



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 685

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se condonan unas deudas de las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Tiene por objeto establecer una amnistía a los deudores de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito y condonan unas deudas de las autoridades de tránsito.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley, por única vez y por un término de seis (6) meses, todos los infractores que tengan pendiente el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, impuestas hasta el 31 de diciembre de 2017, podrán acogerse a un descuento de cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda y del setenta y cinco por ciento (75%) de sus respectivos intereses.

Las personas que tengan pendiente el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito impuestas desde el 1° de enero de 2018 hasta la fecha de promulgación de la presente ley por única vez, podrán acogerse a un descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda con sus intereses.

Parágrafo 1°. Para quienes se acogieren a los beneficios de lo dispuesto en este artículo finalizará, sin necesidad de ninguna otra actuación, el proceso contravencional de tránsito. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de las figuras jurídicas de caducidad y prescripción.

Parágrafo 2°. Quienes se acojan a la amnistía y firmen acuerdos de pago, el plazo que tendrán para pagar lo debido no podrá superar el término de un (1) año contado a partir de la suscripción, para lo

cual las autoridades de tránsito territoriales aplicarán lo dispuesto en sus manuales de cartera. Quienes incumplan con una sola de las cuotas pactadas, perderán el beneficio de la amnistía, y la autoridad iniciará la ejecución por la totalidad de lo adeudado, procediendo a reportar la novedad correspondiente al Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT).

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 el cual quedara así:

Artículo 15. *Competencia y fijación de los derechos de tránsito.* Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos municipales o Distritales, de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito, correspondiente a los trámites asociados a los vehículos automotores y no automotores; a la licencias de conducción, licencias de tránsito, placa única nacional y tarjetas de registro, que se adelanten en los correspondientes Organismos de Tránsito, relacionados con los registros que conforman el Registro Único Nacional de Tránsito (Runt).

Las tarifas por los Derechos de Tránsito estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Por cada trámite en el que se entregue al usuario especies venales de tránsito, el correspondiente Organismo de Tránsito deberá transferir al Ministerio de Transporte un salario mínimo diario legal vigente (1 s.m.d.l.v.). Lo anterior, por concepto de los costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar: series, códigos, rangos, actualización de inventarios y registros nacionales y

el reporte de la información y de los controles que se ejercen sobre las especies venales.

Parágrafo 1°. Dentro del cálculo de la tarifa por los derechos de tránsito de los respectivos trámites, deberá incluirse un salario mínimo diario legal vigente (1 s.d.l.v.), por cada especie venal que sea necesario entregar al usuario.

Parágrafo 2°. El valor correspondiente a un salario mínimo diario legal vigente (1 s.d.l.v.) a transferir al Ministerio de Transporte, se debe liquidar y cancelar en el respectivo organismo de tránsito, al momento de realizar el correspondiente trámite; los dineros recaudados por este concepto serán girados con corte al día treinta de cada mes.

Parágrafo 3°. Las Asambleas Departamentales, Concejos municipales o Distritales, tendrán un plazo de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley para fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito, correspondiente a los trámites asociados a los vehículos, que se adelanten en los correspondientes Organismos de Transito, relacionados con los registros que conforman el Registro Único Nacional de Tránsito (Runt).

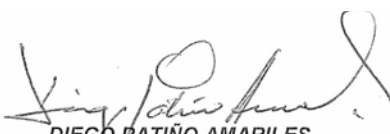
La no expedición dentro del término establecido con la presente ley, para fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito, será causal de mala conducta por parte de los cuerpos colegiados respectivamente.

Parágrafo transitorio. A partir de la promulgación de la presente ley se autoriza al Ministerio de Transporte a condonar la deuda a las autoridades de tránsito de todos niveles que se encuentren en estado de morosidad, frente al pago del 35% por derechos de tránsito, correspondiente a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional de que trata el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 por el período comprendido entre el 1° de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2015.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

  
**DIEGO PATIÑO AMARILES**  
 Representante a la Cámara – Departamento de Risaralda.

  
**IVAN DARIO AGUDELO ZAPATA**  
 Senador de la Republica.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
 ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto de ley se encuentra integrado por el título y cuatro (4) artículos, dentro de los cuales se encuentra el desarrollo de todo el proyecto de ley desde el objeto del proyecto, hasta la vigencia.

**IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY**

A continuación, se presentan las razones por las cuales debe dársele el trámite al presente proyecto de ley:

**1. Problemática para la recuperación de las multas de tránsito en Colombia.**

**Caducidad, prescripción y nulidades<sup>1</sup>.**

La imposición, recaudo y cobro de multas derivadas de infracciones de tránsito es regulada por la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, norma vigente desde el 6 de noviembre de 2002.

Desde la vigencia de dicha ley, se han impuesto en Colombia treinta y tres millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y seis comparendos (33.459.446), que, de ser pagados en su totalidad, ascenderían a la suma de diez billones seis mil trescientos treinta y tres millones ochocientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos sesenta y siete pesos (\$10.006.333.864.467).

De dichos comparendos ocho millones seiscientos noventa y ocho mil doscientos uno (8.698.201) fueron pagados voluntariamente, y seis millones cuatrocientos veintiún mil quinientos setenta y siete (6.421.577), fueron pagados una vez surtido el proceso contravencional.

En muchos casos, se ha configurado el fenómeno de la caducidad o de la prescripción, respecto de los cuales se puede identificar, cuáles han sido declarados mediante acto administrativo por la autoridad competente, o aquellos casos en que tienen ocurrencia efectiva, por el transcurso del tiempo.

Caducidades y prescripciones declaradas por autoridad de tránsito.

<b>COMPARENDOS PRESCRITOS Y CADUCADOS</b>	
CANTIDAD	ESTADO
1.972.438	Prescritos
193.046	Caducados

Caducidades y prescripciones advertidas por vencimiento de términos legales.

<b>COMPARENDOS PRESCRITOS Y CADUCADOS</b>	
CANTIDAD	ESTADO
2.203.052	Prescritos
858.841	Caducados

Los datos anteriormente señalados, muestran que un alto porcentaje de comparendos por infracciones a las normas de tránsito, han sido, o son, susceptibles de la aplicación de la figura jurídica de la caducidad por haber transcurrido seis (6) o más meses desde la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la acción o contravención de las normas de tránsito, sin la celebración efectiva de la audiencia dentro del proceso contravencional, por parte de las autoridades de tránsito competentes.

De igual manera, un elevado número de comparendos con más de tres (3) años de antigüedad, se encuentran incursos en el fenómeno de la

<sup>1</sup> Los datos y cifras señalados en este aparte han sido proporcionados por la Dirección Nacional Simit de la Federación Colombiana de Municipios.

prescripción establecida en el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, es decir, sin exigibilidad legal, por lo que no pueden ser cobrados a sus titulares.

Otro fenómeno que incide en que los recursos de multas de tránsito no ingresen a las entidades, reside en las nulidades, derivadas de la elaboración del comparendo, la utilización insuficiente del comparendo como prueba, el desconocimiento de la presunción de inocencia, la vulneración del derecho de defensa, el desconocimiento del juez natural, la ocurrencia de un trámite procesal irregular, etc. El siguiente cuadro muestra las nulidades que han sido declaradas por autoridad judicial, dejando a un lado aquellas declaradas por las mismas autoridades dentro del proceso contravencional:

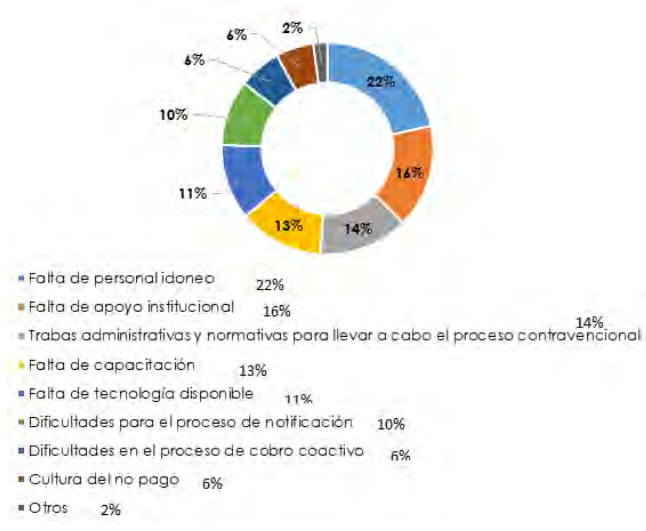
Nulidades

CANTIDAD DE NULIDADES ORDENADAS EN FALLO	
NULIDAD POR FALLO	11.377

**Problemática local de las autoridades de tránsito.**

Además de la ocurrencia de dichos fenómenos, existe una generalizada problemática para el cobro coactivo de las multas de tránsito, ante situaciones como la indebida notificación, la complejidad normativa, la carencia de actualización de datos, la falta de acceso a los sistemas de información oficial que contienen los datos del infractor, la falta de capacidad institucional para realizar el cobro que se manifiesta en la falta de equipos, de personal calificado, de capacitación, entre otros muchos<sup>2</sup>. Las dificultades más comunes se pueden concretar como sigue:

Causas comunes de la caducidad de comparendos y prescripción de sanciones en Colombia<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Datos recolectados en el Taller Participativo Control Sanción para la Seguridad Vial realizado en el VII Congreso Nacional de Autoridades Territorial de Tránsito Transporte y Movilidad, realizado por la Federación Colombiana de Municipios- Dirección Nacional Simit en la Ciudad de Cartagena del 15 al 18 de marzo de 2017, en el cual participaron representantes de más de 200 Organismos de Tránsito.

<sup>3</sup> Ibídem.

Dichas circunstancias impiden que la sanción impuesta sea efectivamente aplicada a los ciudadanos generando un fenómeno que no le ayuda al Estado para poder cumplir plenamente su poder sancionatorio, que con el transcurso del tiempo, incentiva la reincidencia de conductas infractoras de las normas de tránsito, con la consecuente lesión al derecho a la vida y a la seguridad en las vías.

De otro lado, la problemática para hacer efectiva la sanción, genera la pérdida de recursos que están destinados a ser reinvertidos en planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, conforme lo establece el artículo 160 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

**2. Resultados de las amnistías**

Es por todo lo anterior, que el Congreso de la República en algunas oportunidades ha entendido la necesidad de establecer amnistías sobre el pago de multas de tránsito, con el fin de incentivar el pago de aquellos infractores que se encuentran en mora de sus obligaciones por dicho concepto, de manera que se pongan al día y de paso se incrementen los ingresos por las multas de tránsito.

Ante la amnistía realizada a partir del 16 de junio de 2011, conforme al artículo 95 de la Ley 1450 de 2011, se encontró que la respuesta de los ciudadanos fue positiva, pues las estadísticas respecto al recaudo de multas por infracciones a las normas de tránsito, muestran que se incrementó dicho recaudo, como sigue:<sup>4</sup>

CANTIDAD COMPARENDOS PAGADOS DURANTE AMNISTÍA <sup>4</sup>	VALOR
4.029.322	\$796.934.268.702

Aun cuando en los datos expuestos anteriormente, no solo se tiene en cuenta las multas pagadas con ocasión a la amnistía, sino todas aquellas canceladas aun en razón a cobro coactivo, acuerdos de pago, etc., si es posible concluir que el pago de multas de tránsito se incrementó visiblemente a raíz de las ventajas dadas por el Congreso en el artículo 95 de la Ley 1450 de 2011.

De ahí que las ventajas de una amnistía son evidentes, no solo para la recuperación de recursos para los organismos de tránsito, sino para los ciudadanos que ven en dicha posibilidad, la oportunidad de ponerse al día en sus obligaciones.

El siguiente cuadro muestra las cifras de cartera por concepto de multas de tránsito que presentan las principales siete (7) ciudades capitales del país, a pesar de contar con una infraestructura administrativa para el cobro de lo pendiente por dicho concepto al interior de su jurisdicción, así:

<sup>4</sup> En estos datos no solo se tiene en cuenta las multas pagadas con ocasión a la amnistía, sino todas aquellas canceladas aun en razón a cobro coactivo, acuerdos de pago, etc.

**CARTERA DEL 8 DE NOVIEMBRE DE  
2002 AL 30 DE ABRIL DE 2017**

**DE LAS SIETE PRINCIPALES  
CIUDADES DEL PAÍS**

Fuente: Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito

Fecha Generación: 30 de mayo de 2017

ORGANISMO DE TRÁNSITO	CANTIDAD	VALOR A PAGAR
Medellín	816.081	\$ 376.915.856.268
Bogotá	787.879	\$ 451.199.878.727
Barranquilla	736.248	\$ 273.754.779.666
Cali	633.705	\$ 237.786.359.183
Cartagena	368.208	\$ 201.487.179.669
Cúcuta	141.551	\$ 63.206.629.021
Bucaramanga	105.346	\$ 45.848.839.288
<b>TOTALES</b>	<b>3.589.018</b>	<b>\$1.650.199.521.822</b>

Lo anterior muestra que los valores de cartera pendiente son elevados, aun cuando solo se toma la muestra de entidades territoriales correspondientes a ciudades capitales, quienes a pesar de que cuentan con más recursos en términos de personal e infraestructura, es muy posible que por las problemáticas anteriormente enunciadas no lleguen a recuperarse, a pesar de las ingentes actuaciones que adelanten las administraciones. Y si eso es así en las grandes capitales, la problemática en los municipios más pequeños es aún más preocupante, ya que muchos de ellos no cuentan ni siquiera con personal suficiente para adelantar la gestión de cobro efectiva de las multas de tránsito.

Si la cartera actual sigue sin recuperarse, es imposible contar con los recursos necesarios para que sean invertidos en la seguridad vial, política que ha sido abanderada del Gobierno nacional.

Es por ello que para facilitar el recaudo de la cartera en el articulado del proyecto se propone el mecanismo de la amnistía de un porcentaje sobre el total de la deuda más los intereses que actualmente presentan los infractores por concepto de multas por infracciones a las normas de tránsito, que pueda generar un impacto positivo en la recuperación efectiva de recursos por este concepto, en un término que corresponda al mediano plazo, ya que de acuerdo a la experiencia de amnistías anteriores, el impacto sobre la recuperación del recurso se ve realmente en los últimos meses previo a su vencimiento.

