



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 675

Bogotá, D. C., miércoles, 4 de septiembre de 2013

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2013 CÁMARA

*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 1°. *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 2°. *Ámbito de aplicación.* El presente título se aplicará a las sociedades, sucursales de sociedades extranjeras y empresas unipersonales 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 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.

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 pudiese conformarse el quórum deliberativo u obtenerse la mayoría decisoria.

Parágrafo 2°. Este procedimiento no se podrá aplicar por parte de sociedades, sucursales de sociedades extranjeras y empresas unipersonales que hayan iniciado un proceso de insolvencia o estén sujetas a las normas de toma de posesión para administrar o liquidar o de liquidación forzosa administrativa.

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 alternativo 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, cuandoquiera 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 en relación con 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 regirá 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 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 investigación, sancio-

nes 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 19. *Derogatorias, modificaciones y vigencia*s. Esta ley rige a partir de su sanción y promulgación.

De los señores Congresistas,

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La disolución y liquidación de sociedades es la terminación de todas las actividades mercantiles de una empresa, la realización de sus activos para pagar la totalidad de sus pasivos y finalmente la distribución del remanente entre sus socios. Es decir, al terminarse la sociedad se desarrollan tres pasos que en sí mismos son tres conceptos diferentes: la disolución, la liquidación y la extinción.<sup>1</sup>

El primero, significa el final de la plenitud jurídica de la compañía, la resolución de las relaciones que la vinculan y la cesación de las actividades que comprenden su objeto social<sup>2</sup>; la segunda no es más que el estado legal en que queda la compañía, por virtud del cual

debe reducir sus bienes a dinero para pagar sus deudas<sup>3</sup> y, la tercera, consiste en la culminación del proceso de liquidación, es decir la conclusión de todas las operaciones jurídicas y económicas atinentes a la sociedad<sup>4</sup>.

Aunque la disolución no pone fin al contrato de sociedad porque todos los órganos siguen actuando hasta su extinción, sí afecta factores importantes del funcionamiento de la misma. Este proceso tiene unas consecuencias complejas en relación con la empresa social; con la capacidad porque determina una restricción en las facultades de los administrados, restringe la capacidad de la sociedad y afecta la capacidad de la compañía; con el patrimonio; con el contrato; frente a los órganos de la sociedad porque afecta la actividad del órgano directivo, el funcionamiento de la junta y asamblea de la sociedad; afecta igualmente la razón o denominación social y finalmente la personería jurídica. Es de aclarar que la disolución no implica automáticamente la extinción de la sociedad.

La liquidación, de otra parte, es definida como un procedimiento técnico-jurídico dirigido a determinar el haber social para satisfacer a los acreedores sociales y a los socios mediante el remanente. Pero para llegar a este punto final, será necesario realizar unas operaciones complejas que permitan una liquidación de activos y la extinción de las deudas y créditos contraídos con terceros por parte de la sociedad.

Los pasos anteriores forman parte de un procedimiento consagrado en el Código de Comercio colombiano y que establece taxativamente las causales de disolución<sup>5</sup> y los diferentes procesos de liquidación dependiendo del tipo de sociedad<sup>6</sup>. Lo anterior ha ge-

<sup>3</sup> CÁMARA, Héctor. Disolución y liquidación de sociedades mercantiles, 2da Edición. En REYES VILLAMIZAR, Francisco. Derecho Societario. Tomo II.

<sup>4</sup> Op. Cit. REYES VILLAMIZAR. Francisco. Cita a Rodrigo Uría que en su libro Disolución y liquidación, pág. 105, afirma que: "Una vez realizado ese reparto del haber social entre los socios, la sociedad, desprovista de patrimonio, de objeto social y de socios, quedará definitiva y formalmente extinguida mediante la cancelación de sus asientos en el Registro Mercantil".

<sup>5</sup> COLOMBIA. CÓDIGO DE COMERCIO. Artículo 218.- La sociedad comercial se disolverá por: **1.** Por vencimiento del término previsto para su duración en el contrato, si no fuere prorrogado válidamente antes de su expiración; **2.** Por la imposibilidad de desarrollar la empresa social, por la terminación de la misma o por la extinción de la cosa o cosas cuya explotación constituye su objeto; **3.** Por reducción del número de asociados a menos del requerido en la ley para su formación o funcionamiento, o por aumento que exceda del límite máximo fijado en la misma ley; **4.** Derogado. Ley 222 de 1995, art. 151, num. 3. **5.** Por las causales que expresa y claramente se estipulen en el contrato; **6.** Por decisión de los asociados, adoptada conforme a las leyes y al contrato social; **7.** Por decisión de autoridad competente en los casos expresamente previstos en las leyes, y **8.** Por las demás causales establecidas en las leyes, en relación con todas o algunas de las formas de sociedad que regula este Código.

<sup>6</sup> El Código de Comercio establece un *proceso liquidatorio privado* (artículos 218-224); una *liquidación judicial* consagrada en el Capítulo I del Título XXXI del libro 3 del Código Civil y que es un procedimiento especial para declarar judicialmente la disolución y ordenar la liquidación de una sociedad civil, comercial o de hecho, siempre que no corresponda a una entidad administrativa; una liquidación obligatoria de sociedades que se tramite a través de la Ley 222 de 1995 y que unificó los proce-

<sup>1</sup> REYES VILLAMIZAR, Francisco. Derecho Societario. Tomo II. Editorial TEMIS. 2ª Edición, 2006. Bogotá. Pág. 329.

<sup>2</sup> Colombia. Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-18601 de 8 de mayo de 2001 (CD-339), citado por REYES VILLAMIZAR, Francisco en Derecho Societario. Tomo II.



nerado un impacto importante en las sociedades que se quieren liquidar o que por efecto de situaciones adversas deben liquidarse, producto de procesos prolongados que en la mayoría de los casos dejan activos inmovilizados e improductivos con impactos negativos para la economía no solo de la sociedad sino del país.

Así mismo, encontramos otros obstáculos a los que deben enfrentarse los empresarios que toman la decisión de disolverse. De acuerdo con un estudio adelantado en el año 2008 por la Cámara de Comercio de Bogotá, "... los mayores obstáculos en el proceso de liquidación son los trámites que se deben realizar ante la DIAN como el pago de impuestos y la cancelación del NIT y el RUT; los trámites ante la Cámara de Comercio, principalmente, la inscripción de la liquidación y la cancelación de la matrícula; los trámites ante notarías para obtener la escritura pública de liquidación; y en la Superintendencia de Sociedades, por autorizaciones y aprobaciones de documentos"<sup>7</sup>.

En general el mismo informe advierte que, además de los aspectos legales, existen otras dificultades para los empresarios que son difíciles de superar en el proceso liquidatorio como son el exceso de trámites, los costos de las tarifas, el pago de deudas, la liquidación de activos, la liquidación de personal, la liquidación de las deudas con los socios y la cancelación de su registro ante la administradora de riesgos profesionales, las EPS, los fondos de cesantías y las cajas de compensación.

El tema había sido estudiado por el Departamento Nacional de Planeación que en un estudio técnico sobre simplificación de trámites<sup>8</sup> en el que se consideró, solo la liquidación voluntaria, encontró que en ese proceso existe: dualidad en la solicitud de documentos, mantenimiento *ad eternum* de empresas disueltas pero no liquidadas, bajas parciales en los sistemas de registro, inconsistencias en las bases de datos de los registros públicos, limitaciones para reclamar acreencias, acumulación de deudas y sanciones para los empresarios.

En efecto, la complejidad del proceso y el quiebre en los flujos de información entre entidades hace que las sociedades entren a un proceso disolutorio que no culmina en la liquidación efectiva de la empresa, creando una ficción de empresa que en la práctica no existe pero en la formalidad perdura como unidad productiva vigente. Ello se debe a que muchas sociedades que han quedado en estado de liquidación ante los asociados no lo han hecho ante terceros, por falta de la debida publi-

cos concursales de quiebra; la *liquidación de sociedades sometidas a régimen especial* que están regidas por la Ley 45 de 1993 que modificó parcialmente el Régimen de Liquidación Forzosa administrativa; el *Régimen de Sociedades vigiladas o Controladas por la Superintendencia de Sociedades*, que está contenida en los artículos 84 y 85 de la Ley 222 de 1995, *liquidación de empresas unipersonales de responsabilidad limitadas* – Ley 222 de 1995 artículos 79 y 80 y 218 del C. Co., *liquidación de Empresas de Servicios Públicos*, regulada por la Ley 142 de 1994, entre algunas situaciones que se pueden presentar.

<sup>7</sup> COLOMBIA. Cámara de Comercio de Bogotá. Causas de la liquidación de empresas en Bogotá. Informe. Dirección de Estudios e Investigaciones. Horizontes Gráficos S.A. Bogotá, 2009. Pág. 36.

<sup>8</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Empresarial. Estudio Técnico para la Simplificación de Trámites, Familia Liquidación y Cierre de Empresas. Informe Final, mayo de 2007. Págs. 10 y 11.

cidad que debe dárseles a ciertas causales de disolución (por ejemplo, la disolución por decisión de los asociados Ord. 6 del artículo 218 del Código de Comercio). Dichas sociedades vulneran la prohibición legal y continúan las operaciones de explotación económica comprendidas en su objeto social, a pesar de que uno de los efectos de la disolución es precisamente que modifica el objeto social el cual permanece solo para las actividades propias de la liquidación.

Frente a este tipo de anomalías no se han establecido sanciones, para un sector de los doctrinantes extranjeros la prolongación de las actividades por parte de una empresa que ha entrado en disolución pero que no concreta la liquidación, la convierte automáticamente en una sociedad irregular o de hecho y ello en Colombia no tiene un régimen de responsabilidad aplicable.

Frente al objeto social es de aclarar que en Colombia existe la teoría de la especialidad del mismo<sup>9</sup> y, por lo tanto, no existe el objeto social indeterminado pero sí múltiple, pues la doctrina distingue entre un objeto principal representado por las actividades que forman parte de la empresa social y uno secundario compuesto por todos aquellos actos que sirven de medio para cumplir todas esas actividades principales. Se entiende que en el contrato de sociedad, el objeto son las obligaciones que los asociados asumen y el objeto de las obligaciones asumidas por los asociados son los aportes que estos deben hacer al fondo social. Pero el objeto de la sociedad alude a la empresa o actividad de explotación económica que los asociados se proponen realizar y, en ese sentido, constituye elemento de la esencia como lo estipula el artículo 98 del Código de Comercio<sup>10</sup>.

El objeto es un elemento esencial del contrato social por eso en el artículo 110 del Código de Comercio ordinal 4, se obliga a que en el documento de constitución se deje preciso el objeto social mediante la enunciación clara y completa de las actividades principales y es bien sabido que la omisión o falta de alguna de las condiciones esenciales implica o la inexistencia del contrato celebrado<sup>11</sup> o la conversión del negocio jurídico en otro<sup>12</sup>.

De igual forma se establecen anomalías en la forma como se desenvuelve el proceso que puede llevar a limitar la capacidad de los acreedores de una empre-

<sup>9</sup> COLOMBIA. Superintendencia de Sociedades. Resolución número 360-1498 del 31 de julio de 1997. "La teoría de la especialidad cuyo significado societario no es otro que la capacidad que tiene toda compañía de desarrollar en forma exclusiva todos aquellos actos contemplados dentro del objeto social y que viene a ser el marco generador de sus actividades dentro del cual se mueven los administradores".

<sup>10</sup> Op. Cit. REYES VILLAMIZAR. Francisco, Tomo I, pág. 122.

<sup>11</sup> COLOMBIA. Código de Comercio. Decreto 222 de 2000. Artículo 898, Inciso Segundo "Será inexistente el negocio jurídico cuando se haya celebrado sin las solemnidades substanciales que la ley exija para su formación, en razón del acto o contrato y cuando falte alguno de sus elementos esenciales". Editorial Unión. Bogotá. Pág. 219.

<sup>12</sup> Op. cit. Reyes Villamizar dice que respecto de la figura de la conversión, es bueno ver a Jaime Arrubla en su obra "Contratos Mercantiles", Medellín, Editorial Dike. 1997, pág. 210, en el sentido de que la tesis se plantea para las hipótesis de nulidad del acto cuya conversión se intenta; también se puede aplicar a las hipótesis de inexistencia por falta de alguno de los elementos esenciales de un contrato.

sa en liquidación para recuperar los valores a su favor, generando como consecuencia efectos nocivos en la seguridad de las operaciones comerciales esto, gracias a la tardía información sobre el inicio del proceso disolutorio que hace perder tiempo valioso para intervenir oportunamente en los cobros.

También se da que el principal acreedor de las sociedades, el Estado, no cuenta con mecanismos idóneos para mantener actualizados y a la mano los estados de deuda de las empresas que se quieren liquidar y aún ahora, este tipo de consultas se hace casi que manualmente entre las entidades tributarias.

Por omisiones involuntarias de los empresarios en la formalización del cierre ante diferentes dependencias y entidades estatales, las sociedades liquidadas son sancionadas por el incumplimiento de obligaciones que en estricto sentido cesan al momento de la oficialización del cierre. Esto trae graves efectos pecuniarios en las compañías que, meses o incluso años después de su cese de actividades, son notificadas de deudas o multas retroactivas, y es que con frecuencia se da el caso de compañías que por cualquier causa se disuelven y aun cuando quedan en estado de liquidación, los administradores no se ocupan de cumplir el proceso liquidatorio contemplado en el código. Desde este punto de vista, los representantes legales y la sociedad siguen sometidos al régimen de responsabilidad: la información respecto de distintas dependencias, tales como la Dirección de Impuestos Nacionales, las autoridades tributarias municipales o distritales, las entidades de seguridad social, la Cámara de Comercio, la Superintendencia de Sociedades o Financiera y además a la empresa se le puede seguir gravando con nuevos impuestos, contribuciones, tasa o aportes.

Aunado a lo anterior, se tiene que en Colombia no existe un término definido y perentorio para que el liquidador concluya el proceso liquidatorio, permitiendo que estos se tomen tiempos largos para adelantarlos.

