26 y 28 de la Ley 222 de 1995. Rige a partir de su sanción y promulgación.

De los señores Congresistas,



SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Ponente

JAI ME RODRÍGUEZ
Ponente

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
ASUNTOS ECONÓMICOS

Mayo 30 de 2012, en la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 174 de 2011 Cámara, 143 de 2011 Senado**, por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

Bogotá, D. C., mayo 30 de 2012.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

El Presidente,

Laureano Augusto Acuña Díaz.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
187 DE 2012 CÁMARA**

por medio de la cual se define rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura se dicta otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2012

Doctor

LAUREANO AGUSTO ACUÑA DÍAZ

PRESIDENTE COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

Ref.: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 187 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se define rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura se dicta otras disposiciones. En los siguientes términos:

Respetada doctora Elizabeth:

De conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de la honorable Cámara de Representantes y dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 187 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se define rentas de destinación específica, y se adoptan medidas

para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura se dicta otras disposiciones. En los siguientes términos:

ANTECEDENTES

El día 12 del mes de marzo del año 2012, el honorable Representante Pablo Sierra León radicado, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley objeto de estudio, publicado en la respectiva *Gaceta del Congreso* de 2012, enviado a la Comisión Tercera de Cámara, donde fueron designados Ponentes para primer debate los honorable Representante Laureano Augusto Acuña Díaz y Ángel Custodio Cabrera Báez.

MARCO JURÍDICO Y LEGAL

El Proyecto de ley número 187 de 2011 Cámara, a que se refiere la presente ponencia cumple en todo con lo que establece el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política, en lo que con su origen, publicidad y unidad de materia se obliga. Así mismo cumple con el artículo 150 de la Constitución Política, pues se encuentra enmarcado dentro de las funciones otorgadas al Congreso como es en particular la de hacer las leyes.

OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto es gravar la telefonía celular con un porcentaje considerable para la cultura y el Deporte en Colombia.

JUSTIFICACIÓN

La importancia de la aprobación de este proyecto en estudio, radica en que dos renglones importantes como son el Deporte y la cultura, tendrán los recursos suficientes para la implementación de campos deportivos y el fortalecimiento de las disciplinas deportivas que tanto lo requieren nuestras escuelas de formación, donde estaríamos solucionando dos problemas, primero que es una alternativa para la superación de la pobreza, debido, entre otros factores, a su contribución en la disminución tanto de la deserción escolar, además de reportar un claro y real avance en la formación de capital humano y de desarrollo desde la familia como núcleo esencial de la sociedad.

En la actualidad la cultura y el Deporte requieren de recursos importantes que conlleven a que nuestros deportistas en Colombia cada vez más encuentren espacios idóneos, y herramientas suficientes para ser competitivos y sostenibles en el tiempo. Es así como se requiere gravar este impuesto a la telefonía celular en búsqueda de la transformación deportiva que describe el presidente santos en su plan de desarrollo y que será ejecutado durante el cuatrienio, pero se requieren los recursos para su desarrollo.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Artículo 1°. Consagra a Colombia como un estado social de derecho, obligado a garantizar

los derechos y deberes de la sociedad, además de determinar que el aparato de Estado está dirigido en este mismo sentido.

En este orden de ideas le es dado al Estado garantizar recursos suficientes con el único fin de promover actividades deportivas y culturales dando cumplimiento a los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho.

Artículo 2°. *Fines del Estado.* Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, **administrativa y cultural** de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

De conformidad con el postulado anterior nuestra Carta establece la obligación de propender a la búsqueda de una prosperidad general, garantizando la efectividad de los derechos a la comunidad como lo establece el plan nacional de desarrollo del presidente Santos “**prosperidad para todos**”.