En este proyecto de ley proponemos un descuento del 50% del total de las deudas con sus intereses que tengas hasta la entrada en vigencia esta ley, por concepto de las multas por infracciones a las normas de tránsito, este descuento será por un periodo de tiempo para su cancelación con acuerdos de pago de máximo un año.

Pensando en el impacto fiscal que pueda tener la iniciativa, realmente si se tiene en cuenta la gran

dificultad que existe para su cobro actualmente, esta propuesta resulta beneficiosa en el entendido de que apalanca su mayor recuperación en los seis (6) meses que es plazo máximo que se plantea para el descuento del 50% sobre el total de la deuda.

### 3. Porcentaje a favor del Ministerio de Transporte

Surge la problemática del pago del 35% a favor del Ministerio de Transporte y a cargo de los organismos de tránsito. Esto se establece en el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, un porcentaje a favor del Ministerio de Transporte del 35% por la asignación de series, código y rangos de la especie venal respectiva.

*“Artículo 15. Licencia de conducción, Licencia de Tránsito y Placa Única Nacional. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.*

*Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.*

*Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva”.*

El Ministerio de Transporte en uso de su facultad, inició una serie de cobros persuasivos y coactivos a las administraciones locales, por concepto de este porcentaje, lo que ha generado problemática, ya que la base con que el Ministerio de Transporte efectuó el cobro es distinta de aquella aplicada por los municipios, circunstancia que ha llevado a que en ocasiones, el cobro efectuado sea incluso mayor a lo percibido por el municipio por concepto de las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a las especies venales respectivas, licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

Lo anterior, habida cuenta de que existen casos en los cuales el método de fijación y el sistema para determinar las tarifas por los derechos de tránsito correspondientes a las especies venales (licencias de tránsito, conducción y placa única nacional), aplicado no tuvo en cuenta costos como los de elaboración de los citados documentos físicos que se entregan al ciudadano que realiza el trámite, en muchas ocasiones por falta de conocimiento técnico para llevar a cabo de manera adecuada los estudios económicos sobre los verdaderos costos del servicio.

Son muy pocas las administraciones locales que cuentan con indicadores de eficiencia, eficacia y economía medibles a partir del estudio económico que realizan para fijar las tarifas por derechos económicos de tránsito, lo que a la postre lleva a que los dineros que perciben por los trámites de expedición de las especies venales; licencias de tránsito, de conducción y placa única nacional, no alcancen para cubrir los costos fijos de su elaboración, y menos para cubrir y pagar el porcentaje del 35% que debe ser girado al Ministerio de Transporte, aun cuando dicho porcentaje debe tenerse en cuenta dentro del estudio económico al que está obligado a efectuar la autoridad territorial.

Una de las consecuencias de lo señalado anteriormente, es que las administraciones locales no cuenten con los dineros que ahora cobra el Ministerio de Transporte, en cuantía del 35% por concepto de costos inherentes a la facultad de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva, y por el contrario tengan en sus cuentas un saldo en rojo, que no tiene como cubrirse por más voluntad de pago que tengan muchos de los municipios.

Otro aspecto que no puede desconocerse de la realidad nacional, es que muchos de los organismos de tránsito deben competir entre sí por generar recursos para sus administraciones, y una fuente importante de ingresos, son las tarifas fijadas para los trámites de licencias de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional, que cuando son más costosas dentro de un municipio, lo que sucede es que los usuarios buscan efectuar su trámite ante otro organismo de tránsito, con los consecuentes efectos para aquel que no puede igualar dicho precio.

A la falta de conocimiento idóneo en la elaboración de los estudios técnicos para la fijación de las tarifas, puede sumarse la falta de claridad, socialización y estandarización de la base de liquidación del porcentaje del 35%, incluso por parte del Ministerio de Transporte, sobre los recursos que hoy son objeto de cobros persuasivos y coactivos a los municipios, ya que incluso como producto de las conciliaciones adelantadas entre la máxima autoridad y algunos municipios, se ha encontrado que no existe deuda, o que la misma baja ostensiblemente.

En el Taller Participativo Control Sanción para la Seguridad Vial realizado en el VII Congreso Nacional de Autoridades Territorial de Tránsito Transporte y Movilidad, realizado por la Federación Colombiana de municipios- Dirección Nacional Simit en la Ciudad de Cartagena del 15 al 18 de marzo de 2017, en el cual participaron representantes de más de 200 Organismos de Tránsito, quedó evidenciada la necesidad de mayores recursos para el éxito de los trámites del proceso contravencional, y la solicitud expresa de las autoridades de tránsito de que se rebaje dicho 35% con destino a ser invertido en dicho fin.

Las cifras muestran que los organismos de tránsito tienen una alta deuda con el Ministerio de Transporte por concepto del 35% indicado, lo que además de ser una preocupación constante para las autoridades de tránsito, representa una obligación que no puede ser cumplida en muchas ocasiones, debido a la escasez de recursos, que por sí solo representa problemas para el cumplimiento de los fines institucionales.

Conforme a la última consolidación de datos, para septiembre de 2015, este era el estado de la deuda de algunos organismos de tránsito con el Ministerio:

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	VIGENCIA					TOTAL
		2009	2010	2011	2012	2013	
Los Patios	Norte de Santander	-	54.097.400,00	241.457.000,00	368.820.600,00	654.422.300,00	1.318.797.300,00
Floridablanca	Santander	221.550,00	4.929.100,00	49.836.200,00	231.636.400,00	-	286.623.250,00
Bello	Antioquia	7.181.100,00	59.939.900,00	79.401.400,00	73.977.300,00	414.938.300,00	635.438.000,00
Urao	Antioquia						28.182.100,00
Pasto	Nariño	4.086.600,00	195.221.600,00	4.008.000,00	151.122.300,00	594.008.500,00	948.447.000,00
Piendamó	Cauca	1.726.600,00	42.982.900,00	74.479.700,00	38.760.600,00	-	157.949.800,00
Frontino	Antioquia	-	-	-	7.063.775,00	-	7.063.775,00
Guadalupe	Huila	-	1.714.100,00	6.651.400,00	-	-	8.365.500,00
La Ceja	Antioquia	-	37.500.000,00	30.400.000,00	21.200.000,00	30.400.000,00	119.500.000,00
Yopal	Casanare	-	-	-	-	19.530.800,00	19.530.800,00
Roldanillo	Valle del Cauca	97.200,00	465.500,00	11.063.900,00	10.423.400,00	-	22.050.000,00
Charalá	Santander	-	-	23.390.000,00	75.805.700,00	54.425.400,00	153.621.100,00
Saravena	Arauca	-	-	-	269.300,00	10.773.800,00	11.043.100,00
Ubaté	Cundinamarca	-	-	-	-	400.000.000,00	400.000.000,00
La Plata	Huila	97.733	459.700,00	651.400,00	1.081.400,00	14.792.100,00	17.082.333
Carepa	Antioquia	-	2.364.900,00	11.535.700,00	28.891.900,00	35.390.800,00	78.183.300,00
San Gil	Santander	3.710.300,00	97.004.300,00	136.922.700,00	228.841.400,00	-	466.478.700,00
Puerto Tejada	Cauca	-	5.978.000,00	8.448.000,00	14.238.300,00	32.025.800,00	60.690.100,00
San Vicente de Chucurí	Santander	-	3.481.300,00	10.392.300,00	11.479.300,00	11.363.700,00	36.716.600,00
La Paz	Cesar	-	-	18.305.697,00	153.557.800,00	347.150.500,00	519.013.997,00

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	VIGENCIA					TOTAL
		2009	2010	2011	2012	2013	
Amalfi	Antioquia	-	-	-	-	77.001.700,00	77.001.700,00
Arjona	Bolívar	2.852.500,00	93.525.000,00	349.805.900,00	139.765.200,00	-	585.948.600,00
Chigorodó	Antioquia	-	-	-	-	50.341.500,00	50.341.500,00
Melgar	Tolima	-	-	-	-	43.916.200,00	43.916.200,00
Acacías	Meta	-	1.288.000,00	8.052.200,00	15.495.165,00	188.301.100,00	213.136.465,00
Sincelejo	Sucre	-	-	-	254.475.100,00	431.767.400,00	686.242.500,00
Tame	Arauca	-	42.726.900,00	70.730.100,00	65.452.300,00	19.048.800,00	197.958.100,00
Ocaña	Norte de Santander	-	2.823.100,00	2.140.000,00	140.920.400,00	205.041.900,00	350.925.400,00
Caquetá Dptal	Caquetá	-	-	-	-	51.181.300,00	51.181.300,00
Caldas	Antioquia	-	35.453.900,00	50.393.400,00	26.706.400,00	262.300,00	112.816.000,00
Itagüí	Antioquia	52.020.500,00	553.684.600,00	335.661.100,00	-	-	941.366.200,00
Albania	Guiajira	-	-	-	10.053.400,00	41.580.700,00	51.634.100,00
Cartagena	Bolívar	-	-	-	2.093.984.900,00	-	2.093.984.900,00
Fusagasugá	Cundinamarca	-	3.536.900,00	2.302.500,00	130.813.700,00	33.888.100,00	170.541.200,00
Girón	Santander	17.320.100,00	228.514.100,00	291.896.900,00	833.790.600,00	416.822.800,00	1.788.344.500,00
Sonsón	Antioquia	-	-	6.793.700,00	2.509.400,00	16.041.800,00	25.344.900,00
Yumbo	Valle del Cauca	-	11.000,00	3.339.900,00	8.273.000,00	63.592.300,00	75.216.200,00
Pamplona	Norte de Santander	-	-	-	8.082.700,00	24.762.100,00	32.844.800,00
San José del Guaviare	Guaviare						316.118.500,00
Tuluá	Valle del Cauca	-	2.121.900,00	74.404.800,00	236.327.800,00	104.538.800,00	417.393.300,00
Departamental Antioquia	Antioquia	15.774.526,00	213.676.566,00	130.311.000,00	182.509.000,00	254.285.200,00	796.556.292,00
Málaga	Santander	846.100,00	3.601.200,00	14.799.300,00	17.551.800,00	22.466.700,00	59.265.100,00
Meta Departamental	Meta	-	69.604.300,00	38.278.600,00	9.062.500,00	109.612.700,00	226.558.100,00
Arauca Departamental	Arauca	-	2.723.600,00	312.500,00	13.125.400,00	50.400,00	16.211.900,00
Huila Departamental	Huila	-	43.896.001,00	92.366.275,00	124.630.700,00	398.421.100,00	659.314.076,00
La Tebaida	Quindío	-	3.185.100,00	21.296.180,00	96.766.630,00	72.365.000,00	193.612.910,00
Calarcá	Quindío	83.000,00	544.200,00	30.086.200,00	72.449.200,00	58.189.800,00	161.352.400,00
Envigado	Antioquia						8.631.934.200,00
Aguadas	Caldas						28.273.500,00
Palermo	Huila	-	-	-	-	280.334.300,00	280.334.300,00
Chinchina	Caldas	16.800,00	1.398.300,00	1.983.000,00	1.943.500,00	24.026.900,00	29.368.500,00
Piedecuesta	santander	-	-	5.667.600,00	4.442.200,00	18.869.500,00	28.979.300,00
Barrancabermeja	Santander	-	-	-	380.475.100,00	162.767.700,00	543.242.800,00
Fundación	Magdalena	-	-	283.092.090,00	413.803.150,00	398.873.900,00	1.095.769.140,00
Palmira	Valle del Cauca	-	19.976.400,00	13.487.100,00	13.645.400,00	-	47.108.900,00
Departamental Nariño	Nariño	2.131.200,00	112.800.000,00	130.863.400,00	159.659.900,00	183.509.200,00	588.963.700,00
El Carmen de Viboral	Antioquia						23.724.750,00
Barbosa	Antioquia	-	-	-	129.835.119,00	-	129.835.119,00
Florencia	Caquetá	-	-	-	-	16.911.700,00	16.911.700,00
La Hormiga	Putumayo	-	19.751.800,00	22.465.000,00	30.615.600,00	6.189.900,00	79.022.300,00
Mariquita	Tolima	-	-	-	-	24.221.500,00	24.221.500,00
Sogamoso	Boyacá	8.775.000,00	105.727.900,00	142.694.870,00	276.046.600,00	123.293.600,00	656.537.970,00
Magangué	Bolívar	-	-	948.479.400,00	102.166.400,00	127.405.000,00	1.178.050.800,00
Cereté	Córdoba	17.839.660,00	186.970.900,00	208.707.200,00	81.059.750,00	549.326.600,00	1.043.904.110,00
Bolívar	Cauca	-	-	-	-	166.092.200,00	166.092.200,00
Aguachica	Cesar	-	-	24.500.625,00	27.445.788,00	345.498.800,00	397.445.213,00
Caloto	Cauca	-	-	-	11.149.400,00	60.852.000,00	72.001.400,00
Libano	Tolima	-	-	-	-	15.964.700,00	15.964.700,00
<b>TOTAL</b>							<b>30.767.590.000,00</b>

4. Conforme a lo anterior, las autoridades de tránsito territoriales, solicitaron al Congreso de la República, representado en los miembros asistentes de la Comisión Sexta de Senado y Cámara y al Ministerio de Transporte, tramitar una condonación para el pago de multas por infracciones de tránsito; así como también del 35% previsto en el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, que viene cobrando el Ministerio de Transporte a las autoridades de tránsito. Estos recursos serán reinvertidos en programas de seguridad vial en el municipio, Distrito o Departamento correspondiente.