### LA PROPUESTA

Como dijimos anteriormente la propuesta que se presenta busca subsanar muchas de las deficiencias que se han encontrado en el proceso que lleva a la toma de la decisión de disolución y pretende hacer más expedito el proceso de liquidación que tienen que adelantar las sociedades en Colombia cuando por decisión voluntaria de los socios quieren disolverse<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> COLOMBIA. Superintendencia de Sociedades. Concepto Jurídico.- **220-36549Asunto: Disolución de Sociedades – artículo 657 del Código de Procedimiento Civil – artículo 138 de la Ley 446 de 1998.**- En este concepto la superintendencia explica el procedimiento al que deben someterse la disolución como efecto de un “bloqueo” que paralice los órganos sociales “... Sobre los procedimientos para llevar a cabo la disolución de una sociedad casos como el que nos ocupa, esta entidad se ha pronunciado de la siguiente manera: “En primer término, dispone el artículo 221 del Código de Comercio que “En las sociedades sometidas a vigilancia, la Superintendencia de Sociedades podrá declarar, de oficio o a solicitud de interesado, la disolución de la sociedad cuando ocurra cualquiera de las causales previstas en los ordinales 2°, 3°, 5° y 8° del artículo 218, si los asociados no lo hacen oportunamente. (-) En las sociedades no sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, las diferencias entre los asociados sobre la ocurrencia de una causal de disolución serán decididas por el juez del domicilio social, a solicitud del interesado, si no se ha pactado la cláusula compromisoria”. A su vez, el artículo 627 del Código de Procedimiento Civil establece que “a

En el tema de disolución se establecen unos supuestos fácticos concretos y nuevos, no consagrados en el Código de Comercio y que actualmente impiden la disolución de muchas sociedades con la consecuente aplicación de las normas legales, de impuestos, tributarias, etc., en detrimento de la sociedad y de sus asociados. En el tema de la liquidación y a diferencia de lo que plantea el Código de Comercio, este procedimiento aplicaría para todos los tipos societarios, mientras se encuentren incursos en las causales que enumera la norma y cumplan todos los requerimientos y requisitos que ella consagra.

La legislación colombiana no contempla explícitamente la figura del “bloqueo”, lo que en la legislación anglosajona se denomina “deadlock” o “punto muerto corporativo”, lo cual se refiere a la situación en la que los graves conflictos y disputas entre los socios, accionistas o directivos de una corporación llegan a un callejón sin salida y ninguna de las partes quiere compro-

petición de cualquiera de los socios, procede declarar judicialmente la disolución y decretar la liquidación de una sociedad civil, comercial o de hecho, por las causales previstas en la ley o el contrato social, siempre que tal declaración no corresponda a una autoridad administrativa”. Por su parte, el artículo 138 de la Ley 446 de 1998 dispuso que la Superintendencia de Sociedades *podrá* dirimir las discrepancias sobre la ocurrencia de causales de disolución de sociedades no sometidas a la vigilancia y control del Estado o que estándolo, la entidad respectiva no tenga dicha facultad, conforme con el trámite descrito en los artículos 139 y 140 ídem. Nótese, entonces, que no sólo no se oponen las previsiones legales que tratan la materia, sino que, por el contrario, se complementan. En efecto, la controversia acerca de la ocurrencia de una causal de disolución de una sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia de Sociedades, puede dirimirse bien sea en un escenario jurisdiccional con la intervención de un juez, o en uno administrativo en los términos del artículo 138 y siguientes de la Ley 446 de 1998, pues no puede válidamente concluirse que esta última norma haya derogado, modificado o subrogado la previsión correspondiente del Código de Procedimiento Civil. No otra puede ser la conclusión, comoquiera que la competencia atribuida a la Superintendencia de Sociedades en el artículo 138 de la Ley 446 de 1998 para dirimir las referidas controversias, no es privativa ni limitativa respecto de la atribuida a los jueces ordinarios para que en el escenario jurisdiccional se resuelva la controversia. La jurisprudencia nacional así lo ha expuesto en los siguientes términos: “Mediante el Capítulo I del Título XXXI del Libro 3° del Código de Procedimiento Civil, el legislador estableció un procedimiento especial para declarar judicialmente la disolución y ordenar en consecuencia la liquidación de una sociedad civil, comercial o de hecho, siempre que tal declaración no corresponda a una entidad administrativa, como sucede con los bancos, las compañías de seguros, las sociedades administradoras de inversión, las de capitalización y ahorro, o con las sociedades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, que corresponden a esta...” Al procedimiento de la disolución judicial y liquidación que el código regula en sus artículos 627 a 644, se acude cuando no sea evidente que se haya producido la disolución de la sociedad, razón por la cual debe formularse demanda para que se declare aquella y consecuentemente se proceda a la liquidación”. Finalmente, nótese que el legislador utiliza el término *podrá*, refiriéndose a la competencia de la Superintendencia de Sociedades para dirimir la controversia sobre la ocurrencia de las causales de disolución, de donde lógicamente se infiere que es facultativo de quien tenga interés en ello, proponer su solicitud ante la referida entidad o ante los Jueces Civiles del Circuito del domicilio social” (Oficio 220-035294 del 24 de agosto de 2001).

meterse en la toma de decisiones. Tal situación puede llevar a que la empresa no lleve a cabo su objeto social e incluso que quiebre.

¿Qué puede ocasionar estos impasses?: i) que las partes en la controversia tengan cada una 50% de participación; ii) que existan diferencias insuperables entre los accionistas; iii) que debido al gran número de accionistas sea suficiente el derecho al voto en favor de unos pocos así como el derecho al veto de los accionistas minoritarios, entre otros ejemplos.

En estos casos pueden suceder varias cosas: i) aunque los activos de la empresa se mantienen, estos pueden perderse debido a la falta de administración por cuenta del bloqueo; ii) El continuo estancamiento no solo perjudica directamente a la empresa y el interés de los socios sino que afecta terceros, externos a la empresa que tienen interés por el bienestar o infortunio de la empresa o la existencia o no de la misma; iii) el estancamiento también genera la acumulación de deudas con las consiguientes reacciones en cadena en sus filiales; iv) El estancamiento genera igualmente conflictos de grupo entre los empleados de la compañía que lleva al caos afectando gravemente la estabilidad laboral.

¿Cómo romper este “punto muerto”? En la Ley de Sociedades china, se establece que para romper el “bloqueo” el 10% o más de los accionistas de una compañía podrán pedir la disolución cuando esta se encuentre en serias dificultades para funcionar y o gestionar sus asuntos sin necesidad de llegar a instancias judiciales<sup>14</sup>. Nuestra legislación debe ponerse a tono con esas nuevas tendencias del Derecho de sociedades en las cuales se debe privilegiar la libertad de asociación y la flexibilización de la gestión empresarial.

El “bloqueo” en nuestro país se contempla solo en los casos en que la parálisis de los organismos sociales acarrea la imposibilidad de desarrollar el objeto social y solo en esos casos se podrá tener este como causa de disolución.<sup>15</sup> En ese sentido dice Harry Henn citado por Reyes Villamizar “cuando los accionistas están divididos en grupos paritarios, disfrutan del derecho a veto o están sujetos a requisitos de quórum o mayorías decisorias más exigentes que las normales, las probabilidades de bloqueo de la asamblea aumentan. Generalmente, existen tres métodos alternativos para solucionar el problema: a) acuerdos de compra y venta, b) arbitramento y c) disolución”; hacia esta última apunta el proyecto de ley que hoy ponemos a consideración del Congreso

de Colombia. Además la propia Superintendencia de Sociedades ha reconocido que los conflictos insuperables entre los accionistas llevan a la disolución de la sociedad<sup>16</sup>.

El texto puesto a consideración del Congreso de la República establece un ámbito de aplicación que excluye a aquellas sociedades que estén sometidas a un proceso o trámite de insolvencia, toma de posesión para administrar o liquidador, o liquidación forzosa administrativa. La excepción anterior tiene como fundamento que las sociedades que se encuentran en cualquiera de los anteriores procesos tienen condiciones precisas sobre su disolución y liquidación: Las primeras ya se acogieron a un procedimiento legal que les permitirá celebrar acuerdos de pago con sus acreedores en una audiencia de conciliación extrajudicial con unos beneficios claros; las segundas ya han sido objeto de la toma de posesión para liquidar la empresa ordenada por autoridad competente; y la tercera se ha vinculado a un procedimiento al que se ve abocada inexorablemente una sociedad por las causales establecidas en la ley y adelantada conforme al procedimiento establecido en el estatuto orgánico del sector financiero (Decreto número 663 de 1993).

Es de advertir que la iniciativa reconoce en primer lugar la preponderancia que la tradición normativa le ha dado a la asamblea o junta de socios, la cual se refleja en las múltiples funciones que la ley le atribuye y que se ve en el hecho de que es ese órgano el que debe aprobar las operaciones de mayor trascendencia; por eso todas las decisiones sobre las cuentas sociales de fin de ejercicio, las reformas estatutarias, la fijación de directrices económicas de la sociedad, entre otras, son del resorte de esta.

Bajo este parámetro, el texto identifica cuatro generalidades que configuran bloqueos y sobre los cuales se aplicaría la norma en comento; ellos son: La imposibilidad de conformar el quórum deliberatorio para que la Asamblea se reúna, la ausencia de pluralidad, la existencia de paridad y los pactos estatutarios sobre mayorías decisorias especiales.

Así mismo, identifica otros tipos facticos que afectan la capacidad de la misma por cuanto las personas jurídicas desarrollan su capacidad de obrar, por medio de sus órganos o representantes, quienes ante la falta de una voluntad natural del ente colectivo, actúan en las relaciones jurídicas comprometiéndola dentro de los límites de la ley. Es así como se identifican las *sociedades que no cuentan con pluralidad para integrar el quórum* y las define como aquellas sociedades en las que requiriéndose un número plural de socios para de-

<sup>14</sup> CHINA. **The Company Law of the People's Republic of China**. Section 2. Transfer of Shares. Chapter X.-Dissolution and Liquidation of A Company. **Article 183**. Where any company meets any serious difficulty in its operations or management so that the interests of the shareholders will face heavy loss if it continues to exist and it cannot be solved by any other means, the shareholders who hold ten percent or more of the voting rights of all the shareholders of The Company May Plead The People's Court to dissolve The Company. Promulgada el 27 de octubre de 2005. Pág. web. <http://www.lehmanlaw.com/resource-centre/laws-and-regulations/company-the-company-law-of-the-peoples-republic-of-china.html>. Consultada el 28 de junio de 2011.

<sup>15</sup> COLOMBIA. Superintendencia de Sociedades. Oficio 220-63000 de 1º de diciembre de 2004 (CD-344), citado por Reyes Villamizar Francisco. Derecho Societario. Tomo II. Editorial TEMIS. Bogotá, 2006. Pág. 370.

<sup>16</sup> *Ibíd.* Concepto Jurídico.- **220-36549Asunto: Disolución de Sociedades – artículo 657 del Código de Procedimiento Civil – artículo 138 de la Ley 446 de 1998.**- Me refiero a su comunicación radicada en esta entidad con el número 69542, por la cual manifiesta que como socio mayoritario (75%) de una sociedad de responsabilidad limitada y en razón, entre otras, a diferencias con el otro socio (25%), desea iniciar un proceso liquidatorio de la sociedad y solicita información sobre los trámites por seguir. Sobre el particular y partiendo de la base de que no existen condiciones que hagan factible la continuidad del ente jurídico, por las diferencias que se vienen presentando con el otro socio lo cual conlleva a la desaparición del “*animus societatis*”, es claro entonces que ello implica la imposibilidad de desarrollar el objeto social de la compañía lo cual la ubica en una de las causales de disolución contempladas en el artículo 218 del Código de Comercio.



liberar, el mismo no se obtiene y en consecuencia no puede conformarse el máximo órgano social para que considere la decisión de disolverse; *sociedades en las que no existe quórum por ausencia de participaciones de capital necesarias*, las cuales define como aquellas sociedades en las que a pesar de existir un número plural de accionistas, no se obtiene el porcentaje necesario de las participaciones de capital para dar vida al órgano social y, finalmente, identifica las *sociedades que configuran pluralidad para el quórum pero no mayoría para la toma de decisiones* como aquellas que requieren una mayoría calificada para la disolución la cual no puede conseguirse como consecuencia de situaciones de paridad, ausencia de pluralidad o cuando no se siga el concurso de los minoritarios.

Como se ve cada especialidad que se plantea va dirigida a respetar la primacía que la asamblea de socios tiene en la teoría organicista, originaria del derecho alemán, y con base en la cual se ha dicho que las funciones de cada órgano son poderes propios del mismo, ya que no los recibe por delegación sino en su carácter instrumental, es decir que por virtud de la anterior teoría cada órgano ejerce las funciones que le son propias. Por eso, resulta claro que la expresión volitiva de la sociedad trasciende hacia el ámbito externo por conducto de los órganos que configuran su estructura societaria.

Así el proyecto alude a tres elementos esenciales del contrato de sociedad que se aplican en desarrollo de la actuación de la Asamblea de Socios; ellos son: la pluralidad, el quórum y el objeto.

La pluralidad resulta relevante para la toma de decisiones del máximo órgano social, y es relevante por la necesidad en algunos casos previstos en la ley de deliberar con un número plural de asociados.

Otro elemento que se pone de presente y que constituye un factor reiterado para bloquear la decisión de las sociedades en materia de disolución es el tema del quórum. Hay que aclarar que el carácter capitalista de las sociedades determina los derechos de participación; esta diferenciación tiene que ver con la relevancia que la ley le otorga a la relación entre el porcentaje de participación del asociado y su capacidad decisoria. Por lo anterior es que el Código de Comercio estableció diferencias sustanciales en materia de regulación para cada tipo de sociedad. Sin embargo, nuestra propuesta podría ser adoptada por todos los tipos de sociedad pero que no cuenten con pluralidad para integrar el quórum, que no constituyan quórum por falta de las participaciones necesarias o que configuren pluralidad pero no mayorías para la toma de decisiones.

La regla de las mayorías<sup>17</sup>, según Paul Le Cannu citado por Reyes Villamizar página 527, debe ser respetada. Este se basa en el principio de la contraparte es decir: “la mayoría no es legítima, a menos que respete la obligación que la ley le impone de permitir la parti-

cipación de la minoría y de escuchar su punto de vista”. Esta norma es proteccionista de los accionistas minoritarios porque garantiza el derecho de participación en los beneficios económicos de la sociedad. Sin embargo, consideramos necesario que se flexibilice la ley en este aspecto a la hora de decidir la suerte de empresas que se encuentran en un punto muerto y que no existe posibilidad de arreglo entre los socios.