Artículo 52. *El ejercicio del deporte*, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

El artículo 52 de la Constitución menciona solo el deporte y la recreación, pero también nos dice que estos forman parte de la educación, debemos entender que se refiere igualmente a la Educación Física; de no ser así la ley del deporte no integraría como parte del Sistema Nacional del Deporte, al deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física. Aunque de la lectura de la Carta, no podemos extraer la definición del deporte, la evolución jurisprudencial y doctrinaria nos lleva a este tipo de definiciones:

“El deporte constituye un elemento fundamental del sistema educativo, y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud, es por tanto, un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Es todo esto lo que constituye al deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización ac-

tiva y participativa de tiempo de ocio en la sociedad contemporánea, constituyendo además una evidente manifestación cultural”.

Ley del Deporte debe dar las herramientas para garantizar este derecho a todas las personas a través de la educación, la salud, el desarrollo social y humano como sus fines y bases del Sistema Nacional del Deporte; por tanto, los recursos de este sector deben ser invertidos en estrategias que cumplan estos fines, y así hablar de una formación integral. Los planes, proyectos y programas del sector deben ser coherentes con el planteamiento constitucional que se tiene del deporte como derecho fundamental.

La preservación y desarrollo de la salud, nos da la idea de que los entes deportivos además de tener necesariamente que trabajar conjuntamente con el sector educación, para hablar en los mismos términos a nivel escolar y extraescolar en el tema de educación física, deberán trabajar conjuntamente con el sector salud para integrar estas prácticas deportivas, recreativas y aprovechamiento del tiempo libre a las estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, que vienen adelantando sin ninguna articulación con el sector deportivo.

• PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Deporte y recreación

El deporte, la recreación y la actividad física deben ser considerados bienes socialmente necesarios, subordinados a la política social y de manera especial al desarrollo humano, al liderazgo, a la convivencia y a la paz. Así mismo, representan una valiosa estrategia para el bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión por su contribución a los fines sociales del Estado.

a) Diagnóstico

La práctica de un deporte o de alguna actividad física moderada y vigorosa, de manera regular, ha sido identificada como un factor que disminuye las posibilidades de adquirir diversas enfermedades crónicas. Sin embargo, el porcentaje de personas que cumplen con el mínimo de actividad física recomendada es de solamente el 26% en el grupo de edad de 13 a 17 años. Este porcentaje, aunque sigue siendo bajo, aumenta a 42,6% en el grupo de edad entre 18 y 64 años.

Se debe aclarar que para el cálculo de estos porcentajes se toma la actividad física en diferentes formas de practicarla: tiempo libre, caminar como medio de transporte, uso de bicicleta como medio de transporte, actividad física laboral y en el hogar. Llama la atención que la actividad física en tiempo libre solamente fue practicada por el 8,6% de la población entre 13 y 17 años y, en un 5,9% en el grupo de edad entre 18 y 64 años, la falta de actividad física conlleva a problemas de sobrepeso y obesidad en la población adulta.

En Colombia, el exceso de peso para esta población era de 46%, siendo este indicador en el

grupo de población de 18 a 22 años del 18% y del 62,5% en el grupo de los de 58 a 64 años. El porcentaje de adultos sedentarios o casi sedentarios se sitúa entre el 60% y el 85%. Específicamente en Bogotá, encuestas realizadas por el programa Muévete Bogotá del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte alertaban sobre cómo el 84% de los mayores de 18 años no realizaban suficiente actividad física. Igualmente, la participación de la niñez y la juventud en oportunidades de tiempo libre en deporte, recreación y actividad física estaba por debajo del 10%.

De otra parte, dadas las relaciones, aptitudes y comportamientos que se imparten en las prácticas deportivas, se ha establecido que el deporte es un elemento eficaz que permite resolver conflictos, prevenirlos y construir confianza.

La falta de oportunidades adecuadas para el uso del tiempo libre, generan situaciones de exclusión y debilitan el tejido social, lo que puede llevar a prácticas de ocio negativo que son el inicio de situaciones de conflicto y marginalidad social.