Es claro que las administraciones no cuentan con recursos para efectuar el giro de este 35% al Ministerio de Transporte, por lo cual se propone, en el articulado del proyecto modificar el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, para facilitar el cobro que será de un salario mínimo diario legal vigente (1 s.d.l.v.) por cada una de las especies venales, que se debe girar al Ministerio de Transporte, y un párrafo transitorio que autoriza al Ministerio de Transporte a condonar la deuda a las autoridades de tránsito de todos niveles que se encuentren en estado de morosidad, frente al pago del 35% por derechos de tránsito, correspondiente a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional de que trata el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 por el período comprendido entre el 1° de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2015.

#### IMPACTO FISCAL

Para la preparación del proyecto de ley se pone de presente el impacto fiscal que, de acuerdo a información aportada por la Federación Colombiana de municipios Dirección Nacional Simit, que establecen:

1. Para estimar el impacto fiscal de la iniciativa se ha tomado el método del ingreso ganado en el que se estima la recaudación adicional que es posible obtener con la amnistía a los deudores de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito de hasta el cincuenta por ciento (50%) de lo adeudado. En este método se considera el potencial cambio de comportamiento de los ciudadanos infractores que estén en mora a la entrada en vigencia de la ley, y que reaccionen al estímulo de una amnistía de parte de las sanciones pecuniarias por infracciones de tránsito.

Es importante precisar que no habrá pérdida fiscal por cuanto los organismos territoriales de tránsito, precisamente no han podido recaudar la cartera morosa por concepto de multas por infracciones de tránsito, y por el contrario se ha registrado el crecimiento de dicha cartera. El valor de la cartera por mora en el pago de las multas de tránsito se ha duplicado en los últimos 6 años, pasó de \$2,58 billones a febrero de 2011 a \$4,47 billones en mayo de 2017. En virtud de esta situación las autoridades territoriales de tránsito solicitaron al Congreso de la República que los dotara de un instrumento transitorio como la amnistía de parte del valor adeudado por concepto de multas y sanciones de tránsito. Esta medida lejos de afectar negativamente las finanzas públicas de los actores a los que se les han asignado recursos de las multas de tránsito, lo que generará es un incremento del recaudo por dicho concepto.

Una amnistía para la vigencia 2018 podría estimular el crecimiento del pago por concepto de cartera de multas y sanciones por infracciones de tránsito, lo que contribuye a que las autoridades de tránsito a las que se les asignó participación en el recaudo por multas, dispongan de recursos para el cumplimiento de sus fines misionales.

Entre abril de 2010 y marzo de 2011 (12 meses), la Ley 1383 de marzo de 2010 otorgó una condonación del 50% del valor de las multas adeudadas. Así mismo el artículo 95 de la Ley 1450 de junio de 2011 otorgó una prórroga a dicha condonación.

La tabla a continuación expone la composición del recaudo entre abril de 2010 y diciembre de 2012 con los montos percibidos por el efecto de la condonación otorgada por el legislador, la cual logró recuperar aproximadamente 53 mil millones de pesos durante la totalidad del periodo descrito. Es notable el incremento del 98% que tuvo el recaudo en marzo de 2011 (65 mil millones), frente al mes de febrero, lo que muestra el impacto de esta medida en la disposición de pago de los ciudadanos infractores. Se debe tener en cuenta que en dicho mes terminaba el beneficio de pago para los infractores en mora y hasta ese entonces no se tenía claro que se daría una prórroga por 18 meses más<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Concepto emitido por la Federación Colombiana de Municipios-Dirección Nacional Simit.

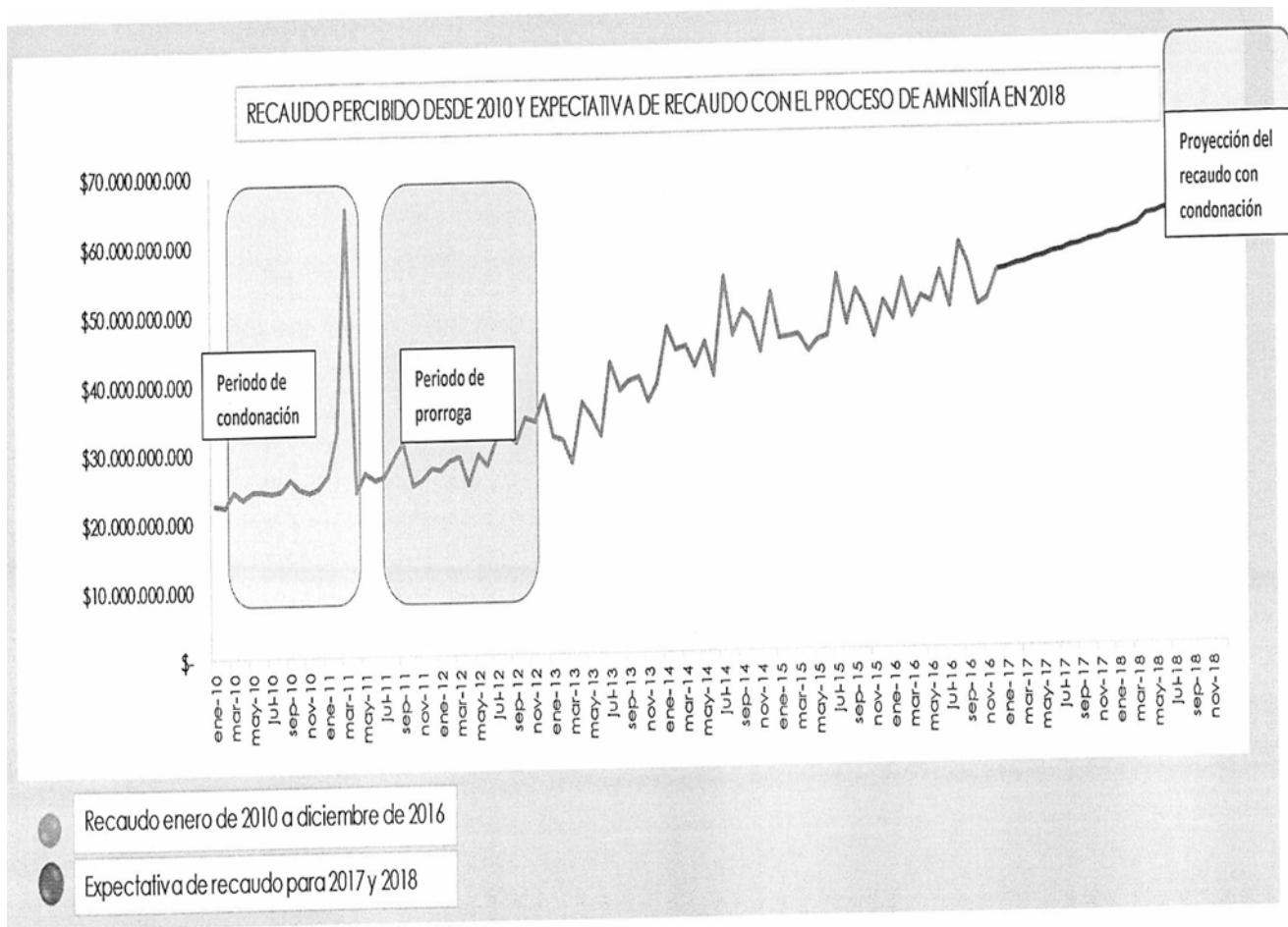
**Composición del recaudo en la pasada condonación 2010 a 2012. (Art 136, Ley 1383 de marzo 2010)**

Mes/año	Recaudo por fuera de condonación	Recaudo por condonación	Monto total recaudado
abr-10	\$ 22.114.214.452	\$ 1.275.071.176	\$ 23.389.285.628
may-10	\$ 23.165.117.919	\$ 1.227.970.263	\$ 24.393.088.182
jun-10	\$ 23.144.513.786	\$ 1.283.034.506	\$ 24.427.548.292
jul-10	\$ 22.826.202.825	\$ 1.284.849.613	\$ 24.111.052.438
ago-10	\$ 23.105.297.988	\$ 1.268.415.373	\$ 24.373.713.361
sep-10	\$ 24.772.157.779	\$ 1.282.385.420	\$ 26.054.543.199
oct-10	\$ 23.406.079.657	\$ 1.377.369.897	\$ 24.783.449.554
nov-10	\$ 22.942.450.436	\$ 1.313.299.437	\$ 24.255.749.873
dic-10	\$ 23.517.602.990	\$ 1.285.919.104	\$ 24.803.522.094
ene-11	\$ 25.362.766.845	\$ 1.315.630.232	\$ 26.678.397.077
feb-11	\$ 31.290.037.296	\$ 1.711.020.892	\$ 33.001.058.188
mar-11	\$ 59.221.375.787	\$ 5.971.017.345	\$ 65.192.393.132

Prórroga por 18 meses. (Art 95, Ley 1450 de junio de 2011)					
jul-11	\$	25.012.645.689	\$	1.442.595.502	\$ 26.455.241.191
ago-11	\$	27.257.679.005	\$	1.885.176.499	\$ 29.142.855.504
sep-11	\$	29.254.249.255	\$	1.963.608.372	\$ 31.217.857.627
oct-11	\$	23.499.076.814	\$	1.588.568.306	\$ 25.087.645.120
nov-11	\$	24.583.666.857	\$	1.314.521.724	\$ 25.898.188.581
dic-11	\$	26.016.205.559	\$	1.296.622.178	\$ 27.312.827.737
ene-12	\$	25.549.467.147	\$	1.670.422.827	\$ 27.219.889.974
feb-12	\$	26.942.426.820	\$	1.466.518.366	\$ 28.408.945.186
mar-12	\$	27.294.572.562	\$	1.701.234.076	\$ 28.995.806.638
abr-12	\$	23.227.069.155	\$	1.654.762.654	\$ 24.881.831.809
may-12	\$	27.171.744.107	\$	2.150.311.649	\$ 29.322.055.756
jun-12	\$	25.834.733.033	\$	1.790.247.608	\$ 27.624.980.641
jul-12	\$	29.692.696.205	\$	2.128.727.104	\$ 31.821.423.309
ago-12	\$	30.608.416.385	\$	1.856.321.236	\$ 32.464.737.621
sep-12	\$	29.548.877.853	\$	1.371.714.616	\$ 30.920.592.469
oct-12	\$	32.673.568.825	\$	1.747.105.805	\$ 34.420.674.630
nov-12	\$	32.122.721.676	\$	1.981.290.195	\$ 34.104.011.871
dic-12	\$	34.782.773.567	\$	3.071.898.071	\$ 37.854.671.638
<b>TOTAL PERCIBIDO POR CONDONACIÓN</b>			<b>\$</b>	<b>52.677.630.045</b>	

Fuente: FCM-Simit 2017. Cifras con corte a junio de 2017

A partir del comportamiento de pago obtenido con la pasada condonación de parte de las multas de tránsito otorgada por el legislador en 2010, se proyectó un posible recaudo de enero a diciembre de 2018, el cual se evidencia en el gráfico a continuación.



Fuente: FCM-Simit 2017. Cifras con corte a junio de 2017

Como se puede observar en el cuadro a continuación, el recaudo adicional esperado por efecto directo de la medida de amnistía de 12

meses, es de al menos \$48 mil millones de pesos, el cual, fue calculado proporcionalmente a partir del comportamiento de pago de multas obtenido con la pasada condonación otorgada en 2010.



Proyección del recaudo para una posible condonación en 2018			
Mes/año	Recaudo por fuera de condonación	Recaudo por condonación	Monto total recaudado
ene-18	\$ 56.279.703.320	\$ 3.666.227.932	\$ 59.945.931.252
feb-18	\$ 57.103.287.236	\$ 3.251.730.327	\$ 60.355.017.564
mar-18	\$ 57.263.360.346	\$ 3.647.575.022	\$ 60.910.935.368
abr-18	\$ 58.710.605.412	\$ 3.553.343.365	\$ 62.263.948.777
may-18	\$ 57.253.729.320	\$ 5.415.975.713	\$ 62.669.705.033
jun-18	\$ 59.278.121.691	\$ 3.854.542.171	\$ 63.132.663.862
jul-18	\$ 58.663.704.737	\$ 4.897.936.009	\$ 63.561.640.746
ago-18	\$ 60.260.095.403	\$ 3.733.079.050	\$ 63.993.174.453
sep-18	\$ 61.755.205.823	\$ 2.724.422.081	\$ 64.479.627.904
oct-18	\$ 61.337.160.417	\$ 3.673.284.248	\$ 65.010.444.665
nov-18	\$ 61.622.954.771	\$ 3.763.726.045	\$ 65.386.680.816
dic-18	\$ 59.842.597.324	\$ 5.923.874.876	\$ 65.766.472.200
<b>TOTAL PERCIBIDO POR CONDONACIÓN</b>		<b>\$ 48.105.716.839</b>	

Fuente: FCM-Simit 2017. Cifras con corte a junio de 2017

2. Es preciso indicar que para calcular el monto esperado de recaudo por efecto de la amnistía se realizó un proceso específico de consulta a la base de datos Simit, de donde se obtuvo información correspondiente a los comparendos y sanciones totalmente pagadas en las fechas donde se otorgó la amnistía: Monto recaudado a través de la amnistía en pesos y monto recaudado por fuera de la amnistía en pesos.

A través de un análisis de series de tiempo, basado en la metodología Box-Jenkins, se proyectó el recaudo a obtenerse durante el año 2018 y con base en la representatividad de lo recaudado en 2010 a 2012 a través de la condonación, se proyectó el valor a obtenerse en 2018 bajo el efecto de un nuevo proceso de amnistía<sup>6</sup>.

Atentamente,

  
DIEGO PATIÑO AMARILES  
Representante a la Cámara – Departamento de Risaralda.

  
IVAN DARIÓ AGUDELO ZAPATA  
Senador de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 133 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Diego Patiño Amariles* y el honorable Senador *Iván Darío Agudelo Zapata*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las personas que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, que quieran acceder a una carrera de pregrado en cualquier institución de educación superior pública del país, no se les exigirá el pago de derechos de inscripción para poder presentar el examen de admisión de la respectiva institución educativa.