Así, se establece en el Título II, un proceso para la toma de decisiones en materia de disolución voluntaria, decidida por los socios en la que se atiende la garantía de las minorías, frente a la posibilidad de que resulten vulnerados sus derechos legales o estatutarios porque la asamblea tiene la competencia especial de decidir sobre los actos de gobierno de la sociedad en los que se adopta el querer social.

La propuesta resuelve la problemática referida a la imposibilidad de disolver y liquidar la compañía, independientemente del tipo societario, de regulaciones estatutarias e incluso de estirpe legal que no permitan que se adopte en aplicación de esas disposiciones la decisión de disolver y liquidar, por cuanto se convierten en la fuente de “bloqueo”, para la toma de decisiones en la sociedad.

Se permite que el 10% de las participaciones en que se divide el capital social pueda convocar al máximo órgano, además del representante legal, la superintendencia que ejerza la supervisión y el revisor fiscal. Esta convocatoria deberá hacerse con cinco (5) días de antelación y en el texto deberá incluirse expresamente que el objeto de la reunión es la disolución y liquidación de la sociedad. Para mayor garantía de las partes, se obliga a que en los casos que consagra la ley se agoten todas las formas de convocatoria previstas en las leyes colombianas.

El Código de Comercio en su artículo 429 prevé la existencia de reuniones de segunda convocatoria<sup>18</sup>, cuando a pesar de haberse efectuado con total validez

<sup>17</sup> BOHÓRQUEZ B. Luis F., BOHÓRQUEZ B. Jorge I. Diccionario Jurídico Colombiano. Con enfoque en la legislación nacional. Primera Edición. Editorial Jurídica Nacional. Bogotá, 1978. Pág. 452. “... la mecánica de las mayorías adquiere especial relevancia en el proceso de formación y concreción de las decisiones o acuerdos colectivos dentro de toda clase de comunidades y cuerpos u órganos colegiados. En esa faceta importante, la idea de mayoría se identifica con la de predominio de votos o de pareceres coincidentes en un sentido concreto y determinado que es el que queda consagrado como expresión de la voluntad del cuerpo, comunidad o colegio de la que emana.

<sup>18</sup> COLOMBIA. Superintendencia de Sociedades. **20-56824. Asunto: Reuniones de Segunda Convocatoria- Oficio 220-32420 del 23 de abril de 1999.** “...la disposición de que trata el artículo 429 del Código de Comercio, en lo que se refiere a las reuniones de segunda convocatoria, y al quórum conformado por cualquier número plural de asociados aplicable en tales reuniones, así como en las reuniones por derecho propio de las que trata el artículo 422 ibídem, tiene también operancia en las sociedades de responsabilidad limitada, no obstante hallarse aquella contenida en el título correspondiente a las sociedades anónimas. Tal criterio resulta procedente reiterar una vez más en esta oportunidad, con base, principalmente, en los siguientes fundamentos”: “consagra el artículo 186 de nuestro Estatuto Mercantil que “con excepción de los casos en que la ley o los estatutos exijan una mayoría especial, las reuniones de socios se celebrarán de conformidad con las reglas dadas en los artículos 427 y 429 (se subraya)”. “Dicha disposición legal se halla contenida en el Título I, del Libro Segundo, del nombrado estatuto, el cual contiene reglas generales predicables respecto de todos los tipos de sociedad comercial, de manera que igualmente el principio legal contenido en dicha disposición lo es también en relación con cualquier clase de compañía mercantil, aseveración esta que se reafirma aún más, si se tiene en cuenta que el precepto transcrito en el párrafo precedente, forma parte de la Sección 1, Capítulo VII del Título aludido, que regula los asuntos atinentes a la Asamblea General y Junta de Socios”, denominación propia de los máximos órganos sociales tanto de las sociedades por acciones como de las sociedades por partes de interés o cuotas, como las limitadas”.



la primera, esta no se pueda llevar a cabo por falta de quórum, es decir que se haga presente el número de socios requeridos para deliberar y tomar decisiones que contractualmente y legalmente está estipulado, y que debe realizarse dentro de un tiempo no menor a 10 días ni mayor a 30. Sin embargo, para mayor agilidad del proceso, la norma en estudio obliga a que en el texto de primera convocatoria se incluya la fecha, lugar y hora en que se realizará la reunión de segunda convocatoria si la primera resulta fallida.

En los casos de paridad, que es uno de los más frecuentes “bloqueos” se entenderá, en virtud de la protección y el impulso a la empresa en Colombia, que los socios que votan a favor de la disolución ofrecen en venta sus cuotas o acciones y quienes votan en contra están interesados en adquirirlas. La negociación de las acciones se deberá hacer en la misma reunión en la que se decide la disolución y en caso de no llegarse a un acuerdo sobre el precio podrá nombrarse un perito de acuerdo a las normas que sobre el particular rigen actualmente.

El Título III nos presenta un nuevo procedimiento para adelantar la liquidación libre de tantos trámites que a la postre lo único que hacen es complicar el procedimiento y confundir a los socios que quieren dar por terminado un problema. Ya habíamos dicho que tanto Cámara de Comercio como el Departamento Nacional de Planeación habían diagnosticado los problemas que encuentran los empresarios para realizar la liquidación de sus empresas con datos como que, en su recorrido para terminarla, el empresario debe adelantar doce (12) trámites: visitar seis (6) entidades las cuales debe contactar en por lo menos dieciocho (18) oportunidades; avanzar en dieciocho (18) pasos; cumplir ocho (8) requisitos; entregar cerca de veintidós (22) documentos, con un tiempo estimado de seis meses y medio (si lo logra) y un costo para el año 2007 de cerca de tres millones cero veintiséis mil cuatrocientos pesos, que de acuerdo a las cifras anuales del PIB podría tener un incremento de cerca del 16% a 2011.

Por eso, en esta propuesta se trata de simplificar el proceso en primer lugar porque, desde la primera reunión, los miembros de la asamblea deberán contar con un informe completo sobre los activos disponibles, los pasivos adquiridos, la forma en que se atenderán esos pagos respetando la prelación legal y el tiempo en que deberán quedar satisfechas, de tal suerte que cuando se nombre el liquidador, este tendrá una información preliminar que le ayudará a adelantar su trabajo en un tiempo menor.

Una vez se toma la decisión de disolver y liquidar la sociedad, la asamblea levantará un acta donde se aclarará la forma en que se tomó la decisión, quiénes participaron de ella. En esta se incorporará el estado del inventario y los acuerdos a que se haya llegado con los acreedores para la atención oportuna de los pasivos. Así mismo, en esta acta se dará a conocer el nombre de la persona designada como liquidador.

Esta acta con todos sus anexos será enviada a la Cámara de Comercio para que registre la disolución e informe que se someterá a liquidación; así se surte el principio de publicidad, ya que será pública y estará a disposición de cualquier interesado, obviándose con ello la necesidad de que se publique en medios de alta circulación ya que la práctica ha demostrado que realmente la mayoría de los edictos de radio o prensa no son escuchados o vistos por los interesados.

Será la Cámara de Comercio la encargada de oficiar a la DIAN; a las autoridades departamentales, municipales, distritales y al Ministerio de Protección Social. Si transcurridos dos (2) meses ninguna de las entidades se pronuncia o se opone se entenderá que la Cámara podrá cancelar la personería jurídica de e igualmente la Dirección de Impuestos, el RUT así como el NIT de las sociedades a fin de que no suceda como desafortunadamente les sucede a muchos empresarios que siguen acumulando deudas por la falta de formalización del cierre ante las diferentes dependencias estatales, siendo objeto por ello de moras, sanciones y multas que en estricto sentido cesan al momento de la oficialización del cierre.

En caso de que se presenten objeciones van a conciliación y, de no conciliarlas, el trámite aplicable será el establecido en el Código de Comercio.

Se prevén de todas maneras que los administradores, socios o accionistas deberán responder solidariamente en caso de entregar información falsa o por no haber incluidos pasivos en el inventario. No obstante esta previsión, se prevé un fortalecimiento de la función sancionatoria de la Superintendencia de Sociedades, en atención a la flexibilización introducida al proceso de liquidación como un incentivo para que quienes pretendan un uso inadecuado de los procedimientos puedan ser sancionados por esta entidad.

Con las anteriores consideraciones pongo a consideración de los señores congresistas que estoy seguro será de buen recibo por parte del sector empresarial colombiano y de las entidades que forman parte del proceso de disolución y liquidación de empresas en nuestro país.

El texto que ponemos a consideración del Congreso de la República ya había surtido su trámite en la legislatura pasada; lamentablemente no alcanzó a ser considerado en la Plenaria de la Cámara de Representantes para convertirse en ley de la República.

Esta propuesta contiene todas las modificaciones aprobadas durante las discusiones que se surtieron en las Comisiones Terceras de las dos corporaciones legislativas y que fueron acogidas de forma unánime por los congresistas.

De los señores Congresistas,



SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ  
Representante a la Cámara

Jaime Rodríguez C

Carlos Bonilla

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El 27 de agosto del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 077 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Simón Gaviria, Carlos Bonilla y otros.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2013  
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, "por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones".

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2013

Doctor

**HERNÁN PENAGOS**

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad

**Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara,** por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, "por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", del siguiente tenor:

Artículo 3°. *Eliminación Gravamen Movimientos Financieros.* Adiciónese el artículo 872 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos y párrafos:

"La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al tres por mil (3 x 1.000) en los años 2014 y 2015.
- Al uno por mil (1 x 1.000) en los años 2016 y 2017.
- Al cero por mil (0 x 1.000) en los años 2018 y siguientes.

Parágrafo. A partir del 1° de enero de 2018, deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

Parágrafo Transitorio. El veinticinco por ciento (25%) de los dineros recaudados por el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) durante las vigencias fiscales 2012 y 2013 se dedicarán exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender los damnificados por la ola invernal del 2010 y 2011.

**Parágrafo Transitorio. Durante las vigencias fiscales 2014 y 2015, destínese la tercera parte (1/3) de lo recaudado por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y que se destinará exclusivamente al Fondo Nacional Agropecuario, que se creará para la administración de estos recursos, y que será destinado para apoyar al Sector Agropecuario".**

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación.

*Obed Zubizar Henao*  
*Consuelo González de Perdomo*  
 CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO  
 Representante a la Cámara por el departamento del Huila

*Libardo Antonio Taborda Castro*  
 LIBARDO ANTONIO TABORDA CASTRO  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Quindío

*Juan Felipe Lemos*  
 JUAN FELIPE LEMOS  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia

*Carlos Eduardo Chaves Ciro*  
 CARLOS EDUARDO CHAVES CIRO  
 Senador de la República

*Roberto Villalba*  
 ROBERTO VILLALBA  
 Senador de la República

*Fabián Ríos*  
 FABIAN RIOS  
 Senador de la República

*Miguel Naranjo*  
 MIGUEL NARANJO

*Jorge Sebastián*  
*Silvio Sánchez V.*  
*Carlos Amaya*  
*Roberto B. H. 21.*  
*R. Helier*  
*Carlos Domik*  
*H. O. H. 21.*  
*José María*  
*JORDANA OMELO*  
*Alfredo Molini*  
*Edgardo José Castellano*  
*Carlos Amaya*  
*José María*  
*Olando Velandía S.*  
*Sumari Elmeo A.*  
*Jorge Volodousoff*  
*Rosmary Torres Pab.*  
*Al. Luis Amador*  
*Ortiz Hda.*  
*Haroldo Harguez*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**ANTECEDENTES:**

Esta proposición tiene su génesis en la Ley 1430 de 2010, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, pues cuando se tramitaba en el seno de la Comisión IV de la Cámara de Representantes lo que para entonces era solo un proyecto de ley, el país afrontaba los flagelos de la ola invernal de los años 2010 y que se prolongó hasta el año 2011.

Propusimos entonces ante la Comisión IV Constitucional Permanente, un artículo en que pretendíamos que no se eliminara o bajara el gravamen a los movimientos financieros GMF, llamado 4 x 1000, en los años 2012 y 2013, y que esos dineros se destinaran al Fondo de Calamidades.

Contamos en ese momento con la firma de la totalidad de los miembros de la Comisión IV Constitucional Permanente, y logramos que el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público Juan Carlos Echeverry, avalara en nombre del Gobierno la propuesta.

Hoy vigente la Ley 1430 de 2010, en el artículo 3° se dispuso:

"Artículo 3°. *Eliminación Gravamen Movimientos Financieros.* Adiciónese el artículo 872 del Estatuto Tributario con los siguientes incisos y párrafos:

"La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al dos por mil (2 x 1.000) en los años 2014 y 2015
- Al uno por mil (1 x 1.000) en los años 2016 y 2017
- Al cero por mil (0 x 1.000) en los años 2018 y siguientes.

Parágrafo. A partir del 1° de enero de 2018, deróganse las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

**Parágrafo Transitorio. El veinticinco por ciento (25%) de los dineros recaudados por el Gravamen a los**

Movimientos Financieros (GMF) durante las vigencias fiscales 2012 y 2013 se dedicarán exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender los damnificados por la ola invernal del 2010 y 2011". (Las subrayas son nuestras para resaltar).

Ante la crisis del sector agropecuario y especialmente del cafetero, la peor en cerca de 40 años, hace rato dejó de ser un tema coyuntural y, únicamente, de baja producción o de revaluación. En consecuencia, ante la ausencia de una política pública que genere competitividad y productividad para el agro, la Representante a la Cámara Consuelo Gonzales de Perdomo formuló la presente iniciativa como proposición ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en diversos escenarios y debates desde que se encontraba en trámite la pasada Reforma Tributaria, hoy Ley 1607 de 2012.

Aunque la crisis del sector agropecuario viene de años anteriores, las condiciones macroeconómicas actuales y la falta de competitividad en el sector se han agudizado, llevando a diferentes sectores de la producción agrícola como los cafeteros, paperos, cacaoteros, algodóneros, entre otros; a realizar manifestaciones y paros a nivel nacional.

El Gobierno del Presidente Santos ha tenido que sortear la ola invernal de 2010-2011 que afectó más de 1'229.702 hectáreas de suelos productivos en todo el territorio nacional, esto sumado a los problemas estructurales del sector agropecuario que han agravado la situación socioeconómica de todos los campesinos de nuestro país.