Por ello, resulta fundamental que tanto escenarios deportivos como equipamientos sean adecuados y se fomente su uso frecuente, convirtiéndolos en espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino también para la convivencia y la participación social. Sin embargo, aunque en el país existen 54.780 escenarios deportivos, el 27% están inconclusos; el 15% están en regular estado y el 40% en mal estado³²¹. Así mismo, al analizar los logros deportivos del país a través del deporte asociado, con la financiación mayoritaria del Estado, se observa que en los dos últimos eventos completos del Ciclo Olímpico, lo que conlleva una baja utilización y, en muchas ocasiones, una amenaza para la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, debido a su deterioro y dejación.

En los eventos que se ha participado (2001-2004 y 2005-2008), se ha incrementado el número de medallas de 554 a 991. El número de medallas de oro pasó de 171 a 360; el de plata de 182 a 345; y el de bronce de 201 a 286; en la Región Panamericana, por primera vez Colombia se ubicó sexta entre cuarenta y dos naciones, por encima de Venezuela y Argentina.

Sin embargo, en los Juegos Olímpicos que cierran cada uno de los ciclos mencionados, los logros obtenidos en medallería no han tenido un incremento significativo: en Atenas 2004 se alcanzaron 2 medallas de bronce y en Beijing 2008 se obtuvieron 1 de plata y 1 de bronce. Aunque el número de medallas ha sido bajo, se debe tener en cuenta que en los últimos Juegos Olímpicos (Beijing 2008), Colombia alcanzó el mayor número de diplomas olímpicos (10)³²³. Con los Juegos Bolivarianos (Sucre, 2009), se dio inicio al ciclo olímpico 2009-2012, en el que el país ha empezado a mostrar significativos logros.

Finalmente, con relación a la gestión institucional en el desarrollo de programas y proyectos en recreación, actividad física y deporte en los diferentes niveles territoriales, existe desconocimiento de las responsabilidades y competencias de los organismos públicos y privados, responsables de su ejecución, lo cual genera desarticulación entre Coldeportes y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte (SND), **ejes del Plan Nacional de Desarrollo.**

De acuerdo a lo establecido por el señor Presidente en su **Plan Nacional de Desarrollo**, es coherente con este proyecto presentado con el ánimo de que los diferentes entes territoriales tengan la posibilidad con recursos importantes gravadas a la telefonía celular de adecuar escenarios deportivos que servirán de base para la preparación de deportistas de alto rendimiento y es así como entraremos a dar cumplimiento a principios establecidos en un Estado social y democrático de derecho la participación de la comunidad en las diferentes justas deportivas con la respectiva preparación que se requiere al mismo, con la descripción realizada anteriormente nuestros deportistas en cada evento nacional e internacional han sido protagonistas en las diferentes modalidades para lo cual requieren mayores recursos para el desarrollo institucional y progresivo en el deporte colombiano.

Artículo 174. De la Ley 1450 establece: Promoción del deporte y la cultura. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y Coldeportes, creará el Sistema Nacional de Competencias deportivas, académicas y culturales **“Supérate”**, como estrategia de inserción social dirigida de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en condición de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Esta estrategia desarrollará competencias deportivas y actividades artísticas en todos los municipios del país en diferentes categorías.

Parágrafo. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras, al sector privado, y a los medios de comunicación.

Consideraciones del proyecto de ley

La Corte Constitucional en su fallo **C-133 de 2012** con su decisión afectó los recursos destinados para la cultura y el deporte en Colombia, declarando inconstitucional la norma que desde el 2003 destinaba parte del impuesto a la telefonía celular para financiar procesos y proyectos culturales y deportivos. La forma como venía operando era el cobro que era de un 4% estaba destinado a esos dos renglones, y parte de esos dineros eran entregados a municipios y a departamentos para promover las actividades deportivas y culturales, se encuentra establecido en la ley.

La cultura, el deporte, los juegos y la recreación son conceptos que si bien se pueden tratar

por separado están íntimamente relacionados entre sí. Los juegos, el deporte y la recreación son productos de nuestra cultura, y esta es la responsable de que nos unamos y vivamos juntos alrededor de ellas, especialmente del deporte.