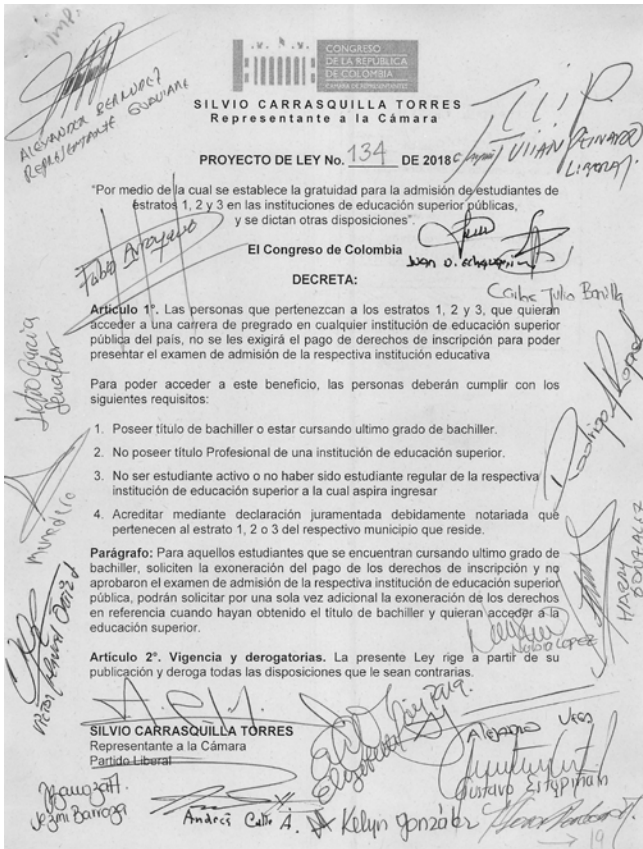
Para poder acceder a este beneficio, las personas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Poseer título de bachiller o estar cursando último grado de bachiller.
2. No poseer título Profesional de una institución de educación superior.
3. No ser estudiante activo o no haber sido estudiante regular de la respectiva institución de educación superior a la cual aspira ingresar.
4. Acreditar mediante declaración juramentada debidamente notariada que pertenecen al estrato 1, 2 o 3 del respectivo municipio que reside.

Parágrafo. Para aquellos estudiantes que se encuentran cursando último grado de bachiller, soliciten la exoneración del pago de los derechos de inscripción y no aprobaron el examen de admisión de la respectiva institución de educación superior pública, podrán solicitar por una sola vez adicional la exoneración de los derechos en referencia cuando hayan obtenido el título de bachiller y quieran acceder a la educación superior.

<sup>6</sup> Concepto emitido por la Federación Colombiana de Municipios-Dirección Nacional Simit.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Actualmente, en nuestro país existen 62 instituciones de educación superior públicas, las cuales se clasifican así:

Carácter	Oficial	No Oficial	Régimen Especial	Total
Universidad	31	50	1	82
Institución universitaria/Escuela tecnológica	16	92	12	120
Institución tecnológica	6	39	6	51
Institución técnica profesional	9	26		35
<b>Total general</b>	<b>62</b>	<b>207</b>	<b>19</b>	<b>288</b>

Fuente: SACES

Fecha de Corte: Diciembre de 2014

No obstante, se está presentando una realidad poco alentadora cuando tenemos que “la educación superior en el país apenas cubre al 46 por ciento de la población entre los 17 y los 21 años, mientras que en países como Chile, Argentina y Uruguay ese indicador está por encima del 70 por ciento.

La falta de acceso, especialmente por los altos costos, sigue siendo una talanquera para la formación de centenares de miles de colombianos. Según datos del Ministerio de Educación, seis de cada diez primiparos provienen de hogares donde los ingresos mensuales están por debajo de los dos salarios mínimos (menos de 1,3 millones de pesos al mes)”!

Sumado a lo anterior, observamos que a pesar de existir un crecimiento en los estudiantes matriculados entre el periodo 2006 – 2014, como se observa en el cuadro:

<sup>1</sup> Periódico El Tiempo. Diciembre 16 de 2014. <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/situacion-de-la-educacion-superior-en-colombia/14985576>

Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Pública	659.228	739.834	826.532	872.352	927.295	1.012.456	1.045.980	1.106.244	1.113.604
Privada	622.453	622.675	664.999	720.859	746.726	863.866	912.449	1.002.980	1.024.581
Total	1.281.681	1.362.509	1.491.531	1.593.211	1.674.021	1.876.322	1.958.429	2.109.224	2.138.185
Participación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
M a - trícula pública	51,4%	54,3%	55,4%	54,8%	55,4%	54,0%	53,4%	52,4%	52,1%
M a - trícula privada	48,6%	45,7%	44,6%	45,2%	44,6%	46,0%	46,6%	47,6%	47,9%

Fuente: MEN - SNIES

\*Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015

Sigue siendo muy baja el acceso de los estudiantes a las instituciones de educación superior pública dentro del rango en América Latina:

TASA DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA, 2009 - 2013					
PAÍS	2009	2010	2011	2012	2013
Promedio América Latina y el Caribe	37%	41%	42%	44%	46%
Argentina	71%	75%	n.d.	74%	76%
Brasil	36%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	59%	66%	71%	71%	74%
Colombia	37,1%	40,8%	42,4%	42,4%	45,5%
Cuba	115%	95%	80%	90%	95%
El Salvador	23%	23%	25%	24%	25%

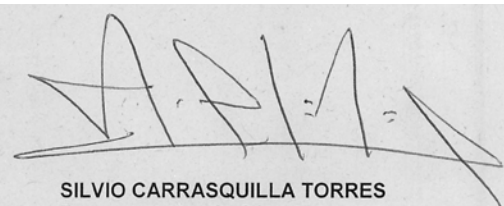
TASA DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA, 2009 - 2013					
México	27%	28%	29%	28%	29%
Panamá	45%	46%	n.d.	44%	44%
Paraguay	37%	35%	n.d.	28%	29%
Puerto Rico	81%	86%	86%	91%	95%
Uruguay	63%	63%	n.d.	70%	73%
Venezuela	78%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: UNESCO

De las anteriores estadísticas, es necesario evaluar cuales son las razones, distintas a los altos costos de pregrados que brindan nuestras instituciones de educación superior pública, y entre ellas tenemos la

falta de recursos que tienen muchas personas de estratos 1, 2 y 3 pagar los derechos de inscripción y así poder presentar un examen de admisión que oscila entre los \$85.000 a los \$120.000, sin mencionar los gastos de traslado que tienen que sufragar para realizar el pago del derecho de inscripción y el día del examen de admisión.

Por tal motivo, se considera que es necesario que el Estado Colombiano, brinde todas las garantías suficientes para que nuestros jóvenes puedan acceder a una universidad pública y para ello sería bueno empezar eliminando el obstáculo del pago de una inscripción, que lo que hace es desmotivar a muchas personas que no tienen la capacidad de pago para sufragarlo.



**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 134 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Silvio Carrasquilla Torres* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006.*

El Congreso de Colombia

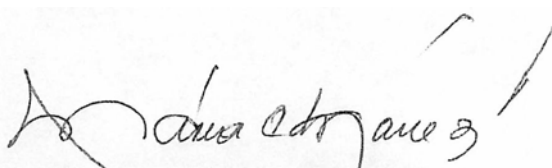
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006, el cual quedará así:

**“Artículo 18. Caducidad.** Las acciones derivadas del acoso laboral caducaran en tres (3) años a partir de la fecha en que hayan ocurrido las conductas a que hace referencia esta Ley. El simple reclamo del trabajador o empleador, interrumpirá la prescripción pero solo por un lapso igual”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**  
Representante a la cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley pretende modificar el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006 que establece el término de caducidad para interponer acciones administrativas o judiciales, para sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones laborales.

En Colombia la Ley 1010 de 2006, normativiza la corrección, prevención y sanción de las conductas de acoso laboral. A pesar la ley, en la práctica se ha hecho poco efectivo el acceso a la justicia para las víctimas de conductas de hostigamiento en el trabajo, como hemos evidenciado en las pocas denuncias y escasos fallos sancionatorios al respecto, a pesar de la proliferación de esta conducta en las relaciones laborales.

### ASPECTOS GENERALES

Primeramente, es preciso aclarar que para efectos del desarrollo de la discusión el concepto de “acceso a la justicia” se entenderá en un sentido amplio, es decir, no debemos restringirlo solamente al acto de llevar ante la jurisdicción laboral un asunto para que se pronuncie en derecho, sino que también se refiere a los mecanismos y herramientas que permitan prevenir, cesar y reparar las consecuencias jurídicas ocasionadas por conductas constitutivas de acoso laboral, ante otras instancias de carácter administrativo o

policivo o ante los particulares en el caso de los comités de convivencia laboral.

Estas instancias de acceso a la justicia deben ser efectivas e idóneas para proteger la situación jurídica infringida, es decir, que se garantice a la víctima la posibilidad de plantear como se están vulnerando sus violaciones, que se repare el daño causado y, finalmente se posibilite el castigo del o los responsables.

En consecuencia, el proyecto tiene como finalidad modificar el artículo 18 de la ley en mención, buscando establecer que el término de caducidad de las acciones derivadas del acoso laboral prescriban en tres (3) años, a partir del último acto u hostigamiento en la relación laboral, equiparándolo con las acciones laborales establecidas en el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo.

### SUSTENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El acceso a la justicia, en el sentido amplio del concepto, se encuentra garantizado en el artículo 25 de la Convención Americana, que prescribe que *“ Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (...)”*.

Las prescripciones de corto plazo pretenden buscar seguridad jurídica, que al ser de interés general, es prevalente, tal como lo establece la Constitución Política en su artículo 1º, haciendo posible la vigencia de un orden justo, el cual no puede ser jamás legitimador de lo que atente contra la seguridad jurídica, como sería el caso de no fijar pautas de oportunidad razonables de la acción concreta del derecho substancial. Criterios definidos por los fines esenciales del Estado prescritos en nuestra constitución en su artículo 2º.

La Corte Constitucional en sendas sentencias ha manifestado al respecto de los términos de caducidad cuando han sido debatidos jurisprudencialmente:

*“...lejos de atentar contra la dignidad del trabajador, se caracteriza por establecer una seguridad jurídica, por razones de beneficio mutuo de los extremos de la relación laboral, que se ven en situación de inmediatez y prontitud, razón por la cual una prescripción de largo plazo dificultaría a patronos y a trabajadores la tenencia o conservación de pruebas que faciliten su demostración en el juicio. Es por ello que la prescripción trienal de la acción laboral es proporcionada con las necesidades, y por tanto no es contraria a la igualdad, ya que ésta consiste en una equivalencia proporcional, y no en una homologación jurídica absoluta de materias diversas, lo cual sería, a todas luces, un absurdo”*.

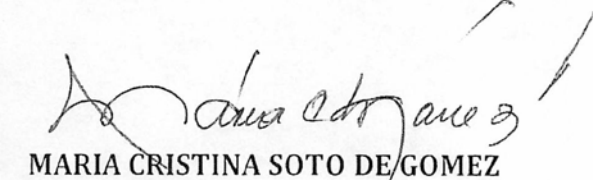
Según el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006, el término para interponer la acción en contra del acoso laboral es de solo seis (6) meses. Esta disposición puede llevar a la confusión de las víctimas, en razón que la mayoría de acciones laborales prescriben en el término de 3 años a partir de la ocurrencia de la situación objeto de la controversia.

Diferentes tratadistas han manifestado la antinomia que existe entre la prescripción trienal de los derechos laborales y el término de caducidad que estableció la Ley 1010 de 2006, por lo que se hace necesario identificar dicho término a fin de acompañar los derechos laborales.

El tratadista Garzón en su tratado manifiesta al respecto que *“no resulta coherente dentro del ámbito del derecho laboral que una situación que tiende a vulnerar gravemente la dignidad del trabajador tenga un tiempo más corto de caducidad sin motivación o razón alguna”*<sup>1</sup>

Así, considerando la importancia del presente proyecto se hace necesario la modificación al artículo 18 de la Ley 1010 de 2006 para armonizar la regulación del acoso laboral al ordenamiento del derecho laboral colombiano.

Atentamente,



MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ  
Representante a la cámara

### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 135 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *María Cristina Soto de Gómez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 856 de 2003.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el párrafo 5º al artículo 1º de la Ley 856 de 2003, el cual quedará así:

<sup>1</sup> Garzón T. (2011). Críticas y perspectivas de la Ley 1010 de 2006. Una aproximación desde la definición jurídica y psicológica del acoso laboral.

**“Artículo 1°. Monto de la prestación.** Periódicamente el Gobierno nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y a los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será: De un ochenta por ciento (80%) a la entidad nacional, y un veinte por ciento (20%) a los municipios o distritos, destinados a inversión social. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá en su totalidad el Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces.

En el caso de San Andrés la contraprestación del veinte por ciento (20%) por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla.

**Parágrafo 1°. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre.**

**Parágrafo 2°. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena concurren con financiación y realización de obras necesarias.**

**Parágrafo 3°. La ejecución de los recursos por percibir y los que perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo.**

**Parágrafo 4°. El canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que recibirá la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con**

lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.

**Parágrafo 5°. La contraprestación que reciba la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, por concepto de zona de uso público e infraestructura por la concesión de Puerto Bolívar en La Guajira, se destinará especialmente para la construcción, rehabilitación y mantenimiento del canal de acceso terrestre público a Puerto Bolívar y Puerto Nuevo, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.**

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

H.R. MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ  
Representante a la cámara

Edificio Anexo del Congreso Rectoría 1, No. 8-08 Oficina 102  
Bogotá - Colombia  
Tel. 432 51 00

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ANTECEDENTES

La Ley 1ª de 1991 expidió el Estatuto de Puertos Marítimos en el territorio nacional. Con la expedición de dicha normatividad, el Estado colombiano materializó el cambio de modelo portuario en el país.