Los males que hoy atacan el sector agropecuario son estructurales y sus soluciones van más allá de tratar de llegar a cosechas de por encima del promedio histórico o de subsidios del Gobierno. La baja productividad por hectárea, la falta de innovación, falta de empresarismo, además de las consecuencias de problemas externos como la revaluación del peso frente al dólar.

Eduardo Sarmiento, director de Centro de Investigaciones Económicas de la Escuela de Ingeniería Julio Garavito, agrega que a la crisis se le ha puesto como protagonista la revaluación que, si bien juega un papel central por ser un sector transable de la economía, no constituye el problema de fondo. Para el directivo la razón es que la productividad ha evolucionado lentamente con relación a los costos.

"Todo lo que se ha hecho de renovación no ha dado lugar a aumentos importantes de productividad, mientras los costos de producción sí se han mantenido elevados, de manera que hoy en día producir café en Colombia es tres veces más caro que en Vietnam" señaló Sarmiento.<sup>1</sup>

La baja productividad por hectárea, que es "citado como el mayor problema de la caficultura. Mientras en el país la productividad promedio oscila entre 6 y 9 cargas por hectárea, en Brasil es de 25 y en Costa Rica 14. Esto hace costosa la actividad y poco rentable. Es para muchos el comienzo de los males, porque se empieza a depender de subsidios del Gobierno. El gremio ha trabajado en aumentar las áreas resistentes a roya y los árboles sembrados por hectárea"<sup>2</sup>.

David Andrés Tache Chaparro, investigador del Grupo Innova Neg de la Universidad Santo Tomás,

aseguró a un Análisis de un Radio: "Estamos perdiendo mercado con Ecuador, Perú, México, Indonesia y Etiopía, que están produciendo calidades más o menos semejantes a las colombianas, pero a precios menores. No hemos podido cumplirle al mercado internacional con las cuotas a las que los teníamos acostumbrados. En la actualidad, somos el cuarto país productor, éramos el segundo. Y el mercado mundial tiene 104 millones de cargas. Se ha planteado que una de las causas de la disminución de su producción es el cambio climático.

Por lo anterior, Tache aclaró: "los precios han estado fluctuando; en el caso de Colombia le cayó la roya, le tocó la revaluación, el fenómeno de La Niña y la renovación de cafetales, al mismo tiempo".

Sin embargo, agregó: "La crisis del sector no es nueva; viene desde hace más de diez años. Pero solo se habla del fenómeno de La Niña y la renovación de cafetales".

Por otro lado, explicó, el sector cafetero involucra a más de 2 millones de personas y 563 mil familias. Además, emplea al 30% de la población campesina, es decir, 3,7 veces más que el total de empleados por el cultivo de las flores, banano, azúcar y palma juntos.<sup>3</sup>

"La verdad es que los tiempos han cambiado para esta industria. El grano cada vez pesa menos en la economía colombiana: hoy solo representa medio punto del PIB. A finales de los años setenta, este cultivo participaba con el 25 por ciento de toda la producción agropecuaria y hoy lo hace con el 7 por ciento.

Lo más preocupante es que la producción se vino abajo. A comienzos de los noventa, la cosecha alcanzó un techo histórico de 16 millones de sacos, pero se redujo a 12 millones en 2007 y hoy no supera los 8 millones. En las décadas de los setenta y de los ochenta, el café llegó a representar más del 50 por ciento de las exportaciones del país. Actualmente solo corresponde al 5 por ciento.

La pérdida de protagonismo en el escenario internacional cafetero también es notoria. Entre 1989 (cuando se rompió el Pacto Internacional del Café) y 2011, Colombia perdió siete puntos porcentuales de su tajada en la producción mundial, mientras que Brasil la aumentó en 13 puntos. Han surgido nuevos jugadores, como Vietnam e Indonesia, que ya desplazaron a Colombia del segundo lugar que ocupó por muchos años. Hoy ocupa la cuarta posición y Perú le pisa los talones.

Ante este crudo panorama, hay que reconocer que los problemas que hoy enfrenta la caficultura colombiana no son solo de carácter coyuntural. Es decir, no se deben únicamente a la revaluación del peso –que sin duda es un tema grave–, sino que tienen un componente estructural muy grande.

Un estudio de un grupo de economistas –entre ellos los codirectores del Banco de la República César Vallejo y Carlos Gustavo Cano– señala que la pérdida de la importancia económica de la caficultura en Colombia, tanto en el contexto nacional como en el internacional,

<sup>1</sup> Periódico *El País*, <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/estos-son-cinco-males-vive-sector-cafetero-colombia>,

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

<sup>3</sup> Periódico de la Agencia de Noticias de la Universidad Nacional de Colombia. <http://bit.ly/NNnboX>



se explica, principalmente, por la caída de la productividad; la lentitud de los procesos para adoptar nuevas tecnologías y variedades resistentes a las plagas, en especial la roya, y la baja fertilización, entre otros factores”<sup>4</sup>.

“La principal causa de la crisis que se vive hoy es causada por la revaluación del dólar, pero no solo eso ha generado caos; también, los cambios climáticos que han disminuido la producción en un 20%, haciendo que aumenten las pérdidas, que avecinan una crisis social.

Con el Proyecto de ley 304 de 2013 Cámara 252 de 2013 Senado, *por la cual se realizan modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2013*, se logró con el apoyo contundente de las Comisiones Económicas del Congreso de la República que se destinaran más de \$900 mil millones de pesos para el sector cafetero en el programa PIC (Protección de Ingreso Cafetero) administrado a través de la institucionalidad cafetera.

Dicho subsidio opera como un precio de sustentación ante las variaciones internacionales en el precio del café determinado por la producción mundial y por la tasa de cambio. Sin embargo, el PIC solamente aplica para el año 2013, es decir, que en adelante el sector cafetero estará nuevamente vulnerable ante los factores externos que determinan el precio en el mercado internacional.

Para Mario Gómez Estrada, representante de Caldas ante el Comité Nacional de Cafeteros, estos desencadenantes se salen de las manos de la Federación Nacional de Cafeteros. “A quienes protestan y se han ido en contra de la institución, hay que respetarles sus puntos de vista, porque el café ya es un negocio poco rentable, pero es que no es culpa de la federación; la federación está haciendo lo posible” agregó.

#### **La bonanza, un recuerdo**

“Hace 30 años el café era el principal producto colombiano; departamentos como Quindío, Risaralda, Caldas y Antioquia fueron los responsables de entrar millones de dólares que apalancaron el progreso del país.

Las familias cafeteras podían darles estudios de nivel superior a sus hijos que a falta de uno eran entre 10 y 15. Generaban el 50% de los empleos rurales y contribuían a dinamizar la economía colombiana.

Alberto Ramírez, un caficultor de Belén de Umbria, recordó cómo con su primera cosecha de café en 1960 con 10 hijos, pudo sacar de las ganancias el dinero suficiente para comprar otra finca y seguir sembrando el grano, comprar una casa en el pueblo y darles educación profesional a todos sus hijos.

“Producíamos poco, pero era muy bien vendido, mientras que hoy tenemos poca producción, y precios bajos” agregó.

La bonanza cafetera contribuyó a la electrificación de varias zonas del país y la construcción de carreteras. “Hace 15 años se empezó a ver con más frecuencia la tecnificación del café con la construcción de beneficiaderos, silos y transformadores, lo que incrementó los costos de producción”, dijo Ramírez.”<sup>5</sup>.

Además del subsidio PIC entregado a los cafeteros a través de la Ley 1640 de 2013, el Congreso de la República en la Ley 1607 de 2012 estableció un tratamiento preferencial para el sector agropecuario excluyendo de impuestos todas las semillas para cultivar, abonos de origen animal o vegetal, minerales o químicos; animales vivos; sistemas de riego, aspersores, maquinarias y tractores para uso agropecuario; herbicidas, insecticidas, entre otros; así como todos los insumos y materias primas para la producción de fertilizantes.

Así mismo, se disminuyó el impuesto IVA del orden del 16% dejándolo en 5% para todos los equipos e insumos utilizados por el sector avícola, máquinas de ordeño, entre otros insumos importados. Lo anterior, representa un ahorro de más del 11% en costos de producción que les entregan competitividad a los campesinos y empresarios del campo.

Es evidente, entonces, que el Congreso de la República le ha entregado herramientas y posibilidades al sector agropecuario para ser más competitivo en costos de producción; sin embargo, la infraestructura vial sigue siendo un reto inminente y la tasa de cambio una variable difícil de cubrir y anticipar ante las fluctuaciones y el comportamiento de la economía mundial.

Sumado a lo anterior, el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2014, que se encuentra en estudio por las Comisiones Económicas del Congreso de la República, le está recortando recursos del orden de \$600 mil millones de pesos al sector agropecuario en cabeza del Ministerio de Agricultura. Lo anterior es una señal de alarma para que el Congreso considere nuevamente implementar una modificación al GMF que permita financiar en el corto plazo las políticas de competitividad y productividad que necesita el sector.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) o 4 x 1.000 se desmontó gradualmente en la Ley 1430 de 2010 aprobada por este Congreso. La propuesta realizada en materia tributaria y que se pretende materializar en el presente proyecto de ley es reducir la gradualidad del desmonte del GMF, para que disminuya en 25% para el año 2014 y 2015; diferente a como se encuentra estipulado en la Ley 1430 de 2010 con una disminución del 50% durante los años 2014 y 2015. De esta manera, en las vigencias 2014 y 2015 el desmonte no sería del 4 x 1.000 al 2 x 1.000, sino del 4 x 1.000 al 3 x 1.000 en 2014 y 2015.

En este sentido, los recursos adicionales percibidos por este tributo se destinarían específicamente para apoyar el sector agropecuario de nuestro país, el cual como se ha expuesto en esta exposición de motivos se encuentra experimentando una serie de efectos nocivos y choques negativos provenientes de la falta de competitividad en la productividad resultado de condiciones macroeconómicas desfavorables, la entrada en vigencia de diferentes tratados de libre comercio, así como el rezago en infraestructura de transporte que tiene el país.

En la vigencia fiscal 2013, el Gobierno Nacional recaudó a través del GMF aproximadamente \$5,67 billones, correspondiente al 0,8% del Producto Interno Bruto. El 1 x 1.000 equivalente al 25% del GMF con la tarifa actual, corresponde a una suma de \$1,4 billones que para el período 2013 están fortaleciendo el Fondo Adaptación que atiende la pasada ola invernal. Sin

<sup>4</sup> <http://www.semana.com/economia/articulo/trago-amar-go-cafeteros/335136-3>.

<sup>5</sup> <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/167224-el-2012-un-ano-critico-para-el-sector-cafetero>.

embargo, dichos recursos para atender la emergencia invernal son temporales y en la vigencia 2014 desaparecerán.

Puntualmente, el 25% del GMF con la tarifa vigente actualmente corresponde a recursos del orden de \$1,4 billones, los cuales serían adicionales a los recursos corrientes que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transfiere al sector de agricultura para el año 2014 vía Presupuesto General de la Nación y con los cuales se pretende crear un Fondo Nacional Agropecuario que permita a los agricultores pequeños y medianos ser productivos y competitivos.

Atentamente,

**Consuelo González de Perdomo**  
 Representante a la Cámara por el departamento del Huila

**LIBARDO ANTONIO TABORDA CASTRO**  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Quindío

**JUAN FELIPE LEMOS**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia

**YOLANDA DUQUE**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Quindío

**ADRIANA FRANCO**  
 Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas

**Carlos Bonilla**

**Diego Narango**

**Alfredo Molina**

**Gerardo Velandio S**  
**German Blanco A**

Proyecto Carlos Eduard Cevallos Rodríguez y José Trujillo Mainetti

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El 28 de agosto del año 2013 ha sido presentando en este despacho el Proyecto de ley número 078 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Consuelo González, honorable Representante Libardo Taborda, Juan Felipe Lemos y otros.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Matilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2013  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la modificación de las transferencias del sector eléctrico, buscando la adecuada intervención de parques nacionales.

Artículo 2°. El artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 45. Transferencia del Sector Eléctrico.** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios transferirán el 7% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto. Ver el artículo 11, Decreto Nacional número 141 de 2011.

2. El 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia que será destinado a la protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el saneamiento predial.

3. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentra el embalse.

Cuando los municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a y b del numeral tercero del presente artículo.

Estos recursos solo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

4. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta;

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos solo podrán ser utilizados por el municipio en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Parágrafo 1°. De los recursos de que habla este artículo solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

Parágrafo 2°. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acue-

ductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

Parágrafo 3°. En la transferencia a que hace relación este artículo, está comprendido el pago, por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Del honorable Congresista,

*José Ignacio Mesa Betancur,*  
Partido Cambio Radical  
Representante a la Cámara  
departamento de Antioquia,  
Autor.

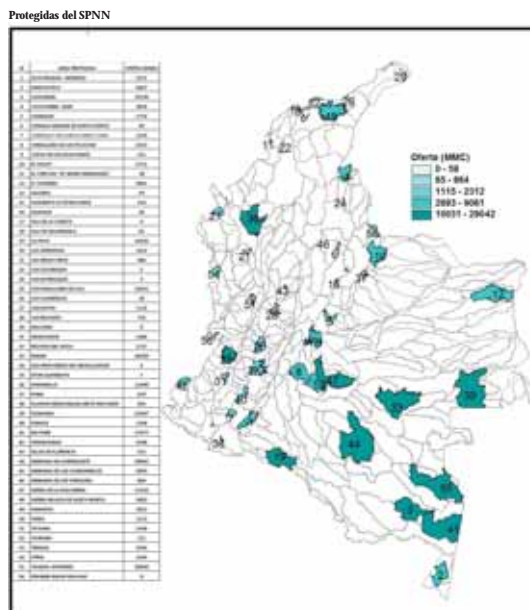
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La normativa constitucional y el desarrollo de los derechos de tercera generación, dentro del cual se encuentra el disfrute del medio ambiente sano, se ha realizado la estructuración del sector ambiente como una medida eficaz para la administración de los recursos naturales, lo cual se concretó con la expedición de la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente.

Dentro del Plan Nacional del Gobierno 2010-2014, se expide la Ley 1444 de 2011, que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y con base en él se expide el Decreto-ley 3572 de 2011, con el cual se crea la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, la cual se encarga de la administración y manejo de los parques nacionales.