• Cultura

Cultura es: “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos, que caracterizan a una sociedad o grupo social en un periodo determinado. El término ‘cultura’ engloba además modos de vida, ceremonias, arte, invenciones, tecnología, sistemas de valores, derechos fundamentales del ser humano, tradiciones y creencias. A través de la cultura se expresa el hombre, toma conciencia de sí mismo, cuestiona sus realizaciones, busca nuevos significados y crea obras que le trascienden”.

• Cultura física

Cultura Física es una expresión que comenzó a utilizarse en Europa y que desde ahí fue incorporada al lenguaje de los demás continentes. Este término es definido según palabras de Zvonimir Ostoic O. Como: “Un hábito del individuo para el ejercicio físico la posesión de un número suficiente de destrezas básicas para moverse en el mundo con eficacia, comodidad y disfrute y el convencimiento del valor positivo de su práctica en cualquier edad, estado o condición de las personas. Es también, por ello mismo, un estilo de sociedad, mediante el cual sus componentes (en especial niños y jóvenes) fueran introducidos insensiblemente a la afición y a la práctica educativo-físicas, recreativas y deportivas”.

La cultura física tiene dos etapas básicas a tratar:

1. En esta etapa el individuo conoce el mundo que lo rodea por medio de las distintas capacidades de su cuerpo. Aquí trata de entender las distintas dudas que le aparecen acerca de su cuerpo y desarrolla patrones básicos de conducta a través de las respuestas que da a los distintos estímulos que recibe desde el entorno.

La estimulación sirve para la vida social y el desarrollo espiritual; esto lleva al hombre a **cultivar su cuerpo** que es base fundamental de la cultura física. En fin, el reconocimiento de las riquezas corpóreas, habilidades y la conciencia del propio control de los cuerpos inducidos a temprana edad es una de las bases de la cultura física.

2. El hombre para poder expresar sus sentimientos y explorar su entorno necesita del movimiento también a través de él multiplica sus posibilidades de desarrollar el pensamiento, porque un cerebro que es estimulado por un cuerpo con una buena capacidad física amplía su capacidad, y por ende el rendimiento intelectual de la persona.

Esto ha llevado a elaborar un sistema de cultura física adecuada a la realidad antropológica del

ser humano y las demandas de la sociedad actual un ejemplo podría ser la **educación física**.

• **Deporte**

Es considerado el “único precedente en la historia de nuestra especie que como manifestación cultural ha sido capaz de conformarse como un universo cultural de dimensión planetaria susceptible de atravesar barreras idiomáticas, políticas y religiosas, e instaurarse en las costumbres de millones y millones de seres”. [Diccionario Paidotribo].

El deporte es capaz de unir a millones de personas alrededor de él, pero también es un medio masivo de enseñanza que permite formar y desarrollar la personalidad de los alumnos e inculcar valores para enfrentar los problemas de buena manera.

En el deporte se distinguen tres grandes variantes: **Deporte Salud, Deporte de Producción de Resultados** o **Alto Rendimiento** y **Deporte Espectáculo**.

• **Deporte salud**

Es el que la persona realiza por propia iniciativa, sin más afán que la recreación, entretención o mejoramiento general de la salud, teniendo en cuenta metas que generalmente se plantean las mismas personas. Se practica generalmente al aire libre sin gran implementación.

DEPORTE DE PRODUCCIÓN DE RESULTADOS

Su principal característica es la búsqueda de marcas, récords, resultados, etc. Selecciona personas con cualidades específicas, según la modalidad, además requiere de gran disciplina y un recinto de práctica adaptado para sus fines, con la implementación adecuada y la tecnología que le permitirá estar al nivel que requiere para su competición, se debe contar con un equipo profesional que sepa sacar el máximo de resultados al deportista.

Este tipo de deporte está regido por organizaciones nacionales e internacionales, que son las encargadas de hacer valer estrictamente el reglamento deportivo.

