



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1861

Bogotá, D. C., viernes, 1° de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2024 CÁMARA Y 259 DE 2024 SENADO

por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (SAMA) LTDA.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Señor

ALFREDO ENRIQUE ROCHA ROJAS

Secretario General Comisión Cuarta

Senado de la República

Señora

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria General Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

**Referencia: Radicación de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara y número 259 de 2024 Senado, por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.**

Apreciados secretarios:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hicieran las Mesas Directivas de las Comisiones Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de Coordinadores y Ponentes, nos permitimos radicar Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate en Plenarias del Congreso de la República del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda., de origen gubernamental y congresional.

De los y las honorables Congresistas,

JUAN LORETO GÓMEZ SOTO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT  
Representante a la Cámara  
Coordinadora Ponente

JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

MAURICIO PARODI DÍAZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

OLGA LÚCIA VELÁSQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara  
Ponente

INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO  
Representante a la Cámara  
Ponente

JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO  
Representante a la Cámara  
Ponente

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Ponente

JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA  
Representante a la Cámara  
Ponente

GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA  
Representante a la Cámara  
Ponente

JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
Senador de la República  
Coordinador Ponente

AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República  
Ponente

JUAN SAMY MERHEG MARUN  
Senador de la República  
Ponente

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA  
Senadora de la República  
Ponente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA  
Senador de la República  
Ponente

CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO  
Senadora de la República  
Ponente

CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Senador de la República  
Ponente

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE  
Senadora de la República  
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2024 CÁMARA, 259 DE 2024 SENADO

*por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción
- II. Trámite y antecedentes
- III. Objeto y Contenido del proyecto de ley
- IV. Marco normativo
- V. Exposición de motivos
- VI. Conceptos técnicos
- VII. Conclusiones de la Audiencia pública
- VIII. Impacto fiscal del proyecto de ley
- IX. Declaratoria de conflicto de interés
- X. Consideraciones de los ponentes
- XI. Primer debate en Comisiones Cuartas Conjuntas
- XII. Pliego de modificaciones
- XIII. Proposición
- XIV. Texto propuesto

## I. INTRODUCCIÓN

Por medio del presente documento se pretende realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.* (en adelante, “el Proyecto de Ley”), para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano.

## II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue radicado con mensaje de urgencia por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Germán Umaña Mendoza, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República el día 13 de marzo de 2024, fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 257 del 15 de marzo de 2024.

El 5 de abril de 2024, mediante oficio CCU-CS-1999-2024 fue designado como Coordinador Ponente, el Senador *Juan Felipe Lemos Uribe* y como Ponentes los Senadores: *Aída Yolanda Avella Esquivel, Juan Samy Merheg Marín, Angélica Lozano Correa, Carlos Manuel Meisel Vergara, Claudia María Pérez Giraldo, Carlos Mario Farelo Daza y Diela Liliana Benavides Solarte.*

El 7 de mayo de 2024 a las 10:00 a. m., se llevó a cabo sesión presencial de las Comisiones Económicas Conjuntas Cuartas del Senado y Cámara de Representantes, en el salón recinto Plenarias del

Honorable Senado de la República, en el marco de la presentación en primer debate del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*

El 10 de mayo de 2024, mediante Oficio CCCP 3.4-0560-24, fueron designados como Coordinadores ponentes los Representantes a la Cámara, *Juan Loreto Gómez Soto, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, José Eliécer Salazar López y Mauricio Parodi Díaz* y como ponentes, los Representantes: *Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Olga Lucía Velásquez Nieto, Yenica Sugein Acosta Infante, Jhon Jairo González Agudelo, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y José Alejandro Martínez Sánchez.*

El 21 de mayo de 2024 a las 10:00 a. m., desde las Comisiones Económicas Conjuntas Cuartas de la Cámara y Senado, se llevó a cabo Audiencia Pública Mixta en el marco del estudio del proyecto de ley que nos ocupa, en el salón recinto Plenarias del Honorable Senado de la República.

El 28 de mayo de 2024 a las 10:00 a. m., se realizó una reunión de Coordinadores y Ponentes en el marco del estudio y discusión del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*, en el salón de Comisión Cuarta de Senado.

El 28 de mayo de 2024, se radicó ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*, a través de correo electrónico ante las secretarías de las comisiones cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República. Ponencia para primer debate publicada en la **Gaceta del Congreso** número 693 de 2024 Cámara de Representantes, 704 de 2024 Senado de la República.

El 4 de junio de 2024 a las 10:00 a. m., se realizó sesión presencial de las Comisiones Económicas Conjuntas Cuartas, en el salón recinto Plenarias del Honorable Senado de la República, para el anuncio del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*

El 12 de junio de 2024 a las 9:00 a. m., se realizó sesión presencial de las Comisiones Económicas Conjuntas Cuartas, en el salón recinto Plenarias del Honorable Senado de la República, para la continuación estudio, discusión y votación en primer debate del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, 259 de 2024 Senado, *por medio del*

*cuál se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*

El 19 de junio de 2024, fue publicado el texto definitivo aprobado en primer debate en sesiones Conjuntas Cuartas del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, “*Por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*”, en la *Gaceta del Congreso* número 957 de 2024 Senado de la República.

El 18 de junio de 2024, mediante Oficio CCCP 3.4-0614-24, fueron designados como Coordinadores ponentes los Representantes a la Cámara, *Juan Loreto Gómez Soto, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, José Eliécer Salazar López y Mauricio Parodi Díaz* y como Ponentes, los Representantes: *Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Olga Lucía Velásquez Nieto, Yenica Sugein Acosta Infante, Jhon Jairo González Agudelo, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y José Alejandro Martínez Sánchez.*

El 18 de junio de 2024, mediante Oficio CCU-CS-2401-2024 fue designado como Coordinador Ponente, el Senador *Juan Felipe Lemos Uribe* y como Ponentes los Senadores: *Aída Yolanda Avella Esquivel, Juan Samy Merheg Marín, Angélica Lozano Correa, Carlos Manuel Meisel Vergara, Claudia María Pérez Giraldo, Carlos Mario Farelo Daza y Diela Liliana Benavides Solarte.*

### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto “establecer mecanismos para la recuperación y conservación de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda, sociedad de economía mixta del orden territorial, como unidad de explotación económica, agente en la reindustrialización de la economía y fuente de generación de empleo y desarrollo social para el departamento de La Guajira, a través de la implementación de medidas y mecanismos de salvamento, reactivación empresarial y capitalización por parte de la Nación.”(artículo 1°).

Por su parte, el proyecto de ley consta de 10 artículos (incluida la vigencia), organizados de la siguiente forma: artículo 1° (Objeto); artículo 2° (Mecanismos de alivio financiero y salvamento); artículo 3° (Fortalecimiento patrimonial de las Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda); artículo 4° (Participación y cuotas sociales); artículo 5° (Requisitos para formalizar la capitalización); artículo 6° (Entrega de activos); artículo 7° (Seguimiento); artículo 8° (Restricción sobre las cuotas de la Nación); artículo 9° (Reglamentación) y artículo 10 (Vigencia).

Los siguientes artículos desarrollan los requisitos para que pueda proceder la capitalización, y para esto trae consigo ciertas cargas que debe desarrollar el Gobierno nacional para formalizar la pretendida

capitalización. El primer requisito consiste en diagnóstico financiero, legal, contable y empresarial, para validar el estado actual y la viabilidad futura de la entidad, el cual deberá abordar el alcance legal en temas societarios, contractuales, cambiarios, regulatorios, concesionarios, compliance, endeudamiento, asuntos ambientales, protección de datos, derecho de la competencia, inmobiliarios, laborales y tributarios, entre otros, e identificar riesgos y eventuales contingencias (litigios) que pudieran dificultar la sostenibilidad de la empresa. El diagnóstico también deberá desarrollar un análisis de los estados financieros y de resultados de la respectiva entidad, y el plan de negocios que desarrolle las actividades y adquisiciones necesarias para el fortalecimiento empresarial, que incluya la proyección de utilidades y el tiempo en que se estima el retorno de la inversión.

Con este diagnóstico se espera que las decisiones sean informadas, al abordar todos los riesgos que pudieran presentarse y que incluya un modelo de negocio que garantice el retorno del recurso público que se emplee para la recuperación de la respectiva entidad.

### IV. MARCO NORMATIVO

El numeral 7 del artículo 150 C. P., consagra:

**“ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:**

(...)

7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.* (Resaltado y subrayado fuera del texto original)

Así mismo, los artículos 38, 49 y 97 de la Ley 489 de 1998, señalan:

**“ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:**

(...)

2. **Del Sector descentralizado por servicios:**  
(...)

f. *Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.*

(...)” (Resaltado y subrayado fuera del texto original)

**ARTÍCULO 49. “Creación de organismos y entidades administrativas.** Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativos nacionales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.

Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

PARÁGRAFO. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.” (Resaltado y subrayado fuera del texto original)

**“ARTÍCULO 97.- Sociedades de economía mixta.** - Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley”.

## V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo los expuso así:

### A. ¿Qué son las sociedades de economía mixta-creación?

La Constitución Política de Colombia en los artículos 150, 300 y 313 consagra como funciones del Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales las de crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, pero no define su naturaleza jurídica ni el régimen aplicable.

Esta regla se ratifica para el caso de las entidades descentralizadas nacionales en el artículo 210 C.P., en cuanto prescribe que “Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.”

Sobre este asunto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-736 de 2007 señaló:

“3.2.2 La pertenencia de las sociedades de economía mixta a la Rama Ejecutiva del Poder Público. En primer lugar, la Corte repara en que las sociedades de economía mixta son mencionadas en la Constitución a propósito de las atribuciones (del Congreso, asambleas o concejos) de “determinar la estructura de la administración”. Ciertamente, los artículos 150 numeral 7, 300 numeral 7 y 313

numeral 6 tienen como elemento común el conceder facultades a esos órganos colegiados para ese concreto propósito. De donde se deduce que la Constitución incluye a las sociedades de economía mixta dentro de la “estructura de la administración”.

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución, que pertenece al Capítulo I del Título V, relativo a la estructura del Estado, al señalar los órganos que conforman la Rama Ejecutiva del poder público, no menciona a las sociedades de economía mixta. Esta circunstancia, sin embargo, no significa que este tipo de entidades se encuentren por fuera de este concepto. Es decir, de la lectura del artículo 115 no es posible concluir que las sociedades de economía mixta no formen parte de la Rama Ejecutiva, y que sólo conformen “la estructura de la administración”, según lo dispuesto por los artículos 150 numeral 7, 300 numeral 7 y 313 numeral 6, que se acaban de mencionar. [...] Adicionalmente, siguiendo un criterio de interpretación exegético, la Corte observa que la redacción del último inciso del artículo 115 Superior no corresponde a la de una enumeración taxativa. Pues, como puede observarse, dicha norma simplemente afirma que “forman parte de la Rama Ejecutiva” los organismos que allí se mencionan, pero no señala que “la Rama Ejecutiva está formada” por ellos. De esta manera, la construcción gramatical utilizada (cuyo sujeto gramatical son los organismos mencionados y no la Rama Ejecutiva) permite entender que otros organismos también pueden formar parte de dicha estructura.

Así pues, la enumeración contenida en el artículo 115 no es taxativa, de donde se deduce que otros órganos distintos de los allí mencionados pueden conformar la Rama Ejecutiva. Sin embargo, para establecer si las sociedades de economía mixta forman parte de esta Rama, es necesario aclarar que este concepto (Rama Ejecutiva) involucra el de administración centralizada y descentralizada, según pasa a explicarse: [...] Así las cosas, la noción de Rama Ejecutiva nacional corresponde a la de Administración Pública Central, y excluye a las otras ramas del poder y a los órganos constitucionalmente autónomos. Siendo así las cosas, no habría inconveniente constitucional para considerar que las sociedades de economía mixta, como todas las demás entidades descentralizadas por servicios, según lo ha explicado tradicionalmente la doctrina clásica, se “vinculan” a la Rama Ejecutiva del poder público, es decir a la Administración Central.” (Lo subrayado fuera de texto)

El Legislador, en el artículo 97 de la Ley 489 de 1998, define a las sociedades de economía mixta como “organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley”.

En concordancia, el artículo 461 del Código de Comercio estipula que: “Son de economía mixta las

*sociedades que se constituyen con aportes estatales y de capital privado. Las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario.”*

El Consejo de Estado ha explicado que la naturaleza mixta proviene de la composición de capital -estatal y particular-, de manera que no pueda afirmarse que sea de propiedad privada o pública, pues en ella concurren uno y otro sector para el desarrollo de unas determinadas actividades industriales o comerciales, independientemente del monto de los aportes estatales o de la proporción de estos en el capital de la sociedad.

Sobre el particular, el Consejo de Estado señaló que es de suma importancia la decisión mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 97 de la Ley 489, por cuanto tenía en cuenta la proporción de los aportes estatales para determinar la naturaleza de la sociedad, cuando, desde la perspectiva constitucional, el solo hecho de la concurrencia de capital público y privado configura su naturaleza mixta, sin consideración a la proporción de uno y otro.

En efecto, en la Sentencia C-953 de 1999, la Corte Constitucional manifestó que, para que una sociedad se califique como de economía mixta se requiere que concurren aportes a su capital provenientes del sector público y del sector privado, sin importar que el aporte oficial sea de un nivel mínimo, en desarrollo del denominado principio de “irrelevancia de proporcionalidad”. Igualmente, explicó que su naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea, en parte, de propiedad de un ente estatal y, en parte, de los particulares; que es precisamente la razón que no permite afirmar que, en tal caso, la empresa respectiva sea “del Estado” o de propiedad de “particulares”, sino, justamente, de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da su característica especial, denominada

*“mixta”, por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución.*

Por su parte la Ley 489 de 1998, “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, dispone en el artículo 49:

**“ARTÍCULO 49. “Creación de organismos y entidades administrativas.** *Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.*

*Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.*

*Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.*

**PARÁGRAFO.** *Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.”*

De las disposiciones transcritas se desprende que la creación de entidades públicas tiene necesariamente origen en la voluntad del Estado, y que el acto de creación de toda entidad administrativa nacional requiere del concurso coordinado de los poderes Legislativo y Ejecutivo. El Congreso tiene el poder constitucional originario y exclusivo para crear, pero no lo puede ejercer si el Gobierno no está interesado en la creación, porque los proyectos de ley de esta naturaleza están reservados a la iniciativa gubernamental (artículo 154, número 7 C.P.; Ley 5ª de 1992, artículo 142, número 2). Así las cosas, cuando el Gobierno necesite crear una entidad administrativa, requerirán de ley o, al menos, de una “*autorización de ésta*”.<sup>8</sup> En este caso, se trata de una autorización que tiene origen en el órgano Legislativo, que la expide, y que está dirigida al órgano Ejecutivo del poder público, quien la recibe. Sería enteramente contrario al orden constitucional suponer que la ley puede otorgar dicha autorización, para crear entes públicos constitutivos de la Rama Ejecutiva, a una autoridad ajena al Ejecutivo nacional o, peor aún, a personas privadas.