El citado decreto autoriza a Parques Nacionales Naturales de Colombia para realizar los cobros que por cualquier concepto estén establecidos en la Constitución y la ley, a efectos de lograr la sostenibilidad de las áreas del sistema. En este ejercicio se presenta como uno de los medios para obtener recursos, las transferencias establecidas a cargo del sector eléctrico con destino a la conservación de las cuencas hidrográficas que las abastecen.

En la ilustración se expresa la oferta hídrica suministrada por las áreas protegidas.



Fuente PNNC.

Las áreas protegidas que más contribuyen a la oferta hídrica del SPNN son:

1. El PNN Yaigoje Apaporis con el 9,2% de la oferta total correspondiente a un promedio de 24.080 mm<sup>3</sup> anuales;

2. El PNN Río Puré que aporta el 8.3% de la oferta total correspondiente a un promedio de 21.690 mm<sup>3</sup> anuales;

3. El PNN Serranía de Chiribiquete aportando el 4% de la oferta total correspondiente a 8.609 mm<sup>3</sup> de la oferta total.

Este análisis de la oferta permite señalar la importancia de las áreas protegidas de la territorial Amazonia en su contribución a la oferta hídrica del SPNN, aportando cerca de 164.703 mm, correspondiente al 63% de la oferta total, le siguen en aporte las áreas protegidas de la territorial Orinoquia con 37.287 mm<sup>3</sup> correspondiente al 14% de la oferta del sistema. El resto de territoriales contribuyen con menos de 20.000 mm<sup>3</sup>l.

Teniendo en cuenta que de la protección de los Parques Nacionales necesita recursos para su sostenibilidad, presentamos el estudio realizado que soporta la necesidad de transferir parte de los recursos de las generadoras del sector eléctrico, que se surten de las cuencas situadas en las áreas protegidas nacionales, para el cuidado y mantenimiento de las cuencas.

**PARTICIPACIÓN DEL 1% DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO:**

Destinar el 1% de las transferencias del sector hidroeléctrico a Parques Nacionales Naturales de Colombia, contribuirá al cumplimiento del Plan de Acción Institucional 2011-2019 de la entidad. El cual tiene dentro de su línea estratégica “3. Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que Conforman, que dentro del Subprograma (3.4.5. Fortalecer la capacidad de negociación y gestión de recursos de la Unidad en los ámbitos local, regional, nacional e internacional”, y dentro de las metas definidas en “3.4.5.1 Disminución del 30% de la brecha financiera (precios constantes 2010) de acuerdo con el plan financiero de fuentes”. Brecha financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) calculada a partir de los escenarios definidos, que en el escenario básico (a partir de las necesidades mínimas para cumplir con los objetivos de conservación in situ) contempla el monto anual de \$426.147 millones en precios corrientes de 2010, que según el estudio de “Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe” realizado por el Programa de Naciones Unidas y The Nature Conservancy.

Por lo anterior, la brecha financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) es de \$349.441 millones, ya que representa el 82% del Sinap. Según los cálculos de la tabla 1, la cifra del 1% por transferencias del sector eléctrico para Parques Nacionales Naturales disminuirá la brecha de la entidad en el 6,84% anual (precios de 2010).

**TABLA 1**  
**Transferencias del Sector Eléctrico y el 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia**

Año	Transferencias CAR (millones de \$)	Transferencias municipios (millones de \$)	Total (millones de \$)	1% para PNN
2010	\$74.118,84	\$69.363,90	\$143.482,74	\$23.913,79

<sup>1</sup> Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia.



Año	Transferencias CAR (millones de \$)	Transferencias municipios (millones de \$)	Total (millones de \$)	1% para PNN
2011	\$76.468,41	\$71.562,73	\$148.031,14	\$24.671,86
2012	\$79.320,68	\$74.232,02	\$153.552,70	\$25.592,12
2013	\$82.493,51	\$77.201,31	\$159.694,81	\$26.615,80
2014	\$85.793,25	\$80.289,36	\$166.082,60	\$27.680,43
2015	\$89.224,98	\$83.500,93	\$172.725,91	\$28.787,65

Fuente: Contraloría General de la República – publicó en mayo de 2005.

**CASO ACHINCAYÁ:**

Aun cuando los embalses y los asentamientos humanos no hacen parte de los usos establecidos por la normativa ambiental para los parques nacionales, es un hecho cierto que algunos de estos megaproyectos fueron concebidos antes de la declaratoria de algunos parques administrados por Parques Nacionales Naturales de Colombia, lo cual hace razonable tener como fuente de financiación los recursos provenientes de las transferencias hidroeléctricas; en esta situación se encuentran el Parque Nacional Natural “Los Farallones de Cali”, declarado, alinderado y reservado mediante la Resolución número 092 del 15 de julio de 1968, el cual fue entregado al Gobierno Central por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en 1994.



Foto archivo Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La cuenca del río Achincaya es un sistema de aguas superficiales, situada como ya se dijo en el Parque Nacional Natural los Farallones, el cual cuenta con un plan de manejo adoptado por la Resolución número 049 de 2007.



Foto PNNC.

La Central Hidroeléctrica del Alto Anchicaya se encuentra ubicada al suroeste de Colombia, en el departamento del Valle del Cauca, dentro del Parque Nacional Natural Farallones de Cali.



Foto EPSA.

La central aprovecha el agua aportada por una cuenta con un área aproximada de 385 km<sup>2</sup>, la cual drena sus aguas por el río Anchicayá. El caudal promedio de afluencias al proyecto es de 44.73 m<sup>3</sup>/seg. Proviene del río Anchincayá, de uno de sus afluentes que es el río Verde y de la quebrada Murrupal cuyo caudal se incorpora directamente al túnel de carga. La central aprovecha un salto de 448 metros de caída producto de una diferencia de altura entre el embalse que se encuentra a 648 msnm y la casa de máquinas que se encuentran a 200 msnm.

Para la central ha sido de gran beneficio el hecho de contar con una cuenca protegida por la figura legal de Parque Natural, figura que ha garantizado la conservación ambiental del territorio, de su vegetación y por consiguiente de sus fuentes hídricas.

En Colombia existen 31 instalaciones hidroeléctricas, el 32.2% se encuentran alojadas en el Departamento de Antioquia, el 22,5% en Cundinamarca, y el resto se distribuye entre Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Huila, Nariño y Valle.

Hidroeléctricas	Ubicación
GUADALUPE III	Gómez Plata - Antioquia
GUADALUPE IV	Alejandro - Antioquia
Guatapé	Guatapé - Antioquia
La Tasajera	Bello - Antioquia
Playas	San Carlos - Antioquia
Porce II	Antioquia
Riogrande I	Don Matías - Antioquia
Troneras	Carolina - Antioquia
Jaguas	San Rafael - Antioquia
San Carlos	San Carlos - Antioquia
Chivor	Santa María - Boyacá
Miel I	Norcasia - Caldas
Esmeralda	Chinchiná - Caldas
San Francisco	Chinchiná - Caldas
Salvajina	Silvia - Cauca
Florida	Popayán - Cauca
Urrá	Tierralta - Córdoba
Canoas	Soacha - Cundinamarca
Colegio	La Mesa - Cundinamarca
La Guaca	La Mesa - Cundinamarca
Guavio	Ubaté - Cundinamarca
Laguneta	San Antonio - Cundinamarca
Paraíso	La Mesa - Cundinamarca
Salto	San Antonio - Cundinamarca
Betania	Yaguará - Huila
Río Mayo	San Pablo - Nariño
Prado	Prado - Tolima
Prado IV	Prado - Tolima
Alto Anchicayá	Buenaventura - Valle
Calima	Calima (Darién) - Valle
Bajo Anchicayá	Buenaventura - Valle

En área de influencia de PNN, se encuentran cuatro (4) hidroeléctricas:

- Betania – PNN Nevado del Huila, aproximadamente el 16% del agua necesaria para la producción de energía.

- Urrá – PNN Paramillo.
- Alto Achincayá – PNN Farallones.
- Bajo Achincayá – PNN Farallones.

Las transferencias del sector eléctrico a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que se encuentran en la zona de influencia de las cuatro (4) hidroeléctricas son las siguientes:

Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC).

La CAM recibe **3.559 millones** de pesos en el año 2013.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).

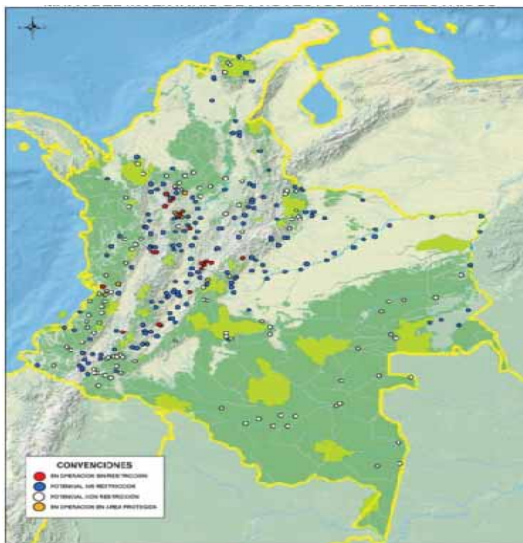
La CVC recibió ingresos en el año 2012 por dos hidroeléctricas: Bajo Achincayá suministró 3.000,9 millones de pesos y Alto Achincayá 693,2 millones de pesos. Estos valores fueron obtenidos al proyectar las transferencias del año 2006 (Bajo Achincayá \$2.312,2 millones de pesos y Alto Achincayá 534,1 millones de pesos) con la inflación anual.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Sinú (CVS)

En el año 2012 la CVS recibió como recursos de transferencias 2.105,6 millones de pesos.

Es de considerar que los recursos por transferencias del sector eléctrico deberían ser destinados a la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Lo anterior debido a que las cuencas abastecedoras de las hidroeléctricas se encuentran en el interior de cada parque, lo que ocasiona que el agua usada como insumo para la producción de energía proviene de los mismos.

El Ministerio de Minas y Energía presenta el siguiente mapa el cual refleja las hidroeléctricas sobre las cuales tiene influencia Parques Nacionales Naturales de Colombia:



Tomado de PLAN EXPANSIÓN 2011-2025.

### CONTENIDO DEL PROYECTO

Proyecto de iniciativa congressional que en esencia está integrado por los siguientes componentes:

– Objeto de la norma. El artículo 1° determina la modificación de las transferencias del sector eléctrico, buscando con esos rubros la conservación y administración de los parques nacionales.

En el artículo 2°, se adiciona al artículo 45 de la Ley 99 de 1993 los siguientes conceptos, que pretenden modernizar dicha norma y subsanar las finanzas de los Parques Nacionales de Colombia.

- En este artículo se adiciona un 1% para transferencias, pasando de un 6 a un 7%.

- En el numeral número 1 adiciona en la parte final el siguiente texto: “*Ver el artículo 11, Decreto Nacional número 141 de 2011*”.

- Adiciona un numeral donde se destina el incremento porcentual así: *El 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia que será destinado a la protección de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el saneamiento predial.*

Por último encontramos el artículo 3° que refiere a la vigencia de la presente ley.

### JUSTIFICACIÓN GENERAL

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), que representa aproximadamente el 13% del territorio nacional, está conformado por las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), las áreas protegidas regionales en jurisdicción de las corporaciones autónomas regionales, las reservas naturales de la sociedad civil y las reservas forestales protectoras naturales. Estas áreas son de gran importancia para el suministro de bienes y servicios ecosistémicos, por ejemplo el SPNN abastece de agua de manera directa e indirecta a la población colombiana en 31% y 50% respectivamente, favoreciendo aproximadamente a 20 millones de personas<sup>2</sup>, cuando se consideran los municipios localizados en el área de influencia de los Parques Nacionales. Sus áreas protegidas incluyen cuatro de las seis estrellas hidrográficas más importantes del país y más del 62% de los nacimientos de los acuíferos nacionales. Así mismo, el sistema suministra el 20% de los recursos hídricos que abastecen de energía eléctrica al país.

Adicionalmente, el SPNN favorece la conservación de las coberturas vegetales naturales, lo que conlleva a la regulación hídrica y disminución de sedimentos, estimándose en el 2003 un beneficio económico por incremento en caudales para la zona de influencia del sistema de 1.072 billones de pesos de 2012, y por la disminución de la sedimentación debido a una adecuada conservación de los cuerpos de agua de 3,4 billones de pesos<sup>3</sup> de 2012.

Del área total de los distritos de riego de mediana y gran escala del país, al menos 176.745 ha se proveen de fuentes hídricas provenientes del Sistema. Este sistema contiene 28 de los 41 distritos biogeográficos del país y dos (2) de las más importantes zonas de biodiversidad mundial (Chocó Biogeográfico y la Amazonia colombiana), con un alto potencial para la bioprospección. Además, las áreas protegidas y sus sistemas contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático (Ibáñez et ál, 2003).

<sup>2</sup> Ibáñez, A; García, M. Estimación del Valor de los Beneficios Económicos provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. FEDESARROLLO, Bogotá 2003.

<sup>3</sup> Las cifras presentadas en los párrafos anteriores constituyen un límite inferior a los beneficios económicos del aporte del sistema a la conservación del recurso hídrico

Sin embargo, el sistema se encuentra sujeto a diferentes presiones que conllevan al deterioro de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos asociados; al no cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y de garantizar la oferta de los bienes y servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico del país. Entre las presiones está la deforestación que en los parques nacionales naturales es aproximadamente 18.600 ha al año<sup>4</sup>.

Para cumplir con la misión de administración y manejo de las áreas protegidas y de coordinación del Sinap, se requiere el fortalecimiento institucional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que constituye aproximadamente el 85% del total del Sinap, a través del incremento de los recursos económicos, para la implementación de las acciones básicas requeridas. El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) está conformado por 56 áreas protegidas, con una extensión de 12.602.321 ha y para su manejo y administración se cuenta con 584 funcionarios, lo que representa una densidad de 21.569 ha/funcionario, que indica un importante rezago frente al resto del mundo al contrastar la densidad de Colombia frente al promedio internacional, el cual es de 6.250 ha/funcionario.