• **Deporte de espectáculo**

Es el deporte profesional, de rendimiento, que por su impacto visual, su atractivo y su marketing atrae a las personas. Fue creado con fines exclusivamente mercantiles. Cabe destacar que si bien el deporte de espectáculo está en casi todo el mundo, dependiendo de la cultura en la que se este será el deporte que le gustará ver a la gente, aunque siempre con ciertas excepciones como por ejemplo el fútbol que es un espectáculo mundial.

Sentencia C-133-2012

En el caso concreto, la Corte señaló que la Ley 1393 de 2010 fue expedida por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de fortalecer el equi-

librio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos y a la potenciación y optimización de los ya existentes.

“Al mismo tiempo, la Corte precisó que dentro del propósito general de la Ley 1393 de 2010, de fortalecer financieramente al Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la obtención de nuevos recursos y la optimización de los ya existentes, en el propio título o epígrafe de la ley se describen los aspectos concretos materia de regulación, a saber:

- i) Definir rentas de destinación específica para la salud;
- ii) Adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud;
- iii) Evitar la evasión y elusión de aportes a la salud; y
- iv) Redireccionar recursos al interior del sistema de salud. Estas regulaciones, se organizan en cuarenta artículos y cinco capítulos.

Ahora, los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 demandados en este proceso, forman parte del Capítulo I concerniente a los “Recursos tributarios”. El artículo 10 modifica el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010 “*por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones*”, referente a las fuentes de financiación de esta red, disponiendo, de manera general, que un porcentaje no menor del 10% del total del incremento del IVA se destine a los efectos previstos en el citado artículo 41, esto es a “promover la creación, fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de estas se prestan”. En concreto, la modificación introducida al artículo 41 consiste en suprimir la destinación de no menos del 10% del total del incremento del 4% del IVA impuesto al servicio de telefonía celular, para financiar bibliotecas públicas. Tal supresión conlleva, a su vez, un nuevo destino de los recursos de no menos del 10% del incremento del IVA, contrario al inicialmente previsto por los artículos 24 de la Ley 397 de 1997 y 41 de la Ley 1379 de 2010 (financiación de bibliotecas públicas), cual es el de su reinversión en el deporte y la cultura, conforme lo prevé el artículo 11 de la precitada Ley 1393 de 2010, también demandado por esta causa.

Para la Corte, lo anterior muestra que los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 violan el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, pues no se evidencia que los temas en ellos regulados guarden con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica.

A su juicio, es claro que las materias desarrolladas en las normas acusadas no están relacio-

nadas con la destinación específica de recursos para la salud; no se dirigen a evitar la evasión y la elusión de aportes; no redireccionan recursos al interior del sistema de salud y tampoco constituyen asuntos afines a tales propósitos. A lo anterior se agrega que la ausencia total de conexidad material entre las normas acusadas y la Ley 1393 de 2010 se refuerza también por la circunstancia comprobada de que ninguna de las medidas adoptadas para fortalecer el Sistema de Seguridad Social en Salud, involucró o se dirigió a afectar recursos provenientes del IVA al servicio de la telefonía móvil celular, ni de su incremento del 4%.

En efecto, revisado el contenido de la Ley 1393 de 2010, la Corte advirtió que en el ámbito de los recursos tributarios que la misma ley dispuso afectar para mejorar la sostenibilidad fiscal del Sistema de Seguridad Social en Salud, estos se concretaron, única y exclusivamente en modificaciones al IVA sobre la cerveza y sifones (artículos 1º, 2º y 4º) y sobre los juegos de suerte y azar (artículos 3º, 4º, 12 a 25), así como en modificaciones a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (artículos 5º, 6º y 7º), licores, vinos, aperitivos y similares (artículos 8º y 9º). En este sentido, la Ley 1393 de 2010 mantuvo vigente la idea expresada durante su trámite de aprobación, por el Gobierno en la exposición de motivos y por el propio Congreso en las distintas ponencias presentadas, de obtener recursos destinados a financiar el servicio de salud de las fuentes enunciadas anteriormente”.