Por consiguiente, cuando la Constitución estipula que para crear una entidad descentralizada del orden nacional se requiere de una autorización legal, ha de entenderse que el destinatario de dicha autorización es el Gobierno nacional. No podría ser de otra manera, dado que una decisión de esta índole, que altera la organización del Ejecutivo al aumentar su tamaño, y compromete en ello bienes o recursos públicos, no puede salir de la órbita de lo público, ni ocurrir sin el consentimiento ni, menos aún, sin el conocimiento de las autoridades administrativas competentes. En otros términos, la creación de una entidad pública del orden nacional es una decisión que debe ejecutarse exclusivamente por el Estado.

El artículo 38 de la Ley 489 de 1998 describe la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional e incluye expresamente dentro del Sector Descentralizado por servicios a las sociedades de economía mixta (numeral 2 literal f). Por su parte, el artículo 97 de la misma ley define las sociedades de economía mixta en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 97.- Sociedades de economía mixta.** *- Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan*

*actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley”* (Resalta la Sala).

De la naturaleza de las sociedades de economía mixta y de su regulación jurídica se desprende que la ley no puede crear directamente una sociedad de economía mixta, porque para que esta llegue a existir se requiere del concurso de particulares, de cuya voluntad para asociarse con el Estado no puede disponer el legislador, como tampoco de sus eventuales aportes patrimoniales a la sociedad. Es por ello que, para constituir una sociedad de economía mixta, de ordinario se necesitará de una autorización al ejecutivo que se origina en la Corporación Pública. A partir de dicha autorización, en este caso legal, el ejecutivo nacional y los representantes del sector privado concertados para constituir la sociedad, suscribirán la correspondiente escritura pública, que es la forma prescrita por la ley para crear una sociedad de economía mixta. Conjuntamente con la autorización, el legislador deberá arbitrar los bienes o recursos públicos que aportará el Estado a la sociedad proyectada. Lógica y mecanismos similares se aplican a la creación de sociedades de economía mixta departamentales, municipales o distritales, casos en los cuales corresponde a las asambleas y concejos expedir al ejecutivo la pertinente autorización, mediante ordenanza o acuerdo según el caso, y determinar los aportes públicos correspondientes.

Ahora bien, dado que la decisión de crear sociedades de economía mixta tiene origen, necesariamente, en una autorización que se materializa en una ley, ordenanza o acuerdo, cabe preguntar si dichas normas pueden revestir la forma de autorizaciones generales o si, por el contrario, cada autorización debe ser específica, particular y concreta, y por tanto referida a una sociedad determinada o individualizada.

La Corte Constitucional, al interpretar el artículo 150 numeral 7 de la Carta política, relacionado con la mencionada autorización, ante una demanda contra el artículo 14 de la Ley 88 de 1993 que autorizaba aportes de la Nación a unas entidades<sup>9</sup>, expresó:

*“¿Qué clase de ley es la que autoriza la creación de una sociedad de economía mixta? Una ley en sentido formal, pues sólo es ley por su origen y su formación y no por su contenido. Este contenido **no es general y abstracto, sino particular y concreto.***

*Y por ser particular y concreto **tiene que referirse a una sociedad determinada, individualizada.** Como lo señala el artículo 8°. del Decreto número 1050 de 1968, en tratándose de sociedades de economía mixta, **“el grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinan en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social”.***

*Tal ley, en consecuencia, **debe determinar asuntos como estos: la cuantía de los recursos públicos que se aportarán a la sociedad, su objeto,***

*su domicilio, su duración, la **proporción del capital público** y privado, lo mismo que el grado de tutela por parte de la administración, y a qué dependencia corresponde ejercerla.*

*(...) En el mismo sentido, se había pronunciado esta Corporación **en Sentencia C-196 de 1994**, al expresar:*

*‘... el Congreso goza de plenas atribuciones constitucionales para resolver en cada caso si crea una o unas determinadas sociedades de economía mixta o asociaciones, o si autoriza su constitución, siempre **que disponga de manera concreta y específica** cuál será su objeto, el régimen al cual estará o estarán sometidas y, si se trata de recursos provenientes directamente del tesoro de la Nación, determine el monto de los recursos públicos que habrán de llevarse como aporte o participación...’ (Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo)*

*En síntesis: **a la luz de la Constitución es inaceptable una autorización indefinida e ilimitada para crear (...)** sociedades de economía mixta. En consecuencia, se declarará inexecutable el último inciso del artículo 14.*

*(...)*

*Además, obsérvese que la expresión utilizada por la norma ‘que se creen’, abre unas **posibilidades ilimitadas** en cuanto al número, la magnitud, la naturaleza, la composición del capital, etc. ¿Se crearán cien empresas, o un millar? ¿Cuál será el capital de cada una de ellas, y cuál la participación de la Nación en ese capital? ¿Cuántas serán empresas industriales y comerciales del Estado y cuántas sociedades de economía mixta? ¿Y cuál será el tipo de estas últimas: anónimas o de responsabilidad limitada? ¿Cuántos centenares de miles de millones o cuántos billones de pesos, podrá destinar la Nación a su participación en tales empresas? ¿Predominará en ellas el aporte privado o el público?*

*¿Habrá en ellas inversión extranjera, y en qué proporción frente a los aportes nacionales, y especialmente frente a los estatales? En fin, un mandato, porque nada menos es lo que contempla el artículo 150, numeral 7, **no podrá jamás conferirse en términos tan generales**, porque a la hora de exigir responsabilidades al mandatario no habrá manera de comprobar si se ciñó a él o se extralimitó.*

*Por todo lo anterior, también se declarará inexecutable el inciso tercero del artículo 14. Inciso que, además, por la **indeterminación de la autorización**, también quebranta el artículo 350 de la Constitución.*

*No sobra anotar que, en el caso del inciso tercero, tampoco hay ley preexistente que decrete el gasto, pues no puede aceptarse que ésta sea precisamente la misma ley de Presupuesto.*

*A todo lo cual hay que agregar que el conferir la facultad para constituir empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía*

*mixta, es asunto que no se refiere a la misma materia que el Presupuesto. Tal autorización debe ser objeto de una ley, y no un artículo más o menos oculto en una ley cuya finalidad es diferente. Por este aspecto, el inciso tercero quebranta el artículo 158 de la Constitución. En casos como éste, debe **primeramente** existir la ley que autorice la constitución de la sociedad; **después**, habiendo ley preexistente, se hará en el Presupuesto la apropiación correspondiente. Es lo que ordena el inciso segundo del artículo 346, al decir que en la ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado conforme a la ley anterior”.*

De esta manera, a tono con el artículo 49 de la Ley 489 de 1998 que prescribe que las sociedades de economía mixta serán constituidas y por tanto modificados sus actos de creación con arreglo a precisa autorización legal, deja claro que para que la Nación pueda hacerse socio y capitalizar una sociedad de economía mixta, requiere expresa autorización legal. Respecto de la capitalización, también es preciso anotar que, si bien en el artículo 8° de la Ley 185 de 1995 y el artículo 96 de la Ley 2294 de 2023 se establece el régimen legal para capitalizar entidades descentralizadas del orden nacional, no existe normativa que defina cómo puede hacerse respecto de aquellas en las cuales no tiene participación, por ejemplo, por ser entidades descentralizadas del orden territorial.

La realidad es que, en la rama ejecutiva del orden territorial, existen diversas sociedades de economía mixta, tales como SAMALTDA., por su importancia estratégica, participación en determinados sectores de la producción y eventual estado de desfinanciación, merecen la atención por parte de la Nación, de tal suerte que por vía de la capitalización se potencie su aporte a la economía, se maximice la creación de valor público, representado en empleo, desarrollo regional y cierre de brechas, lo anterior en el marco de la política de reindustrialización impulsada por el Gobierno nacional.

Precisamente, la Política de Reindustrialización establece unas apuestas estratégicas específicas para impulsar el desarrollo del país, apuntándole a sectores que por años fueron desaprovechados a pesar del potencial de Colombia. Estos son:

- Transición energética: se apoyará la descarbonización y la reducción de la dependencia económica del petróleo y el carbón, creando nuevas fuentes de producción de bienes y servicios que reconfiguren la matriz productiva, integrando las energías alternativas.
  - Agroindustrialización y soberanía alimentaria: se impulsará la producción del agro, mejorando las minicadenas rurales donde la agricultura digital y la restauración ecológica serán apuestas para la dotación industrial de un campo moderno, incluyente en lo social y pleno en el uso de tecnología.
  - Reindustrialización en el sector salud: Colombia generará capacidad de producción local de excipientes activos, medicamentos, vacunas, dispositivos y partes para dispositivos médicos.
  - Reindustrialización para la defensa y la vida: se aprovecharán las capacidades de la industria militar para el desarrollo de los sectores astillero y aeronáutico, de infraestructura y servicios tecnológicos para estas empresas.
  - Territorios y su tejido empresarial: la Política de Reindustrialización reconoce los territorios y sus necesidades. Por esa razón se apoyará la implementación de sus propuestas y las del tejido empresarial de las regiones.
- La Política de Reindustrialización plantea el fortalecimiento del sistema empresarial y comercial desde adentro, sin temor de adoptar medidas para favorecer a empresas de menor tamaño, formales e informales, de esta manera, los instrumentos que promueve están orientados a lograr que las industrias del país tengan una producción amable con el ambiente y comprometida en combatir el cambio climático. En este sentido, la Política de Reindustrialización tiene como enfoque transversal el cierre de brechas, con instrumentos que impactarán los factores de producción:
- Capital y financiamiento: Se buscará que empresas públicas y de economía mixta inviertan en nuevas tecnologías. Con la banca de desarrollo se focalizarán esfuerzos de financiamiento en proyectos de infraestructura que jalonen la transformación productiva y la internacionalización. Se establecerán esquemas de financiamiento para el emprendimiento en etapa temprana, incluyendo las etapas de pre-semilla, semilla, lanzamiento y escalamiento. Se desarrollará un programa de inclusión financiera para la economía popular que tendrá, entre otros, el otorgamiento de nanocréditos sin necesidad de presentar garantías tradicionales
  - Capacidades humanas: Se crearán o ajustarán programas de formación para que correspondan con las demandas de formación para el empleo. Se escalarán esfuerzos en formación dual. Se incrementarán los esfuerzos del Sena en materia de bilingüismo para el trabajo, así como de instituciones de educación superior.
  - Tecnología: Se realizarán alianzas para la transferencia de tecnología, donde serán prioritarios los encadenamientos productivos hacia dentro, el desarrollo de proveedores, los esfuerzos de eslabonamiento de nuestras empresas en cadenas globales de valor. Se desarrollarán centros de

infraestructura compartida y de servicios empresariales, denominados Centros de Reindustrialización-Zascas, que brindarán a las unidades productivas de la economía popular estrategias a la medida de sus objetivos. Se buscará fortalecer programas como el extensionismo agropecuario bajo el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, Fábricas de Productividad, Fábricas de Internacionalización, el programa de apoyo a la economía popular.

- Infraestructura funcional y conectividad: Se diseñarán estrategias para incrementar la participación de las empresas y unidades productivas regionales de todos los segmentos en los proyectos de infraestructura funcional, de conectividad y socioeconómica. Se articularán esfuerzos institucionales para la construcción de corredores que materialicen la integración física, de transporte multimodal y económica en las regiones fronterizas. Se incrementará el uso de los instrumentos de fomento a la producción para la internacionalización de empresas en crecimiento como el Plan Vallejo. Se fortalecerá el sistema de zonas francas para la exportación

Además, habrá medidas de intervención generales en la Política Económica como:

- Compras públicas para la reindustrialización: se establecerá un programa de compras públicas innovadoras y se hará un esfuerzo especial para involucrar a las micro y pequeñas empresas, y a la economía popular.
- Inversiones de empresas públicas y empresas mixtas: se plantearán esquemas para que estas empresas inviertan en tecnologías de punta.
- Agenda regulatoria: se realizará una evaluación para eliminar las barreras regulatorias y de entrada que afectan la libre competencia de las actividades estratégicas identificadas bajo esta política. Asimismo, se ajustarán marcos regulatorios para vincular a pequeñas y medianas empresas y sectores de la economía popular al programa de compras estatales.
- Fortalecimiento de la infraestructura y el extensionismo para la calidad: se desarrollarán agendas e instrumentos que apunten al fortalecimiento de la infraestructura de la calidad como regulación técnica, normalización técnica, evaluación de la conformidad, metrología y acreditación.
- Política de comercio e internacionalización inclusiva y sostenible: se trabajará por recuperar los equilibrios en las relaciones comerciales del país y cerrar brechas tecnológicas. Para ello, se implementará una política de comercio exterior e internacionalización inclusiva y sostenible.
- Inversión extranjera directa sostenible y con transferencia tecnológica: se desarrollará una estrategia de atracción de inversiones, así como una nueva visión sobre los acuerdos internacionales de inversión, cuyo detalle se encuentra en la política de comercio e internacionalización inclusiva y sostenible.

## **B. Sociedad Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda**

### **1. Antecedentes**

La necesidad de promover nuevos mecanismos para recuperar a las Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda, tienen origen en:

- a. Con la expedición de la Ley 773 de 2002, se autorizó al Gobierno nacional para crear una sociedad de economía mixta, en calidad de concesionaria, vinculada al Ministerio de Desarrollo -actual Ministerio de Comercio, Industria y Turismo- cuyo objeto principal sería la administración, fabricación, explotación, transformación y comercialización de sales que se producían en las salinas marítimas de Manaure, La Guajira.
- b. Se constituyó la sociedad mediante Escritura Pública número 135 de 2004. La Nación transfirió la totalidad de su participación a las comunidades. Se estableció la creación de un Comité Transitorio Interinstitucional por diez (10) años que permitiría ejercer control administrativo a la Nación sobre el cometido de aquella. El periodo de este Comité culminó en el año 2014.
- c. La sociedad suscribió contrato de concesión minera para efectos de la explotación del recurso natural. Tiene deudas considerables por la falta de pago de regalías, impuestos y concesión portuaria.
- d. En el año 2006, la Nación pretendió recuperar su participación en la sociedad, pues estimó que no cumplía el cometido para el que había sido constituida. No obstante, una decisión del Tribunal de Arbitramento la privó de retomar el control de la empresa.
- e. Por la situación administrativa y financiera de la empresa, la Superintendencia de Sociedades, en el marco de lo dispuesto en la Ley 550 de 1999 adelantó acuerdo de Reestructuración que culminó en el mes de abril de 2021 con decisión de la Superintendencia delegada para Procedimientos de Insolvencia en la que pone de presente la procedencia de su inmediata liquidación.
- f. Recomendación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de la Superintendencia de Sociedades respecto de que la sociedad se acoja al procedimiento de recuperación empresarial que debería ser conducido por la Cámara de Comercio de La Guajira.

