



Bogotá D.C., 22 de agosto de 2023

Iván Leonidas Name Vásquez
Presidente
Senado de la República de Colombia
Ciudad

Ref.: Radicación Proyecto de Ley "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones"

Respetado presidente,

De acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y en calidad de Congresistas de la República, nos permitimos radicar ante su despacho, el proyecto de ley : "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones", para que se inicie el trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

JUAN CARLOS GARCÉS
Senador de la República



IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Senador de la República

LILIANA BITAR CASTILLA
Senadora de la República

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República

JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República

JAIRO CASTELLANO SERRANO
Senador de la República

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

**CIRO ALEJANDRO RAMIREZ
CORTEZ**
Senador de la República

ANTONIO ZABARAIN GUEVARA
Senador de la República

JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República



Proyecto de Ley "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Incorporar como legislación permanente el Decreto Legislativo 560 de 2020, excepto los artículos 3, 7, 15, 16, Numeral 3 del Parágrafo Primero del artículo 8 y Título III del mencionado decreto, así como las referencias al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.

Artículo 2. Incorporar como legislación permanente el Decreto Legislativo 772 de 2020, excepto los artículos 7, 8, 13, 15, 16, y 17, así como las referencias al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.

Artículo 3. Deróguese los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006. En todos los casos en que resultaría aplicable la liquidación por adjudicación procederá la liquidación judicial o la liquidación judicial simplificada según corresponda.

Los procesos de liquidación por adjudicación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 560 del 15 de abril de 2020 continuarán su trámite.

Artículo 4. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

JUAN CARLOS GARCÉS



IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República

EFRÁIN CEPEDA SARABIA
Senador de la República

LILIANA BITAR CASTILLA
Senadora de la República

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República

JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República

JAIRO CASTELLANO SERRANO
Senador de la República

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

**CIRO ALEJANDRO RAMIREZ
CORTEZ**
Senador de la República

ANTONIO ZABARAIN GUEVARA
Senador de la República

JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de

Nº. 106 Acto Legislativo Nº. _____, con todos

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Mauricio Gomez Amin, Juan Carlos Carraz,

Imelda Daza, Efraim Cepeda, Karina Espinosa, Jairo
Cortellanos, Carolina Espinoza, Cesar Ramirez, Alfredo
Gonzalez

SECRETARIO GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO LEGISLACIÓN PERMANENTE DE LOS DECRETOS
LEGISLATIVOS 560 Y 772 DE 2020, DECRETOS REGLAMENTARIOS 842 Y
1332 DE 2020 EN MATERIA DE INSOLVENCIA EMPRESARIAL

Introducción

El entorno económico que dejó la pandemia del COVID-19, ha mostrado la necesidad de mantener las medidas que aseguren y faciliten el funcionamiento de las empresas y la reactivación de la economía del país, con especial enfoque en el grupo de las micro y pequeñas empresas.

Por lo anterior, instituciones como la Superintendencia de Sociedades y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, han aportado la experticia y el conocimiento técnico que ha permitido la construcción este proyecto de ley mediante el cual se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, en el cual se propone la incorporación permanente de las normas contenidas en los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, así como en sus Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020, para la preservación de la empresa y el empleo en los procedimientos de insolvencia empresarial, a partir de la experiencia que éstos han dejado.

1. NECESIDAD DE LA ADOPCIÓN DE LEGISLACIÓN PERMANENTE PROPUESTA

Resulta indispensable revisar y mejorar las instituciones concursales existentes en procura de su idoneidad y eficiencia, para adecuarlas a las necesidades del tejido empresarial, considerando los efectos post-pandemia, y un especial enfoque a las micro y pequeñas empresas.

A este aspecto se le suma que el actual régimen de insolvencia consagrado en la Ley 1116 de 2006, tiene figuras y mecanismos que no se han acoplado a las nuevas necesidades del mundo empresarial cambiante y dinámico, hecho que refuerza la necesidad que la legislación aplicable se encuentra dotada de herramientas versátiles y modernas.

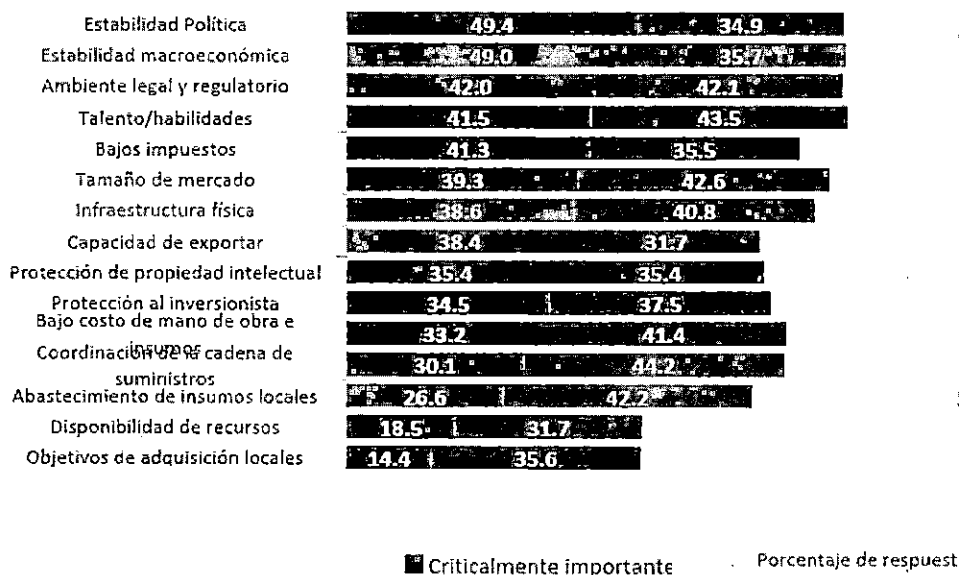
Valga resaltar que Colombia ha iniciado un proceso de armonización de sus instituciones de conformidad con las mejores prácticas internacionales, con lo cual la propuesta acá presentada se encuentra acorde con los compromisos asumidos por el país a nivel internacional. En esa medida, se ha promovido una legislación que atienda las necesidades de los procesos concursales de las pequeñas empresas, así como mecanismos con menor intervención judicial con el fin que se logren soluciones autocompositivas entre acreedores y deudores.



De otra parte, es importante mencionar que conforme a los resultados de la encuesta global de competitividad de la inversión que publica el Banco Mundial en el Informe Global de Competitividad 2019/2020 (titulado de forma muy apropiada Reconstruyendo la Confianza Inversionista en Tiempos de Incertidumbre)¹, el ambiente legal y regulatorio de un país es considerado uno de los factores críticos al momento de tomar decisiones de inversión, solo por debajo de la estabilidad política y macroeconómica, a la vez que la protección de la inversión (de los asociados) se encuentra dentro de los diez primeros factores a tener en cuenta.