Comentario al proyecto de ley

Una vez realizado el respectivo estudio a la iniciativa presentada al congreso de la República los ponentes nos permitimos manifestar que, si bien es cierto es de gran importancia para las entidades del Estado que de acuerdo con el artículo 2º Constitucional deben cumplir fines esenciales, consideramos que es una herramienta fundamental, que permite fortalecer los recursos dedicados para cultura y Deporte en beneficio de nuestra población colombiana, en los ámbitos del Deporte en la formación y fortalecimiento de escuelas deportivas desarrollando deportistas de alto rendimiento que serán las glorias colombianas. Algo claro debemos tener H.R es que el deporte se hace con recursos y fundamentación, de otra parte un importante tema como es la cultura, partir de esta definición podemos concluir que existen distintos tipo de cultura, ya que los modos de vida, valores, arte o tecnología no se repiten de igual manera alrededor del mundo. La **cultura física**, que es la que nos interesa tratar, nace de la necesidad de expresarse en un mundo sumamente tecnificado, preocupado solo del cultivo de la mente y de acumular información.

En este contexto es que nace la **cultura de la expresión** que en palabras sencillas sería: el aprendizaje a través de nuestro cuerpo por medio de vivencias internas, ítems que nos permiten

brindar espacio a todas las personas en el contexto cultural, en la búsqueda de valores requeridos para nuestra sociedad.

La historia de la cultura colombiana es muy extensa y llena de un patrimonio en todas sus áreas y características. En la época de la conquista, cuando los primeros aborígenes convivieron entre sus costumbres, ritos y conocimientos naturales, la cultura hizo parte de los indios en aquel entonces.

Seguidamente en la Colonia, aumenta el interés de los europeos que fueron entregando poco a poco sus conocimientos a los habitantes, pueblerinos y en particular a quienes nacidos en América y en particular en la Nueva Granada, se encargaron de estudiar y profundizar el arte, la cultura, la pintura, la literatura y demás en las respectivas regiones.

Por ejemplo: en la literatura sobresalieron los cronistas de indias (Juan de Castellanos), quien profundizó en cada una de las expediciones de los conquistadores. De hecho los conocimientos venidos de Europa, enriquecieron aún más a los colonos los cuales aprendieron a ver a otros mundos mediante los libros y enseñanzas venidas de diferentes partes.

Posteriormente llegamos a la independencia, y es la época que marca el inicio de una nueva forma de pensar en la Colombia de ese entonces (1700 -1810). Hubo varios personajes que se dedicaron desde muy temprana edad a cultivar varios géneros culturales (Antonio Nariño, Camilo Torres, Francisco José de Caldas, Antonio Galán, Manuela Beltrán, Policarpa Salavarrieta, entre otros), que como la historia lo registra, fueron los próceres de la independencia de nuestra Colombia.

Ellos estaban dotados de conocimientos literarios, abogados, artes, etc., quienes inspirados por todo aquel mundo cultural europeo propició un nuevo pensamiento en la parte cultural. Y llegamos a la época de la República, y hasta nuestros días (1835 a 1999), que Colombia registra una ola de valores y expresiones culturales en todo sentido. Personajes de la talla de Gabriel García Márquez (Premio Nobel de Literatura), Álvaro Mutis, Alejandro Obregón, Fernando Botero, Ómar Rayo, Enrique Grau, y Marta Senn, entre otros, son los cientos de colombianos que han enmarcado con lujo de detalles y dejado el nombre de Colombia muy en alto en el ámbito internacional en cada una de sus especialidades en la cultura nacional que con la aprobación de este proyecto pretendemos que se revivan épocas importantes de nuestra cultura e idiosincrasia.

Convencidos de que las diferentes entidades encargadas de temas tan importantes, aunara esfuerzos importantes por sacar adelante el deporte colombiano y nuestra cultura, con el apoyo de todos los actores del sistema.