Además, el presupuesto de Parques Nacionales Naturales de Colombia para el 2012 es el 3% del sector ambiente y desarrollo sostenible, para el manejo y administración del 13% aproximadamente del territorio nacional y la coordinación del Sinap. Los aportes de la nación en este año representan el 73% de los ingresos de Parques y el restante corresponde a recursos propios, los cuales son producto de los ingresos percibidos por las actividades relacionadas con la prestación de servicios ecoturísticos, entre otros.

Ahora bien, se debe considerar que los ingresos asignados y autogenerados de Parques Nacionales Naturales de Colombia son marginales ante su nueva función como coordinador del Sinap (con una brecha financiera que hoy alcanza los \$150 mil millones anuales<sup>5</sup>). En el 2011 el Gobierno Nacional le asignó \$34 mil millones, los cuales no se equiparan, por ejemplo, con lo asignado a una institución como el Instituto de Recreación y Deporte (IDRD) de Bogotá de \$57 mil millones para inversión el año pasado. De otro lado la situación de los recursos propios tampoco es la mejor. Por ejemplo, pese a que los Parques son importantes generadores de agua, estos solo han recibido \$480 millones en promedio anual frente a los \$15 mil millones promedio anual en el período 2004-2008 que recibieron las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por concepto de tasas por uso de agua.

Por todas las consideraciones aquí expuestas y la ineludible e inaplazable necesidad e importancia de legislar en esta materia, someto a consideración, para discusión y aprobación, la presente iniciativa.

Del honorable Congresista,

*Jose Ignacio Mesa Betancur,*

Partido Cambio Radical Representante a la Cámara departamento de Antioquia,

Autor.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El 29 de agosto del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 080 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los incisos 1° y 4° del artículo 83 de la Ley 599 de 2000 quedarán así:

“La acción Penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a tres (3) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo”.

“En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en tres (3) años”.

Artículo 2°. El artículo 86 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 890 de 2004, quedará así:

“**Artículo 86. Interrupción y suspensión de la prescripción de la acción.** La prescripción de la acción penal se interrumpe con la imputación, la contumacia, la indagatoria o la declaratoria de persona ausente.

Producida la interrupción de la prescripción, esta comenzará a correr de nuevo por un tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 83. En este evento no podrá ser inferior a tres (3) años ni superior a diez (10)”.

Artículo 3°. Los incisos 1° y 2° del artículo 89 de la Ley 599 de 2000 quedarán así:

“La pena privativa de la libertad, salvo lo previsto en tratados internacionales debidamente incorporados al ordenamiento jurídico, prescribe en el término fijado para ella en la sentencia o en el que falte por ejecutar, pero en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) años.

“La pena no privativa de la libertad prescribe en tres (3) años”.

Artículo 4°. El inciso 2° del artículo 91 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

“Producida la interrupción, el término comenzará a correr de nuevo por un lapso de tres (3) años”.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Autores,

*Pedro Pablo Pérez Puerta,* honorable Representante departamento del Vichada; *Hugo Velásquez Jaramillo,* honorable Representante departamento del Meta.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia, para el ordenamiento jurídico y, en particular, el ordenamiento penal y procedimental penal, presenta en la actualidad particularidades bien importantes que deben concitar la atención del órgano legislativo. Esas particularidades no propias en un

<sup>4</sup> Parques Nacionales Naturales. Análisis multitemporal, utilizando metodología coberturas corind land cover.

<sup>5</sup> Corresponde a la brecha financiera del Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales Naturales de Colombia.



sistema democrático lo constituyen la vigencia de dos normas constitucionales –la Constitución Política de 1991 y la Constitución Política, reformada por el Acto Legislativo número 3 de 2002–, que rigen a su vez dos Códigos de Procedimiento Penal, Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004, una y otra con soporte en un mismo Código Penal, Ley 599 de 2000. Dicha circunstancia ha producido algunos desequilibrios en instituciones de aplicación general para los dos sistemas. Nos referimos en este caso a la prescripción de la acción penal y en concreto al fenómeno de la interrupción de la prescripción de la acción penal, situación que deriva, como es de esperarse, en la mengua de garantías de las personas que de una u otra manera se ven involucradas en el proceso penal, con acento en la violación de derechos tanto legales o supra legales de todo orden, como lo son los de la dignidad humana, igualdad, favorabilidad y debido proceso, ora en la aplicación de la ley, ora en su interpretación por parte de las autoridades judiciales.

Al paso de lo anterior, se encuentra que de una interpretación sistemática a esas normas, allí también residencia un desequilibrio en lo relativo a la prescripción e interrupción de la sanción penal por las mismas causas que originan el quebrantamiento de la prescripción y la interrupción de la acción.

El Congreso de la República de Colombia, como máximo organismo legislativo y a quien se le otorga como función principal el de hacer las leyes, artículo 114 Superior, así como el de interpretarlas, reformarlas y derogarlas, artículo 150, inciso 1°, numeral 1, debe preocuparse porque el estado actual de las cosas no permanezca en el tiempo y así, por esa vía, satisfacer el anhelo comunitario de hacer prevalecer un ordenamiento jurídico equitativo en una sociedad democrática como la colombiana.

#### PROPÓSITO DEL PROYECTO

Cumplir, por parte del Congreso de la República, su máxima función de hacedor de la ley, así como la de intérprete de la misma.

Corregir las falencias legislativas en que ha incurrido el Congreso de la República en el tema de prescripción e interrupción de la acción y sanción penal.

Ajustar un principio general de derecho, contenido en el Código Penal colombiano, Ley 599 de 2000, la prescripción, a los postulados procedimentales en que se aplica, Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004.

Procurar que hacia futuro y, por vía de interpretación jurisprudencial, se incurra en desaciertos jurídicos por parte de las autoridades judiciales que menoscaban garantías de los ciudadanos dentro del proceso penal y en concreto el derecho al debido proceso.

Incorporar efectivamente en nuestro ordenamiento jurídico penal y procedimental penal, en el tema de la prescripción, contenidos de normas de carácter internacional vigentes en Colombia, de conformidad a lo establecido en el artículo 9°, inciso 1° y 93 de la Constitución Política, en especial, lo relativo a principios fundamentales de igualdad y favorabilidad.

#### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La problemática actual está claramente definida – como se explicará en los párrafos subsiguientes–, así: (i) la problemática normativa y (ii) la interpretativa. La solución, en consecuencia, es única: la corrección de la ley en su parte pertinente.

Veamos:

**El Decreto-ley número 100 de 1980**, Código Penal anterior, al abordar el tema de la prescripción lo hacía en sus artículos 80, en su carácter general y en tratándose de interrupción del término prescriptivo de la acción, lo contemplaba en su artículo 84. En lo relativo a la pena lo establecía en el artículo 87.

**“Artículo 80. Término de prescripción de la acción penal.** La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley si fuere privativa de la libertad pero, en ningún caso, será inferior a cinco años ni excederá de veinte. Para este efecto se tendrán en cuenta las circunstancias de atenuación y agravación concurrentes.

En los delitos que tengan señalada otra clase de pena, la acción prescribirá en cinco años”.

**“Artículo 84. Interrupción del término prescriptivo de la acción.** La prescripción de la acción penal se interrumpe por el auto de proceder, o su equivalente, debidamente ejecutoriado.

Interrumpida la prescripción, principiará a correr de nuevo por tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 80. En este caso el término no podrá ser inferior a cinco (5) años”.

**“Artículo 87. Término de prescripción de la pena.** La pena privativa de la libertad prescribe en el término fijado para ella en la sentencia, pero en ningún caso podrá ser inferior a cinco (5) años. En este último lapso prescribe la pena no privativa de la libertad”.

**La Ley 599 de 2000**, Código Penal vigente, al establecer lo referente a la prescripción, en su aspecto general lo hace en el artículo 83 y, en el artículo 86, aborda lo atinente a la interrupción de la acción penal. La prescripción de la sanción penal lo hace en los artículos 89 y 91.

**“Artículo 83. Término de prescripción de la acción penal.** La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

(...)

En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.

**“Artículo 86. Interrupción y suspensión del término prescriptivo de la acción.** La prescripción de la acción penal se interrumpe con la resolución acusatoria o su equivalente debidamente ejecutoriada.

Producida la interrupción del término prescriptivo, este comenzará a correr de nuevo por un tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 83. En este evento el término no podrá ser inferior a cinco (5) años ni superior a diez (10)”.

**“Artículo 89. Término de prescripción de la sanción penal.** La pena privativa de la libertad, salvo lo previsto en tratados internacionales debidamente incorporados al ordenamiento jurídico, prescribe en el término fijado para ella en la sentencia o en el que falte por ejecutar, pero en ningún caso podrá ser inferior a cinco (5) años.

La pena no privativa de la libertad prescribe en cinco (5) años”.

“**Artículo 91. Interrupción del término prescriptivo de la multa. (...).**

“Producida la interrupción el término comenzará a correr de nuevo por un lapso de cinco (5) años”.

Como podemos observar, tanto en la ley anterior, Decreto-ley número 100 y la Ley 599 de 2000, el principio se condensaba en una situación similar y la interpretación que se realizaba de la normativa era pacífica.

**Pero ¿dónde surge entonces el problema normativo?**

Surge de la modificación que hizo el Congreso de la República a través de la Ley 890 de julio 7 de 2004<sup>1</sup>, y más concretamente cuando en su artículo 6°, prescribió:

“**Artículo 6°.** El inciso 1° del artículo 86 del Código Penal quedará así:

La prescripción de la acción penal se interrumpe con la formulación de la imputación”.

**Problema uno. Omisión legislativa**

Por cuanto el Congreso de la República sacó de la vida jurídica el inciso 1° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, es decir, un principio general aplicable para dos sistemas, Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, sin incluir en la nueva normativa elementos que les son propios a ellos: la contumacia, la indagatoria y la declaratoria de persona ausente.

En estricto sentido lo que se hizo fue copiar el inciso 1° del artículo 292 de la Ley 906 de 2004 y trasladarlo a través de la Ley 890, artículo 6°, al artículo 86, inciso 1° de la Ley 599 de 2000. Hubo una mutación entre el artículo 86 de la Ley 599 de 2000 y el artículo 292 de la Ley 906 de 2004.

Es decir, dejó solo como elemento de interrupción de la acción penal la imputación que es un concepto de Ley 906 de 2004, artículo 286, sin que lo hiciera respecto del contumaz, artículo 291. Estos términos no los contempla la Ley 600 de 2000, lo que ha dado a diversas interpretaciones jurisprudenciales como se expone en el acápite de la problemática interpretativa.

En ese sentido, se propone entrar a corregir la omisión legislativa contenida en el artículo 86, inciso 1° de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 890 de 2004, agregando como figuras propias de la interrupción y suspensión de la prescripción de la acción penal, de un lado, al contumaz, artículo 291 Ley 906 de 2004, esto en sede de Ley 906, lo que entonces quedaría que tanto la imputación, artículo 286, como el contumaz son en adelante las instancias procesales propias para que se produzca el fenómeno de la interrupción y suspensión de la prescripción de la acción en sede de Ley 906 de 2004. Se agrega al contumaz porque esta figura, infortunadamente, no se condensó en el inciso 1° del artículo 292 de la Ley 906 de 2004 ni en el inciso 1° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 890 de 2004. Se omitió por parte del legislativo, siendo la contumacia una forma de vincular al proceso penal a una persona en ausencia, como lo es la imputación cuando la persona está privada de la libertad o comparece voluntariamente al proceso.

<sup>1</sup> La Ley 890 del 7 de julio de 2004 fue publicada en el *Diario Oficial* número 45602, Poder Público, Rama Legislativa, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.

Comoquiera que la indagatoria, artículo 332, y la declaratoria de persona ausente, artículo 344, en sede de Ley 600 de 2000, tienen una igual equivalencia a la imputación y al contumaz en Ley 906 de 2004, aquellas son entonces hacia futuro las figuras que producen la interrupción y suspensión de la prescripción de la acción penal en sede de Ley 600 de 2000. Se subsanaría así el vacío que existe en la actualidad en el artículo 86, inciso 1°, modificado por la Ley 890 de 2004, artículo 6°.

**Problema dos. La interpretación jurisprudencial**

Comoquiera que al modificarse el inciso 1° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, por parte del artículo 6° de la Ley 890 de 2004, podemos decir que, en el aire quedó el tema de cuándo comienza a contarse la interrupción y suspensión de la prescripción de la acción, en lo que tiene que ver con Ley 600 de 2000. En sentido estricto, el inciso 1° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, al ser modificado por el artículo 6° de la Ley 890, simplemente no existe en la vida jurídica.

Pero no es así en la actualidad. La Corte Suprema de Justicia dice que el artículo 86 de la Ley 599 de 2000 tiene un inciso original para la Ley 600 de 2000 –el modificado–, y el que introduce el artículo 6° de la Ley 890, se aplicaría solo a la Ley 906, es decir, a más de tener Colombia dos Constituciones que rigen dos Códigos de Procedimiento Penal, ahora, por virtud de interpretación jurisprudencial tenemos un artículo con un texto original, antiguo, para Ley 600 –muy a su pesar de estar modificado por el Congreso de la República–, y otro para la Ley 906 de 2004, o texto nuevo, el del artículo 6° de la Ley 890, sin que considere la Corte que ese artículo, el 6° de la Ley 890, tampoco consideró la contumacia, que es la segunda forma de vincular a una persona a la investigación, artículo 291 de la Ley 906 de 2004, pero que se omitió incluirlo en el inciso 1° del artículo 292 y en el artículo 6° de la Ley 890 de 2004.

Veamos el más reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup> sobre el particular.

“5. En lo atinente a la **prescripción**, es evidente que ha sido reglamentada en el **anterior sistema** y en el **nuevo sistema**, como una sanción a la inactividad punitiva del Estado que, debido a su inercia por cualquier motivo, pierde toda potestad de investigar y castigar.

Pero en torno a la **interrupción** del lapso prescriptivo, la diferencia entre las dos **estructuras** es total, pues uno y otro se originan en causas bien diversas y, por ende, cumplen objetivos también disímiles.

En el **nuevo sistema**, una vez el fiscal formula imputación, cuenta con el inexorable lapso de 30 días para presentar el escrito de acusación (artículo 175). Si no lo hace, aparte de que incurre en causal de mala conducta, pierde competencia y el asunto pasa a otro delegado, que cuenta con un plazo igual. En esta hipótesis, si no acusa, el Ministerio Público o la Defensa quedan habilitados para reclamar la preclusión de la investigación.