(GRÁFICA O.12)

Que tan importantes fueron los siguientes factores en la decisión de su compañía matriz de inv



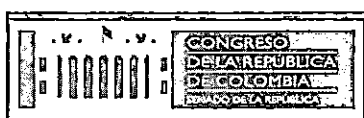
Tomada del Informe Global de Competitividad 2019/2020, Banco Mundial.

Estas consideraciones adquieren relevancia dentro del contexto económico global, regional y nacional para el desarrollo de los negocios, con especial consideración de superar de forma rápida el impacto negativo que traen consigo las crisis macroeconómicas, como lo fue la derivada de la pandemia del COVID-19.

Como se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2022-2026, es objetivo nacional el impulso de la Economía Popular y Comunitaria, así:

“La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no

¹ “La importancia crítica del entorno regulatorio se confirma aún más con los resultados de la Encuesta GIC de 2019, en la que los inversores clasifican el entorno legal y regulatorio de los países como uno de los tres factores principales para la inversión. De acuerdo con los hallazgos de la Encuesta GIC 2017 (Banco Mundial 2018), el 84 por ciento de los encuestados incluyen el entorno regulatorio como un factor “importante” o “críticamente importante” en sus decisiones de inversión (Gráfica O.12).” Banco Mundial. Reporte Global de Competitividad 2019/2020. Reconstruyendo la Confianza Inversionistas en Tiempos de Incertidumbre. P. 15. Traducción de la Superintendencia de Sociedades del texto original en inglés, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33808/9781464815362.pdf?sequence=4&isAllowed=y>



mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.²(Subraya fuera del texto)

Por lo tanto, es deber general propender por establecer regulaciones que busquen el fortalecimiento de la economía popular, conformada por las pequeñas y micro empresas, las cuáles son de especial interés y protección pues son fuente relevante de generación de empleo así como de movimiento de la economía.

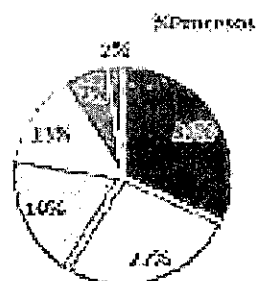
Lo anterior procura que a través del fortalecimiento de este tejido empresarial se logre un crecimiento económico sostenible mediante la formalización de los pequeños empresarios, así como la creación de trabajo formal, decente y digno que garantice el bienestar social.

A 31 de marzo de 2023, los procesos de insolvencia en trámite y en seguimiento están representados así:

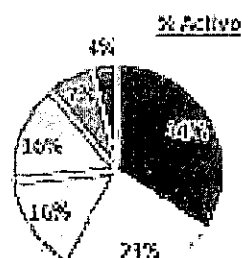
Por Sector – \$Miles de Millones

Multiplicador	# Procesos	% Procesos	Activo	% Activo	# Empleos	% Empleos
SERVICIOS	1.218	31,98%	25.132,75	34,88%	79.741	41,81%
COMERCIO	1.026	26,89%	11.344,47	15,38%	55.778	28,76%
MANUFACTURA	723	18,95%	11.135,72	15,05%	57.815	29,82%
CONSTRUCCIÓN	500	13,24%	16.960,42	23,21%	16.049	8,37%
AGRICULTURA	359	9,74%	5.787,17	7,94%	17.434	9,14%
MIPENO	83	2,16%	1.739,10	2,39%	2.505	1,32%
Total General	3.815	100%	73.098,43	100%	190.708	100%

Una empresa puede ser beneficiaria de un proceso de insolvencia en trámite o en seguimiento.
 Otro de los beneficiarios son procesos de personas naturales no comerciantes (PNL) - no quejas actividad comercial.



- SERVICIOS
- COMERCIO
- MANUFACTURA
- CONSTRUCCIÓN
- AGRICULTURA
- MIPENO



- SERVICIOS
- CONSTRUCCIÓN
- MANUFACTURA
- COMERCIO
- AGRICULTURA
- MIPENO

² Plan Nacional de Desarrollo. disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>



Lo anterior muestra la representatividad de los procesos concursales en todos los sectores principales de la economía nacional, lo que indica la necesidad de proveer de mecanismos normativos y procedimentales que acojan de manera célere, eficiente y transparente, la protección del ecosistema empresarial en los momentos en que se afrontan situaciones de crisis económica.

En una aproximación a la representación que tienen los procesos de insolvencia en trámite y seguimiento por categoría a corte de 31 de marzo de 2023, la Superintendencia de Sociedades reportó que la mayoría de los trámites concursales se concentran en empresas Categoría C, que tienen activos por debajo de los 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, como se muestra a continuación:

**Procesos de Insolvencia: trámite, ejecución y liquidación
Por Categoría – \$Miles de Millones (4.266 Procesos)**

Región	Nº. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Departamento						
A	357	30.277,89	43.974,91	8.259,48	119.609	8,37%
B	444	8.510,78	7.514,27	827,59	72.170	10,41%
C	1.014	3.615,87	3.453,92	5.817,06	16.053	28,40%
Intendencias Regionales						
B	900	6.134,74	4.647,82	1.410,91	17.198	4,31%
G	1.896	4.718,79	3.097,86	170,43	19.752	13,43%
Total General	4.266	74.527,07	69.089,75	4.840,32	150.814	100%

Como se observa, el 72,90% de los procesos de insolvencia que se adelantan ante la Superintendencia de Sociedades, corresponden a la categoría C, siendo empresas de especial interés y protección, las cuales deben contar mecanismos céleres y efectivos a sus necesidades, en aras de proteger sus activos que en conjunto representan el 10,51% del total de los reportados dentro de los procesos concursales, y el número de trabajadores representa el 18,78%. Lo anterior denota la importancia de impulsar normas especializadas para atender las necesidades de las MIPYMES como agentes de cambio en la economía popular.

Por supuesto, la propuesta de reforma que acá se presenta no solamente se nutre de las mejores prácticas internacionales, sino que reconoce también el hecho que en nuestro país se ha venido desarrollando un conocimiento en la administración de justicia en temas de insolvencia, toda vez que la Superintendencia de Sociedades como autoridad especializada en estos temas, ha logrado consolidar una valiosa línea jurisprudencial e identificación de necesidades de los sujetos en crisis económica a lo largo de los 80 años de operatividad.

Con ello, además de lo ya indicado para lograr herramientas jurídicas alineadas a los sujetos que representan las pequeñas y microempresas, también se evidenció la necesidad de impulsar mecanismos mixtos o desjudicializados para que las



compañías insolventes logren mejores acuerdos atendiendo al principio de autonomía de cada uno de ellos.