De igual forma nos permitimos hacer una explicación del porqué de los cambios en el título, **propuesto en el proyecto inicialmente presentado Proyecto de ley número 187 de 2012 Cámara, por medio de la cual se definen rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura y se dictan otras disposiciones.**

a) Título del proyecto:

TÍTULO DEL PROYECTO ORIGINAL	MODIFICACION PROPUESTA
“Por medio de la cual se define rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura y se dictan otras disposiciones”	“Por medio de la cual se modifica el artículo 470 del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones”

Comentario: Una vez revisado el proyecto de ley presentado, los ponentes concluimos que se pretende es modificar el artículo 470 del Estatuto Tributario ya que guarda relación con la descripción de la iniciativa y la exposición de motivos, teniendo en cuenta que la finalidad de la iniciativa es la consecución de recursos para las entidades territoriales, esto es municipios y gobernaciones, donde se plantea modificar los porcentajes que hasta el momento tienen establecidos la norma antes citada, de esta forma el proyecto guarda coherencia entre el título y el articulado propuesto, es importante resaltar que los entes territoriales beneficiados con la presente iniciativa, fortalecerán dos ejes importantes como son cultura y deporte.

PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de **ponencia favorable** para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al **Proyecto de ley número 187 de 2012 Cámara, por medio de la cual se definen rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura y se dictan otras disposiciones**, y respetuosamente Solicitamos a los Representantes, se dé primer debate al proyecto referido, de conformidad con el texto de modificaciones propuesto que hace parte integral del informe de ponencia.

De los y las honorables Congresistas,


ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ
 Representante a la Cámara Bogotá
 Partido de la U

LAUREANO AGUSTO ACUÑA DIAZ
 Representante a la Cámara Atlántico
 Partido conservador

PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 470 del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 470. Servicio gravado con la tarifa del veinte por ciento (20%). Quedará así: A partir del 1° de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

El incremento del 4% a que se refiere este artículo será destinado a inversión social y se distribuirá así:

– **Un 60%** para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

– **El 40%** restante será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de distribución de estos recursos, los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y el otro 50% para deporte.

Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un **cinco (5%)** para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anual-

mente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación de los mismos.

Parágrafo 2º. <Parágrafo adicionado por el artículo 175 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos girados para cultura al Distrito Capital y a los Departamentos, que no hayan sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la cual fueron girados, serán reintegrados por el Distrito Capital y los Departamentos al Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados.

Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.

Los recursos de las vigencias comprendidas desde 2003 a 2010 que no hayan sido ejecutados antes del 31 de diciembre de 2011, deberán reintegrarse junto con los rendimientos generados al Tesoro Nacional, a más tardar el día 15 de febrero de 2012. En las siguientes vigencias, incluido el 2011, el reintegro de los recursos no ejecutados deberá hacerse al Tesoro Nacional a más tardar el 15 de febrero de cada año, y se seguirá el mismo procedimiento.

Cuando la entidad territorial no adelante el reintegro de recursos en los montos y plazos a que se refiere el presente artículo, el Ministerio de Cultura podrá descontarlos del giro que en las siguientes vigencias deba adelantar al Distrito Capital o al respectivo Departamento por el mismo concepto.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De lo Honorables Congresistas


ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ
 Representante a la Cámara Bogotá
 Partido de la U

LAUREANO AGUSTO ACUÑA DIAZ
 Representante a la Cámara Atlántico
 Partido Conservador

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
 COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 ASUNTOS ECONÓMICOS

Mayo 30 de 2012, en la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 187 de 2012 Cámara, por medio de la cual se definen rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura y se dictan otras disposiciones**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

Bogotá, D. C., mayo 30 de 2012.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autoriza los el presente informe”.

El Presidente,

Laureano Augusto Acuña Díaz.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

CONTENIDO

Gaceta número 296 - Viernes, 1º de junio de 2012	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia y Texto propuesto para primer debate en Cámara al Proyecto de ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 174 de 2011 Cámara, 143 de 2011 Senado, por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones.	15
Informe de ponencia y Pliegos de modificaciones propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 187 de 2012 Cámara, por medio del cual se define rentas de destinación específica, y se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para el deporte y la cultura se dicta otras disposiciones.	29