Es claro, entonces, que en el peor de los casos, a partir de la imputación, no puede transcurrir un periodo superior a 60 días sin que la acusación sea presentada.

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia del 23 de marzo de 2006, radicado 24300, Magistrados Ponentes Álvaro Orlando Pérez Pinzón y Marina Pulido de Barón.

*En esas condiciones, que el artículo 292 de la Ley 906 de 2004, en armonía con el artículo 6° de la Ley 890 del mismo año, hubiera señalado un lapso de tres años, contados a partir de la imputación, como límite para que la acción penal prescriba, se muestra apenas razonable, suficiente, dentro de ese esquema de procesamiento.*

*No sucede lo mismo con el sistema que sirve de apoyo a la Ley 600 de 2000, cuyo artículo 325 permite que la investigación previa se prolongue hasta por 6 meses, lapso que puede ser adicionado en otros dos meses, en el caso de revocatoria de la resolución inhibitoria. Su artículo 329 habilita una fase de instrucción de hasta 24 meses. Por lógica, unos términos así de elásticos y amplios justifican que la acción penal prescriba en un mínimo de 5 años, de conformidad con los artículos 83 y 86 del Decreto número 100 de 1980.*

*6. Con base en lo anterior, el artículo 6° de la Ley 890 de 2004 debe ser concebido como modificatorio del artículo 86 del Código Penal, exclusivamente en lo relacionado con los asuntos tramitados por el sistema procesal de la Ley 906 de 2004. Nótese cómo, al igual que esta, el artículo 15 de aquella ordenó:*

*La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2005, con excepción de los artículos 7° a 13, los que entrarán en vigencia en forma inmediata.*

*Pero para el procedimiento regido por la Ley 600 de 2000, el artículo 86 de la Ley 599 de 2000 aplicable es el original, esto es, no lo cobija aquella modificación.*

*7. A lo anterior se debe agregar otro punto elemental: no existe parámetro legal alguno que conduzca a pensar que la formulación de imputación prevista en la Ley 906 de 2004 equivalga a la resolución acusatoria reglada en la Ley 600 de 2000 y en el artículo 86 del Código Penal. Y no solo no existe, sino que todo indica que incluso en el sistema y esquema de la nueva normatividad son actos procesales diversos, porque en este son diferentes la formulación de la imputación y la formulación de la acusación, en tanto que en la Ley 600 de 2000 no existe la primera, aunque sí la segunda, pero con características diferentes”.*

#### **¿En qué verra la Corte Suprema de Justicia en su pronunciamiento?**

**En los términos:** (i) El artículo 228 de la Carta Política rige en Colombia para todos y allí se estipula que los términos son de obligatorio cumplimiento. (ii) Es desacertado no reconocer principios de igualdad o de favorabilidad bajo el argumento de que una vez se produce la imputación, en sede de Ley 906, se tiene 30 días para la acusación y que en Ley 600, se cuenta con seis meses para la indagación y veinticuatro meses para la instrucción. La honorable Corte Suprema de Justicia ha negado esta precisa circunstancia —aplicación de principios como igualdad y favorabilidad—, amparado básicamente en los términos procesales. Se dice que en Ley 906, los términos son más cortos<sup>3</sup>, se cumplen a

partir de unos principios, así como que también los términos en el juicio tienen ese carácter.

Si comparamos los términos de la Ley 600 con los establecidos en la Ley 906, ahora modificados por la Ley 1453 de 2011, tenemos que los términos en Ley 600 son sustancialmente más cortos. El artículo 329, de la Ley 600 señala un término máximo de veinticuatro (24) meses para investigar. El artículo 175 de la Ley 906 estipula que en tratándose de delitos de la justicia especializada pueden ser hasta de cinco (5) años, y para hacer la imputación en Ley 906, son veinticuatro meses, ver artículo 175, parágrafo, de la Ley 906 de 2004. Es decir el término aquí es igual, 24 meses para investigar en Ley 600, 24 meses para imputar en Ley 906. Ahora bien, el artículo 175 de la Ley 906 de 2004 fue adicionado por la Ley 1474 de 2011, estableciendo que en tratándose de delitos de la justicia especializada por delitos contra la administración pública y por delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado, cuando sean más de tres los procesados y en donde aplica como medida la detención preventiva, los términos se duplicarán, artículo 38 Ley 1474 de 2011, que a su vez modifica el artículo 317 de la Ley 906 de 2004. Entonces, lo que hace la Ley 1474 no es más que ampliar términos, es decir de 30 días lo pasó a 90 y cuando son más los imputados o en tratándose de concurso de delitos son de 120 días, algo igual a lo que sucede con el artículo 365, numeral 4 de la Ley 600 de 2000, para efectos de libertad por ejemplo. Todo esto es una radiografía, un calco, de lo que se estipula en el artículo 14 transitorio de la Ley 600 de 2000, que también amplía términos para los delitos de conocimiento de la justicia especializada. Luego ¿cuál es la diferencia si en una y otra ley se condensan aspectos similares en temas sustanciales?

Significa lo anterior que no resulta, **en la actualidad**, compatible con la realidad normativa, el criterio de la honorable Corte Suprema, sobre la consideración de los términos procesales para denegar la aplicación del artículo 292 de la Ley 906 de 2004, en sede de Ley 600, en la medida en que, en una opinión razonada, los términos establecidos en la Ley 1474, son evidentemente excesivos, así se traigan como soportes, para una posible valoración positiva, conceptos de política criminal, pues de ser así, la estimación general sobre los fines que orientan u orientaron la creación del nuevo sistema, que lo es una pronta y cumplida justicia, mediante la aplicación de conceptos como el de oralidad, intermediación, concentración y celeridad, van al traste desde todo punto de vista, ejemplos sobre el particular, caso Guaitarilla, caso Colmenares, etc.

imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados.

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

Parágrafo. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminal para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que la Ley 1453 del 24 de junio de 2011, entre los aspectos modificadores de la Ley 906 de 2004, lo es en los términos procesales en cuanto a su ampliación. El artículo 49 dispone: “El artículo 175 de la Ley 906 de 2004 quedará así: Artículo 175. *Duración de los procedimientos.* El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este Código. El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los



**En sus valoraciones sobre textos originales y nuevos:** Dice la Corte que para casos regidos por Ley 600 de 2000, el artículo 86 de la Ley 599 de 2000 aplicable es el original, esto es, no lo cobija aquella modificación hecha por la Ley 890 de 2004, artículo 6°. Desde esa perspectiva la Corte Suprema de Justicia desacata el mandato del legislador, de una parte y de otra, desconoce el principio de favorabilidad, no existen ni pueden existir textos originales, viejos, y textos nuevos en una misma ley, por lo que la corrección debe prosperar.

**En cuanto a su equivalencia:** En este punto, yerra la Corte Suprema en un doble sentido: (i) Cuando dice que la imputación, figura de la Ley 906, no tiene equivalencia en Ley 600, y (ii) Cuando equipara imputación y resolución de acusación. (i) La imputación es el acto por el cual a una persona se le dan a conocer los cargos por los cuales el Estado lo está investigando, efecto igualitario que tiene la indagatoria en sede de Ley 600 de 2000. Ahora, no toca o deja de lado la Corte el tema de la contumacia. Contumacia no es más que rebeldía a comparecer y tanto en Ley 906 como en Ley 600 la contumacia existe, artículos 291, Ley 906 y 344, Ley 600.

Al respecto la Corte Constitucional<sup>4</sup>:

*“ii) Al igual que la diligencia de indagatoria en el proceso penal anterior, en el sistema penal acusatorio, a partir de la formulación de la imputación, el imputado adquiere el carácter de sujeto procesal y puede ejercer su derecho a la defensa material. De hecho, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia dijo que, como acto de vinculación, la imputación se asimila a la indagatoria, por lo que es lógico que desde la vinculación a una investigación por hechos delictivos el imputado tiene todos los derechos, deberes y garantías propios del proceso penal. Ahora, la jurisprudencia y la doctrina contemporánea coincidieron en señalar que la indagatoria tiene doble carácter de medio de defensa material y medio de prueba, pues se considera un acto procesal de naturaleza compleja destinado a garantizar al sindicado su derecho a ser oído en el proceso frente a la imputación que existe en su contra. Luego, es evidente que, de manera especial, a partir de la diligencia de formulación de imputación se activa el ejercicio del derecho a la defensa material del sindicado”.*

Y más adelante agregó la Corte Constitucional, dentro de la misma sentencia:

*“En efecto, como se dijo en precedencia, en el actual proceso penal, la diligencia de formulación de imputación, que reemplazó la indagatoria del proceso anterior, adquiere una relevancia fundamental para el adecuado ejercicio del derecho a la defensa en el curso del proceso penal, pues el imputado puede ejercitar su defensa material al manifestar todo lo que considere conveniente en su descargo, comoquiera que habrá hechos que conoce el imputado y no su abogado”.*

Y, para abundar en razones con respecto a la equivalencia de la imputación y la indagatoria, la contumacia y la declaratoria de persona ausente, veamos lo que dice en primer lugar la misma Corte Suprema de Justicia y luego la correspondencia normativa que existe:

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 16 de octubre de 2003, radicado 17619, Magistrado Ponente, doctor Mauro Solarte Portilla, anotó: *“Ahora bien, no*

*puede desconocerse que el inciso segundo del artículo 338 del actual Código de Procedimiento Penal establece como formalidad de la indagatoria, que al imputado “se le interrogará sobre los hechos que originaron su vinculación y se le pondrá de presente la imputación jurídica provisional” y que el artículo 342 ejusdem dentro de las hipótesis de ampliación de indagatoria prevé que a ello se debe proceder cuando “aparezcan fundamentos para modificar la imputación jurídica provisional” (...) “Lo que tales preceptos pretenden significar, es que el imputado tenga la posibilidad de conocer el carácter delictivo del comportamiento por el cual se le vincula al proceso y al menos el nomen iuris correspondiente de la conducta materia de investigación (...)”.*

En sentencia del 4 de julio de 2001, radicado 14126, Magistrado Ponente doctor Herman Galán Castellanos, señaló:

*“La indagatoria vincula jurídicamente al procesado como sujeto procesal. Es un medio de defensa, pues coincide con la oportunidad con que cuenta el sindicado para explicar su conducta, solicitar la práctica de pruebas, replicar las imputaciones y las pruebas de cargo”.*

La esencia de la imputación es, entonces, la necesidad de dar a conocer a la persona involucrada en un determinado suceso los hechos y la connotación jurídica que tiene para que de esa forma el imputado pueda defenderse, artículo 290 de la Ley 906 de 2004, así como artículo 338, inciso final de la Ley 600 de 2000. Son aspectos fácticos y jurídicos que se cumplen a cabalidad en uno y otro sistema. Al respecto las siguientes normas:

Artículo 332 de la Ley 600 de 2000. *“El imputado quedará vinculado al proceso una vez sea escuchado en indagatoria o declarado persona ausente”.*

Artículo 338, inciso 3° de la Ley 600 de 2000. *“A continuación se le interrogará sobre los hechos que originaron su vinculación y se le pondrá de presente la imputación jurídica provisional”.*

Artículo 334 de la Ley 600 de 2000. *“Si ordenada la captura, no fuere posible hacer comparecer al imputado (...) se procederá a su vinculación mediante declaración de persona ausente (...) se establecerán de manera sucinta los hechos por los cuales se lo vincula, se indicará la imputación jurídica provisional (...)”.*

Artículo 286 de la Ley 906 de 2004. *“La formulación de la imputación es el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías”.*

Artículo 288 de la Ley 906 de 2004, inciso 1°, numeral 2. *“Para la formulación de la imputación, el Fiscal deberá expresar oralmente: 2. Relación clara y sucinta de los hechos jurídicamente relevantes (...)”.*

Artículo 291 de la Ley 906 de 2004. Si el indiciado, habiendo sido citado en los términos ordenados por este Código, sin causa justificada así sea sumariamente, no compareciere a la audiencia (...) el juez procederá a designarle defensor de oficio (...) en cuya presencia se formulará la imputación”.

(ii) No puede la Corte Suprema jurídicamente equiparar imputación a resolución de acusación como lo hace en la jurisprudencia, por dos sencillas razones: a) en Ley 906 y Ley 600 existe la figura de la acusación, artículos 336 y 397 respectivamente y b) si el deseo del

<sup>4</sup> Sentencia C-425 del 30 de abril de 2008, Magistrado Ponente, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

legislador hubiera sido que la interrupción de la prescripción se diera en este estadio procesal, la acusación, simple y llanamente no modifica el inciso 1° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000. Solo hubiera dejado el contenido del artículo 292 de la Ley 906 tal y como lo creó y ello se aplicaría a Ley 906 y a Ley 600 se le hubiera seguido aplicado el artículo 86 de la Ley 599, inciso 1°, sin modificación alguna. O simplemente no modifica el inciso 1° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, sino que lo adiciona y hoy no habría discusión de ninguna naturaleza. Esta situación no es atendida ni entendida por la Corte y se aferra a su criterio de que imputación es igual a acusación, sin considerar lo que aquí se argumenta.

Es más, en sentencia 38467 del 14 de agosto de 2012, Magistrado Ponente Luis Guillermo Salazar Otero, la Corte Suprema de Justicia en forma tozuda vuelve a reiterar su equívoca, desigual, desfavorable y rebelde postura, al sostener:

*“En todo caso, debe quedar absolutamente claro que mientras el término mínimo de prescripción en la Ley 600 de 2000 es de cinco años, en la Ley 906 de 2004 lo es apenas de 3 años, con la aclaración de que en la primera normatividad se cuentan desde la ejecutoria de la resolución de acusación, en tanto que en la segunda se computan desde la formulación de la imputación, y solo en este evento, se repite, vuelve a interrumpirse con el proferimiento de la sentencia de segunda instancia”.*

Significa lo anterior, honorables Congresistas, que quien da claridad a la ley es la honorable Corte cuando la interpreta y no la célula legislativa cuando la crea. Es absolutamente claro para la Corte, así lo recomienda en el apartado que transcribimos, que en Ley 600 el término mínimo de prescripción es de cinco años y en Ley 906 lo es apenas de 3 años. Parece que eso no queda absolutamente claro para la Corte, que mientras en una ley sean 5 años, en otra apenas 3, eso, por la sencilla razón de la desigualdad rampante que se vislumbra, en tratándose como lo hemos venido sosteniendo, de un principio general que aplica para los dos sistemas, Ley 600 y Ley 906, a más que contenido —en la Ley 599 de 2000, Código Penal, artículo 86, modificado por la Ley 890, artículo 6°—, como principio general, lo que equivale a decir, para todos los colombianos sin distinción alguno, incluidas aquí las personas aforadas.