Esto se compagina con el hecho que los empresarios, como hombres de negocios, en la mayoría de los casos asumen la toma de decisiones de manera racional, sin que se requiera la intervención del juez para que se logren los fines a los que se deben. Por lo tanto, mecanismos concursales como el procedimiento de Negociación de Emergencia de un Acuerdo de Reorganización – NEAR, o el Procedimiento de Recuperación Empresarial ante Cámaras de Comercio, demuestran la modernización del derecho concursal para que los procedimientos sean menos litigiosos, más autocompositivos, así como dinámicos y efectivos.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El régimen de insolvencia cumple un rol fundamental en la reactivación de la economía nacional, pues las políticas normativas facilitan la salida o reestructuración de los negocios en dificultades económicas³. Para toda crisis empresarial es importante contar con un régimen de insolvencia más flexible que permita la reorganización rápida de las empresas o su liquidación en caso de no ser viables, para que recirculen los activos en la economía, eventos que generan una mayor dinámica económica y crecimiento.

La Ley 1116 de 2006 a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, tiene por objeto la protección del crédito, así como la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, siempre bajo el criterio de agregación de valor⁴.

Sin embargo, distintas situaciones macroeconómicas así como la pandemia mundial generada por el COVID-19, ha afectado severamente a las empresas y a los empresarios, poniendo en riesgo su continuidad así como la generación del empleo. Ante esa situación, el legislador excepcional profirió Decretos con fuerza de ley para afrontar dicha problemática, los cuales demostraron gran acogida y utilidad, siendo necesario rescatar las principales normas con el fin que se instituyan dentro del ordenamiento jurídico colombiano, y así, ampliar el abanico de posibilidades para que las empresas busquen soluciones a sus crisis económicas.

Estos Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, tuvieron por objeto dotar al sistema concursal de herramientas efectivas y eficaces para atender la crisis, los cuales ya fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad, mediante

³ OECD. (2018). *Going For Growth. Chapter 3. Policies for productivity: the design of insolvency regimes across countries*. Obtenido de <http://www.oecd.org/economy/growth/policies-for-productivity-the-design-of-insolvency-regimes-across-countries-2018-going-for-growth.pdf>

⁴ Artículo 1 de la Ley 1116 de 2006.



sentencias C-237 y C-378 de 2020. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicional de los siguientes apartes del Decreto 560 de 2020:

- Del artículo 3 del Decreto Ley 560, en el entendido que entre las pequeñas acreencias a las que se refiere, se encuentran comprendidas también las correspondientes a créditos de alimentos a favor de menores de 18 años y adultos mayores;
- Del artículo 4.2.3., en el entendido que tampoco se podrán afectar los créditos por alimentos a favor de adultos mayores;
- Del párrafo 3 del artículo 5, en el entendido que las “rebajas de sanciones, intereses y capital” a que alude no significa, en ningún caso, la posibilidad de la condonación de deudas fiscales;
- Del numeral 3 del párrafo primero del artículo 8, en el entendido que también se encuentran excluidos de la permisión de aplazamiento, los créditos de alimentos a favor de menores de 18 años y adultos mayores.

Así mismo, mediante la sentencia C-378 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicional del párrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 772 de 2020, en el entendido que la disposición de facilidades tecnológicas y apoyo en la secretaría del Despacho, para el diligenciamiento, radicación de la solicitud y su información, así como la radicación en físico de documentos y memoriales, aplica para todos los sujetos del concurso.

Además, la Corte Constitucional declaró inexecutable los siguientes apartes del Decreto Ley 772 de 2020:

- Las expresiones “e interventor” y “e intervención”, contenidas en el inciso primero del Artículo 7;
- Las expresiones “o no presentar la sustentación durante la misma,” contenida en el párrafo 2, y el párrafo 3 del artículo 11;
- El párrafo 3 del artículo 12;
- El artículo 13; para lo cual, la Corte Constitucional sostuvo que la regulación de los honorarios adeudados al liquidador en el régimen de la Ley 1116 de 2006 es el mismo aplicable al proceso de Liquidación Judicial Simplificado.

Por lo anterior, en la incorporación como legislación permanente que se propone, se incluyen esas importantes interpretaciones y consideraciones de la Corte Constitucional frente a las normas de los Decretos Legislativos citados. En todo caso, es de resaltar que las herramientas adoptadas mediante los citados Decretos Legislativos, han impactado favorablemente el ecosistema de insolvencia al desarrollar los artículos 333 y 334 de la Constitución Política en lo referente a la intervención del Estado en la economía y la protección de la empresa como base del desarrollo y función social.

Lo anterior como instrumento normativo para atender los efectos derivados de la pandemia mundial, lograr la eficiencia en la administración de la justicia -en



particular en materia concursal-, así como adoptar medidas para la descongestión judicial y promover la adecuada utilización de los mecanismos concursales judiciales y extrajudiciales. De esta forma, la jurisdicción concursal aquí contenida propenderá por la protección de la empresa, el empleo, el crédito y la economía, siempre bajo el criterio de agregación de valor.

Sin embargo, los mencionados Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, así como sus reglamentarios 842 y 1332 de 2020, tenían inicialmente una vigencia de 2 años contados desde su promulgación, no obstante, ante su utilidad y necesidad se han prorrogado en dos ocasiones con el fin de darle continuidad a sus efectos positivos⁵.

Las herramientas creadas mediante los Decretos Ley 560 y 772 de 2020 no riñen con el sistema vigente contenido en la Ley 1116 de 2006, por el contrario, lo complementan y se engranan con las instituciones vigentes. Además, son herramientas modernas y eficientes que no solamente resultan apropiadas y efectivas para atender la coyuntura derivada de la pandemia COVID-19, sino también para resolver la crisis empresarial en la insolvencia causada por otros factores. En efecto, el objeto de los decretos mencionados complementa el régimen de insolvencia empresarial y lo actualiza de forma que lo convierte en un régimen concursal moderno y que ofrece soluciones especiales para afrontar la crisis y preservar la empresa y el empleo.

La OCDE ha sostenido que una de las formas para hacer más eficientes las soluciones a la insolvencia, es establecer mecanismos ex ante que permitan al deudor y a sus acreedores llegar a acuerdos por fuera de un proceso concursal⁶.

Precisamente, su inclusión como legislación permanente recoge la preocupación internacional de establecer mecanismos para alentar a los deudores a tomar las acciones necesarias para atender de manera oportuna sus dificultades financieras, aumentando las probabilidades de éxito en la reorganización, con mecanismos que han tenido óptimos resultados durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19 y que fueron adoptados inicialmente como mecanismos transitorios, en los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020.

Estas normas también comprenden procesos, procedimientos y trámites para atender de forma especializada las pequeñas insolvencias, lo que permitiría adoptar de forma permanente procesos, abreviados o simplificados que atiendan las realidades y dinámicas propias en las que se desenvuelven sus negocios.