Posteriormente, en el año 2003, se presentó una modificación al artículo 7° de la ley mencionada, la cual tuvo como objetivo principal adicionar un parágrafo que estableciera la rehabilitación, ampliación y mantenimiento de los accesos terrestres del puerto de Barranquilla y de Cartagena así como el Canal del Dique, a partir de la contraprestación que reciba la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces, comoquiera que dichos recursos nacen de la concesión o licencia portuaria que el Estado colombiano genera por concepto de uso y goce temporal exclusivo.

El presente proyecto de ley ha sido presentado en diversas ocasiones por iniciativa legislativa, siempre archivándose de acuerdo a lo estipulado en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y 162 de la Constitución Política; dejando claro, que ha tenido ponencia favorable.

### ASPECTOS GENERALES

Bajo el principio de equidad modificar el artículo 1° de la Ley 856 de 2003, iría encaminado a que la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías) a manera de contraprestación con el Departamento de La Guajira, apropie los recursos

necesarios producto de las concesiones portuarias ubicadas en la alta Guajira para rehabilitar, ampliar y mantener las vías de acceso terrestre que conducen hacia Puerto Bolívar y Puerto Nuevo ubicados en el municipio de Uribia, corregimiento de Bahía Portete.

La Ley 856 de 2003 mantuvo incólume el espíritu establecido por el legislador en el artículo 7° de la Ley 1ª de 1991, el cual ordenó al Gobierno nacional que de manera periódica, por vía general, en los planes de expansión portuaria, defina la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes se beneficien con las concesiones y licencias portuarias.

Sin embargo, la Ley 856 de 2003 fue específica al adicionar dos párrafos que se refieren exclusivamente a los Puertos de Barranquilla y Cartagena, sin incluir unos puertos de gran importancia como Puerto Bolívar y Puerto Nuevo, para que de la destinación del 80% de los recursos que percibe la Nación a través del Invías o quien haga sus veces, por este concepto, se destinara a las necesidades de acceso a estos dos puertos, encontrándose en una desigualdad y desventajas en la medida que promueven una mejor conectividad hacia dichas zonas.

#### **SUSTENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

El artículo 1° de nuestra Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho en la cual se afina en la prevalencia del interés general, cuyo contenido ha de hacerse más explícito en cada caso concreto.

A su vez, el artículo 2° constitucional que trata sobre los fines esenciales del Estado, se encuentra la “*promoción de la prosperidad general*”, donde en el caso *sub judice* para mejorar el funcionamiento de los puertos marítimos nacionales, la Nación debe entregarlos en concesión, buscando elevar la productividad de los puertos.

La Corte Constitucional al respecto dice:

*“Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las Constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad”.*

Ahora bien, los puertos funcionan y están localizados al interior de los municipios o distritos y la modernización que alcanzan los terminales debe ser complementada por inversiones que realizan los mismos entes territoriales.

En el caso de los puertos marítimos de La Guajira, las condiciones geográficas de la alta Guajira son difíciles y el acceso terrestre a Puerto Bolívar y Puerto Nuevo es la misma que conduce al puerto público por donde se exporta la mayor parte del carbón que se explota en la mina del Cerrejón y en el caso de Puerto Nuevo,

donde ingresa todo el comercio a la zona especial aduanera de La Guajira establecido por el Decreto 2685 de 1999.

La vía de acceso de Uribia a Puerto Bolívar es un componente vital para desarrollo del departamento, debido a lo que representa el comercio en la vida económica de la región.

El presente proyecto tiene como fin mejorar la vía pública de acceso a los puertos concesionados en La Guajira, a fin de reducir los sobrecostos de los fletes y ayudar al desarrollo económico de ese departamento.

En cuanto al marco legal, la modificación de la Ley 856 de 2003 que contempla el presente proyecto implica, a su vez, una modificación al artículo 7° de la Ley 1ª de 1991, “*por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*”.

Este artículo se refiere al monto de la contraprestación, expresando que periódicamente el Gobierno nacional definirá por vía general en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deban dar quienes se beneficien con las concesiones portuarias, otorgando esta contraprestación a la Nación y a los Municipios o Distritos donde opere el puerto en proporción de un ochenta por ciento (80%) a la primera y un veinte por ciento (20%) a la segunda.

La ley adicionó la ampliación, rehabilitación y mantenimiento de vías de acceso terrestre, férrea y fluvial a los puertos públicos dentro de los fines a los cuales se puede destinar la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zona de uso público e infraestructura. Por último, la norma fue específica al adicionar dos párrafos que se refieren exclusivamente a los Puertos de Barranquilla y Cartagena para que de la destinación del 80% de los recursos de la Nación se destinaran a las necesidades de estos dos puertos.

En ese orden de ideas, este proyecto pretende adicionar un párrafo que se refiera exclusivamente a la vía de acceso a Puerto Bolívar, pues la misma conduce al puerto público en la alta Guajira.

#### **LA VÍA DE ACCESO A PUERTO BOLÍVAR EN LA GUAJIRA**

Las vías de acceso a los puertos son de suma importancia, toda vez que su no mantenimiento puede ocasionar accidentes, encallamientos, restricciones de acceso y como consecuencia, sobrecostos y desvíos de tarifas de tráfico a puertos de la región, afectando la economía nacional y la competitividad de los puertos colombianos.

En efecto, de nada sirve contar con puertos eficientes si las vías de acceso a ellos no son adecuadas, lo que sin duda causa sobrecostos en los fletes generando un incremento en la operación de transporte de las cargas.

Puerto Bolívar está ubicado en el corregimiento de Bahía Portete en el Municipio de Uribia, al norte del departamento de La Guajira y es el principal puerto de exportación de carbón de Colombia y Suramérica. Cuenta con una estación de descargue del ferrocarril, tres apiladoras-reclamadores, un sistema lineal que permite la carga de carbón directamente a los buques y un muelle de suministros para recibir buques de hasta 30.000 toneladas y repuestos, combustibles y otros materiales requeridos para la operación minera.

El carbón extraído de la mina del Cerrejón es la principal mercancía movilizada por este puerto. Esta terminal marítima cuenta con 300 m de largo y 45 m de ancho y recibe hasta 175.000 toneladas de mineral. Su canal navegable tiene 19 m de profundidad, 225 m de ancho y 4 km de largo. La tasa de carga media anual es de 5.900 toneladas por hora, con picos de hasta 9.000 por hora.

Así las cosas, la importancia de rehabilitar y construir las vías de acceso terrestre hacia Puerto Bolívar la cual alcanza unos 70.4 km desde el sitio conocido como Cuatro Vías y que en el kilómetro 61,6 se desvía por la derecha para tomar el tramo de 8,8 km que es la variante hacia Puerto Nuevo, implicaría un mayor flujo de habitantes en las zonas aledañas de la alta Guajira, la cual se caracteriza por la dispersión de sus poblados agravándose la situación de desplazamiento por lo inhóspito de sus vías.

Ahora bien, en el año 2017 la minería fue uno de los mayores jalonadores de la economía colombiana, logrando un aumento en las exportaciones. En palabras del Presidente de la Asociación Colombiana de Minería, las exportaciones del sector crecieron en un 20,4% al pasar de 75,1 millones de toneladas a 90 millones durante el año anterior.

Estas vías constituyen un eje estratégico para el desarrollo económico de la nación y especialmente el norte de La Guajira, como los sectores turísticos, minero y pesquero, ya que facilitará el acceso a los servicios sociales de comunidades indígenas tradicionalmente aisladas y permitirá hacer realidad el sueño de todos los guajiros de lograr la integración de la zona de la alta Guajira con el sur del departamento y el resto del país.

Es imperiosa la necesidad de construir en su totalidad la vía de 8,8 km que conduce a Puerto Nuevo ya que en época de invierno es imposible su transitabilidad y en época de verano se dificulta su uso por los vehículos de carga que transportan hacia la ciudad de Maicao las mercancías que ingresan por dicho puerto marítimo a la Zona Aduanera Especial de La Guajira.

En resumen, solicito a los Honorables congresistas dar los debates que la ley exige al presente proyecto de ley y se apruebe bajo los principios de solidaridad y equidad con un territorio que le aporta mucho a la nación colombiana en cuanto su economía a través de la exportación

de carbón, del turismo y la cultura, recuperando parte de esa deuda histórica que tienen con ese departamento, beneficiando las comunidades de la media y alta Guajira, ya que tendrían mayor facilidad para acceder a los servicios de salud, educación y agua potable en los centros poblados.

Atentamente,



MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ  
Representante a la cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 136 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *María Cristina Soto de Gómez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE  
2018 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas sobre disolución  
y liquidación de la sociedad por acciones  
simplificada.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD

Artículo 1°. *Causales de disolución.* La sociedad se disolverá por las siguientes causales:

1. Por vencimiento del término previsto para su duración en el contrato o en el acto constitutivo, si se hubiere previsto tal término y no hubiere sido prorrogado antes de su expiración.
2. Por la imposibilidad de desarrollar la empresa social, por la terminación de la misma o por la extinción de la cosa o cosas cuya explotación constituye su objeto.
3. Por bloqueo de la asamblea general de accionistas, de modo que resulte imposible cumplir los fines establecidos en el objeto social.
4. Por las causales que se estipulen en el contrato o en el acto constitutivo.
5. Por decisión del accionista único o de los accionistas, adoptada conforme a las leyes y al contrato social o acto constitutivo.
6. Por decisión de la Superintendencia de Sociedades en los casos expresamente previstos en las leyes.

7. Por la apertura de un proceso de liquidación judicial, y

8. Por las demás causales establecidas en las leyes.

Artículo 2°. *Efectos de la disolución.* En el caso previsto en el ordinal 1° del artículo anterior, la disolución de la sociedad se producirá entre los accionistas y respecto de terceros, a partir de la fecha de expiración del término de su duración, sin necesidad de formalidades especiales.

La disolución proveniente de decisión del accionista único o de los accionistas se sujetará a las reglas previstas para la reforma del acto constitutivo o contrato social. Sin embargo, esta determinación no requerirá del otorgamiento de escritura pública ni de ningún trámite ante notario o escribano público.

Cuando la disolución provenga de la apertura del proceso de liquidación judicial o de la decisión de autoridad competente, se registrará copia de la correspondiente providencia en el registro mercantil. La disolución se producirá entre los asociados a partir de la fecha que se indique en dicha providencia, pero no producirá efectos respecto de terceros sino a partir de la fecha del registro.

Artículo 3°. *Decisiones relativas a la disolución y nombramiento de liquidador.* Salvo estipulación en contrario, cuando la disolución provenga de causales distintas de las indicadas en el artículo anterior, la disolución de la sociedad estará sujeta a declaración adoptada por la asamblea general de accionistas. El acta correspondiente deberá inscribirse en el registro mercantil. En la misma reunión se nombrará, por mayoría de votos, a uno o más liquidadores, que podrán ser personas naturales o jurídicas, y se determinará su remuneración. En ningún caso será obligatoria la designación de suplentes.

Salvo estipulación en contrario, mientras no se haga y se registre el nombramiento de liquidadores, actuarán como tales las personas que figuren inscritas en el registro mercantil como representantes de la sociedad.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, podrá hacerse la liquidación directamente por el accionista único o por los accionistas, si estos así lo acuerdan. En ese caso, todos ellos tendrán las facultades y las obligaciones de los liquidadores para todos los efectos legales.

Salvo estipulación en contrario, cuando haya dos o más liquidadores actuarán de consuno, y si se presentaren discrepancias entre ellos, la asamblea general de accionistas dirimirá la controversia con el voto de la mayoría absoluta de las acciones representadas en la correspondiente reunión.

Parágrafo. Cuando agotados los medios previstos en la ley o en el contrato o acto constitutivo para hacer la designación de liquidador, esta no se

haga, cualquiera de los accionistas podrá acudir a la Superintendencia de Sociedades para que designe al liquidador. La referida designación se hará de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida por la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 4°. *Controversias sobre el acaecimiento de la causal de disolución.* Si la asamblea no fuere convocada para declarar la disolución, no pudiere reunirse o no se adoptare la decisión relativa a la disolución, cualquier accionista podrá presentar una solicitud ante la Superintendencia de Sociedades para que se declare la disolución de la sociedad.

No obstante, los accionistas podrán evitar la disolución mediante la adopción de las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida, siempre que el acta que contenga el acuerdo se inscriba en el registro mercantil.

Artículo 5°. *Capacidad de la sociedad disuelta.* Disuelta la sociedad se procederá de inmediato a su liquidación. En consecuencia, no podrá iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la inmediata liquidación.

Sin embargo, el liquidador podrá continuar realizando actividades previstas en el objeto social con el propósito de preservar el patrimonio por liquidar, siempre que tales actividades no se prolonguen por un lapso que impida concluir la liquidación en un tiempo razonable.

La sociedad disuelta conservará su personalidad jurídica durante el proceso de liquidación.

El nombre de la sociedad disuelta deberá adicionarse siempre con la expresión “en liquidación”.

Artículo 6°. *Decisiones posteriores a la disolución de la sociedad.* Disuelta la sociedad, las determinaciones de la asamblea general de accionistas deberán tener relación directa con la liquidación. Tales decisiones se adoptarán por mayoría absoluta de votos presentes, salvo que en el acto constitutivo o en los estatutos o en la ley se disponga expresamente otra cosa. Durante el período de liquidación permanecerán en vigor todas las disposiciones del acto constitutivo o los estatutos que se refieran a la forma de celebrar las reuniones de la asamblea general de accionistas.

La Junta Directiva cesará en sus funciones, de manera que todas las facultades de administración pasarán a ser ejercidas por el liquidador. Las facultades de este último se extenderán a todas las operaciones que sean necesarias para la liquidación de la sociedad, a menos que se disponga otra cosa en el acto constitutivo o en los estatutos sociales.

Parágrafo. El o los liquidadores, deberán convocar a una reunión de la asamblea general cuando se lo soliciten uno o varios accionistas que representen cuando menos el 20% de las



acciones en que se divida el capital suscrito de la sociedad. Si transcurrido un mes, contado a partir de la fecha de la solicitud, no se hubiere hecho la convocatoria por parte del liquidador, esta podrá ser efectuada directamente por los accionistas.