Como se ha expuesto en este documento, desde su creación, la sociedad ha presentado problemas operativos, administrativos y claramente financieros. La ejecución del contrato de concesión para la explotación del recurso natural ha sido deficiente, no se contrató al operador adecuado y esto deriva en obligaciones pendientes de cancelar por más de veintidós mil millones de pesos (\$22.000.000.000).

De manera pues que, a pesar de la constitución de la sociedad y de la celebración de contrato de concesión, la ejecución y desarrollo de la sociedad ha sido deficiente, al punto de que tiene considerables pasivos y no ha cumplido con el cometido de aportar al desarrollo de las comunidades de la región y propender por su preservación.

Las medidas de carácter legal, reglamentario y administrativo que se han adoptado a la fecha han resultado insuficientes para preservar la empresa y su cometido de servir como medio de subsistencia de las comunidades de la región.

Procede anotar que la Corte Constitucional destacó que sin el mecanismo de la sociedad la comunidad Wayuu tendría serias dificultades para acceder a la explotación de los recursos mineros. Y que, si bien ella sería concesionaria de las salinas, su explotación se haría dentro del marco de un contrato de concesión minera que celebraría el Ministerio de Minas con aquella. Adicionalmente, aclaró que sus utilidades no serían de libre disposición por los socios, sino que deberían ser invertidas en las necesidades de la comunidad, no solo de las que firmaran el contrato social, sino de todas aquellas del área de influencia de las Salinas.

El propósito del Gobierno nacional por tanto para preservar la empresa como imperativo de garantizar los derechos fundamentales de las comunidades indígenas asentadas en el Departamento de la Guajira, se requiere del concurso de distintas entidades que contribuyan a reconducir el ejercicio de aquella y se definan aspectos económicos, sociales, laborales, ambientales, entre otros, que se derivan de su muy particular situación.

## 2. Estado actual de SAMA

Con sujeción a información provista por la Superintendencia de Sociedades, la situación actual de la sociedad Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda es la de una empresa en situación de insolvencia, por cesación de pagos, que tuvo un acuerdo de reestructuración de Ley 550 de 1999, el cual terminó el cuatro (4) de febrero de 2021 por incumplimiento de sus obligaciones post y la imposibilidad de presentar fórmulas de arreglo a sus acreedores.

Adicionalmente, por la terminación del referido acuerdo, la sociedad se encuentra incurso en causal de liquidación obligatoria o el procedimiento especial de intervención o liquidación que corresponda, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 36 de la Ley 550 de 1999. Sin perjuicio de que **una eventual liquidación de ella afectaría gravemente el reconocimiento y garantía de los derechos**

**ancestrales de las comunidades que habitan y devengan su sustento de las Salinas Marítimas de Manaure, en La Guajira**, se pone de presente que, la Superintendencia de Sociedades, según sus pronunciamientos en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no es la autoridad competente para adelantar dicho proceso, puesto que Sama está excluida del régimen de insolvencia, según lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 3° de la Ley 1116 de 2006 y lo sostenido por dicha entidad mediante autos 400-004523 del 22 de abril de 2021 y 400-007194 del 11 de junio de 2021. Igualmente, se evidencia una falta de competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para adelantar y conocer de un proceso de dicha naturaleza puesto que actualmente el único socio que constituye sujeto de derecho público es el municipio de Manaure.

Durante los últimos dos (2) años la Sociedad presenta **pérdidas recurrentes**, según la información financiera comparativa con corte a treinta y uno (31) de diciembre de 2022 depositada en la Superintendencia de Sociedades así:

### Cifra en Miles de \$

ACTIVO	31 – Dic 2022	31-Dic 2021
Efectivo y equivalentes de efectivo	102.906	65.646
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar corrientes	3.205.553	3.611.598
Inventarios corrientes	3.808.166	4.419.451
Activos por impuestos corrientes, corriente	344.189	336.167
<b>TOTAL ACTIVO CORRIENTE</b>	<b>7.694.546</b>	<b>8.432.862</b>
PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO	46.324.478	46.228.248
<b>TOTAL ACTIVOS NO CORRIENTES</b>	<b>46.324.478</b>	<b>46.228.248</b>
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>54.019.024</b>	<b>54.661.110</b>
<b>PASIVO</b>		
Provisiones corrientes por beneficios a los empleados	1.095.458	705.806
Cuentas por pagar comerciales y otras cuentas por pagar corrientes	1.647.307	5.465.465
Pasivos por impuestos corrientes, corriente	40.916	163.171
Otros pasivos	3.944.677	180.000
<b>TOTAL PASIVO CORRIENTE</b>	<b>6.728.358</b>	<b>6.514.442</b>
Otros pasivos	21.263.882	20.762.421
<b>TOTAL PASIVO NO CORRIENTE</b>	<b>21.263.882</b>	<b>20.762.421</b>
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>27.992.240</b>	<b>27.276.863</b>
<b>PATRIMONIO</b>		
<b>CAPITAL SUSCRITO Y PAGADO</b>	<b>60.720.000</b>	<b>60.720.000</b>
Ganancias o pérdidas del ejercicio	(1.357.462)	(1.828.539)
Ganancias Acumuladas	(33.335.761)	(31.507.214)
<b>TOTAL PATRIMONIO</b>	<b>26.026.784</b>	<b>27.384.246</b>
<b>ESTADO DE RESULTADOS</b>		
Ingresos de Actividades Ordinarias	9.065.842	8.510.179
Costo de ventas	<b>8.328.493</b>	4.902.450
<b>GANANCIA BRUTA</b>	<b>737.349</b>	<b>3.607.729</b>
(-) Gastos Operacionales Admón.	1.464.719	1.127.734
(-) Gastos Operacionales Ventas.	0	0
<b>GANANCIA (PÉRDIDA) POR ACTIVIDADES DE OPERACIÓN</b>	<b>(709.739)</b>	<b>2.479.995</b>
(+) Ingresos No operacionales	0	0
(-) Costos financieros	369.890	4.308.534
<b>Ganancia (pérdida) antes de imptos.</b>	<b>(1.079.629)</b>	<b>(1.828.539)</b>

ACTIVO	31 – Dic 2022	31-Dic 2021
(-) Impto Renta y Complementario	0	0
<b>UTILIDAD O PÉRDIDA NETA</b>	<b>(1.357.463)</b>	<b>(1.828.539)</b>

Con relación a lo anterior procede anotar que la sociedad se encuentra sujeta a vigilancia de la Superintendencia de Sociedades conforme al artículo 84 de la Ley 222 de 1995, quien supervisa a la compañía en temas societarios y contables -supervisión subjetiva-, y producto del análisis de su información financiera advierte que, al 31 de diciembre de 2022, la Sociedad operacionalmente presentó una pérdida de \$709.739.000 agudizando dicho resultado al considerar los costos financieros en que incurrió durante el periodo y que la llevaron a obtener una pérdida antes de impuestos de \$1.079.628.540, lo que significa que, **la Sociedad no genera recursos suficientes para cubrir los costos y gastos de su operación, como tampoco para atender sus obligaciones no operacionales.**

Adicionalmente, presenta los siguientes indicadores financieros:

Adicionalmente, presenta los siguientes indicadores financieros:

	Diciembre 31 de 2022	Diciembre 31 de 2021
<b>Liquidez</b>		
<i>Activo Corriente</i>	7.694.536	8.432.862
<i>Pasivo Corriente</i>	6.728.358	6.514.442
	$\frac{7.694.536}{6.728.358} = 1,14$	$\frac{8.432.862}{6.514.442} = 1,29$

Este indicador señala que **por cada peso que debe la Sociedad en el corto plazo dispone 1.14 para cancelar sus pasivos a corto plazo.**

<b>Prueba Ácida</b>		
<i>Activo Corriente – Inventario</i>	7.694.536 – 3.808.156	8.432.862 – 4.419.451
<i>Pasivo Corriente</i>	6.728.358	6.514.442
	$\frac{7.694.536 - 3.808.156}{6.728.358} = 0,57$	$\frac{8.432.862 - 4.419.451}{6.514.442} = 0,62$

Este indicador señala que **por cada peso que debe la Sociedad en el corto plazo dispone**

**1.14 para cancelar sus pasivos a corto plazo.**

<b>Prueba Ácida</b>		
<i>Activo Corriente – Inventario</i>	7.694.536 – 3.808.156	8.432.862 – 4.419.451
<i>Pasivo Corriente</i>	6.728.358	6.514.442
	$\frac{7.694.536 - 3.808.156}{6.728.358} = 0,57$	$\frac{8.432.862 - 4.419.451}{6.514.442} = 0,62$

Este indicador señala a su turno que por cada peso que debe la Sociedad, en el corto plazo, descontados los inventarios que generalmente no son de fácil disponibilidad, la Sociedad tiene 0.57 pesos para cancelar sus pasivos a corto plazo, **lo que demuestra que no tendría liquidez para cancelar sus acreencias.**

<b>Solvencia</b>		
<i>Activo total</i>	54.019.015	54.661.110
<i>Pasivo total</i>	27.992.239	27.276.863
	$\frac{54.019.015}{27.992.239} = 1,92$	$\frac{54.661.110}{27.276.863} = 2$

Por cada peso que debe la Sociedad en el largo plazo, la compañía dispone de 1.92 para cancelar sus pasivos.

<b>Endeudamiento</b>		
<i>Pasivo total</i>	27.992.239	27.276.863
<i>Activo total</i>	54.019.015	54.661.110
	$\frac{27.992.239}{54.019.015} = 51,81\%$	$\frac{27.276.863}{54.661.110} = 49,9\%$

Este indicador mide, a su turno, el nivel de **endeudamiento** de la Sociedad, el cual se encuentra en **un 51.81%**, pero como se señaló en la parte inicial de los indicadores, **este depende de la certeza y realidad de los activos de la compañía**, que actualmente son sólo nominales en tanto que no se ha aplicado la depreciación contable de activos.

Cabe resaltar, que los indicadores a treinta y uno (31) de diciembre de 2022 no tuvieron variaciones significativas con respecto a diciembre 31 de 2021, como se observa en la determinación de cada uno de ellos. Sin embargo, es perceptible una tendencia de **deterioro** en la condición de la sociedad con incremento progresivo de sus **dificultades financieras.**

En cuanto al estado de resultados:

<b>Margen bruto</b>			
<i>Utilidad Bruta</i>	754.979		3.607.729
<i>Ingresos de Act. Ord</i>	9.065.841	$= 8,32\%$	8.510.179
			$\frac{3.607.729}{8.510.179} = 42,36\%$

Así, para el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, el margen bruto representaba el 42.36% de las ventas, mientras que para la misma fecha de 2022 disminuyó significativamente en más de treinta (30) puntos porcentuales, como consecuencia del **incremento de los costos de ventas.**

**Margen Operacional**

<b>Margen Operacional</b>			
<i>Utilidad Operacional</i>	(709.939)		2.479.995
<i>Ingresos de Act. Ord</i>	9.065.841	$= -7,83\%$	8.510.179
			$\frac{2.479.995}{8.510.179} = 29,14\%$

Hallado un margen operacional negativo para 2022, se observa que el efecto del incremento en los costos para el último año impidió que la sociedad sea capaz de cubrir su operación con el producto de sus ventas.

**Margen Neto**

<i>Utilidad Neta</i>	(1.357.462)		(1.828.539)
<i>Ingresos de Act. Ord</i>	9.065.841	$= -14,97\%$	8.510.179
			$\frac{(1.828.539)}{8.510.179} = -21,86\%$

Los resultados negativos al final del ejercicio generan la aparición de indicadores también negativos para el margen neto de la sociedad, lo que implica que el negocio no es capaz de generar ninguna retribución económica a sus accionistas y que, por el contrario, por cada peso vendido durante 2022, la sociedad tuvo que incurrir en un gasto adicional de 14.97 centavos.

Los anteriores datos evidencian la **crisis** que presenta la Compañía y la necesidad de su recuperación. Se ponen a disposición estados financieros y sus notas, dictámenes e informes de gestión depositados por la sociedad ante la Superintendencia de Sociedades.

### 3. Objetivos perseguidos con las medidas

- I. Capitalizar la sociedad Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda en sesenta y un mil millones de pesos (\$61.000.000.000)

y recuperar el control societario, con el propósito de explotar el recurso natural de la sal con fines de exportación.

- II. Mejorar la calidad de vida de las comunidades circundantes al área de influencia de las salinas de Manaure y hacerles frente a los problemas estructurales que aquejan al departamento de la Guajira, para lo cual el Gobierno nacional destinará las utilidades que obtenga del ejercicio de la empresa para el financiamiento de proyectos relacionados con el fortalecimiento del tejido empresarial del Departamento.
- III. A partir de la participación de la Nación en la sociedad, se podrá incidir en la adecuada dirección y por medio de la capitalización suministrar los mecanismos para recuperar el capital de trabajo y medios de producción. Así mismo, coordinar con las distintas carteras acerca de alternativas para el adecuado funcionamiento de la sociedad y el desarrollo del negocio de explotación de la sal, entre ellas, pero sin limitarse, con el Ministerio de Minas y Energía respecto de la operación del contrato de concesión minera; con el de Ambiente y Desarrollo Sostenible en torno a la existencia pasivos ambientales y a la adecuación a elementales parámetros de sostenibilidad; con el de Hacienda y Crédito Público respecto del establecimiento de pasivos pensionales, reorganización y redefinición de la deuda; con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para efectos de capacitación e inducción en temas de desarrollo empresarial, productividad e incentivo de mano de obra local; con el de Trabajo sobre programas para la generación de empleos y formalización; con el de Interior respecto de la coordinación y concertación con las comunidades indígenas, para su fortalecimiento integral, en el marco del respeto de su cosmovisión y con el de Transporte para lo relaciona con el parque automotor de los transportistas de carga de sales del municipio de Manaure.
- IV. Fomentar desde la empresa, la generación de empleo de habitantes de la región que contribuya a su subsistencia.
- V. Procurar que la empresa pueda exportar el recurso natural en el marco de la reformulación de las políticas en materia de reindustrialización e internacionalización.

La adopción de estas medidas es un hito para las comunidades de la región que reclamaban al Gobierno nacional acciones que permitieran salvaguardar la operación de la empresa que constituye su patrimonio y contribuye a la preservación de sus derechos ancestrales. Conviene anotar justamente que la Corte Constitucional ha demandado del Gobierno nacional, la asunción de compromisos tendientes a garantizar la extracción del recurso natural como medio para la protección de los derechos al trabajo, a la igualdad, a

la salud, a la educación, al suministro de agua potable y al desarrollo social y cultural de aquellas, bajo el entendido de que "(...) la comunidad Wayúu ha tenido una estrecha y centenaria vinculación con la actividad de la explotación de sal en Manaure, tanto que si bien no es posible reducir a dicha actividad toda la fuente de sus ingresos, se considera de todas maneras como la contribución más importante y significativa en que se apoya su supervivencia socioeconómica."