Para tal fin, los Decretos Ley 560 y 772 de 2020 que se proponen incorporar como legislación permanente, tuvieron en cuenta los lineamientos desarrollados por el

⁵ Ley 2159 de 2021 que los prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022, y Ley 2277 de 2022 que los prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2023

⁶ OCDE, Op. Cit.



Grupo V de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, que desde el año 2013 ha venido estableciendo pautas para la creación de procesos expeditos y eficientes para atender las pequeñas insolvencias.

Finalmente, es de relevancia indicar que los mecanismos aquí planteados se adoptan suprimiendo referencias improcedentes sobre el condicionamiento que tenían a la existencia de los decretos de declaratoria de estado de emergencia proferidos con ocasión de la pandemia, así como otras referenciaciones a la necesidad de liquidez con la suspensión de algunos pagos, hecho que tenía sentido mientras se encontraba vigente el estado de emergencia.

En consideración de lo anterior, el título se concentra en dos ejes generales, así:

1. *Implementación permanente de normas previstas en el Decreto Ley 560 de 2020*

El Decreto Ley 560 de 2020 estableció mecanismos para crear un ecosistema de recuperación empresarial, amplio e incluyente, que facilitase la preservación de la empresa y el empleo, sin descuidar el crédito, ofreciendo soluciones efectivas y ágiles. Dentro de las medidas previstas en dicho Decreto se establecieron las siguientes:

A. Creación de dos Procedimientos de Reorganización con menor intervención del Juez

El Decreto Ley 560 de 2020 estableció dos procedimientos de reorganización con menor intervención judicial, que buscan la solución pronta y efectiva de la crisis de la empresa:

i. Negociación de Emergencia de un Acuerdo de Reorganización

A través de este trámite los deudores negocian un acuerdo de reorganización directamente con sus acreedores, por un término máximo de tres meses, con mínima intervención judicial. Este trámite surge como respuesta al represamiento judicial para la atención de procesos de insolvencia, como una medida eficiente para lograr que empresas sostenibles puedan celebrar acuerdos de reorganización con sus acreedores, que son confirmados judicialmente en un término inferior a 1 año desde la presentación de la solicitud hasta la confirmación del acuerdo.

Durante el período de negociación ocurren los siguientes efectos que propician un ambiente adecuado para la negociación:

- Se suspenden los procesos de ejecución, cobro coactivo, restitución de tenencia y ejecución de garantías en contra del deudor (artículo 8,

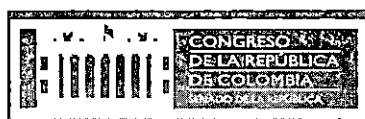


parágrafo 1.1). Dicha suspensión permanece hasta tanto se resuelva sobre la confirmación del acuerdo de reorganización. Si este se confirma, las acreencias objeto del acuerdo se pagarán en los términos pactados. Si la negociación fracasa, la suspensión se termina y continúan las ejecuciones en contra del deudor.

- Las negociaciones pueden ser parciales, involucrando únicamente a la categoría o categorías de acreedores con las cuales se pretende resolver la insolvencia, sin afectar a otros acreedores. Las obligaciones con otros acreedores deberán atenderse en el giro ordinario de los negocios (Decreto Ley 560, 2020, artículo 8, parágrafo 3).
- El juez se involucra en menor medida en el trámite y por ello no resultan procedentes las autorizaciones en virtud del artículo 17 de la Ley 1116 de 2006, a menos que se trate de una financiación de las previstas en el artículo 5 del Decreto Ley 560 de 2020.
- Los efectos de ineficacia aplicables desde el inicio de un proceso de reorganización ordinario según lo establecido en la Ley 1116 de 2006, también resultan aplicables desde el inicio de la negociación, con el fin de proteger la masa de activos.

Al finalizar el término de negociación, el juez concursal confirmará el acuerdo que reúna los requisitos establecidos en la Ley 1116 de 2006. Si no se logra celebrar el acuerdo o no se confirma, se entenderá fracasada la negociación y el deudor podrá acudir a cualquier proceso ordinario concursal (artículo 16). Estos trámites no resultan aplicables en los eventos en los que se está tramitando un proceso de reorganización o el acuerdo de reorganización se encuentra en ejecución, pues en tales eventos las obligaciones están sujetas a las reglas de dicho trámite establecidas en la Ley 1116 de 2006.

Con corte al 31 de marzo de 2023, la Superintendencia de Sociedades en su Delegatura de Procedimientos de Insolvencia informa que en el año 2023 está tramitando 59 procedimientos, de las cuales se representan el 32% en Bogotá y el 68% en las Intendencias Regionales.



**Procesos de Negociación de Emergencia (NEAR)
Por Categoría – \$Miles de Millones (59 Procesos)**

Regional	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá						
A	3	257,50	268,39	-	15,79	5,05%
B	3	41,50	25,71	15,79	67	5,05%
C	13	54,92	35,31	19,51	20	22,05%
Intendencias Regionales						
B	13	266,20	223,39	43,31	771	72,03%
L	27	86,74	78,88	17,39	472	45,16%
Total General	59	711,94	631,71	80,23	1.330	100%

Del total de los procesos correspondientes a la categoría L, sus activos representan el 27,43% y el número de trabajadores representa el 35,35%.

Del 27,43% de los procesos correspondientes a la categoría B, sus activos representan el 43,23% y el número de trabajadores representa el 61,01%.

Del 5,05% de los procesos correspondientes a la categoría A, sus activos representan el 36,45% y el número de trabajadores representa el 11%.

**Procesos de Negociación de Emergencia (NEAR)
Por Regional – \$Miles de Millones (59 Procesos)**

No.	Regional	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
1	Bogotá	15	349,05	319,14	19,64	87	49,03%
Intendencias Regionales							
2	Barranquilla	1	1,41	0,73	0,68	8	0,70%
3	Bucaramanga	-	-	-	-	-	0,00%
4	Cali	7	66,77	44,17	18,60	797	5,99%
5	Cartagena	3	12,87	6,42	6,45	-	1,81%
6	Manizales	4	33,16	25,46	7,70	312	4,65%
7	Medellín	27	249,76	220,19	29,57	641	25,01%
Total Regionales		40	362,86	302,27	60,60	1.243	50,97%
Total General		59	711,94	631,71	80,23	1.330	100%

*Activo de emergencia de procesos a 31 de marzo 2023.

**Otra pertenencia por la Delegación de Procedimiento de Insolvencia, correspondiente a la información actual de SCS y RUES.

El formato de información financiera de las entidades comerciales por la Delegación de Procedimientos de Insolvencia y procesos de negociación Regional, puede encontrarse en el artículo 31 de la Ley 217 de 2021 y la información financiera respectiva de los procesos (activos y pasivos).