Artículo 7°. *Medidas en caso de cesación de pagos.* Cuando la sociedad disuelta se encuentre en estado de cesación en los pagos, los administradores se abstendrán de iniciar nuevas operaciones y convocarán de inmediato a los accionistas para informarlos completa y documentadamente de dicha situación. Los accionistas determinarán si la sociedad se someterá a un proceso de liquidación judicial o si se adoptarán las medidas pertinentes para impedir la iniciación de tal proceso.

## TÍTULO II LIQUIDACIÓN

Artículo 8°. *Inventario.* El liquidador elaborará el inventario de la sociedad a la fecha de la disolución.

El inventario incluirá, además de la relación pormenorizada de los distintos activos sociales, la de todas las obligaciones de la sociedad, con especificación de la prelación u orden legal o convencional para su pago, inclusive de las que solo puedan afectar eventualmente su patrimonio, como las condicionales, las litigiosas, las fianzas y los avales.

Parágrafo. La Superintendencia de Sociedades podrá reglamentar aquellos casos en los que no se requiera la elaboración de inventario, particularmente para el caso de los microempresarios.

Artículo 9°. *Deberes de los liquidadores.* Los liquidadores procederán a cumplir las siguientes funciones:

1. A continuar y concluir las operaciones sociales pendientes al tiempo de la disolución;
2. A cobrar los créditos activos de la sociedad, incluyendo los que correspondan a capital suscrito y no pagado en su integridad.
3. A obtener la restitución de los bienes sociales que estén en poder de los accionistas o de terceros, a medida que se haga exigible su entrega, lo mismo que a restituir las cosas de que la sociedad no sea propietaria.
4. A vender los bienes sociales, cualesquiera que sean estos, con excepción de aquellos que, por razón del contrato social o acto constitutivo, o por disposición expresa de los accionistas, deban ser distribuidos en especie.
5. A llevar y custodiar los libros y correspondencia de la sociedad y velar por la integridad de su patrimonio.
6. A liquidar y pagar las obligaciones con terceros y a reembolsar cualquier remanente de

los activos a los accionistas como se dispone en los artículos siguientes.

7. A rendir cuentas o presentar estados de la liquidación, cuando lo considere conveniente o se lo exijan los accionistas, y

8. Las demás previstas en la ley.

Artículo 10. *Suficiencia de activos sociales para pago del pasivo externo e interno de la sociedad.* Cuando los activos sociales sean suficientes para pagar el pasivo externo e interno de la sociedad, podrán prescindir los liquidadores de hacer efectivo el pago del capital suscrito no cubierto, para compensarlo con lo que corresponda a los accionistas deudores en la liquidación, hasta concurrencia de las sumas debidas.

Artículo 11. *Bienes sociales destinados para ser distribuidos en especie.* Los bienes sociales destinados a ser distribuidos en especie serán también vendidos por los liquidadores cuando los demás activos sociales sean insuficientes para pagar el pasivo externo de la sociedad, salvo que los acreedores sociales o algunos de ellos expresamente acepten como deudores a sus adjudicatarios.

Artículo 12. *Imposibilidad de efectuar distribuciones antes del pago del pasivo externo.* No podrá distribuirse suma alguna a los accionistas mientras no se haya pagado todo el pasivo externo de la sociedad. Pero podrá distribuirse entre los accionistas la parte de los activos sociales que exceda del doble del pasivo no pagado al momento de hacerse la distribución.

Artículo 13. *Pago de obligaciones con observancia de las disposiciones sobre prelación de créditos.* El pago de las obligaciones sociales se hará conforme a las disposiciones legales o convencionales sobre prelación de créditos.

Parágrafo. En la medida admisible por las normas vigentes, la prelación de pagos podrá provenir bien de la ley o de los acuerdos válidamente celebrados entre los acreedores y la sociedad.

Artículo 14. *Reserva para atender obligaciones condicionales o en litigio.* Salvo estipulación en contrario, cuando haya obligaciones condicionales se hará una reserva adecuada en poder de los liquidadores para atender dichas obligaciones si llegaren a hacerse exigibles, la que se distribuirá entre los accionistas en caso contrario. La misma regla se aplicará en caso de obligaciones litigiosas, mientras termina el juicio respectivo.

En estos casos no se suspenderá la liquidación, sino que continuará en cuanto a los demás activos y pasivos. Terminada la liquidación sin que se haya hecho exigible la obligación condicional o litigiosa, la reserva podrá depositarse en un establecimiento de crédito o en un patrimonio autónomo o se le otorgará a la persona o entidad que decidan los accionistas por mayoría de votos.

Artículo 15. *Distribución de remanente entre accionistas.* Pagado el pasivo externo de la sociedad, se distribuirá el remanente de los activos sociales entre los accionistas, conforme a lo estipulado en el contrato o acto constitutivo, o a lo que ellos acuerden.

Artículo 16. *Distribución o prorrateo de remanente.* La distribución o prorrateo del remanente de los activos sociales entre los accionistas se hará al tiempo para todos, si no se ha estipulado el reembolso preferencial de sus acciones para algunos de ellos, caso en el cual solo se dispondrá del remanente una vez hecho dicho reembolso.

Hecha la liquidación de lo que a cada accionista le corresponda en los activos sociales, los liquidadores convocarán a la asamblea general de accionistas, para que aprueben las cuentas de los liquidadores. Estas decisiones podrán adoptarse por mayoría de votos.

Si hecha debidamente la convocatoria, no concurre ningún accionista, los liquidadores convocarán en la misma forma a una segunda reunión, para dentro de los diez días siguientes, si a dicha reunión tampoco concurre ninguno, se tendrán por aprobadas las cuentas de los liquidadores, las cuales no podrán ser posteriormente impugnadas.

Artículo 17. *Liquidación de sociedades sin pasivos externos.* En aquellos casos en que, una vez confeccionado el inventario del patrimonio social conforme a la ley, siempre que este se requiera, se ponga de manifiesto que la sociedad carece de pasivo externo, el liquidador de la sociedad convocará de modo inmediato a una reunión de la asamblea general de accionistas con el propósito de someter a su consideración la cuenta final de la liquidación.

Artículo 18. *Adjudicación adicional.* Cuando después de terminado el proceso de liquidación, aparezcan nuevos bienes de la sociedad, o cuando el liquidador haya dejado de adjudicar bienes inventariados, habrá lugar a una adjudicación adicional conforme a las siguientes reglas:

1. La adjudicación adicional estará a cargo, en primer término, del liquidador que adelantó la liquidación de la compañía, pero si han transcurrido cinco años desde la aprobación de la cuenta final de liquidación o el liquidador no puede adelantar el trámite por causas justificadas, la Superintendencia de Sociedades designará a la persona que deba adelantar el trámite pertinente. Sus honorarios serán fijados por la referida autoridad.

2. Podrá formular la solicitud cualquiera de los acreedores relacionados en el inventario del patrimonio social, siempre que este se requiera, mediante memorial en que se haga una relación

de los nuevos bienes y se acompañen las pruebas a que hubiere lugar.

3. Establecido el valor de los bienes por el liquidador, este procederá a adjudicarlos a los acreedores insolutos, en el orden establecido en el inventario del patrimonio social, cuando este último se requiera.

4. En caso de no existir inventario los nuevos activos se adjudicarán a los acreedores conforme al orden legal o convencional para su pago.

5. En el evento de no existir acreedores, adjudicará los bienes entre quienes ostentaron por última vez la calidad de accionistas, según el porcentaje de participación que les correspondía en el capital de la sociedad.

6. En acta firmada por el liquidador se consignará la descripción de los activos adjudicados, el valor correspondiente y la identificación de la persona o personas a las que les fueron adjudicados.

7. Los gastos en que se incurra para la adjudicación adicional, serán de cuenta de los adjudicatarios.

Artículo 19. *Reactivación de sociedades en liquidación.* La asamblea general de accionistas o el accionista único podrá, en cualquier momento posterior a la iniciación de la liquidación, acordar la reactivación de la sociedad.

Para la reactivación, el liquidador someterá a consideración de la asamblea general de accionistas un proyecto que contendrá los motivos que dan lugar a la misma.

Igualmente, deberán prepararse estados financieros extraordinarios, de conformidad con lo establecido en las normas pertinentes.

La decisión de reactivación se tomará por la mayoría prevista en los estatutos o en la ley para las reformas de estatutos. Los accionistas ausentes y disidentes podrán ejercer el derecho de retiro en los términos de la ley.

El acta que contenga la determinación de reactivar la sociedad se inscribirá ante el registro mercantil.

### TÍTULO III

#### RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD

Artículo 20. *Imprudencia de acción de terceros contra accionistas.* Salvo en los casos de desestimación de la personalidad jurídica previstos en la ley, no habrá acción de los terceros contra los accionistas por las obligaciones sociales. Estas acciones solo podrán ejercitarse contra los liquidadores y únicamente hasta concurrencia de los activos sociales recibidos por ellos.

Artículo 21. *Responsabilidad del liquidador.* Los liquidadores serán responsables ante los accionistas y ante terceros de los perjuicios que se les cause por violación o negligencia en el cumplimiento de sus deberes.

Parágrafo. En los estatutos sociales se podrán pactar límites a la responsabilidad de los liquidadores frente a los accionistas o exoneración por violación de sus deberes. Con todo, esta cláusula no tendrá eficacia alguna en relación con la responsabilidad frente a terceros.

Artículo 22. *Responsabilidad por operaciones fraudulentas.* Salvo la excepción prevista en el parágrafo del artículo anterior, si en el curso del proceso de liquidación se establece que un individuo, que es o ha sido administrador de la sociedad, ha enajenado bienes de esta con el propósito de reducir los activos disponibles para el pago de las obligaciones, el juez competente, a solicitud del liquidador, podrá imponerle a tal individuo la responsabilidad que corresponda, a fin de restablecer el patrimonio social. Para este efecto, la persona responsable deberá restituir el valor correspondiente al detrimento patrimonial ocasionado a la sociedad.

#### TÍTULO IV

#### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 23. *Término de prescripción de las acciones.* Las acciones de los accionistas entre sí, por razón de la sociedad y la de los liquidadores contra los accionistas, prescribirán en tres años a partir de la fecha de disolución de la sociedad.

Las acciones de los accionistas y de terceros contra los liquidadores prescribirán en tres años a partir de la fecha de la aprobación de la cuenta final de la liquidación.


Artículo 24. *Conservación de libros y papeles de la sociedad.* El liquidador podrá optar por conservar los libros y papeles de la sociedad en formato impreso o en medios electrónicos. El término de conservación será de tres años, contados a partir de la inscripción en el registro mercantil de la cuenta final de la liquidación.

Artículo 25. *Registro mercantil electrónico.* Cuando en esta ley se exigiere cualquier trámite de inscripción en el registro mercantil, se entenderá que tal trámite puede cumplirse siempre por medios electrónicos.

Artículo 26. *Proceso sumario.* Cuando en esta ley se requiera acudir a cualquier trámite judicial o administrativo, la vía procesal correspondiente será la más breve y sumaria que contemplen las normas aplicables.

Artículo 27. *Derogatoria.* La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Sin embargo, los procedimientos de liquidación privada de las sociedades que hayan quedado disueltas antes de la entrada en vigencia de esta ley se seguirán tramitando bajo las normas vigentes al inicio de dicha liquidación.

  
HECTOR VERGARA SIERRA  
H. Representante a la Cámara  
Autor

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Representantes a la Cámara, a continuación, me permito exponer los siguientes argumentos que sustentan la propuesta legislativa:

##### 1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República tiene por objeto proponer reglas para modernizar y flexibilizar las normas relativas a la disolución y liquidación de sociedades. Para este efecto, se proponen procedimientos simples, diseñados para reducir costos de transacción para los emprendedores y atenuar la actual carga de formalidades a que se ven expuestos para la conclusión del ciclo vital de las compañías.

Asimismo, se propone incorporar como parte del régimen jurídico de la liquidación de sociedades la figura de la reactivación de la sociedad, actualmente contenida en normas dispersas tales como la Ley 1429 de 2010. Por medio de este mecanismo se permite que la explotación económica de la sociedad pueda continuar sin necesidad de culminar previamente el proceso liquidatario. Se evita, por tanto, el costo que implica extinguir a la sociedad para crear una nueva, en aquellos casos en que existe voluntad de los asociados para continuar la explotación económica propuesta. De igual manera, se propone incorporar dentro del régimen de la liquidación privada las reglas relativas a la reapertura del proceso de liquidación cuando se encuentran nuevos bienes pertenecientes a la sociedad. Estas disposiciones, como es sabido, permiten que, mediante un trámite expedito puedan incorporarse nuevos activos a la masa liquidataria, aun después de haber culminado definitivamente el proceso de liquidación de la compañía.

Este proyecto es complementario del que dio lugar hace diez años a la expedición de la Ley 1258 del año 2008 sobre Sociedades por Acciones Simplificadas. Como es de público conocimiento, este tipo de sociedad se ha convertido en la forma

asociativa predilecta de los empresarios. Conforme a las estadísticas más recientes, cerca del 98% de las sociedades que se constituyen en el país son del tipo de la SAS. Durante la primera década de vigencia de la referida Ley 1258, se constituyeron en Colombia más de medio millón de sociedades por acciones simplificadas. El presente proyecto de ley pretende ser, por lo tanto, un instrumento complementario de aquella ley, de manera que pueda completarse el ámbito regulatorio para cubrir todo el ciclo vital de las compañías.

Según lo que acaba de afirmarse, la ley sobre la SAS contiene las normas jurídicas aplicables a la formalización de empresas, mediante una estructura simple y desprovista de formalismos inútiles. Por su parte, la nueva propuesta se orienta a formular aquellas disposiciones que les permiten concluir sus operaciones y resolver todas las relaciones con los acreedores y accionistas al final de su existencia. La regulación propuesta reviste particular importancia a la luz del hecho evidente de que muchas sociedades, creadas para acometer los más disímiles proyectos industriales, comerciales o de servicios, no prosperarán y, en consecuencia, deben poner fin a sus operaciones y resolver todas las situaciones jurídicas pendientes antes de su extinción.