Si bien la sentencia referenciada fue expedida tiempo considerablemente anterior a la expedición de la Ley 773 de 2002 que autorizó la creación de la sociedad -2002- y de su acto de constitución -2004-, en su momento, advirtió que se trataba de mecanismo para solucionar sus necesidades básicas y claramente de garantizar su supervivencia.

Conviene destacar que actualmente la sociedad genera ochenta y nueve (89) empleos directos, es uno de los principales empleadores del municipio de Manaure, La Guajira, y con la pretendida intervención y la reactivación de su actividad empresarial, podría producir cuatrocientos (400) empleos indirectos y beneficiar alrededor de tres mil (3.000) familias del departamento. En ese contexto, Manaure es un municipio de 112.000 habitantes, con una población urbana de cuarenta y ocho mil (48.000) habitantes, que ancestralmente viven de la producción de la sal, de manera que su impacto económico es muy importante en la región.

#### 4. Salvamento, capitalización y reactivación

- **Salvamento, mediante la admisión a un proceso de reorganización (Ley 1116 y sus modificaciones), a solicitud de la Sociedad, que tiene como ventajas:** Se busca generar un escenario de preservación de la empresa y normalización de sus pasivos, la no caducidad de contratos por incumplimientos; los procesos judiciales se remiten al juez del concurso (SuperSociedades).
- **Capitalización de la Sociedad por parte de la Nación, representada por el Ministerio:** La capitalización de aportes (dinero o especie), con la cual se proporcionan recursos frescos necesarios para invertir en la actividad generadora de ingresos y empleo de la Sociedad. El Gobierno nacional recibiría cuotas sociales a cambio, con lo cual participaría en la toma de decisiones y administración de la Sociedad. Se requiere más del 50% (50,1%) para ejercer control sobre la Sociedad. Previa a la capitalización el MINCIT realiza un diagnóstico y estudio de viabilidad (debida diligencia para la inversión).
- **Reactivación a través de la entrega de activos a la Sociedad por parte de la SAE:** La entrega de maquinaria y equipos para desarrollar su objeto social. Dichos bienes serán considerados como aportes de capital.

### 5. Resultados esperados

Por tratarse del ejercicio de una sociedad, asunto reglamentado en el Código de Comercio y en las estipulaciones particulares del negocio jurídico que se suscriba, la proyectada capitalización solamente procede en el evento de que los actuales socios acepten modificar su porcentaje de participación en ella.

Se debe acordar tanto con las comunidades indígenas como con el municipio de Manaure la vinculación del Gobierno nacional a la empresa. Ellos son los principales interesados en dotarla de capacidades para que sirva de medio de subsistencia en los términos en que fue concebida, genere empleo, rinda culto a creencias y costumbres de los habitantes de la región, extraiga el recurso natural de manera sostenible y sea objeto de transformación y escalamiento empresarial, y agregación de valor para su desarrollo productivo.

A partir de la eventual aquiescencia de los socios, se suscribiría contrato de sociedad y se desplegaría el plan de negocio y la capitalización con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, acompañamiento en el desarrollo del procedimiento de recuperación empresarial, modificaciones en la administración y en los procedimientos de la empresa, entre otros.

Conviene anotar que las medidas que se proyectan adoptar difieren de procedimientos y mecanismos empleados en oportunidades anteriores y que resultaron en la particular situación de insolvencia en la que se encuentra la sociedad. Lo que se pretende entonces, nuevamente, es iniciar el procedimiento de concertación y coordinación con los actuales socios y propender por la preservación de aquella, que de acuerdo con los términos de la Corte Constitucional sirve como medio de subsistencia y de respeto de culto y costumbres de los habitantes de la región.

De esta manera, el término previsto para el despliegue de acciones que conlleven a que la empresa empiece a entregar resultados es de tres (3) años. En el primer año se realizarían inversiones y reorganización operativa y administrativa de la empresa; el segundo año, comprende la estabilización y ajustes; y en el tercero se perseguiría la obtención de ingresos que permitan distribuir utilidades por medio del desarrollo de un nuevo plan de negocios y el acompañamiento de entidades de la Nación que permitan disponer de circuitos de comercialización y apertura de mercados nacionales e internacionales para fomentar exportaciones.

La exactitud y prolijidad de las medidas estará marcada por el procedimiento de concertación y coordinación con las comunidades para realizar la proyectada capitalización a la sociedad y en modificar formas y mecanismos de administración como procede en cualquier empresa que pretenda generar utilidades.

Ahora, mientras se surten las actuaciones referidas anteriormente, el Gobierno nacional ha previsto ofrecer a los administradores de la empresa acogerse al programa de Fábricas de Productividad y Sostenibilidad lanzado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo objetivo consiste en ayudar a las empresas a producir más y mejor. Se trata de un modelo desarrollado bajo la metodología de extensionismo tecnológico -Manufacturing Extension Partnership-, que brinda hasta sesenta (60) horas de asistencia técnica

especializada a empresas para implementar estrategias a la medida de las compañías en nueve líneas de servicio y mejorar su productividad de la mano de expertos en al menos un quince por ciento (15%).

Este ejercicio serviría de referencia para conocer con mayor detalle el estado de la sociedad en materia operativa, al tiempo que proponer soluciones para adecuarla a procedimientos ambientalmente sostenibles, ajustar sus metodología de trabajo y generación de valor, trazar un plan de viabilidad financiera, realizar valoraciones de carácter administrativo, valorar la eficiencia en el desempeño del personal, diagnosticar acerca del cumplimiento de parámetros de seguridad y salud en el trabajo y normas técnicas y fundamentalmente proponer iniciativas de desarrollo empresarial que propendan por la preservación y funcionamiento de aquella.

Las medidas dispuestas por el decreto no afectarían las cuotas sociales con las que cuentan actualmente los socios, pues ellos conservan su propiedad sin modificaciones, sin embargo, sí generaría ajustes en la participación de las cuotas sociales.

En ese sentido, la composición actual del capital de la sociedad, según la información que obra en cámara de comercio, es la siguiente:

Socio	Valor de capital aportado	No de cuotas	% de participación en la sociedad
Municipio de Manaure	\$14.572.800.000	14.572.800.000	24%
Asociación Indígena de La Guajira Waya Wayuu	\$18.216.000.000	18.216.000.000	30%
Asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu Sumain Ichi	\$21.859.200.000	21.859.200.000	36%
Asociación de charqueros explotadores de sal de Manaure La Guajira	\$6.072.000.000	6.072.000.000	10%
<b>Total</b>	<b>\$60.720.000.000</b>	<b>60.720.000.000</b>	<b>100%</b>

El Producto de la capitalización variaría así:

Socio	Valor de capital aportado	No de cuotas	% de participación en la sociedad	Tipo de aporte	% control
Municipio de Manaure	\$14.572.800.000	14.572.800.000	11,98%	Inicial	49,9%
Asociación Indígena de La Guajira Waya Wayuu	\$18.216.000.000	18.216.000.000	14,97%	Inicial	
Asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu Sumain Ichi	\$21.859.200.000	21.859.200.000	17,96%	Inicial	
Asociación de charqueros explotadores de sal de Manaure La Guajira	\$6.072.000.000	6.072.000.000	4,99%	Inicial	
Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$61.000.000.000	61.000.000.000	50,1%	Capitalización (nuevos aportes)	<b>50,1%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$121.720.000.000</b>	<b>121.720.000.000</b>	<b>100,00%</b>		<b>100,00%</b>

Las medidas son procedentes en consideración a que, en primer lugar, en reunión de la junta de

socios celebrada el doce (12) de julio de 2023, se aprobó por unanimidad invitar al Gobierno nacional para que sea socio de la empresa, precisamente por las necesidades de aportes que requiere la sociedad y su situación actual de insolvencia e inminente liquidación en caso de no recibir inversiones.

Sin la capitalización propuesta, la situación de la sociedad y las comunidades que de ella dependen quedaría a la deriva y lo que es más grave aún, de la desaparición de la empresa y todo lo que representa, esto es, el mecanismo de garantía de los derechos al trabajo y ancestrales de las comunidades.

## VI. CONCEPTOS TÉCNICOS

En este apartado, se citarán los conceptos técnicos que han a llegado desde el Ministerio del Interior (1 documento), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2 documentos) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (1 documento).

Desde el Ministerio del Interior remitió, con fecha 5 de enero de 2024 y bajo el radicado **2024-2-002410-000142 Id: 259600**, concepto técnico jurídico para determinación de procedencia o no de consulta previa, mencionando lo siguiente:

“[...]”

### 5. DEL ANÁLISIS PARA EL CASO EN CONCRETO

[...] desarrollado el análisis jurisprudencial y fáctico del “Proyecto de Ley – Salvamento y Capitalización de la Sociedad de Economía Mixta, Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda., en el Marco de la Política de Reindustrialización.” esta Autoridad Administrativa concluye que **no una medida administrativa sujeta al desarrollo de consulta previa**, bajo las siguientes consideraciones:

1. *Que el proyecto de ley, objeto de estudio, tiene como propósito establecer mecanismos para la recuperación y conservación de las Salinas Marítimas de Manaure – (Sama) Ltda, sociedad de economía mixta del orden territorial, como unidad de explotación económica, agente en la reindustrialización de la economía y fuente de generación de empleo y desarrollo social para el departamento de La Guajira, a través de la implementación de medidas y mecanismos de salvamento, reactivación empresarial y capitalización por parte de la Nación. Por lo que, esta Autoridad no identifica en su articulado, una intromisión o incidencia intolerable a elementos que comprometan la integridad étnica y cultura, de los colectivos étnicos.*
2. *Si bien es cierto, en Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda hay 2 socios que corresponden a asociaciones indígenas, el Decreto número 1529 de julio 12 de 1990 reglamenta el reconocimiento y cancelación de personerías jurídicas de asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, en los departamentos;*

*es decir, que el Decreto número 1529 de 1990 establece a las asociaciones como una persona jurídica sin ánimo de lucro, siendo así que el ánimo que lleva a las personas a asociarse bajo esta reglamentación es el de brindar bienestar físico, intelectual o moral, a sus asociados y/o comunidad en general.*

3. *De conformidad con la Escritura Pública de Reunión Extraordinaria de la Junta General de Socios de Salinas Marítimas de Manaure Limitada (Sama) Ltda, el día 25 de agosto de 2023 se reunieron los socios en las instalaciones de la Sala de Juntas de la Alcaldía Municipal de Manaure – La Guajira, en junta extraordinaria para analizar la propuesta de capitalización de Sama Ltda en el marco del Decreto número 1268 del 31 de julio de 2023, manifestando en votación unánime del 100% su consentimiento y autorizan la entrada del Gobierno nacional a su sociedad con un 51% por intermedio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como nuevo socio de Sama.*
4. *Que el proyecto de ley es una medida que no prevé nuevos derechos, restricciones o gravámenes para las comunidades étnicas, ni aborda preceptos relacionados al derecho a la participación de las comunidades étnicas, ni incorpora medidas concretas y particulares que impliquen una afectación directa y específica sobre éstas y que puedan modificar su status personal o colectivo.*
5. *No es una medida encaminada a regular preceptos contenidos y derivados del Convenio número 169 de la OIT.*
6. *No es una medida que comprometa directa y específicamente los atributos de la condición étnica de las comunidades, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos.*

*En suma, el “proyecto de ley – Salvamento y Capitalización de la Sociedad de Economía Mixta, Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda., en el Marco de la Política de Reindustrialización.” no es una medida administrativa sujeta al desarrollo de consulta previa. [...]” (pág 9 - 10)*

Desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se recibió un primer concepto técnico jurídico, con número de expediente **55548/2023/OFI**, con los siguientes comentarios al documento de Anteproyecto de Ley:

1. *Determinar que el ámbito de aplicación se limita a la sociedad Salinas de Marítimas de Manaure Sama Ltda. Según el ministerio, la redacción remitida permitiría considerar que es de aplicación extensiva a todas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden territorial y no exclusiva para la sociedad Salinas.*

2. Permitir que la capitalización se realizará en efectivo, especie o mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial y realizar un cambio en redacción para que la capitalización fuese hasta por 61 mil millones y no por 61 mil millones.

3. Sugiere incluir un párrafo en el que se establezca que sin importar el porcentaje de participación accionaria pública en el capital social de la Sama Ltda, esta conservará su naturaleza como sociedad de economía mixta. Lo anterior, con el fin de ratificar su naturaleza y evitar que ante incrementos en la participación pública que superen el 90% se apliquen las disposiciones propias de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

4. Añade que dentro de los requisitos para la capitalización debe validarse la sostenibilidad financiera de la empresa de sociedad mixta.

Finalmente, este documento firmado por la viceministra técnica María Fernanda Valdés Valencia agrega que “[s]in perjuicio de las sugerencias antedichas, este Ministerio considera que el Proyecto es viable y susceptible de implementación respetando los techos y el espacio fiscal de los sectores respectivos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.” (pág. 3).

En su segundo concepto técnico con fecha 4 de junio de 2024 y número de expediente

**23867/2024/OFI**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público agregó:

*“se debe destacar que el costo fiscal [adicional] para la materialización del proyecto de ley, se atenderá contra el espacio fiscal del Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del Sector Comercio, Industria y Turismo, aspecto que se acoge en la redacción del párrafo 2° del artículo 3°, en donde se especifica que, “[e]l costo fiscal adicional que se genere para la capitalización a la que se refiere el presente artículo, se atenderá contra el espacio fiscal del Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del Sector Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la respectiva vigencia que se realicen las operaciones presupuestales, sujeto a la debida sustentación técnica y financiera y a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. En atención a lo anterior, la propuesta se ajusta a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, de manera que la planificación de recursos deberá estar sujeta al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de gasto de Mediano Plazo”.*

Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitió, con fecha 16 de julio de 2024 y bajo el número **2024E1023707**, concepto técnico jurídico en el que expuso que “no se identifican aspecto de esta iniciativa legislativa que guarden relación con las funciones endilgadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o ameriten comentario de esta dirección” (pág. 1).

## VII. CONCLUSIONES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

La audiencia pública se llevó a cabo el día 21 de mayo de 2024, desde las 10:00 a. m. hasta la 1:20 p. m. A ella asistió la Asociación Indígena de La Guajira Waya Wayuu, Asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu “Sumain Ichi”, Asociación de Charqueros explotadores de sal de Manaure La Guajira (Asocharma), el señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Germán Umaña Mendoza, el señor Superintendente de Sociedades, Billy Escobar Pérez, el señor director del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Jairo Alonso Bautista, el señor Vicepresidente de bienes muebles e inmuebles de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), Jaime Osorno Navarro, el señor alcalde del municipio de Manaure - La Guajira, Jhon Pimienta Jusayu, entre otros y se llegó a las siguientes conclusiones:

### 1. Intervención del Representante a la Cámara y Coordinador Ponente, Juan Loreto Gómez Soto

El representante destacó que este es un día histórico para el municipio de Manaure y para todo el departamento de La Guajira, ya que se ha iniciado un proceso trascendental de construcción y desarrollo. Señaló que en este proceso se han escuchado las voces de la región para entender sus necesidades y desarrollar un proyecto de ley sólido que busca reactivar económicamente a Manaure y darle a la empresa Sama la fortaleza necesaria para generar un impacto positivo en la comunidad.