A corte de 31 de marzo de 2023, los procesos NEAR en trámite en la Entidad representan, en miles de millones, un activo de \$711,94 y un pasivo de \$631,71 y la protección de 1.330 trabajadores.

ii. Procedimiento de Recuperación Empresarial ante las Cámaras de Comercio

Este mecanismo constituye un complemento al régimen de reorganización empresarial, en el cual las cámaras de comercio, directamente o a través de sus centros de medios alternativos de solución de conflictos, pueden ofrecer un trámite de mediación como mecanismo para negociar la solución a su situación de insolvencia a través de un acuerdo que puede ser sometido a validación judicial (artículo 13).



Este procedimiento tiene una duración máxima de tres meses, y el inicio del procedimiento implicará la suspensión de los procesos de ejecución, restitución de tenencia y ejecución de garantías en contra del deudor.

Esta herramienta está disponible para todos los deudores no excluidos del régimen de insolvencia (que sean de competencia de la Superintendencia de Sociedades o del Juez Civil) o que no estén sujetos a un régimen especial de recuperación o que no tengan un régimen de reorganización.

Las negociaciones pueden ser parciales, involucrando únicamente a la categoría o categorías de acreedores con las cuales se pretende resolver la insolvencia, sin afectar a otros acreedores. Las obligaciones con otros acreedores deberán atenderse en el giro ordinario de los negocios. Los acuerdos por categoría se celebran por mayoría simple de los acreedores de la categoría en cuestión (Decreto 560 de 2020, artículo 8, parágrafo 3; Decreto Ley 772 de 2020, artículo 10).

Al igual que en la Negociación de Emergencia de Acuerdos de Reorganización, en estos trámites no resultan aplicables en los eventos en los que se está tramitando un proceso de reorganización o el acuerdo de reorganización se encuentra en ejecución, pues en tales eventos las obligaciones están sujetas a las reglas de dicho trámite en la Ley 1116 de 2006.

Este acuerdo de reorganización posteriormente podrá ser validado por la Superintendencia de Sociedades o el juez civil del circuito –dependiendo de las normas sobre competencia- a través de un trámite de validación judicial expedito o podrá hacerse uso de los mecanismos alternativos como arbitraje a efectos de resolver las diferencias entre deudores y acreedores.

Si no se logra celebrar el acuerdo o no se valida, el deudor podrá acudir al procedimiento de reorganización ordinario, siempre que esté cubierto por dicho régimen.

Estos procesos son efectivos para resolver la crisis empresarial de entidades que no puede acceder al régimen contenido en la Ley 1116 de 2006 o que pudiendo someterse al mismo optan por una resolución de su insolvencia a través de la mediación sin acudir a un proceso judicial.

Se espera que haya un mayor número de este tipo de procedimientos de naturaleza extrajudicial de solución de la insolvencia.

B. Creación de Mecanismos Extraordinarios de Salvamento para proteger la Empresa, el Empleo y el Crédito



Además de los mencionados trámites, mediante el Decreto Ley 560 de 2020 se establecieron medidas que incluyen la reducción de requisitos formales para la admisión ágil y pronta a reorganización para todas las empresas.

En efecto, el régimen de insolvencia empresarial actual supone que el deudor cumpla con numerosos requisitos para acceder a los procesos de insolvencia. Así las cosas, mediante la implementación de los Decretos Ley 560 y 772 de 2020, para reducir los tiempos en la admisión de solicitudes de procesos de insolvencia, se estableció como regla que el Juez del Concurso no realizaría auditoría previa sobre el contenido o la exactitud de los documentos aportados ni sobre la información financiera o cumplimiento de las políticas contables.

Por lo tanto, el Decreto Ley 560 de 2020 flexibilizó las limitaciones, permitiendo al deudor realizar pagos de pequeñas acreencias durante la negociación de los acuerdos de reorganización, hasta por el 5% del total del pasivo externo, sin autorización del juez del concurso. Esta flexibilización también se extiende a la venta de activos fijos del deudor no afectos a la operación o giro ordinario del negocio, sin autorización del juez del concurso.

Lo anterior, permite al deudor en insolvencia concentrar sus esfuerzos en la negociación de las acreencias que más impacto generan en el desarrollo de la empresa, promoviendo que los acuerdos de reorganización se centren en el verdadero problema de la crisis empresarial, sin desconocer los derechos de los acreedores garantizados.

Así mismo, se crearon mecanismos destinados a facilitar la aprobación de acuerdos de reorganización mediante el mejoramiento del flujo de caja de los deudores a través de capitalización de acreencias, descarga de deudas y pactos de deuda sostenible, así:

- i. Capitalización de acreencias: Se materializa mediante la suscripción voluntaria, por parte de cada acreedor interesado de acciones o la participación que corresponda según el tipo societario, bonos de riesgo y demás mecanismos de subordinación de deudas que lleguen a convenirse.
- ii. Descarga de pasivos: El acuerdo de reorganización podrá disponer la descarga de aquella parte del pasivo que exceda el valor de la empresa como negocio en marcha. Principalmente se requiere que la descarga de pasivos esté aprobada por al menos el 60% de los acreedores con vocación de pago, sin contar votos de acreedores internos o vinculados. En estos eventos, las acciones de los accionistas originales se cancelan y se deben expedir unas nuevas acciones a favor de los nuevos titulares de la propiedad sobre las participaciones sociales.
- iii. Pactos de deuda sostenible: En los acuerdos de reorganización se podrán incluir pactos de deuda sostenible bajo los cuales se contemple la



reestructuración o reperfilamiento de las obligaciones a favor de las entidades financieras, en lugar de un cronograma de pago incluido en el acuerdo, –dejando para definir en una fecha posterior y/o en otro acuerdo que preserve la prelación legal, las condiciones de pago- todo lo cual deberá ser aprobado por el 60% de la categoría de acreedores financieros.

C. Incentivos para la Financiación del Deudor en Reorganización

La Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNDUMI) ha reconocido la importancia de la financiación pos concursal, pues para que la empresa pueda seguir funcionando, el deudor debe tener acceso a una financiación que le permita seguir sufragando el pago de los bienes y servicios esenciales. Además, ha sostenido que la cuestión fundamental es, en particular, los incentivos que pueden ofrecerse a un posible prestamista para alentarlos a conceder un préstamo⁷.

La Ley 1116 de 2006 prevé mecanismos de prelación y ventajas a acreedores que otorguen recursos nuevos al deudor (artículo 41). Sin embargo, dichos mecanismos en muchas ocasiones resultan insuficientes para incentivar el crédito para el deudor en reorganización. En el Decreto Ley 560 de 2020 se crearon algunos incentivos a través de prelaciones y garantías para quienes otorguen nuevos créditos a las empresas que se encuentre negociando un acuerdo de reorganización.

Así, dentro de las medidas más comunes que las legislaciones comparadas conceden a los acreedores que otorgan financiación pos concursal, se encuentran la constitución de garantías con prioridad sobre garantías constituidas antes del inicio del proceso de insolvencia, o pagos con preferencia sobre créditos no garantizados⁸.