Conforme a las estadísticas disponibles, la subsistencia de las sociedades de nueva constitución (*Startups*) es muy limitada durante los primeros años de vida de cada compañía. Así, conforme a los datos suministrados por la CEPAL, “En los países subdesarrollados entre un 50% y un 75% dejan de existir durante los primeros tres años”. De igual manera, según el artículo “*Why Most Venture Backed Companies Fail*” publicado por FastCompany, el 75% de los nuevos negocios (*Startups*) fracasan. Asimismo, en un estudio realizado por “*Statistic Brain*”, se sostiene que, en los Estados Unidos, transcurridos cinco años de la constitución de nuevas compañías, más del 50% fracasan. La estadística aumenta al 70%, luego de transcurridos 10 años contados desde su constitución. Por su parte, en Chile, según un estudio realizado con base en una muestra de 67,310 compañías, el 25% de las compañías desaparecen en el primer año, el 17% en el segundo, el 13% en el tercero y el 11% en el cuarto año.

Por lo demás, según la información preparada por el Centro Crece de México, “el 75% de las sociedades cierra sus puertas antes de los 2 años y el 90% antes de los 5 años”. En el caso de la Argentina, la Asociación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa de ese país, estableció que el “93% de los emprendimientos no llega al segundo año de vida y el 97% de los emprendimientos desaparece antes del 5º año”. Finalmente, según un estudio realizado en 2016 por la Confederación de Cámaras de Comercio de Colombia (Confecámaras), “el 70% de los nuevos emprendimientos desaparece en los primeros 5 años”.

## **2. Consecuencias derivadas de la ausencia de trámites liquidatarios expeditos no definidos en la regulación**

Conforme a lo señalado anteriormente, conviene que existan reglas modernas y flexibles no solo para la formación y el funcionamiento de las compañías, sino también para su etapa final, de manera que pueda facilitarse no solamente la constitución de sociedades, sino también su liquidación. El hecho de que las sociedades se disuelvan sin que se cumpla oportunamente el proceso de liquidación crea dificultades para los empresarios, que repercuten en el ámbito económico nacional. Ciertamente, las consecuencias de la situación descrita pueden ser de gran significación para la economía nacional. El hecho de que una sociedad se constituya y disuelva, sin que culmine el proceso mediante su extinción definitiva, puede dar lugar a consecuencias muy negativas para el sistema. Dentro de ellas conviene mencionar, a manera de ejemplo, las siguientes:

### **a) Congestión de registros**

Los registros de empresas que llevan las cámaras de comercio suelen estar plagados de compañías abandonadas por sus accionistas luego de haberse disuelto. Ciertamente, las dificultades que, normalmente, implica el proceso de liquidación pueden dar lugar a que los propietarios del capital eviten cumplir cualquier trámite para extinguir las sociedades disueltas. Como consecuencia de esta situación, el registrador mercantil tiene que mantener en sus bases de datos, por lapsos prolongados, a compañías que han dejado de operar desde hace mucho tiempo.

### **b) Responsabilidades tributarias y de seguridad social**

Mientras que una sociedad siga existiendo, subsisten sus obligaciones tributarias y en materia de seguridad social. Esta situación acarrea responsabilidades y costos innecesarios que pueden dar lugar al pago de impuestos y contribuciones de orden municipal y nacional. De otra parte, el hecho de contar con una nómina que posiblemente no haya sido objeto de liquidación definitiva, también puede dar lugar a que se mantengan o surjan nuevas obligaciones laborales y parafiscales.

### **c) Responsabilidades de administradores**

Las responsabilidades de los administradores subsisten de manera indefinida mientras que la compañía no haya culminado el proceso de liquidación. En ese sentido, representantes legales, miembros de juntas directivas y otros funcionarios podrían seguir atados al cumplimiento de las obligaciones que les corresponden conforme a la ley, a pesar de que la compañía hubiera dejado de operar. Esta situación puede exponer a tales personas a múltiples riesgos legales, cuya materialización puede dar lugar a significativas indemnizaciones o pagos de cualquier naturaleza.

#### **d) Incertidumbre para accionistas y terceros**

Para los accionistas resulta especialmente problemático mantenerse vinculados a una sociedad disuelta que no ha comenzado o culminado su proceso de liquidación. Esta situación, además de implicar significativos costos de transacción tales como las frecuentes convocatorias a reuniones de la asamblea o de otros órganos sociales, puede dar lugar, también, a expectativas relativas a dividendos o utilidades que, en la realidad, carecen de justificación. En cuanto a los terceros, dado que la sociedad continúa existiendo ante el registro mercantil, podría existir incertidumbre acerca su viabilidad y posibilidad de continuar desarrollando su objeto social.

#### **e) Posibilidad de conflictos entre accionistas y frente a terceros**

Al estar abierto el proceso de liquidación, pueden suscitarse, de manera indefinida, diversos litigios entre los acreedores y los accionistas de la sociedad. En verdad, el hecho de no haberse clausurado el proceso de liquidación, deja abierta la puerta para que se surtan reclamaciones de toda índole frente a los accionistas. Así, por ejemplo, los terceros pueden pretender endilgarles responsabilidades a los asociados por obligaciones que, en general, le corresponden de modo exclusivo a la compañía. Los terceros también pueden resultar expuestos a demandas derivadas de la “existencia” de la sociedad. Esta podría, en efecto, hacer valer su personalidad jurídica para intentar acciones de diversa índole contra individuos externos a la sociedad.

#### **f) Múltiples costos de transacción**

El hecho de no culminar por completo el ciclo de vida de una compañía, es decir, de no dar por terminado el proceso de liquidación, implica diversos costos de transacción para accionistas y administradores. En efecto, la prolongación de la vida de una sociedad disuelta puede dar lugar al pago de gastos innecesarios e injustificados, así como a la inversión de tiempo y otros recursos para mantener activa, muchas veces artificialmente, a la persona jurídica. Esta circunstancia es tanto más grave cuanto que implica la indisponibilidad de recursos que, en otras condiciones, serían entregados a los accionistas para destinarlos, seguramente, a actividades productivas.

#### **g) Imposibilidad de Reasignación de Recursos**

Como es natural, el propósito principal de un proceso de liquidación de una sociedad, es el de pagar las deudas que esta tenga con acreedores externos y, finalmente, devolver el remanente a los accionistas en proporción de su participación en el capital social. Cuando una compañía no ha surtido cabalmente tal proceso, estos recursos, conforme acaba de señalarse, no están disponibles, pues se encuentran atrapados y sujetos a la aprobación de

las cuentas finales de la liquidación. Así las cosas, se produce la imposibilidad de que tales recursos sean reasignados, lo que, a su vez, podría dar lugar a su depreciación y pérdida de poder adquisitivo e, incluso, a la posible pérdida de oportunidades adicionales de inversión.

### **3. Contenido de la Propuesta**

La presente iniciativa se orienta a aportar soluciones prácticas y directas a las dificultades anteriormente descritas, ha sido diseñada también especialmente para todas aquellas compañías que, a pesar de haber abandonado sus operaciones, no necesitan recurrir a un procedimiento de insolvencia para resolver todas las situaciones pendientes con los acreedores y accionistas.

Esta circunstancia aporta una solución a un grupo particular de empresarios que no cuentan con muchos recursos disponibles, es el caso de las Mipyme, cuando los pasivos con terceros son inferiores a los activos sociales disponibles luego de acaecida la disolución. En estos casos, es necesario que se dé a conocer públicamente el estado de liquidación, se designen liquidadores, se enajenen los bienes de la sociedad, se paguen las deudas conforme al orden de prelación legal y, por último, se entreguen los remanentes del activo a los accionistas. Todo ello debe poderse cumplir de forma sencilla, sin solemnidades excesivas y en un lapso breve. Para ello se requiere un acervo de disposiciones eficientes y modernas que incorporen las mejores prácticas sobre la materia e incluyan la utilización de la tecnología actualmente disponible.

Los aspectos más relevantes de los que se ocupa el proyecto de ley en estudio, son los siguientes:

#### **1. Simplificación del trámite liquidatorio (arts. 2, 8. Pár. 10, 17 y 19)**

La orientación general del proyecto apunta a la agilización de los trámites que conducen a la disolución y liquidación de la sociedad. Así, pues, a lo largo del texto de la propuesta pueden apreciarse disposiciones normativas que apuntan a facilitar la etapa final de la sociedad. Entre otros artículos del proyecto, pueden apreciarse el segundo, relacionado con la declaratoria de causales de disolución. Estas operan, bien de pleno derecho, como en el caso de la expiración del término de duración o mediante el cumplimiento de trámites sencillos y exentos de cualquier formalidad notarial. Lo propio puede afirmarse respecto del parágrafo del artículo 8°, en el que se prevé que la autoridad competente puede reglamentar aquellos casos en los que no se requiera la elaboración de inventario, lo cual resulta particularmente útil en el caso de los microempresarios. Por su parte, en el artículo 10, se señala que los liquidadores pueden prescindir del cobro de deudas a los accionistas cuando los activos sean suficientes para el pago del pasivo externo de la sociedad. Así, cualquier suma debida a la sociedad por aquellos puede compensarse con los valores que esta les

adeude. En el artículo 17 se señala, por su parte, que, en caso de no existir pasivos con terceros en el momento de declararse la disolución, el liquidador puede convocar a una reunión de la asamblea general de accionistas con el propósito de someter a su consideración la cuenta final de la liquidación, de manera que el trámite se simplifica de manera sustancial. Asimismo, en el artículo 19 del proyecto se incorpora una filosofía flexible en materia de procesos de liquidación, al señalarse que la asamblea general de accionistas de la sociedad puede decidir la reactivación de una sociedad que se encuentre en estado de liquidación.

De otra parte, con excepción de la necesidad de inscribir la declaratoria de disolución en el registro de comercio, no existe en el proyecto ninguna referencia a avisos en periódicos ni a otros formalismos inútiles, supuestamente orientados a darle publicidad al proceso. Se supone, pues, que el trámite de inscripción es suficiente para darle publicidad a la apertura del trámite de liquidación, sin que se exijan formalidades adicionales.

## **2. Posibilidad de continuar operaciones en desarrollo de su objeto (artículo 5°)**

Bajo una visión tradicional de los procesos liquidatorios, la disolución marca, de modo inexorable, la necesidad de resolver inmediatamente la totalidad de las relaciones vinculantes en las que la sociedad sea sujeto. En esa medida la teoría de *ultra vires* implica, para el caso de las sociedades disueltas y en estado de liquidación, la incapacidad de la sociedad para desarrollar cualquier operación que no tienda a la inmediata liquidación de la compañía. Esta pauta de actuación, aunque ortodoxa conforme a la orientación más tradicional, ofrece también dificultades que surgen de un planteamiento tan riguroso. En efecto, muchas veces es indispensable cumplir ciertas operaciones en desarrollo del objeto social para precautelar el patrimonio de la sociedad u obtener utilidades mayores de las que se recibirían al paralizar las actividades de explotación económica luego del acaecimiento de la disolución.

De ahí que en el proyecto de ley se proponga que el liquidador podrá continuar realizando actividades previstas en el objeto social con el propósito de preservar el patrimonio por liquidar, siempre que tales actividades no se prolonguen por un lapso que impida concluir la liquidación en un tiempo razonable.

## **3. Diferenciación entre sociedades con y sin pasivo externo (artículo 17)**

Una de las facetas más convenientes del proyecto de ley tiene que ver con la existencia de dos procedimientos liquidatorios plenamente diferenciados. En el primero, la existencia de pasivos externos justifica el cumplimiento de las diferentes fases relacionadas con la determinación de un acervo patrimonial, cuya enajenación se hace imperativa para satisfacer las obligaciones

en que la sociedad hubiere incurrido respecto de terceros. Las reglas de orden público que pueden existir dentro del proceso liquidatorio tienen por finalidad salvaguardar, precisamente, la posición de los acreedores *externos*, cuyo pago prioritario se impone por obvias razones de interés general. En cambio, cuando la sociedad llega al hecho de la disolución sin que exista pasivo externo de ninguna naturaleza, el proceso de liquidación es un asunto que le concierne, con exclusividad, a los accionistas, vale decir, una materia del ámbito de las relaciones privadas que, en general, carece de connotaciones de orden público. Es por ello por lo que en este contexto no se exige el mismo celo legislativo que en la primera de las situaciones descritas. De ahí que en el proyecto se contemple un segundo trámite que bien podría llamarse proceso liquidatorio *abreviado*, cuyas etapas son mucho más simples que las del trámite tradicional. En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del proyecto, cuando se ponga de manifiesto que la sociedad carece de pasivo externo, el liquidador de la sociedad convocará de modo inmediato a una reunión de la asamblea general de accionistas con el propósito de someter a su consideración la cuenta final de la liquidación. Como puede apreciarse, en el trámite abreviado basta una determinación del máximo órgano social para ponerle fin al proceso.

## **4. Diferenciación entre microempresas y otras compañías (artículo 8°, párrafo)**

La tendencia contemporánea apunta hacia una diferenciación entre la regulación aplicable a las grandes empresas y la que ha de regir a las denominadas microempresas. En efecto, en diversos aspectos reglamentarios, tales como la tributación, la contabilidad y el registro mercantil, entre otros, suelen crearse procedimientos más simples para las unidades económicas de menor dimensión. Tal enfoque es obvio, sobre todo si se considera que las empresas de menor tamaño no solo carecen de los recursos de las grandes compañías para cumplir dilatados procedimientos legales, sino que los problemas que caracterizan su ciclo vital suelen ser de menor complejidad que el de estas últimas sociedades. De allí que, también en materia de liquidación, tenga lógica proponer trámites más sencillos para las microempresas, de manera que puedan concluir sus actividades de negocios sin someterse a demasiadas cargas procesales. Como es apenas obvio, el proceso encaminado a liquidar una microempresa debe ser más expedito y simplificado que el de una sociedad de mayor dimensión, debido a la menor complejidad de las relaciones jurídicas y económicas comprometidas en aquel trámite. Por ello, en los términos del proyecto, la autoridad competente queda facultada para reglamentar aquellos casos en los que no se requiere la elaboración de un inventario (Cfr. Párrafo del artículo 8°).