Agradeció al Gobierno nacional por la iniciativa de emitir un decreto de emergencia y por impulsar este proyecto de ley, el cual ha sido elaborado en colaboración con la sociedad civil, los actores involucrados en Sama, el Congreso de la República, así como los representantes y senadores de la Comisión Económica Cuarta. Según el representante, la decisión que se tomará será crucial para beneficiar a los habitantes del municipio, salvaguardando los intereses de la empresa y sus trabajadores.

El representante explicó que esta iniciativa surge en medio de una crisis humanitaria que afecta a todo el departamento, donde el hambre sigue siendo un flagelo. Celebró que el Gobierno nacional, dentro de los dividendos y retornos de la producción, tenga contemplado reinvertir en soluciones a los problemas identificados en la Sentencia T-302, la cual afecta a los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure y Uribia. Asimismo, subrayó que este proyecto busca reconocer y apoyar el rol cultural y ancestral de la comunidad indígena en la explotación de sal, actividad que han liderado durante generaciones. Afirmó que, aunque Manaure ha sido parte de un proceso de desarrollo económico a través de la producción de sal, hoy enfrenta dificultades, pero con la recomposición, salvamento y capitalización de Sama, la situación puede mejorar.

El representante también subrayó la importancia de que las asociaciones de la región se sientan

representadas en el proyecto y que su participación quede claramente definida en la nueva estructura de la empresa. Mencionó que este proyecto recalcula los porcentajes de participación para garantizar una justa representación de todos los actores involucrados.

Uno de los puntos que generó inquietud, según el representante, fue el monto exacto de la capitalización, el cual debe ser de 61 mil millones de pesos, parte de los 121.720 millones necesarios para que el Estado mantenga más del 50% de participación en la empresa. Destacó que es esencial que esta cifra sea precisa para asegurar una capitalización adecuada y la sostenibilidad de Sama, permitiendo que los dividendos generados se destinen a atender necesidades urgentes como la desnutrición infantil y la salud de las comunidades indígenas.

El representante también insistió en la importancia de conocer el inventario que aportará la SAE y la disponibilidad del Ministerio de Hacienda para capitalizar la empresa. Esta información será clave para que los congresistas puedan votar de manera informada sobre los artículos del proyecto de ley, garantizando que los beneficios lleguen a toda la comunidad de Manaure. Hizo hincapié en no olvidar la importancia de la Ley 773 de 2002, que creó la mina y Sama, y aunque ha habido incumplimientos, es responsabilidad de los legisladores asegurar la capitalización real y efectiva de la empresa.

Además, mencionó la necesidad de despolitizar la empresa Sama. Según el representante, para que Sama sea rentable y sostenible, es necesario nombrar un gerente mediante un proceso transparente basado en méritos y con periodos fijos. Propuso la creación de una terna y la realización de una votación nominal para garantizar una elección justa. Solo así se podrá asegurar que las comunidades se sientan representadas y que la empresa esté bien orientada, generando empleo y bienestar para el pueblo de Manaure.

En cuanto al empleo, el representante señaló que actualmente Sama genera 89 empleos directos y, con la capitalización, se espera crear 400 empleos indirectos adicionales, beneficiando a más de 3,000 familias. Subrayó que este proceso debe desarrollarse de manera transparente, incluyendo a las comunidades indígenas y a los transportadores locales en la cadena de valor.

Finalmente, el representante abordó la situación de los transportadores de la región, quienes enfrentan grandes dificultades debido a la normativa vigente. Explicó que muchos de estos transportadores, cuyos vehículos de carga son antiguos y con placas extranjeras, no pueden acceder a los beneficios de la Resolución número 5304 de 2019, debido a restricciones impuestas por la Ley 105 de 1993, que prohíbe la modernización y chatarrización de vehículos con placas extranjeras.

Propuso que, a través del Ministerio de Transporte, se facilite la renovación del parque automotor de los transportadores en áreas fronterizas. Esto

podría llevarse a cabo a través de asociaciones o cooperativas existentes, permitiendo que los vehículos en internación y al día con los impuestos accedan a créditos respaldados por la producción de sal. Este enfoque integraría a los transportadores en la cadena de valor, dándoles la capacidad financiera para transportar internamente en las charcas y hacia otros municipios como Uribia.

## **2. Intervención del Representante a la Cámara y ponente, Mauricio Parodi Díaz**

El representante manifestó que, si bien en la audiencia se percibe una consonancia general en torno al apoyo a la iniciativa legislativa en curso, le preocupa la ausencia del aval fiscal correspondiente en el proyecto de ley. Dejó constancia de que lo suministrado por el Ministerio de Hacienda hasta el momento son simples comentarios al proyecto, y reiteró la solicitud formal, previamente radicada ante el Ministerio, para que se allegue de manera explícita el análisis del impacto fiscal, tal como lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual establece que: “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

Subrayó la importancia de garantizar que este proyecto avance con la certeza de que los recursos estarán contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debidamente cuantificados, ya que no fueron incluidos en la exposición de motivos. Indicó que este es un vicio subsanable, siempre y cuando el Ministerio de Hacienda emita el análisis fiscal correspondiente, en conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

## **3. Intervención del Alcalde de Manaure, Jhon Pimienta Jusayu**

El alcalde expresó su apoyo a la iniciativa legislativa y destacó la importancia de las salinas de Manaure, que representan el motor económico del municipio y es el sustento de muchas familias en la región. Subrayó que el proyecto de ley debe respetar y garantizar la autonomía de las comunidades y asociaciones indígenas de la zona. Además, señaló la relevancia de que en el artículo 2° del proyecto se incluya de manera explícita la autonomía de las autoridades indígenas, en particular la de la comunidad Wayuu.

## **4. Intervención del Representante del Sector Transportista, Andrés Díaz Lindao**

Andrés Díaz, representante de cuatro empresas transportadoras de carga de sal, manifestó que dichas empresas operan con vehículos antiguos, algunos de la década de 1990 y uno de 1974. Subrayó que Manaure deberá concentrarse en la producción de sal, especialmente considerando que la explotación de carbón en la región está próxima a finalizar, refiriéndose al contrato del Cerrejón, que expirará en 2034.

Díaz también señaló que es la primera vez que han sido invitados a participar en una discusión

de esta naturaleza. Aunque expresó que hubiese sido preferible realizar la audiencia en el territorio, comprendió que, debido a la urgencia de la iniciativa, llevarla a cabo en Bogotá fue lo más adecuado.

#### **5. Intervención de Luis Fernando Burbano, representante de la sociedad civil, empleado de charqueros del municipio de Manaure, miembro de Asocharma**

Agradeció la oportunidad de participar y destacó la importancia de incluir el sistema de protección social como un mecanismo para erradicar la pobreza. Explicó que es miembro de Asocharma, una de las asociaciones que conforman Sama con el 10%. Detalló que Asocharma produce sal de forma artesanal y que en este proceso hay dos actores clave: el bombero y el explotador. Actualmente, ambos se encuentran en un desamparo social crítico, al punto que si ocurriera alguna emergencia, tendrían que recurrir a colectas para cubrir gastos médicos o funerarios. Subrayó que garantizar salud, trabajo y pensión es esencial, y que esto se alinea con la reforma pensional presentada por el presidente Petro. Insistió en la necesidad de establecer un sistema de protección social para erradicar la pobreza.

Mencionó que el departamento ya cuenta con una ordenanza, Ordenanza 144 de 2004, que establece este sistema, y que a nivel municipal, el Concejo está tramitando un sistema de protección social. Esto permitiría asegurar salud, pensión y trabajo, no solo para los miembros de Asocharma, sino para toda la población que produce sal en Manaure.

#### **6. Intervención de la Representante Legal de Waya Wayuu, Arlenys Alvarado**

Solicitó que la producción y explotación de sal en Manaure vuelva a realizarse de manera artesanal, especialmente por parte de las mujeres wayuu. Además, pidió soluciones inmediatas en la región, antes de la expedición de la ley, sugiriendo la implementación de un molino para procesar sal mineralizada, dado que llevan más de 10 años sin cosechar sal nueva.

#### **7. Intervención de la Representante Legal de Asocharma, Elisanyela Gómez**

Expresó su apoyo al proyecto de ley, siempre y cuando se respeten los derechos societarios de las comunidades. Afirmó que dichos derechos deben ser tenidos en cuenta en los acuerdos con las comunidades indígenas.

#### **8. Intervención de un representante de Sumain Ichi, Elmer Altamar**

Solicitó que en el proyecto de ley se incluyan las lagunas de San Juan y San Agustín, y recordó la necesidad de revisar dos acuerdos: el de 1991 y la Ley 773 de 2002. Señaló que en 1995, el Ministerio de Hacienda reconoció que, al no entregar las minas a la comunidad, se dejaron de recibir \$7.000 millones. También mencionó que no se ha cumplido con la Sentencia T-007 de 1995, que otorgaba derechos a la comunidad wayuu de Manaure, incluyendo acceso

al trabajo, igualdad, salud, educación, agua potable, y desarrollo social y cultural.

#### **9. Intervención de una representante de Sumain Ichi, Hilduara Barliza**

Afirmó que la sal es fundamental para Manaure y que debería considerarse un servicio público. Respaldo el proyecto de ley, señalando que la sal es el principal renglón económico de la región y destacó la necesidad de industrializar los subproductos de la sal. Reclamó el reconocimiento de la autoridad de los pueblos indígenas y alertó sobre la situación crítica de SAMA, cuya falta de atención ha generado hambruna en la región.

#### **10. Intervención de un representante de Sumain Ichi, Trujillo Epieyú**

Aplaudió la iniciativa del Gobierno nacional y enfatizó la importancia de reconocer la autoridad de las personas ancianas, tal como lo hace la Constitución de 1991 con la diversidad étnica y cultural. Lamentó que muchas autoridades ancianas han fallecido sin poder ver este proyecto materializado, pero aseguró que asume su voz y destacó que este proyecto representa aliento para el pueblo, que actualmente sufre de hambre. Hizo un llamado a la unidad, tal como se hizo en el acuerdo de 1991, y expresó su desconcierto ante las divisiones que persisten en el proceso.

#### **11. Intervención de un representante de Sumain Ichi, Joaquín Mesa**

Manifestó que sobre él recae la responsabilidad de velar por la autonomía y libre determinación de las autoridades tradicionales, dos aspectos fundamentales que deben ser incluidos en el proyecto de ley. Subrayó que una de las mayores necesidades de la comunidad es el hambre, agravada por la pausa en las actividades de Sama.

#### **12. Intervención del ex alcalde del municipio de Manaure y Representante de la sociedad civil, Elven José Mesa**

Hizo un llamado a que no se deje solo al gobierno en este proceso, proponiendo que se alcance un acuerdo tripartito en el que todas las partes se comprometan a luchar por un objetivo común. Subrayó que las divisiones internas han sido uno de los factores que llevaron a Sama a la difícil situación en la que se encuentra hoy.

#### **13. Intervención de un representante de la población civil, Ángel Robles**

Robles destacó que el lenguaje wayuu es un patrimonio inmaterial de la humanidad reconocido por la Unesco y mencionó cinco principios fundamentales: territorio, lengua materna, organización social, economía propia y espiritualidad. Sin embargo, indicó que la autonomía es un principio transversal a todos ellos. Resaltó que esta autonomía ha sido vulnerada durante generaciones debido a la colonización, y subrayó que la interpretación de lo que significa una autoridad tradicional debería tener el mismo valor que un alcalde, un gobernador o un senador. La

autonomía, según explicó, debe ejercerse no sólo en el ámbito de la autoridad, sino también dentro del marco del derecho propio.

#### **14. Intervención del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Germán Umaña Mendoza**

Comienza su intervención destacando que lo que ha ocurrido representa el verdadero pacto social por el desarrollo sostenible que se está proponiendo en el país. Para él, es un privilegio estar junto a los representantes del Congreso, respaldando un proyecto que favorece a Colombia, La Guajira y, en particular, a la comunidad Wayuu. Resalta el respeto por la pluriétnicidad, el coliclasismo y la pluricultura, así como el compromiso con la naturaleza, los conocimientos tradicionales y los derechos humanos. Afirma que el derecho a la vida se convierte en el objetivo principal del Gobierno nacional, con el apoyo de los trabajadores, sindicatos y autoridades regionales.

Asimismo, menciona que, aunque los gobiernos deben gobernar para todos los colombianos, no es tarea sencilla partir desde una empresa en quiebra para transformarla, como se está haciendo. Destaca que el primer punto de la reorganización empresarial es asegurar un futuro sostenible, mediante la generación de recursos y acuerdos para el pago de deudas. La empresa, enfatiza, cumplirá con el reconocimiento de las acreencias pendientes y negociará con los trabajadores, todo en un marco de responsabilidad y desarrollo.

El ministro recalca que la democracia es participación, pero no abuso del pueblo en nombre de la democracia. Subraya que es necesario creer en el Gobierno nacional y asegura que cada decisión debe ser consensuada y discutida con la comunidad, respetando el papel del Congreso en estos procesos. Aplauda la iniciativa de la comunidad de involucrarse activamente en las decisiones que los afectan, como debe ser en una democracia.

Sobre el proyecto, comenta que no se impondrán decisiones de manera unilateral. En cuanto al transporte, aunque no es el tema principal de este proyecto, considera que es fundamental para el bienestar de la población. Se compromete a desarrollar mesas técnicas en el territorio que comenzarán dentro de los 15 días siguientes y propone la reposición del parque automotor, el proceso de chatarrización y en especial, la apertura de una línea de crédito especial en condiciones accesibles y la eliminación de la tercerización en la industria.

El ministro añade que los representantes de la SAE se encuentran evaluando cómo pueden contribuir en temas como maquinaria amarilla y volquetas, siempre dentro de un marco legal. Estos esfuerzos no forman parte de los \$61 mil millones del Gobierno nacional, pero reitera su compromiso, esté o no en el Ministerio, de seguir trabajando por estos objetivos. Rememora su experiencia en La Guajira, recordando un almuerzo tradicional y cómo han trabajado juntos para mejorar las condiciones

en la región. Habla de la importancia de recuperar infraestructura como las motobombas y cómo esto contribuirá al desarrollo.