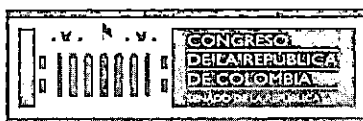
El mecanismo de financiación adoptado en Colombia tiene como origen el DIP Financing (debtor-in possession financing) norteamericano, previsto en el Chapter 11 del Bankruptcy Code. Al igual que el DIP Financing, el deudor admitido a un proceso de reorganización puede obtener financiación sin autorización del juez del concurso cuando su fuente de pago sea el flujo de caja del deudor, siempre que dicho flujo no esté gravado con garantía⁹.

Sin embargo, en el evento en que la financiación implique la constitución de garantías sobre bienes del deudor, se requiere autorización previa del juez del concurso, igual que en el DIP Financing norteamericano. En el evento en el que la garantía se pretenda imponer sobre un bien previamente gravado a favor de otro

⁷ CNUDMI. (2006). *Guía Legislativa sobre el Régimen de la Insolvencia*. Nueva York, Estados Unidos. Obtenido de https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/insolven/05-80725_Ebook.pdf

⁸ Insol International. (2018). *Financing the Rescue Process – A Comparative Analysis of the Financing Regimes in Australia, Canada, South Africa, United Kingdom and United States of America*.

⁹ Ibidem.



acreedor, se requerirá de su consentimiento para efectos de la subordinación del acreedor original. De no obtener este consentimiento, la garantía solamente podrá otorgarse sin consentimiento de dicho acreedor sobre el valor del bien que exceda el valor de la obligación garantizada y el juez verificará que se demuestre la protección adecuada de la posición de ese acreedor garantizado. A diferencia del sistema americano, en este sistema el juez no puede desplazar al acreedor garantizado original para favorecer al acreedor que provee la financiación.

En todo caso, se estableció como medida de protección del crédito que, si a la fecha de confirmación del acuerdo de reorganización el deudor no se encuentra cumpliendo con los términos del crédito, el juez no podrá confirmarlo.

D. Mecanismo de Salvamento para evitar la Liquidación Judicial

Adicionalmente, el Decreto 560 de 2020 creó un mecanismo de salvamento para que los acreedores puedan evitar la liquidación de una empresa a través de su adquisición a un valor de salvamento, de manera que se garantice la continuidad de la empresa en marcha y la preservación del empleo.

Para estos efectos, el interés de realizar el salvamento se deberá manifestar una vez proferido el auto que declara la terminación del proceso de reorganización y ordena el inicio del proceso de liquidación judicial, inmediatamente o iniciada la liquidación y después de haber intentado otros mecanismos como las medidas cautelares de preservación de la empresa en marcha dentro de un proceso liquidatorio.

2. Implementación permanente de normas previstas en el Decreto Ley 772 de 2020, en especial, los mecanismos concursales para micro y pequeñas empresas

Con el Decreto Ley 772 de 2020 se implementaron entre otras, las siguientes medidas:

A. Creación de Procesos Especiales para Pequeñas Insolvencias

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sostenido que *“sin duda, las pymes están entre los segmentos empresariales más afectados por la pandemia”, y que dichas empresas tienen un papel clave y esencial en la economía para la provisión de productos y servicios. Además, ha sostenido que los principales impactos se traducen en la “reducción de la demanda (nacional e internacional) y, por ende, de sus ingresos, dificultad para acceder a insumos importados, reducción o falta de mano de obra, difícil acceso a financiamiento y procesos*



*productivos que no están ajustados para ser operados de manera remota o automatizada*¹⁰.

El Grupo V de la CNUDMI ha promovido la creación de un sistema de recuperación apropiado para la pequeña empresa al considerar que los procesos ordinarios de insolvencia pueden desalentar a esos deudores por su extensión, rigidez y costo, así como por el riesgo inherente de perder el control de la empresa¹¹. Además, los procedimientos ordinarios de insolvencia de empresas, debido a su costo y duración y a su rigidez y complejidad procesales, pueden ser inasequibles para las MIPYME o estar fuera de su alcance¹².

Para tal efecto, ha sostenido que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) constituyen la mayoría de las empresas en todas las economías del mundo. En la mayoría de las economías, estas empresas adoptan la forma de empresas unipersonales o pequeñas sociedades cuyos fundadores, propietarios o miembros tienen responsabilidad ilimitada por las deudas empresariales, suelen contar con una base relativamente poco diversificada de acreedores, proveedores y clientes, por ello, experimentan con frecuencia problemas de flujo de efectivo y un mayor riesgo de impago.

Así mismo, la CNUDMI ha sostenido que las MIPYME pueden ser, a su vez, clientes de otras con las mismas características y depender en gran medida de los pagos de los clientes, con la consecuencia de que el fracaso del negocio puede causar la insolvencia de otras empresas en la cadena de suministro.

Mediante el Decreto 772 de 2020 se adoptaron los siguientes procesos:

i. Proceso de Reorganización Abreviado

Este procedimiento está dirigido los deudores cuyos activos sean inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos. A diferencia de los procesos de reorganización ordinarios, el proceso de reorganización abreviado se tramita mediante una reunión de conciliación y una audiencia. En primer lugar, la reunión tiene por objeto buscar la conciliación de las objeciones; allí el juez del concurso actúa como conciliador y el deudor presenta su propuesta de plan de reorganización a los acreedores.

En segundo lugar, en la audiencia de resolución de objeciones, el juez del concurso realiza un control de legalidad sobre las conciliaciones, resuelve las objeciones pendientes, aprueba la calificación y graduación de créditos y

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Coronavirus: ¿Cómo apoyar desde el sector de fomento a la innovación y las pymes?* Obtenido de <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/innovacion-coronavirus-pymes-emprendimientos/>

¹¹ CNUDMI. (2018). *Insolvencia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Proyecto de texto sobre un régimen simplificado de insolvencia.* Obtenido de <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CN.9/WG.V/WP.163>

¹² CNUDMI. (2019). *Proyecto de texto sobre un régimen simplificado de la insolvencia.* Obtenido de <https://undocs.org/es/a/cn.9/wg.v/wp.168>



determinación de derechos de voto, el inventario de bienes y confirma el acuerdo de reorganización. En caso de no confirmar el acuerdo, se ordenará el inicio del proceso de liquidación judicial simplificado.

En efecto, al comparar la duración promedio del proceso de reorganización ordinario y el proceso de reorganización abreviado es posible evidenciar que el tiempo desde la fecha de inicio y la confirmación del acuerdo de reorganización disminuyó significativamente, mientras los procesos de reorganización ordinarios tienen una duración aproximada de 20 meses¹³ los procesos de Reorganización Abreviados tiene una duración de menos de 1 año.