También aclara la Corte que en Ley 600 de 2000, el término de prescripción lo es desde la ejecutoria de la resolución de acusación, en tanto que para la segunda, Ley 906 de 2004, lo es desde la formulación de la imputación. La postura de la Corte Suprema de Justicia, así vista, lo que deja claro, una vez más, es su rebeldía a lo decidido por el Congreso de la República en la Ley 890 de 2004, cuando al modificar el artículo 86, inciso 1°, a través del artículo 6°, prescribió: *“Artículo 6°. El inciso 1° del artículo 86 del Código Penal quedará así: “La prescripción de la acción penal se interrumpe con la formulación de la imputación”.*

En ningún momento dijo el Congreso que dejaba vigente el texto original del artículo 86, para que ahora se diga que hay un inciso original, el viejo y uno nuevo; tampoco dijo el Congreso que adicionaba un párrafo al artículo 86; simplemente lo modificó y lo sacó de la vida jurídica por lo que la omisión, se reitera, debe subsanarse.

Debemos recordar también que la Ley 890 de 2004 es anterior a la 906 de 2004, la primera del 7 de julio

de 2004 y la segunda del 31 de agosto de 2004, luego, no es válido tampoco apelar a la vigencia de la ley para su aplicación favorable o igualitaria. En la Ley 890 no se podía disponer que su vigencia integral lo fuera en forma inmediata, al publicarse, porque requería la vigencia de la Ley 906, o sea el 1° de enero de 2005, no así las conductas punibles que creaba, de ahí el entendimiento que se le debe dar al artículo 15 de la primera. Es algo particular: una ley anterior modifica una posterior sin estar vigentes las dos.

Queda por agregar que, para efectos del desarrollo de una política criminal seria y coherente, en especial, una condensación clara de la ley, debe entenderse que una vez producida por parte del Estado a través del órgano correspondiente la decisión ora de imputar, declarar contumaz, escuchar en indagatoria o declarar persona ausente, el principio cobra vigencia. Lo contrario permitiría recurrir a figuras procesales para hacer nugatorio el derecho, vr. gr., la revocatoria, la nulidad o la ampliación de indagatoria. La reforma que se propone, en efecto, sirve de limitante al Estado y, además, envía un mensaje diáfano a las autoridades judiciales para que una vez se adopte una de las decisiones en el inciso enunciadas, corre a su cargo la necesidad de sacar adelante su pretensión. Se evita que se adopten posturas de malos perdedores cuando se vislumbra que el derecho se alcance o esté próximo a alcanzarse.

Por las anteriores razones se debe crear una norma que, además de conciliar las posturas que se presentan, en adelante ofrezca claridad en el tema de la interrupción y suspensión de la prescripción de la acción penal, así:

**El inciso 1°, del artículo 86 de la Ley 599, modificado por el artículo 6 de la Ley 890 de 2004, quedaría así:**

**“Artículo 86. Interrupción y suspensión de la prescripción de la acción. La prescripción de la acción penal se interrumpe con la imputación, la contumacia, la indagatoria o la declaratoria de persona ausente”.**

Adicionalmente, el Congreso de la República, dentro de su facultad de hacer la ley, incluyó en la Ley 906 de 2004, en su artículo 292, inciso 2°, el siguiente contenido normativo:

**“Producida la interrupción del término prescriptivo, este comenzará a correr de nuevo por un término igual a la mitad del señalado en el artículo 83 del Código Penal. En este evento no podrá ser inferior a tres (3) años”.**

Es decir, el contenido del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, lo incluyó en el inciso 2° del artículo 292 de la Ley 906. En términos generales los artículos 86, de la Ley 599 de 2000 y el 292 de la Ley 906, fue nuevamente trasmutado.

Analizando el inciso 2° del artículo 292 de la Ley 906 de 2004, encontramos que lo que hizo el legislador fue variarlo en algo muy importante: baja de cinco (5) años a tres (3) años el mínimo de la interrupción y suspensión de la prescripción de la acción.

Existe, en consecuencia, una disonancia normativa entre la Ley 599 de 2000, artículo 86, en su inciso 2°, y la Ley 906 de 2004, en su artículo 292, inciso 2°, por lo que es indispensable ajustar sistemáticamente el contenido del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 599 de

2000, de conformidad a lo previsto en el inciso 2° del artículo 292 de la Ley 906 de 2004, por principio de favorabilidad e igualdad.

Aquí se considera, honorables Congresistas, que no existe dificultad diferente a considerar que no podrá y deberá respetarse en todo caso el principio del non bis in ídem material al realizarse por parte de las autoridades judiciales la interpretación del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, con la reforma que ahora se propone, principio que indica que no se podrá imputar doble punibilidad a una persona como en la actualidad se viene presentando por parte de la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en la jurisprudencia en el radicado número 28547, 4 de junio de 2008, Magistrado Ponente, doctor Augusto José Ibáñez Guzmán.

Dice la Corte Suprema de Justicia:

*“Ahora bien, el artículo 86 señala que producida la interrupción del término prescriptivo con la ejecutoria de la resolución acusatoria, este comenzará a correr de nuevo por un tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 83; y agrega “en este evento el término no podrá ser inferior a cinco (5) años ni mayor a diez (10)”.*

*Nótese que la remisión que hace el artículo 86 va dirigida al “término prescriptivo” indicado en el artículo 83, esto es, en el caso de los particulares, al término referido en el inciso primero de ese artículo, que es el que establece la regla general: “La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años”.*

*Y en el caso de los servidores públicos, la remisión que hace el artículo 86, va dirigida al “término de prescripción” que contiene el inciso quinto del artículo 83, en cuanto dice que al “servidor público que en ejercicio de sus funciones, de su cargo o con ocasión de ellos realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en una tercera parte” (se destaca). En otras palabras, el aumento de la tercera parte no se predica del máximo de la pena, ni podría hacerse, por supuesto, de esa manera porque nada autoriza a modificar la pena; sino que el aumento de la tercera parte siempre se predica del término de prescripción.*

*De ese modo, en caso de los particulares, para calcular la prescripción en la etapa del juzgamiento, se divide la pena máxima entre dos, y el resultado será el plazo para la prescripción siempre que sea mayor o igual a cinco (5) años; pues si es inferior, se incrementa hasta los cinco años.*

*Ahora, en el caso de los servidores públicos se habilita la regla que opera por igual tanto en instrucción como en el juzgamiento, según la cual el término de prescripción se aumenta en una tercera parte; por lo cual si efectuada la operación inicial (dividir la pena máxima entre dos) el resultado supera los cinco años, a esa cifra se aumenta la tercera parte y se obtiene así el tiempo de prescripción; y si el resultado de la operación inicial es inferior a cinco años, se prolonga hasta ese lapso y a continuación se incrementa en la tercera parte, con lo cual, para el servidor público que realiza un delito en ejercicio de sus funciones, de su cargo o con ocasión de ellos, la prescripción mínima después de ejecutoriada la resolución acusatoria en ningún caso será inferior a seis (6) años y ocho (8) meses”.*

La Norma de Normas nos enseña que nadie podrá ser juzgado, es decir, todas las personas sin distinción de religión, sexo, raza, ideología y menos que se le interprete la ley en una forma gravosa como se hace por parte de la Corte Suprema de Justicia, violentándose claramente el principio de legalidad y por ende del debido proceso.

En consecuencia, para zanjar la discusión, que no es sino de interpretación por parte de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia que citamos y para dar claridad en la forma de aplicación del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, en la reforma que se introduce se propone cambiar la expresión “del término prescriptivo” por el “de la prescripción”, tanto en el titulado del artículo 86 como en el inciso 2°, para que no quede la sensación en la comunidad de que se están afectando derechos a los coasociados, clarificando igualmente que una vez producida la interrupción de la prescripción esta no podrá ser inferior a tres años, introduciendo así el contenido literal del segundo apartado del artículo 292, inciso 2°, de la Ley 906 de 2004. Dicha situación, a juicio del ponente, no es necesario clarificarla en lo relativo a la prescripción de la sanción penal, en la medida en que allí se parte es de la sanción impuesta en la sentencia algo que no ofrece dificultad interpretativa.

En consecuencia el artículo 86 de la Ley 599 de 2000 quedaría así:

**“Artículo 86. Interrupción y suspensión de la prescripción de la acción. La prescripción de la acción penal se interrumpe con la imputación, la contumacia, la indagatoria o la declaratoria de persona ausente”.**

**Producida la interrupción de la prescripción, esta comenzará a correr de nuevo por un tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 83. En este evento no podrá ser inferior a tres (3) años ni superior a 10”.**

Luego, si ello es lo que objetivamente se observa, lo ajustado a derecho es que esos contenidos se apliquen también a las normas que remite el artículo 86, en su inciso 2° de la Ley 599 de 2000 y el inciso 2° del artículo 292 de la Ley 906 de 2004, es decir, al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, en la medida en que no tendría razón de ser, proceder por parte del Congreso de la República a realizar un ajustamiento solo del artículo 86 de la Ley 599 de 2000, en su inciso 2°, dejando de lado aquel artículo al cual remite, el 83.

Así mismo, es viable jurídicamente que esos contenidos que se introducen en el artículo 86 de la Ley 599 de 2000, inciso 2°, se trasladen a lo relacionado a la sanción penal y su interrupción, así como a la pena de multa, artículo 91, inciso 2°.

Finalmente, contrario al pensamiento de la Corte Suprema de Justicia, el querer del legislador a través de la Ley 906 de 2004, por eso la reforma que se propone, es que el mínimo de tiempo para la prescripción sea el de 3 años, un ejemplo claro de ello es lo que en su oportunidad se condensó en el artículo 531 o la prescripción que se establece en el artículo 86A.

No tiene como objetivo la presente reforma amparar o procurar beneficios que no estén dentro del marco de lo que aquí se plantea. Por el contrario, si nos detenemos en fenómenos como los precisados en la Ley 975 del 25 de julio de 2005, ley de justicia y paz, donde la



determinación de la pena, en todo caso es de ocho (8) años para delitos atroces, la razón de ser, para que una prescripción por un delito que no tiene pena privativa de la libertad sea de cinco (5) años, inciso 4, artículo 83, Ley 599 de 2000, o que la pena no privativa de la libertad tenga también esa prescripción o la multa, artículos 89, inciso 2° y 91, inciso 2°, Ley 599 de 2000, no encuentra justificación de ninguna naturaleza y menos proporcionalidad.

Quedan también por fuera de esta reforma las conductas punibles más gravosas, en la medida en que la punibilidad para ellas es elevada, vr., gr., homicidio, secuestro, etc., en donde la interrupción de la prescripción es de diez (10) años, como lo contempla el actual artículo 86, inciso 2°, apartado 2° de la Ley 599 de 2000, término que en todo caso permanecerá incólume.

Al procederse en una forma contraria a lo que aquí se plantea, es evidente que queda en tela de juicio la observancia del debido proceso en materia penal y de contera es darle vía libre a futuro, para que se quebranten derechos de los ciudadanos y más concretamente los que se vean involucrados en una investigación, supuestos que también causan detrimento a normas de carácter internacional con plena vigencia en Colombia por haber sido ratificados por el Congreso, como lo es en concreto la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1°, 10 y 11-1; Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 9° y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15.

Descendiendo, también es claro que derechos fundamentales como el de la igualdad y favorabilidad están en juego latente de no entrar a corregirse la omisión legislativa por parte del Congreso Nacional, artículos 13 y 29 de la Carta Política. La violación de tales principios también se ve reflejada, de no atenderse lo propuesto, a la luz de normas actualmente vigentes en el suelo patrio como lo son la Ley 153 de 1887, artículos 40, modificado por la Ley 1564 de 2012, 44 y 45.

Así mismo con lo establecido por las propias normas que estamos citando, así: Ley 599 de 2000, la cual en su artículo 2°, prescribe: “Integración. Las normas y postulados que sobre derechos humanos se encuentren consignados en la Constitución Política, en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, harán parte integral de este código”. “Artículo 6°, inciso 2°. La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará, sin excepción, de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Ello también rige para los condenados”.

“Artículo 13. Normas rectoras y fuerza normativa. Las normas contenidas en este código constituyen la esencia y orientación del sistema penal. Prevalecen sobre las demás e informan su interpretación”. La Ley 600 de 2000, que establece en su artículo 2°: “Integración. En los procesos penales se aplicarán las normas que en materia de garantías se hallan consignadas en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano”. “Artículo 6°, inciso 2°. La ley procesal de efectos sustanciales permisiva o favorable, aun cuando sea posterior a la actuación, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. La ley procesal tiene efecto general e inmediato”. “Artículo 24. Prevalencia. Las normas rectoras son obligatorias y prevalecen sobre cualquier otra disposición de este código. Serán utili-

zadas como fundamento de interpretación”. Ley 906 de 2004, que prescribe en su artículo 3, lo siguiente: “Prelación de los tratados internacionales. En la actuación prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que traten sobre derechos humanos y que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar bloque de constitucionalidad”. “Artículo 6°, inciso 2°. La ley procesal de efectos sustanciales permisiva o favorable, aun cuando sea posterior a la actuación, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”. “Artículo 26. Las normas rectoras son obligatorias y prevalecen sobre cualquier otra disposición de este código. Serán Utilizadas como fundamento de interpretación”.

**ASPECTOS CONSTITUCIONALES**

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

Presentado por,

*Pedro Pablo Pérez Puerta*, honorable Representante departamento del Vichada; *Hugo Velásquez Jaramillo*, honorable Representante departamento del Meta.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 28 de agosto del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 082 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Pedro Pablo Pérez Puerta y Hugo Velásquez Jaramillo.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 675 - Miércoles, 4 de septiembre de 2013

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY**

Págs.

Proyecto de ley número 077 de 2013 Cámara, por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.....	10
Proyecto de ley número 080 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.....	13
Proyecto de ley número 082 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000. ....	17