Finalmente, enfatiza la necesidad de formalización laboral, salud y derechos constitucionales en la región, y subraya la importancia de aprovechar el talento profesional local en La Guajira. Afirma que no es necesario traer profesionales de otras partes cuando hay personas capacitadas en la región. Concluye su intervención señalando su compromiso con la autonomía, el respeto y el desarrollo sostenible, alentando a que se continúe trabajando por el bienestar de todos.

#### **15. Intervención del Director General de presupuesto público del Ministerio de Hacienda, Jairo Alonso Bautista**

El Director General afirma que la sostenibilidad económica está implícita en el proyecto, ya que se trata de una iniciativa productiva de inversión. En cuanto al aval fiscal, aclara que el Ministerio de Hacienda no emite tales avales. Según el artículo 7° de la Ley 819, el Ministerio debe rendir concepto sobre la consistencia de los costos fiscales de los proyectos de ley en cualquier momento durante el trámite legislativo.

#### **16. Intervención del Superintendente de Sociedades, Billy Escobar Pérez**

Señaló que ha estado trabajando con las comunidades durante un tiempo considerable, realizando más de 10 reuniones presenciales en La Guajira, particularmente en torno a Sama. Felicitó a los senadores por el ejercicio reflexivo y participativo que se está llevando a cabo, y destacó el liderazgo de las mujeres y las comunidades de la región. Además, aclaró que la Superintendencia no solo tiene la función de vigilar o sancionar, sino también de colaborar, orientar, capacitar y acompañar a las empresas para ayudarlas a superar las dificultades, más allá de la inspección, vigilancia, control y juzgamiento.

Explicó que Sama enfrenta dos problemas principales: la falta de gobernabilidad histórica en las salinas de Manaure, lo que ha deteriorado su situación actual, y su crítica situación económica. Desde la perspectiva de la norma de insolvencia, la empresa debería ser liquidada, ya que es financieramente inviable y presenta problemas de diversa índole. No obstante, celebró la disposición del Congreso de la República de apoyar la propuesta del Ministro, consciente de que se deben inyectar recursos a la empresa de manera prudente para evitar que el dinero se pierda. Es fundamental salvar a la empresa, y ahí radica el papel de la Superintendencia de Sociedades: identificar los problemas y establecer un mecanismo de salvamento empresarial.

Inicialmente, se había planteado un mecanismo a través de la Cámara de Comercio de Riohacha, pero un fallo de la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas de emergencia utilizadas. Por esta razón, se está tramitando en el Congreso la legislación necesaria. Mientras tanto, sigue vigente

la Ley 1116 de 2006, específicamente el artículo 2°, que permite iniciar un proceso de reorganización, donde se revisan las deudas insolutas y se negocia con los acreedores, incluidos el Gobierno nacional, la Dian, entidades del Estado, trabajadores y proveedores.

Escobar insistió en que este proceso no debe limitarse a distribuir recursos para pagar obligaciones sin solucionar los problemas de gobernabilidad y financiación de la empresa. El objetivo del gobierno, a través del Ministerio, es inyectar recursos exclusivamente para reactivar la producción de sal, diversificar y asegurar la sostenibilidad de Sama, cumpliendo con sus obligaciones hacia las comunidades y los trabajadores. Este plan busca garantizar que la empresa no solo reciba fondos, sino que logre sobrevivir y salir adelante.

El Superintendente destacó que el propósito es reactivar la maquinaria de las salinas, salvar la empresa y establecer un mecanismo de gobernabilidad serio y no politizado. Se debe designar una gerencia responsable y capacitada, capaz de gestionar adecuadamente la empresa. Señaló que la Superintendencia tuvo que poner en orden la contabilidad y la administración de Sama, ya que antes no había registros claros ni estados financieros al día, lo que impedía cualquier proceso de reorganización. Gracias a la intervención de la Superintendencia, se logró poner al día la información financiera y legal, permitiendo que Sama fuera admitida en un proceso de reorganización.

Finalmente, resaltó que la empresa tiene un “patrimonio mentiroso”, ya que muchas de sus instalaciones, como la maquinaria y el muelle, están en condiciones obsoletas. El plan es reorganizar la empresa para que sea productiva, involucrando a sindicatos, comunidades, y otros actores como los dueños de los carrotanques y maquinaria, con el fin de lograr la tan deseada autonomía para las comunidades.

### VIII. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7° establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su

*concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

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

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

La Corte Constitucional ha señalado que el estudio del impacto fiscal no puede considerarse un obstáculo insuperable para la actividad legislativa. El Ministerio de Hacienda es la entidad competente y con las herramientas necesarias para realizar este tipo de estudios, que complementan las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas. Ante esto, la Corte advierte:

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”*

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, que se detallan de la siguiente manera:

*“(i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del*

*proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

La Corte Constitucional ha reiterado que la principal carga del estudio del impacto fiscal de las normas recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por su experticia técnica y su rol como principal ejecutor del gasto público:

*“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo”.*

En el marco del trámite del presente proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del oficio 55548/2023/OFI, suscrito por la Viceministra Técnica, doctora María Fernanda Valdés Valencia, indicó que **“el Proyecto es viable y susceptible de implementación, respetando los techos y el espacio fiscal de los sectores respectivos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo”.**

Por lo tanto, la responsabilidad jurídica y financiera del aval fiscal presentado ante el Congreso de la República recae directamente sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como

la entidad encargada de apropiar y trasladar los \$61,000,000,000 destinados a la capitalización, salvamento y reactivación de la empresa de economía mixta Salinas Marítimas de Manaure (Sama Ltda.).

## IX. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 (mod. por la Ley artículo 3° de la Ley 2003 de 2019), establece que el autor del proyecto y el ponente “presentarán [...] un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286” de la Ley 5ª. En cumplimiento de esta disposición, se procede a realizar el siguiente análisis.

De manera orientativa, podría eventualmente generarse un beneficio directo a favor del congresista **si este, su compañero permanente o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, forman parte de la junta directiva de la empresa, son socios de la misma o se benefician económicamente de la administración, fabricación, explotación, transformación, comercialización o intermediación de las sales producidas en las Salinas Marítimas del municipio de Manaure.**

Salvo la anterior observación, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que esta es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita configurar un beneficio particular ni actual.

Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

## X. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

### A. PONENCIA PRIMER DEBATE

Los coordinadores y ponentes de este proyecto expresan su firme apoyo a la iniciativa de ley que busca la recuperación y conservación de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda, una sociedad de economía mixta del orden territorial. Este proyecto es de vital importancia no solo para el municipio de Manaure y el departamento de La Guajira, sino también para el desarrollo económico del país. En particular, se considera clave para revertir la grave crisis socioeconómica que afecta a La Guajira, un departamento que enfrenta una situación humanitaria crítica debido a la falta de acceso a servicios básicos esenciales, como el agua potable, y a una crisis alimentaria vinculada a la dificultad en el acceso a medios de producción. Estas dificultades, sumadas

a la escasa actividad productiva y los efectos del cambio climático, han agravado la situación.

La iniciativa busca reactivar Sama Ltda. mediante mecanismos de recuperación y conservación, con el objetivo de convertirla en una unidad económica sostenible, un agente de reindustrialización y una fuente de empleo y desarrollo social para La Guajira. La implementación de medidas de salvamento, reactivación empresarial y capitalización por parte del Gobierno nacional es fundamental para lograr estos objetivos. La intervención propuesta no solo protegerá el patrimonio de las comunidades de Manaure, sino que también preservará y generará empleos.

Tras la reunión de coordinadores y ponentes, se presentan las siguientes consideraciones sobre el articulado:

1. Se suprime el término “en especie” y la palabra “hasta”, de modo que los activos entregados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) a Sama Ltda. no serán contabilizados dentro del monto de capitalización, que asciende a \$61.000.000.000.
2. Se añadió una descripción de la distribución de los porcentajes de participación en la sociedad: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá el 50.1% del capital, mientras que el 49.9% restante se distribuirá entre los demás socios.

Se precisa que este 49.9% preserva la participación de los socios actuales -el municipio de Manaure, la Asociación Indígena Waya Wayuu, la Asociación de Autoridades Indígenas Wayuu Sumain Ichi y la Asociación de Charqueros Explotadores de Sal de Manaure-, manteniendo su proporción en función del número de cuotas que posean.

3. Se estipula que todas las decisiones requerirán del voto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que representa al Gobierno nacional. Esto asegura la vigilancia sobre los recursos destinados a la capitalización de la empresa, así como la articulación de otros actores estatales en apoyo a su desarrollo.

Además, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá coordinar la gestión de los distintos socios de la empresa, quienes han tenido dificultades para alcanzar consensos que permitan su sostenibilidad. De acuerdo con el informe de la Superintendencia de Sociedades, la empresa enfrenta importantes pasivos, por lo que el Ministerio deberá liderar la reevaluación de su operación y estructura, utilizando los aportes realizados para este fin.

4. Se introduce un parágrafo que establece que la selección del gerente de Sama Ltda. se hará mediante un concurso de méritos. Además, la Junta Directiva de la sociedad estará compuesta por un número impar de entre 5 y 9 miembros principales, sin suplentes, e incluirá al menos un miembro independiente y una mujer, en línea con

las directrices del Gobierno nacional, por proposición presentada por la honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto durante la discusión de la primera ponencia.

5. Se pretende que cualquier entidad del orden nacional pueda aportar a Sama maquinaria, equipos o vehículos útiles para mejorar su operación, ampliando así la medida inicialmente prevista solo para la Sae. Además, se extiende el plazo para la entrega de estos bienes.
6. Se elimina el artículo 7° del texto radicado por el Ministerio de Comercio, Industria y turismo, dado que las Comisiones Cuartas del Senado y la Cámara no tienen competencia para exonerar tributos en futuras reformas tributarias como lo permitía el artículo:

**Artículo 7°. No causación de tributos para reformas estatutarias, capitalizaciones o aportes.**  
*Las reformas estatutarias que se realicen a las Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda., en consecuencia, a las operaciones a las que se refiere la presente ley, no causarán impuestos, tasas o contribuciones del orden nacional, departamental o municipal.*

7. Con la primera ponencia, se buscaba destinar los dividendos generados por Sama a abordar uno de los factores que, según la Sentencia T-302/17, contribuyen al Estado de Cosas Inconstitucional en La Guajira: la falta de medidas legislativas para evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los niños y niñas wayuu. Sin embargo, este artículo fue eliminado tras la discusión de la primera ponencia por posibles contradicciones con la Ley 90 de 1995.
8. Para garantizar la transparencia y el seguimiento del desempeño de la sociedad, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, como representante del Gobierno nacional en Sama, presentará un informe anual de gestión auditado a las Comisiones Cuartas Conjuntas del Senado y la Cámara. Esto permitirá verificar que la capitalización de Sama se esté utilizando efectivamente para promover el desarrollo sostenible de la región.
9. Se prohíbe la venta, cesión, transferencia o donación de la participación accionaria del Estado en Sama Ltda, salvo cuando se haya recuperado la totalidad de la inversión, indexada, o se haya cumplido un límite de 20 años desde la entrada en vigor de la ley. Esta propuesta fue presentada por la honorable Senadora Diela Liliana Benavides.
10. El Representante Mauricio Parodi solicitó expresamente que se incluya el análisis del impacto fiscal, conforme a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. El Ministerio de Hacienda cumplió con esta solicitud, entregando el documento el 4 de junio de 2024, bajo el número de expediente 23867/2024/OFI.

## B. PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE

Los coordinadores y ponentes consideran fundamental la inclusión de los transportistas en la propuesta de reactivación de Sama, dada la importancia de este sector en la cadena productiva y la comercialización de sal en Manaure.

Uno de los principales problemas que enfrentan los transportistas es que los vehículos que prestan servicio de transporte de sal, tanto dentro de las salinas como hacia el resto de la región, son modelos de 1990 o anteriores. Según la Ley 105 de 1993, estos vehículos deben ser chatarrizados por no cumplir con las condiciones óptimas de operación. Sin embargo, los transportistas de sal de Manaure no pueden beneficiarse de esta ley, ya que sus vehículos son de origen venezolano y no están registrados en el Registro Único Nacional de Transporte (RUNT). Además, la crisis que atraviesa la empresa, sumada a la situación en Venezuela, les ha impedido renovar su parque automotor.

Ante esta problemática, el entonces Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Germán Umaña, se comprometió durante la audiencia pública del 21 de mayo de 2024, en el marco de la discusión de este proyecto de ley, a desarrollar mesas técnicas en la región. Estas mesas, que debían comenzar dentro de los 15 días siguientes, tenían como propósito discutir la renovación del parque automotor, el proceso de chatarrización, la apertura de una línea de crédito especial con condiciones accesibles, y la eliminación de la tercerización en la industria, en coordinación con el Ministerio de Transporte.

El 20 de agosto de 2024, ante la falta de información sobre los avances de las mesas técnicas y la ausencia de soluciones concretas para los transportistas, los coordinadores y ponentes enviaron un oficio al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Carlos Reyes; al Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo; a la Ministra de Transporte, María Constanza García; al Superintendente de Sociedades, Billy Escobar Pérez; y a la Directora del Dapre, Laura Sarabia, solicitando un informe sobre el avance de los compromisos adquiridos en dichas mesas técnicas.

En respuesta, el Ministerio de Transporte informó sobre la realización de una primera reunión el 24 de septiembre de 2024 con gerentes y líderes de las cooperativas de transporte de la zona en las instalaciones del Ministerio. Está prevista una próxima reunión con los líderes transportistas de la región, en la que participarán el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el 16 de octubre de 2024.

Como solución a los problemas que enfrentan los transportistas, se propone incluir un artículo en el proyecto de ley que permita a los ministerios involucrados reglamentar las condiciones de este y otros sectores directamente relacionados con la actividad de Sama.

## XI. PRIMER DEBATE EN COMISIONES CUARTAS CONJUNTAS

El día 12 de junio de 2024 se llevó a cabo el primer debate del proyecto de ley sobre la capitalización y salvamento de la empresa Sama Ltda, durante una sesión presencial de las Comisiones Económicas Conjuntas Cuartas del Congreso de la República.

El honorable Representante **Juan Loreto Gómez** abrió la sesión describiendo el objetivo central del proyecto: brindar el salvamento y la capitalización de Sama Ltda. El honorable Representante Gómez señaló que la ponencia positiva contenía 10 artículos, cuya finalidad era fortalecer la empresa. Explicó que Sama Ltda, fundada en 2002, ha enfrentado dificultades que se espera solventar con la Ley de Insolvencia, el apoyo del Ministerio de Comercio y el concepto del Ministerio de Hacienda, lo cual permitirá la capitalización de la empresa por un monto exacto de 61 mil millones de pesos, destacando la eliminación del término “hasta” y aclarando que los aportes de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) serán adicionales. Además, mencionó la importancia de reorganizar el gobierno corporativo, donde será necesario el voto favorable del Ministerio de Comercio para decisiones estratégicas y la elección del gerente se realizará mediante concurso de méritos. Añadió que los dividendos deberán ser reinvertidos en el territorio, en cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, para atender la crisis social.