Con corte a 31 de marzo de 2023, la Superintendencia de Sociedades tiene en trámite 175 procesos de reorganización abreviada, que representan el 47.43% en Bogotá y el 52.57% en las Intendencias Regionales, del total de procesos de inventario a cargo de la Superintendencia de Sociedades.

Procesos de Reorganización Abreviada Por Categoría – \$Miles de Millones (175 Procesos)

Regional	Nu. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio Trabajadores	Participación
Bogotá					
C	83	147,91	150,87	2,96	329
Intendencias Regionales					
C	92	155,64	170,80	15,17	297
Total General	175	303,55	321,67	18,13	626

Procesos de Reorganización Abreviada Por Regional – \$Miles de Millones (175 Procesos)

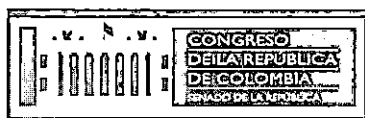
Nro.	Regional	Nu. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio Trabajadores	Participación
1.	Bogotá	83	147,91	150,87	2,96	329
Intendencias Regionales						
2.	Barranquilla	20	38,14	33,34	4,80	57
3.	Bucaramanga	45	55,73	47,14	8,60	82
4.	Cali	6	14,39	51,58	37,19	7
5.	Cartagena	8	19,03	14,78	4,25	58
6.	Manizales	2	4,05	4,62	0,57	5
7.	Medellin	11	23,70	21,35	2,35	93
Total Regionales		92	155,64	170,80	15,17	297
Total General		175	303,55	321,67	18,13	626

*Corte del inventario de procesos a 31 de marzo de 2023.

**Cifra suministrada por la Delegación de Bogotá con los datos de los procesos a la información contenida en el SIGS y RIIIS.

Elaboración financiera extraída de las cifras suministradas por la Delegación de Procedimientos de Liquidación y por cada Intendencia Regional, la cual incluye la información a 31/12/2022 y la última información financiera reportada por los procesos (naturales y jurídicos).

¹³ De conformidad con el Decreto 560 de 2020, la duración promedio de un proceso de reorganización ordinario es de 20 meses entre la fecha de inicio y la confirmación del acuerdo de reorganización.



A corte de 31 de marzo de 2023, los procesos Abreviados en trámite en la Entidad representan, en miles de millones, un activo de \$303.55 y un pasivo de \$321.67 y la protección de 626 trabajadores.

ii. Proceso de Liquidación Simplificado

Este procedimiento está dirigido a los deudores cuyos activos sean inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos. En comparación con el proceso ordinario de liquidación, en este proceso los términos de las etapas procesales son más cortos y se omiten algunas etapas como la elaboración de un proyecto de derechos de voto (salvo en el evento en que se manifieste la intención de celebrar un acuerdo de reorganización).

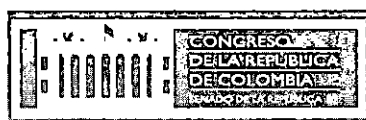
En efecto, en general las decisiones las adopta el juez por cuanto los acreedores tienden a ser pasivos y ello afecta el curso normal del proceso. Por otra parte, las objeciones en contra del valor del inventario solo proceden si se presenta un avalúo o una oferta vinculante de compra de uno o varios bienes. Finalmente, la venta de los bienes puede hacerse de forma directa o a través de martillo electrónico.

En efecto, al comparar la duración promedio del proceso de liquidación ordinario y el Proceso de Liquidación Simplificado es posible evidenciar que el tiempo disminuyó significativamente, mientras los procesos de liquidación ordinarios tienen una duración aproximada de 22 meses¹⁴ los procesos de liquidación judicial simplificados tienen una duración menor a 1 año.

Ambos procesos pueden coordinarse con otros procesos concursales, pues a pesar de seguir procedimientos diferentes, el juez concursal puede ordenar medidas de coordinación que resulten aplicables en las circunstancias.

Al 31 de marzo de 2023, ante la Superintendencia de Sociedades cursan 573 procesos de liquidación simplificada, que representan el 41,39% en Bogotá y el 58,61% en las Intendencias Regionales, del total de procesos de inventario a cargo de la Superintendencia de Sociedades.

¹⁴ De conformidad con el Decreto 772 de 2020, la duración promedio de un proceso de liquidación ordinario es de 22 meses.



**Procesos de Liquidación Simplificada
Por Categoría - \$Miles de Millones (573 Procesos)**

Regional	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá						
C	266	258,29	406,97	153,68	909	41,39%
Intendencias Regionales						
C	307	358,73	710,87	352,14	4.659	58,61%
Total General	573	612,02	1.117,84	505,82	5.568	100%

**Procesos de Liquidación Simplificada
Por Regional - \$Miles de Millones (573 Procesos)**

Región	Regional	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
1.	Bogotá	266	258,29	406,97	153,68	909	41,39%
Intendencias Regionales							
2.	Barranquilla	37	48,96	78,63	29,67	1.702	8,00%
3.	Bucaramanga	64	86,56	109,46	32,90	728	14,86%
4.	Cali	56	34,37	117,77	83,40	482	5,10%
5.	Cartagena	29	52,96	68,85	10,89	660	8,65%
6.	Manizales	15	76,70	83,16	76,46	32	4,36%
7.	Medellín	106	109,68	288,08	178,40	1.555	17,97%
	Total Regionales	307	358,73	710,87	352,14	4.659	58,61%
	Total General	*573	612,02	1.117,84	505,82	**5.568	100%

*Corte de ejecución de procesos a 31 de marzo de 2023

**Otra fuente de datos por la Delegación de Procedimientos de Insolvencia, concuerdan con la información enviada del 2023 y 2022.

El presente documento es parte de la información suministrada por la Delegación de Procedimientos de Insolvencia y por la Intendencia Regional de cada departamento, según el artículo 31 del Decreto 2031 de 2011 y la última formación fiscal respectiva por los procesos (naturales y jurídicos).

A corte de 31 de marzo de 2023, los procesos de liquidación simplificada en trámite en la Entidad representan, en miles de millones, un activo de \$612,02 y un pasivo de \$1.117,84 y la protección de 5.568 trabajadores.

B. Mecanismos de protección de la empresa y el empleo

A fin de facilitar liquidez a los deudores en insolvencia y disminuir los trámites en los procesos, el Decreto 772 de 2020 implementó como mecanismo de protección de la empresa y el empleo, el levantamiento automático, por ministerio de la ley, de las medidas cautelares practicadas en los procesos ejecutivos sobre bienes distintos a los sujetos a registro, de manera que, sin necesidad de oficios por parte del Juez del Concurso, con la sola providencia de admisión al proceso de reorganización, el deudor pueda solicitar al juez que conoce el proceso de ejecución el levantamiento de las medidas cautelares.

Lo anterior significa economía procesal en el trámite de los procesos de insolvencia y liquidez pronta para el deudor, a fin de atender el giro ordinario de sus negocios y centrar sus esfuerzos en la recuperación empresarial.