### **5. Diferenciación entre sociedades en cesación de pagos y “liquidación privada” (artículo 7)**

Tal como se señaló anteriormente, es fundamental diferenciar entre aquellas sociedades que se encuentran en cesación de pagos y, en consecuencia, deben acudir a un proceso de liquidación judicial o de quiebra y aquellas que, por el contrario, simplemente han quedado incursas en una causal de disolución en virtud de la cual no se ocasiona una cesación en el pago corriente de las obligaciones sociales. En este último caso, es evidente que la suficiencia de activos para satisfacer los pasivos sociales permite obviar la tramitación de un proceso de insolvencia de alta connotación pública. Es por ello por lo que el proyecto alude, de manera exclusiva, a la liquidación privada de sociedades.

### **6. Amplia libertad contractual**

El principio de la autonomía de la voluntad privada tiene gran relevancia en el ámbito del Derecho de Sociedades. En las normas contemporáneas sobre la materia se propicia la reducción de reglas imperativas y, en su reemplazo, se proponen normas dispositivas, supletorias de la voluntad de las partes. Esta amplia latitud que se le confiere al postulado de la libertad contractual da lugar no solamente a una mayor adaptabilidad de las estructuras contractuales a las necesidades de los empresarios, sino también a una mayor innovación jurídica por parte de los asesores empresariales. Este principio permea íntegramente el texto de la Ley Interamericana en materia de Sociedades por Acciones Simplificadas. De ahí que en el texto del proyecto de ley sobre disolución y liquidación se consagre, de manera explícita, la aplicación del referido principio en las diferentes instancias del proceso liquidatorio. En efecto, en varios aspectos del señalado trámite las reglas propuestas son de índole dispositiva y, consecuentemente, meramente supletorias de la voluntad de las partes. Por ello se propone que sean los mismos accionistas, si a bien lo tienen, quienes adopten las determinaciones que más convengan a sus particulares intereses. Así, por ejemplo, se establece que existirá amplia libertad contractual para adoptar decisiones respecto de asuntos tales como los que se mencionan a continuación: (i) Decisiones relativas a la disolución y nombramiento del liquidador; (ii) Reservas para atender obligaciones condicionales o en litigio; (iii) Improcedencia de acciones de accionistas contra liquidadores cuando así se hubiere pactado en los estatutos, entre otros.

### **7. Responsabilidad de liquidadores (artículo 21)**

La regla general, que se sujeta a las excepciones a que alude el punto precedente, consiste en que los liquidadores son responsables ante accionistas y terceros por los perjuicios que causen a estos por violación o negligencia en el cumplimiento de

sus deberes. De esta manera se pretende asegurar la conducta diligente y honesta por parte de los encargados de adelantar el proceso liquidatorio.

### **8. Mecanismos de limitación de responsabilidad de liquidadores (artículo 21)**

Sin perjuicio de la regla supletoria de la voluntad de las partes a la cual se hace referencia en el numeral anterior, en el proyecto de ley permite que se pacten límites a la responsabilidad de los liquidadores ante los accionistas o, incluso, se posibilita que estos sean exonerados por completo de responsabilidad. Se trata de darle la máxima amplitud a la autonomía de estipulación en cabeza de los accionistas. Es una regla evidentemente práctica que puede facilitar la vinculación de profesionales idóneos que puedan hacerse cargo de la liquidación. En efecto, la limitación o exoneración de responsabilidad por parte de los accionistas tiene como consecuencia correlativa la atenuación de los riesgos inherentes a las delicadas funciones que le corresponden al liquidador.

Como es evidente, dichas limitaciones no se extienden a aquellos casos en que surjan responsabilidades con respecto de los terceros. Estos últimos, por no ser parte en el negocio jurídico a partir del cual se limita o exonera al liquidador de responsabilidad, no podrían ver limitados sus derechos procesales por un pacto de esta naturaleza.

### **9. Mecanismos de adjudicación adicional (artículo 18)**

Es frecuente en la práctica que, una vez culminado el proceso de liquidación e inscrita la cuenta final en el registro público de comercio, aparezcan bienes adicionales con los que no se contaba en la fecha de extinción de la compañía. Esta situación es, usualmente, problemática, en particular, cuando no existen reglas jurídicas específicas que faciliten la reapertura del proceso para la incorporación de los nuevos activos y su eventual adjudicación a acreedores o accionistas. Es por ello por lo que se prevé en el proyecto la posibilidad de una adjudicación adicional cuando aparezcan nuevos bienes de la sociedad o en aquellos casos en que pudiere comprobarse que el liquidador hubiere dejado de adjudicar ciertos bienes. Esta adjudicación adicional podrá ser solicitada por los acreedores en cualquier momento posterior a la extinción de la compañía. Una vez formulada la correspondiente solicitud, el trámite quedará a cargo del mismo liquidador que adelantó la liquidación de la compañía. Con todo, si han transcurrido cinco años desde la aprobación de la cuenta final de liquidación o el liquidador no estuviere en condiciones de adelantar el trámite por causas justificadas, la autoridad competente designará a la persona que deba llevarlo a cabo.

En el artículo 18 del proyecto se establece que los nuevos bienes se adjudicarán a los acreedores insolutos en el orden establecido en el inventario

o de no requerirse este, conforme al orden legal o convencional para su pago. En el evento de no existir acreedores, se adjudicarán los bienes entre quienes ostentaron por última vez la calidad de accionistas, según el porcentaje de participación que les correspondía en el capital de la sociedad.

#### **10. Posibilidad de reactivación de la sociedad (artículo 19)**

Como es bien sabido, la liquidación se orienta a la conclusión de las actividades pendientes al tiempo de la disolución, la realización de los activos sociales, el pago del pasivo externo y la repartición del remanente de dinero o bienes entre los accionistas y la extinción de la persona jurídica-sociedad. En esa medida, en condiciones normales, una vez disuelta la sociedad, debe dársele curso al proceso liquidatorio, de manera que las instancias mencionadas puedan cumplirse de modo satisfactorio.

Sin embargo, en ocasiones excepcionales los accionistas, o incluso los terceros, pueden tener interés en continuar el desarrollo del objeto social a pesar del acaecimiento de una causal de disolución. Bajo una visión ortodoxa del proceso de liquidación, tal circunstancia no sería posible sin que se hubiera agotado el trámite. Ello, conforme a la doctrina tradicional, obedece al hecho de que tanto los terceros como los accionistas, esperan, a partir de la disolución, recibir el importe de sus deudas y las sumas correspondientes al remanente de los activos sociales, respectivamente. La visión contemporánea sobre este asunto es bien diferente de la que se acaba de plantear. En efecto, se considera que hay un mayor beneficio para todos si se logra conservar la empresa como unidad de explotación económica. De ahí que convenga permitir la posibilidad de reactivación de la sociedad, sin necesidad de incurrir en engorrosos procedimientos y formalidades.

Es por ello por lo que, en el artículo 19 del proyecto se determina la posibilidad de que la asamblea general de accionistas por mayoría prevista para efectuar reformas de estatutarias o el accionista único, puedan acordar la reactivación de la sociedad. Para ello basta que el liquidador presente un proyecto motivado, así como estados financieros extraordinarios que sirvan de base para la reactivación. Mediante este procedimiento se permite que la sociedad pueda salir del estado de liquidación en que se encuentra y reiniciar las actividades propias de su objeto social.

#### **11. Limitación de responsabilidad de los accionistas (artículo 20)**

En razón de que la normativa prevista en el proyecto de ley se encamina a regular los procesos liquidatorios de sociedades por acciones simplificadas, en él se salvaguarda el principio de limitación de riesgo propio de las sociedades de capital. Así las cosas, en el artículo 20 del

proyecto se señala, de manera explícita, que los terceros carecerán de acciones en contra de los accionistas por obligaciones sociales.

Claro que, conforme a las tendencias contemporáneas, se establece la excepción derivada de la doctrina de la perforación del velo, en virtud de la cual podrá desestimarse la personalidad jurídica de la sociedad para hacer responsable a alguno o algunos de los accionistas, cuando se compruebe que ha acaecido alguna de las circunstancias que la ley determine.

Como es apenas obvio, los terceros sí estarán legitimados para ejercer las acciones que consideren apropiadas en contra de los liquidadores, pero solamente hasta concurrencia de los activos sociales que estos hubieren recibido.

#### **12. Responsabilidad por operaciones fraudulentas (artículo 22)**

Con el propósito de proteger a los accionistas –y en especial a los minoritarios–, se crea un procedimiento especial para sancionar actuaciones fraudulentas en que hayan incurrido los administradores de una sociedad. Así, pues, en el artículo 22 del proyecto de ley se establece que si en el curso del proceso se prevé que un individuo que es o ha sido administrador de la sociedad por liquidar ha enajenado bienes de esta, por cuyo efecto se hubieren reducido los activos disponibles para el pago de las obligaciones, la referida persona deberá resarcir a la sociedad en un monto equivalente al detrimento patrimonial que se le ha ocasionado. Se trata, sin duda, de una innovación muy significativa que se basa en la figura británica conocida como “negociación fraudulenta” (*Wrongful Trading*), en virtud de la cual existe la posibilidad de que los jueces puedan restablecer el equilibrio quebrado como consecuencia de esta clase de situaciones irregulares.

#### **13. Registro público de comercio electrónico (artículo 25)**

El proyecto introduce como novedad que cualquier trámite de inscripción en el registro público de comercio pueda cumplirse por medios electrónicos (Cfr. Artículo 20). El Registro público de comercio electrónico permite mayor eficiencia y hace que los servicios sean más fácilmente accesibles y económicos para los particulares. Se trata, por lo demás, de que todo el sistema de registro sea simple, eficiente, fácil de usar (*user friendly*) y accesible al público. También debe ponerse cuidado en que la información sujeta a registro sea accesible y de fácil consulta.

Esta norma concuerda con lo previsto en la Guía Legislativa en materia de Registro de Empresas aprobada recientemente por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL).



**14. Inexistencia de un término para concluir la liquidación**

Cada proceso liquidatorio tiene particularidades que dependen de una multiplicidad de factores. En efecto, la mayor o menor dimensión de la compañía, la complejidad de los litigios en que pueda estar involucrada la sociedad y la mayor o menor facilidad para liquidar el activo, son algunas de tales especificidades. De ahí que no resulte razonable definir un plazo único para culminar el proceso liquidatorio. Una previsión de esa naturaleza resultaría utópica e inadecuada a la luz de las especificidades a que acaba de hacerse referencia.

Por lo tanto, el proyecto permite una gran autonomía de las partes para que desarrollen el trámite de liquidación en el lapso que mejor se ajuste a las necesidades de cada una de las sociedades que deben adelantar dicho trámite. En virtud de lo anterior, no se fijan términos mínimos ni máximos para ese propósito.

**15. Obligación de conservar libros de comercio (artículo 24)**

En el artículo 24 del proyecto se establece un término de conservación de los libros y papeles de la sociedad por espacio de tres años, contados a partir de la inscripción de la cuenta final de la liquidación. Por medio de esta previsión normativa se pretende reducir considerablemente el término de la obligación a que se ha hecho referencia, cuyo lapso suele prolongarse de manera excesiva en las legislaciones tradicionales sobre la materia. Por lo demás, se determina, de modo explícito, que el liquidador está facultado para conservar tales libros y documentos en formato impreso o en medios electrónicos.

**16. Proceso sumario (artículo 26)**

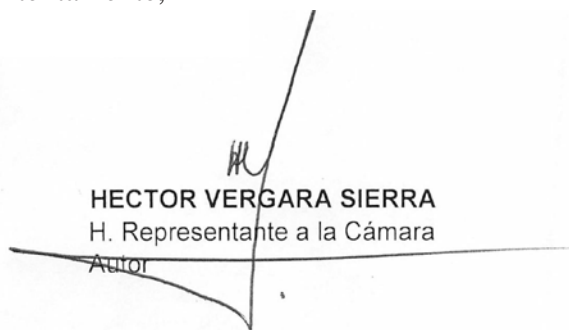
En el proyecto de ley sobre disolución y liquidación de sociedades por acciones simplificadas, se pretende que, dentro de las especificidades de cada procedimiento, pueda adelantarse de la manera más expedita posible. En virtud de lo anterior, se prevé en el artículo 26 que, en caso de que se requiera acudir a cualquier trámite judicial o administrativo, tal diligencia se efectúe por medio del proceso más rápido y sumario que se contemple en las normas aplicables en cada jurisdicción.

**4. CONCLUSIONES FINALES**

Según lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la normatividad propuesta es necesaria y útil para modernizar las normas relativas a la disolución y liquidación de sociedades; de igual forma es oportuna para el momento económico en que se encuentra nuestra economía, requiriendo cambios que dinamicen las transacciones y permitan un ágil desarrollo económico.

Esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los Honorables Parlamentarios y logren motivar su apoyo para que esta iniciativa se convierta en ley de la República. Con su aprobación y acompañamiento daremos una valiosa herramienta a los comerciantes y al Gobierno nacional, para mejorar la competitividad y las condiciones para desarrollar negocios en Colombia.

Atentamente,



HECTOR VERGARA SIERRA  
H. Representante a la Cámara  
Autor

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 137 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Héctor Vergara Sierra*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 685 - jueves 13 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTO DE LEY		
Proyecto de ley número 133 de 2018 cámara, por medio de la cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se condonan unas deudas de las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones.....		1
Proyecto de ley número 134 de 2018 cámara, por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones. ....		9
Proyecto de ley número 135 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006. ....		11
Proyecto de ley número 136 de 2018 cámara, por la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 856 de 2003. ....		12
Proyecto de ley número 137 de 2018 cámara, por la cual se dictan normas sobre disolución y liquidación de la sociedad por acciones simplificada. ....		15