La honorable Representante **Olga Lucía Velásquez** intervino destacando la importancia de este proyecto, aclarando que no busca liquidar la empresa, sino que la Superintendencia de Sociedades está tomando acciones para salvarla. Señaló que Sama Ltda es el principal empleador del municipio, con la capacidad de generar hasta 400 empleos indirectos y beneficiar a 3,000 familias. Resaltó que el nuevo gobierno corporativo permitirá decisiones con criterios técnicos y solicitó la eliminación de la restricción de venta en relación con la empresa de economía mixta.

Seguidamente, la honorable Representante **Gloria Liliana Rodríguez** recordó la audiencia pública en la que los habitantes del municipio expresaron su apoyo al proyecto. Agradeció la apropiación del proyecto por parte del Ministerio de Comercio y expresó su respaldo al proceso.

El honorable Representante **José Eliécer Salazar** subrayó la importancia del proyecto no solo para el municipio de Manaure y La Guajira, sino para todo el país. Aclaró que la ley entraría en vigencia seis meses después de su promulgación y que se aseguraría la inclusión de los 61 mil millones de pesos en el Presupuesto General de la Nación para el año 2025.

La honorable Senadora **Aída Avella** expresó que La Guajira es una de las regiones que más necesita inversión debido a las circunstancias derivadas de la Sentencia T-302. Criticó la pérdida de activos de la empresa y resaltó la importancia de conocer y amar

el territorio para emprender obras que realmente beneficien a la población.

El Honorable Senador **Paulino Riascos** mencionó las recomendaciones del Ministerio de Hacienda, en especial la eliminación de la restricción del artículo 9°, y destacó la relevancia de la participación de género en la composición de la junta directiva. Finalmente, solicitó el respaldo de los representantes para el departamento de San Andrés, un departamento que se siente desatendido por el país.

Por su parte, el honorable Senador **Carlos Meisel** manifestó que la oposición ha apoyado y seguirá apoyando el proyecto, dado que estas iniciativas dinamizan la economía local. Sin embargo, hizo un llamado a no imponer restricciones en la distribución de las utilidades generadas por la empresa, argumentando que el Gobierno nacional debería ser dueño de sus utilidades sin estar obligado a reinvertirlas en un ente territorial específico.

A continuación, el presidente de las Comisiones Conjuntas Cuartas, el honorable Senador Juan Felipe Lemos, solicitó la lectura de la proposición que presentaba la ponencia positiva y pidió respetuosamente a las comisiones dar primer debate al proyecto de ley. Ambas comisiones aprobaron la proposición por unanimidad, procediendo a la votación en bloque de los artículos que no tenían proposiciones, a saber, los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 6° y 8°. Dichos artículos fueron aprobados por unanimidad en ambas comisiones como venían en la ponencia.

Luego, la honorable Representante **Olga Lucía Velásquez** explicó su proposición respecto a la composición de la junta directiva, la cual debía estar compuesta por entre 5 y 9 miembros, sin suplentes, con la inclusión obligatoria de al menos una persona independiente y una mujer, conforme al concepto del Ministerio de Hacienda.

La votación sobre el artículo 5°, que incluía esta modificación, fue aprobada con 9 votos a favor y 2 en contra en el Senado, y 15 votos a favor y ninguno en contra en la Comisión Cuarta de la Cámara. Quedando como:

**“ARTÍCULO 5°. Requisitos para formalizar la capitalización.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá adelantar un diagnóstico financiero, técnico y legal de la sociedad que permita validar el estado actual y la viabilidad futura de la entidad, incluyendo la sostenibilidad financiera de la misma. Este diagnóstico podrá realizarse con el apoyo de instituciones idóneas, públicas o privadas.

**Parágrafo 1°.** La aprobación de todas las decisiones, incluido el mecanismo de selección del gerente, que en cualquier caso deberá realizarse por concurso de méritos, requerirá del voto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

De igual manera, el Ministerio realizará los ajustes de Gobierno corporativo que considere

necesarios para garantizar la efectiva participación del Gobierno nacional en los órganos de decisión. La junta directiva de la sociedad podrá estar compuesta por un número impar entre 5 y 9 miembros los cuales serán principales sin suplentes. La composición de la Junta Directiva se determinará con la participación mínima de un miembro independiente y al menos una mujer, por lo que esta selección estará sujeta a las directrices impartidas por el Gobierno nacional, conforme a lo estipulado por la Asamblea General de Accionistas.

**Parágrafo 2°.** Previo a la capitalización se deberá contar con la disponibilidad presupuestal y la recomendación de la Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos (CAAP).”

Tras pasar a la discusión del artículo 7° del proyecto de ley, que trata sobre los dividendos de la Nación, se presentó una proposición para su eliminación. El artículo 7° establece:

**“ARTÍCULO 7°. Dividendos de la Nación.** Los dividendos que se decreten a favor de la Nación como consecuencia del ejercicio de la empresa y en proporción a su participación serán destinados a proyectos en el departamento de La Guajira encaminados a hacerle frente a los factores que derivaron en la declaratoria del Estado de cosas inconstitucionales en la Sentencia T-302 del ocho (8) de mayo de 2017.”

El Representante **Juan Loreto Gómez** intervino, citando el artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las asignaciones de destinación específica, salvo para inversión social. Señaló que la Sentencia T-302 justifica la necesidad de inversión social en La Guajira, particularmente en los municipios del norte, para combatir la desnutrición. Resaltó que este artículo permitiría una destinación específica de los dividendos como inversión social, sugiriendo que sería un mecanismo adecuado para cumplir con la sentencia.

La Representante **Olga Lucía Velásquez** anunció que había dos proposiciones sobre el artículo 7°: una de eliminación, presentada por la Senadora Aída Avella, argumentando que no debería haber destinación específica de esos recursos, y otra del representante Jorge Cerchiaro, quien proponía que las utilidades se inviertan según los proyectos aprobados en el plan de desarrollo municipal. El concepto del Ministerio de Hacienda no se refirió directamente a este artículo, pero mencionaba la importancia de que las utilidades se reinvirtieran según las necesidades del departamento, especialmente en Manaure.

El Representante **Hernando Guida** señaló que, tras conversar con Jorge Cerchiaro, ambos decidieron retirar su proposición, dejándola como constancia, ya que existen normas superiores como las del Presupuesto General de la Nación que serían contrarias el artículo propuesto.

La Senadora **Aída Avella** tomó la palabra para defender la eliminación del artículo, destacando que la prioridad debía ser capitalizar la empresa para asegurar su estabilidad y crecimiento. Criticó la idea

de invertir los primeros dividendos en proyectos no esenciales, como un árbol en la plaza municipal, y enfatizó que los recursos debían generar empleo y fortalecer la empresa.

El Senador **Abraham Jiménez** expresó su desacuerdo con la idea de asignar los dividendos para proyectos específicos, señalando que abriría la puerta para que todas las empresas públicas del país estuvieran obligadas a entregar fondos a los municipios. Enfatizó que agregar condiciones de este tipo al proyecto pondría en peligro su éxito.

Por su parte, el representante **Juan Loreto** respondió con vehemencia, afirmando que las utilidades podrían utilizarse para el fortalecimiento de la empresa o para capital de trabajo. Afirmó que la excepcionalidad de La Guajira, debido a la Sentencia T-302, justificaba que los dividendos, NO LAS UTILIDADES, se reinvirtieran en inversión social en la región, solo en este caso.

El Representante **Gildardo Silva** también se opuso a mantener el artículo, advirtiendo que pondría en riesgo el propósito de salvar a la empresa. Se sumó a la petición de eliminar el artículo 7°.

Finalmente, el Senador **Juan Felipe Lemos** intervino para explicar que, aunque la Sentencia T-302 ordena al Gobierno priorizar la inversión en regiones como La Guajira, no era apropiado imponer una obligación en una ley de capitalización. Explicó que la sentencia tenía límites, y que no podían vulnerarse las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, como el artículo 97, que regula el uso de las utilidades de las empresas estatales.

**“ARTÍCULO 97. [...] Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa.**

El Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

[...]”

Tras estas intervenciones, se sometió a votación la proposición de la Senadora Aída Avella para eliminar el artículo 7°. En el Senado, la propuesta fue aprobada con 13 votos a favor y 2 en contra, eliminando el artículo. Sin embargo, en la Cámara, la proposición fue negada con 13 votos en contra y 5 a favor. Finalmente, se sometió a consideración el artículo 7° tal como venía en la ponencia. En esta votación, fue negado con 13 votos en contra y 5 a favor, resultando en la eliminación definitiva del artículo por parte del Senado de la República. El presidente de la sesión conjunta, el senador Juan Felipe Lemos, preguntó al secretario si era necesario someter nuevamente el artículo a consideración de

la comisión, a lo que el secretario respondió que no, debido a su rechazo por una de las cámaras.

Seguidamente, se pasó a discutir el artículo 9°, que tenía una proposición de eliminación basada en el concepto del Ministerio de Hacienda y presentada por la honorable Representante Olga Lucía Velásquez. El artículo 9° enuncia:

**“ARTÍCULO 9°. Restricción sobre las cuotas de la Nación.** La Nación tendrá prohibida la venta, cesión, transferencia, donación u otra que altere la titularidad de la totalidad de las cuotas sociales que ostente sobre la empresa Sama Ltda.

Esta restricción permanecerá vigente hasta que los dividendos percibidos por la participación estatal alcance el monto total de los aportes realizados por el Estado o hasta que transcurran 20 años desde la entrada en vigencia del proyecto de ley, lo que ocurra primero.”

La senadora **Liliana Benavides**, autora de la proposición que incluía el artículo 9°, lamentó la postura del Ministerio de Hacienda, argumentando que la intención era proteger la inversión del Estado y asegurar que no se vendieran las cuotas en el corto plazo. Destacó que la limitación buscaba garantizar que la Nación mantuviera una vocación de permanencia en la empresa.

El senador **John Jairo Roldán** criticó que el Ministerio de Hacienda estuviera intentando dictar cómo legislar, afirmando que, aunque el Ministerio tiene competencias en temas de gasto, no puede imponer decisiones en otros aspectos. Defendió el artículo 9° como una medida para salvaguardar la inversión estatal.

El senador **Samy Merehg** se sumó a la defensa del artículo, señalando que ya se habían alcanzado consensos entre los coordinadores y ponentes, y que mantener el artículo no causaría ningún perjuicio. Insistió en que los acuerdos debían respetarse.

Finalmente, Olga Lucía Velásquez retiró su proposición de eliminar el artículo 9° y pidió que se votara el artículo tal como venía en la ponencia. La senadora Diela dejó como constancia una proposición para un nuevo artículo sobre buen gobierno corporativo, el cual decía:

**“ARTÍCULO 9°. Restricción sobre las cuotas de la Nación.** La Nación tendrá prohibida la venta, cesión, transferencia, donación u otra que altere la titularidad de la totalidad de las cuotas sociales que ostente sobre la empresa Sama Ltda.

Esta restricción permanecerá vigente hasta que los dividendos percibidos por la participación estatal alcance el monto total de los aportes realizados por el Estado o hasta que transcurran 20 años desde la entrada en vigencia del proyecto de ley, lo que ocurra primero.”

Posteriormente, los artículos 9° y 10 fueron sometidos a votación y aprobados por unanimidad. Finalmente, se aprobó por unanimidad el título del proyecto de ley y el deseo de que siguiera su trámite en las plenarias del Congreso.