C. Mecanismos de protección para los compradores de inmuebles destinados a vivienda



El derecho a la vivienda es un derecho de orden constitucional, previsto en el artículo 51 de la Constitución Política. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-895 del 16 de septiembre de 2008, del honorable magistrado ponente Humberto Sierra Porto, ha sostenido que este derecho se define como *"aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida."*

De conformidad con un informe de la Superintendencia de Sociedades, en el período comprendido entre el 3 de septiembre de 2020 al 30 de junio de 2020 estaban en curso 351 procesos de insolvencia de sociedades constructoras¹⁵.

Por lo tanto, mediante el Decreto 772 de 2020 se adoptaron medidas orientadas a proteger los derechos de los promitentes compradores de vivienda y facilitar el desarrollo del objeto social de las constructoras de vivienda cuando estas últimas se encuentren inmersas en procesos de insolvencia, a fin que el derecho a la vivienda digna de los promitentes compradores no se vea disminuido o desmejorado al no otorgarles un tratamiento diferenciado que reconozca su calidad frente al deudor en insolvencia.

Además, el Decreto 772 de 2020 previó que el acuerdo de reorganización deberá respetar los compromisos del contrato de promesa de compraventa y contener estipulaciones para que, según el avance de obra y demás condiciones propias de cada proyecto, se cumpla con la obligación de transferir los inmuebles y no simplemente se realice la devolución de anticipos diferidos en el tiempo.

D. Mecanismos de recuperación de valor en los procesos de liquidación

Con el Decreto 772 de 2020 se estableció que en cualquiera de los procesos de liquidación judicial deberá preferirse la adjudicación en bloque o en estado de unidad productiva, y si no pudiera hacerse en tal forma, los bienes serán adjudicados en forma separada, siempre con el criterio de generación de valor, a acreedores o entre grupos de acreedores, preservando las prelación legal.

Además, se estableció que el liquidador podrá poner a consideración de los acreedores con vocación de pago la celebración de uno o varios contratos de fiducia para la transferencia total o parcial de bienes y adjudicación como pago con derechos fiduciarios, con la aprobación de la mayoría de los acreedores con vocación de pago.

¹⁵ Superintendencia de Sociedades. *Atlas de Insolvencia – Insolvencia en Colombia: Datos y Cifras. 2020*. Disponible en https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/Documents/2020/Atlas-Insolvencia-corte-junio-2020.pdf



Dichos mecanismos tienen por finalidad que los bienes del deudor sometido a liquidación judicial reingresen de manera pronta al flujo económico y promuevan el crecimiento económico.

E. Sustitución de la etapa de liquidación por adjudicación por el proceso de liquidación judicial o simplificada

El régimen de insolvencia empresarial de la Ley 1116 de 2006 no previó mecanismos para retornar de un proceso que se encuentre en etapa de liquidación por adjudicación a un proceso recuperatorio, como sí lo establece para los procesos de liquidación judicial (artículos 63 y 66), lo cual deriva en la terminación de muchas empresas que, a pesar de ser viables, no lograron superar una crisis de liquidez.

Dicho régimen tampoco previó mecanismos para que los activos del deudor retornaran a la economía, pues el proceso de liquidación por adjudicación no establece una etapa de venta de los bienes, sino una adjudicación de activos entre los acreedores, haciendo que éstos no solo pierdan valor, sino que la recuperación de las acreencias para los acreedores resulte más dispendiosa cuando la adjudicación se realice sobre bienes no divisibles, en común y proindiviso.

Por lo tanto, alineando los resultados positivos derivados de la experiencia que ha dejado la aplicación de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, así como sus decretos reglamentarios, resulta necesario derogar el procedimiento de liquidación por adjudicación consignado en los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006, y en todos los casos procederá el proceso de liquidación judicial o simplificada según corresponda.

F. Otras Herramientas

Finalmente, el Decreto 772 de 2020 implementó otras medidas para el trámite expedito de procesos de insolvencia entre los que se encuentran el uso de inteligencia artificial y de herramientas tecnológicas para el trámite de los procesos de insolvencia, y la implementación de formatos electrónicos como parte de la solicitud de admisión y la radicación electrónica de la solicitud y de la información.

4. CONSTITUCIONALIDAD

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia:

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

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

(...)



8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”

Ahora bien, debido a que el presente proyecto de ley pretende modificar normas de la Ley 1116 de 2006 y del Código General del Proceso, es de competencia del Congreso de la República, y frente a las cuáles no existe un límite a la libertad de configuración que le corresponde al legislador de conformidad con la Constitución Política, siendo por demás, temas que permiten que la presente reforma se tramite como una ley ordinaria.

5. IMPACTO FISCAL

Las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley, no tienen un impacto sobre el presupuesto de la Nación por cuanto consisten principalmente en la actualización de instituciones jurídicas ya existentes y en el fortalecimiento de las facultades de la Superintendencia de Sociedades y demás organismos de inspección, vigilancia y control ya creados.

6. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5a de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

Por lo anterior, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que el ponente o los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibidem: “Todos los congresista deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”



CONCLUSIONES

El análisis que antecede es suficiente para demostrar la utilidad de adoptar como legislación permanente los Decretos de Emergencia en materia de insolvencia. En efecto, su incorporación permanente dentro del ordenamiento jurídico nacional obedece a que se trata de asuntos de la mayor importancia en las condiciones actuales de la economía colombiana, que tal como lo han recomendado los organismos internacionales permiten generar confianza, aportando así a la recuperación empresarial y social post-pandemia

Finalmente, esta reforma, con la modernización de las instituciones societarias y mercantiles, contribuirá decididamente a la reactivación y recuperación empresarial y así contar con empresas competitivas, productivas y perdurables y más empresa, más empleo, en beneficio de todos los colombianos.

En este sentido, se busca eliminar barreras de acceso a las MIPYME para la administración de justicia, flexibilizar y dinamizar el régimen concursal para responder a las nuevas necesidades de la economía y dotar al régimen de insolvencia de mecanismos que permitan la pronta circulación de los activos en los procesos de liquidación y el financiamiento dentro de los procesos recuperatorios.

Cordialmente,

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

JUAN CARLOS GARCÉS
Senador de la República

IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Senador de la República



LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA
Senadora de la República

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República

JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República

JAIRO CASTELLANO SERRANO
Senador de la República

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

**CIRO ALEJANDRO RAMIREZ
CORTEZ**
Senador de la República

ANTONIO ZABARAIN GUEVARA
Senador de la República

JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Agosto del año 2013

se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 106 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.º Mauricio Gomez, Juan Carlos García, Inelda Daza,

Efran Cepeda, Karina Espinosa, Jairo Castellano, Carolina
Espitia, Ciro Ramirez, Alfredo Gnecco

SECRETARIO GENERAL