## XII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Título: <i>por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda</i>	SIN MODIFICACIÓN	
El Congreso de Colombia DECRETA:	SIN MODIFICACIÓN	
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para la recuperación y conservación de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda, sociedad de economía mixta del orden territorial, como unidad de explotación económica, agente en la reindustrialización de la economía y fuente de generación de empleo y desarrollo social para el Departamento de La Guajira, a través de la implementación de medidas y mecanismos de salvamento, reactivación empresarial y capitalización por parte de la Nación.	SIN MODIFICACIÓN	
<b>Artículo 2°. Mecanismos de alivio financiero y salvamento.</b> Sométase a las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda al régimen de insolvencia previsto en la Ley 1116 de 2006 y sus modificaciones vigentes.	SIN MODIFICACIÓN	
<b>Artículo 3°. Fortalecimiento patrimonial de las Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda.</b> Autorícese a la Nación para capitalizar, en efectivo, o mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial, a cambio de cuotas sociales, a la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda., cuyo objeto principal es la administración, fabricación, explotación, transformación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas del municipio de Manaure, La Guajira, por un monto equivalente a sesenta y un mil millones de pesos. (\$61.000.000.000) moneda corriente. <b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos a los que hace referencia este artículo, y a través del mecanismo de distribución, los trasladará a la sección presupuestal del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para llevar a cabo la respectiva capitalización. <b>Parágrafo 2°.</b> El costo fiscal adicional que se genere para la capitalización a la que se refiere el presente artículo, se atenderá contra el espacio fiscal del Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del Sector Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la respectiva vigencia que se realicen las operaciones presupuestales, sujeto a la debida sustentación técnica y financiera y a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	SIN MODIFICACIÓN	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo 3°.</b> Las capitalizaciones de que trata el presente artículo, no podrán destinarse a cubrir déficit operativo permanente, y por tanto, deberán estar destinadas a la inversión en capital de trabajo, la sofisticación de los procesos industriales, la reconversión tecnológica, la innovación y en general, al fortalecimiento de los procesos de producción.</p>		
<p><b>Artículo 4°. Participación y cuotas sociales.</b> Los aportes líquidos que realice el Gobierno nacional, a través de cualquiera de sus entidades, deberá garantizar que en la división de las cuotas sociales, la Nación cuente con el 50,1% de dichas cuotas dentro de la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda., las cuales serán representadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien ostentará la titularidad de las mismas, y por ende la representación en los órganos de gobierno corporativo de la sociedad.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La sociedad Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda. conservará su naturaleza como sociedad de economía mixta, así como el régimen dado a sus actos en el acto de creación, sin importar el porcentaje de participación accionaria pública en el capital social.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los socios de la Sociedad Salinas Marítimas de Manaure Ltda mantendrán el número de cuotas sobre el 49.9% restante. El restante 49.9%, será distribuido de la siguiente manera: El Municipio de Manaure: 11.98% Asociación Sumain-Ichi: 17.96% Asociación Waya Wayú: 14.97% Asocharma: 4.99%</p>	SIN MODIFICACIÓN	
<p><b>Artículo 5°. Requisitos para formalizar la capitalización.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá adelantar un diagnóstico financiero, técnico y legal de la sociedad que permita validar el estado actual y la viabilidad futura de la entidad, incluyendo la sostenibilidad financiera de la misma. Este diagnóstico podrá realizarse con el apoyo de instituciones idóneas, públicas o privadas.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La aprobación de todas las decisiones, incluido el mecanismo de selección del gerente, que en cualquier caso deberá realizarse por concurso de méritos, requerirá del voto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>De igual manera, el Ministerio realizará los ajustes de gobierno corporativo que considere necesarios para garantizar la efectiva participación del Gobierno nacional en los órganos de decisión. La junta directiva de la sociedad podrá estar compuesta por un número impar entre 5 y 9 miembros los cuales serán principales sin suplentes. La composición de la Junta Directiva se determinará con la participación mínima de un miembro independiente y al menos una mujer, por lo que esta selección estará sujeta a las directrices impartidas por el Gobierno nacional, conforme a lo estipulado por la Asamblea General de Accionistas.</p>	SIN MODIFICACIÓN	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo 2°.</b> Previo a la capitalización se deberá contar con la disponibilidad presupuestal y la recomendación de la Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos (CAAP).</p>		
<p><b>Artículo 6°. Entrega de activos.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y con el fin de contribuir a la reactivación de la operación de las salinas marítimas de Manaure, las entidades del orden nacional entregarán a la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda., la maquinaria, equipos y vehículos que posea y que resulten pertinentes para desarrollar el objeto social de la sociedad.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La totalidad de los activos que puedan ser entregados teniendo en cuenta los diferentes instrumentos jurídicos definidos en la Constitución y la ley por las entidades del orden nacional, constarán en un inventario desagregado en el cual se especifique el valor unitario de cada bien. Este inventario será desarrollado por la Superintendencia de Sociedades, en coordinación con la sociedad Sama. El propósito de esta documentación es expresar el valor total de los activos, el cual será independiente de la capitalización a la que hace referencia el artículo 3° de esta ley.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p><b>Artículo 7°. Seguimiento.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como representante de la Nación y accionista mayoritario de la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda. deberá presentar anualmente ante las Comisiones Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes o cada vez que estas corporaciones lo requieran, una vez auditado, el informe de ejercicio anual y de gestión aprobado por la junta de la sociedad.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p><b>Artículo 8°. Restricción sobre las cuotas de la Nación.</b> La Nación tendrá prohibida la venta, cesión, transferencia, donación u otra que altere la titularidad de la totalidad de las cuotas sociales que ostente sobre la empresa Sama Ltda. Esta restricción permanecerá vigente hasta que los dividendos percibidos por la participación estatal alcance el monto total de los aportes realizados por el Estado o hasta que transcurran 20 años desde la entrada en vigencia del proyecto de ley, lo que ocurra primero.</p>		
	<p><b><u>Artículo 9°. Reglamentación para distribución y comercialización. El Gobierno nacional, en un plazo no superior a (6) seis meses a partir de la sanción de la presente ley, reglamentará en articulación con los referentes del gremio y considerando el impacto de la capitalización prevista, las disposiciones relacionadas con los transportistas de carga sal vinculados a Sama Ltda.</u></b></p>	<p>El sector transporte ha sido fundamental en la sostenibilidad de la cadena logística y comercial de la sal, desempeñando un papel crucial en su distribución y comercialización, actividades que son esenciales para la comunidad wayuu y tienen un impacto significativo en la economía local. En este contexto, el Ministerio de Transporte garantizará un rol determinante en la regulación y mejora de las condiciones de los transportistas que operan en la región, quienes enfrentan importantes desafíos deri</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
		<p>derivados del estado precario de sus vehículos y la limitada disponibilidad de créditos y recursos financieros.</p> <p>El presente artículo permitirá que el Ministerio de Transporte expida reglamentaciones orientadas a facilitar la reactivación y el desarrollo sostenible de la cadena productiva vinculada al sector transportista en el marco de las actividades de Sama Ltda.</p> <p>La capitalización de la empresa, por 61 mil millones de pesos, tendrá un impacto significativo en su estructura financiera y operativa. Se espera que esta inyección de capital revitalice la producción de sal, incrementando los volúmenes a un rango estimado entre 800.000 y 1,2 millones de toneladas anuales. Dado que la distribución y comercialización de esta producción dependerá en gran medida de los transportistas, la reglamentación que se expida será fundamental para garantizar que el sector transporte cuente con las condiciones adecuadas para asumir el aumento en la actividad y contribuir de manera eficiente al éxito de la cadena logística.</p> <p>Además, este artículo es clave para asegurar que el proyecto de ley no se quede únicamente en el papel, sino que se traduzca en acciones concretas implementadas en el territorio. La capitalización de Sama Ltda debe ir acompañada de medidas que garanticen la operatividad del sector transportista, facilitando así la comercialización efectiva de la sal. La reglamentación permitirá que los transportistas tengan las condiciones necesarias para distribuir este recurso, asegurando que la producción de sal, revitalizada por la inversión, llegue a los mercados, contribuyendo al desarrollo económico local y nacional. De esta manera, no solo se fortalece la cadena logística, sino que se maximiza el impacto positivo de la capitalización en la región, beneficiando tanto a la empresa como a la comunidad wayuu y los transportadores.</p>
<p><b>Artículo 9°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p><b>Artículo 9 10. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación <u>y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>	<p>La inclusión de una cláusula de derogación de normas que sean contrarias a esta ley es esencial para garantizar su plena efectividad y aplicación.</p>

**XIII. PROPOSICIÓN**

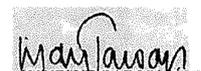
Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos PONENCIA POSITIVA y de manera respetuosa solicitamos a las Plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República dar Segundo Debate, con la finalidad de aprobar, el Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara, número 259 de 2024 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*

Atentamente,

  
**JUAN LORETO GÓMEZ SOTO**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

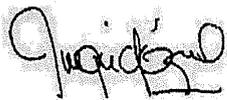
  
**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
**JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**MAURICIO PARODI DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente



**OLGA LUCIA VELÁSQUEZ NIETO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



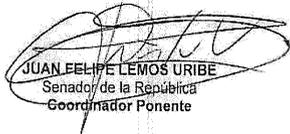
**YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA**  
Representante a la Cámara  
Ponente



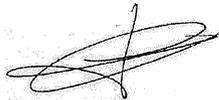
**GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**JUAN FELIPE LEMOS URIBE**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente



**AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República  
Ponente



**JUAN SAMY MERHEG MARUN**  
Senador de la República  
Ponente

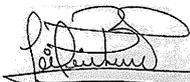
**ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA**  
Senador de la República  
Ponente

**CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA**  
Senador de la República  
Ponente

**CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO**  
Senador de la República  
Ponente



**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Senador de la República  
Ponente



**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Senador de la República  
Ponente

**XIV. TEXTO PROPUESTO PARA  
SEGUNDO DEBATE EN LAS PLENARIAS  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2024  
CÁMARA, 259 DE 2024 SENADO**

*por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para la recuperación y conservación de las Salinas Marítimas de Manaure

(Sama) Ltda., sociedad de economía mixta del orden territorial, como unidad de explotación económica, agente en la reindustrialización de la economía y fuente de generación de empleo y desarrollo social para el departamento de La Guajira, a través de la implementación de medidas y mecanismos de salvamento, reactivación empresarial y capitalización por parte de la Nación.

**Artículo 2°.** *Mecanismos de alivio financiero y salvamento.* Sométase a las Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda. al régimen de insolvencia previsto en la Ley 1116 de 2006 y sus modificaciones vigentes.

**Artículo 3°.** *Fortalecimiento patrimonial de las Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda.* Autorícese a la Nación para capitalizar, en efectivo, o mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial, a cambio de cuotas sociales, a la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure Sama Ltda., cuyo objeto principal es la administración, fabricación, explotación, transformación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas del municipio de Manaure, La Guajira, por un monto equivalente a sesenta y un mil millones de pesos (\$61.000.000.000) moneda corriente.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos a los que hace referencia este artículo, y a través del mecanismo de distribución, los trasladará a la sección presupuestal del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para llevar a cabo la respectiva capitalización.

**Parágrafo 2°.** El costo fiscal adicional que se genere para la capitalización a la que se refiere el presente artículo, se atenderá contra el espacio fiscal del Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del Sector Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la respectiva vigencia que se realicen las operaciones presupuestales, sujeto a la debida sustentación técnica y financiera y a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 3°.** Las capitalizaciones de que trata el presente artículo, no podrán destinarse a cubrir déficit operativo permanente, y, por tanto, deberán estar destinadas a la inversión en capital de trabajo, la sofisticación de los procesos industriales, la reconversión tecnológica, la innovación y, en general, al fortalecimiento de los procesos de producción.

**Artículo 4°.** *Participación y cuotas sociales.* Los aportes líquidos que realice el Gobierno nacional, a través de cualquiera de sus entidades, deberá garantizar que en la división de las cuotas sociales, la Nación cuente con el 50,1% de dichas cuotas dentro de la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda., las cuales serán representadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien ostentará la titularidad de las mismas, y por ende la representación en los órganos de gobierno corporativo de la sociedad.

**Parágrafo 1°.** La sociedad Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda. conservará su naturaleza como sociedad de economía mixta, así como el régimen dado a sus actos en el acto de creación, sin importar el porcentaje de participación accionaria pública en el capital social.

**Parágrafo 2°.** Los socios de la Sociedad Salinas Marítimas de Manaure Ltda. mantendrán el número de cuotas sobre el 49.9% restante.

El restante 49.9%, será distribuido de la siguiente manera:

El Municipio de Manaure: 11.98%

Asociación Sumain-Ichi: 17.96%

Asociación Waya Wayú: 14.97%

Asociación Asocharma: 4.99%

**Artículo 5°. Requisitos para formalizar la capitalización.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá adelantar un diagnóstico financiero, técnico y legal de la sociedad que permita validar el estado actual y la viabilidad futura de la entidad, incluyendo la sostenibilidad financiera de la misma. Este diagnóstico podrá realizarse con el apoyo de instituciones idóneas, públicas o privadas.

**Parágrafo 1°.** La aprobación de todas las decisiones, incluido el mecanismo de selección del gerente, que en cualquier caso deberá realizarse por concurso de méritos, requerirá del voto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

De igual manera, el Ministerio realizará los ajustes de gobierno corporativo que considere necesarios para garantizar la efectiva participación del Gobierno nacional en los órganos de decisión. La junta directiva de la sociedad podrá estar compuesta por un número impar entre 5 y 9 miembros los cuales serán principales sin suplentes. La composición de la Junta Directiva se determinará con la participación mínima de un miembro independiente y al menos una mujer, por lo que esta selección estará sujeta a las directrices impartidas por el Gobierno nacional, conforme a lo estipulado por la Asamblea General de Accionistas.

**Parágrafo 2°.** Previo a la capitalización se deberá contar con la disponibilidad presupuestal y la recomendación de la Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos (CAAP).

**Artículo 6°. Entrega de activos.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y con el fin de contribuir a la reactivación de la operación de las salinas marítimas de Manaure, las entidades del orden nacional entregarán a la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda., la maquinaria, equipos y vehículos que posea y que resulten pertinentes para desarrollar el objeto social de la sociedad.

**Parágrafo.** La totalidad de los activos que puedan ser entregados teniendo en cuenta los diferentes instrumentos jurídicos definidos en la Constitución y la ley por las entidades del orden nacional, constarán en un inventario desagregado en el cual se especifique el valor unitario de cada bien. Este inventario será desarrollado por la Superintendencia de Sociedades, en coordinación con la sociedad Sama. El propósito de esta documentación es expresar el valor total de los activos, el cual será independiente de la capitalización a la que hace referencia el artículo 3° de esta ley.

**Artículo 7°. Seguimiento.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como representante de la Nación y accionista mayoritario de la sociedad de economía mixta, denominada Salinas Marítimas de Manaure (Sama) Ltda. deberá presentar anualmente ante las Comisiones Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes o cada vez que estas corporaciones lo requieran, una vez auditado, el informe de ejercicio anual y de gestión aprobado por la junta de la sociedad.

**Artículo 8°. Restricción sobre las cuotas de la Nación.** La Nación tendrá prohibida la venta, cesión, transferencia, donación u otra que altere la titularidad de

la totalidad de las cuotas sociales que ostente sobre la empresa Sama Ltda.

Esta restricción permanecerá vigente hasta que los dividendos percibidos por la participación estatal alcance el monto total de los aportes realizados por el Estado o hasta que transcurran 20 años desde la entrada en vigencia del proyecto de ley, lo que ocurra primero.

**Artículo 9°. Reglamentación para distribución y comercialización.** El Gobierno nacional, en un plazo no superior a (6) seis meses a partir de la sanción de la presente ley, reglamentará en articulación con los referentes del gremio y considerando el impacto de la capitalización prevista, las disposiciones relacionadas con los transportistas de carga sal vinculados a Sama Ltda.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
JUAN LORETO GÓMEZ SOTO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT  
Representante a la Cámara  
Coordinadora Ponente

  
JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

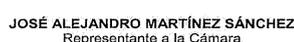
  
MAURICIO PARODI DÍAZ  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
YENICÁ SUGEIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JORGE ALBERTO GERCHIARO FIGUEROA  
Representante a la Cámara

  
JORGE ALBERTO GERCHIARO FIGUEROA  
Representante a la Cámara

Ponente

Ponente

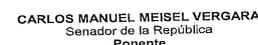
  
GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
Senador de la República  
Coordinador Ponente

  
AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República  
Ponente

  
JUAN SAMY MERHEG MARUN  
Senador de la República  
Ponente

  
ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA  
Senadora de la República  
Ponente

  
CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA  
Senador de la República  
Ponente

  
CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO  
Senadora de la República  
Ponente

  
CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Senador de la República  
Ponente

  
DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE  
Senadora de la República  
Ponente

# TEXTOS DE PLENARIA

## TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 444 DE 2024 CÁMARA, NÚMERO 21 DE 2024 SENADO

por el cual se modifica el Inciso número 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones – Segunda Vuelta.

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**ARTICULO 217.** La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial.

**Artículo 2°.** Tras la promulgación del presente Acto Legislativo, la normatividad en la que se hace referencia a la expresión “Fuerza Aérea” será entendida para todos los efectos como “Fuerza Aeroespacial”.

**Artículo 3°.** Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**  
Ponente

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2024

En Sesión Plenaria Ordinaria del 29 de octubre de 2024, fue aprobado en Segundo Debate, sin modificaciones, el Texto Definitivo del **Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara - 21 de 2024 Senado**, por el cual se modifica el Inciso número 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se Dictan otras Disposiciones - Segunda Vuelta. Con las mayorías requeridas por la constitución y la ley. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 189 de octubre 29 de 2024, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 22 de octubre de 2024, correspondiente al Acta número 188.



**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General

### CONTENIDO

Gaceta número 1861 - Viernes, 1° de octubre de 2024	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de Ponencia Positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 399 de 2024 Cámara y 259 de 2024 Senado, por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las Salinas Marítimas de Manaure (SAMA) LTDA. ....	1
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara, 21 de 2024 Senado, por el cual se modifica el Inciso número 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones – Segunda Vuelta. ....	30