

Análisis crítico del proyecto de ley PL 106 de 2023 que reforma el régimen concursal en comparación con la ley vigente 1116 de 2006

Critical Analysis of Bill PL 106 of 2023
Reforming the Insolvency Regime Compared to the
Current Law 1116 of 2006

Jorge Andres Arboleda Montalvo*

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 27 de mayo de 2024

Fecha de aceptación: 12 de julio de 2024

Para citar este artículo:

Arboleda Montalvo, J. A. (2024). Análisis crítico del proyecto de ley PL 106 de 2023 que reforma el régimen concursal en comparación con la ley vigente 1116 de 2006. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 6(12), 177-195. <https://doi.org/10.22490/26655489.8218>

RESUMEN

El nuevo Proyecto de Ley es un texto radicado ante el Congreso de la República y actualmente en trámite. Busca incorporar de manera permanente en el marco jurídico los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020. El estudio compara reflexivamente este proyecto con la actual ley de insolvencia, con el objetivo de realizar un análisis crítico de ambos textos legislativos, evaluando sus fortalezas, debilidades y el impacto potencial en el entorno empresarial colombiano. Aunque ambos textos, en esencia, buscan proteger el crédito y facilitar la recuperación de empresas en Colombia, se concluye

* Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali, líder social y comunitario en defensa de los derechos humanos, delegado de la comunidad campesina de Candelaria en el Valle del Cauca, como representante del consejo municipal de desarrollo rural, y presidente de la Asociación de Jóvenes en Marcha (ASOJEM). Actualmente se desempeña como asesor jurídico independiente. Correo electrónico: globalteamrepresentante@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1567-5994>

que el legislador pretende modernizar el régimen de insolvencia y ofrecer una segunda oportunidad a las empresas. Esto se lograría mediante la reorganización empresarial, acercando la insolvencia a nuevos mecanismos más accesibles, flexibles y tecnológicos. La Ley 1116 de 2006 resguarda la viabilidad económica de las empresas y fomenta la generación de empleo a través de procesos de reorganización y liquidación judicial. Por otro lado, el Proyecto de Ley PL 106 de 2023 pretende establecer de forma permanente las medidas implementadas por los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, junto con los Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020, en materia de insolvencia empresarial, incorporando tecnología. Sin embargo, aún es muy pronto para realizar un análisis más profundo.

Palabras clave: acreencia, cesación de pagos, deudor, incapacidad de pago inminente, insolvencia, promotor, proyecto de ley, reorganización.

ABSTRACT

The new Bill is a text submitted to the Congress of the Republic and is currently under review. It seeks to permanently incorporate Legislative Decrees 560 and 772 of 2020 into the legal framework. The study reflexively compares this bill with the current insolvency law to conduct a critical analysis of both legislative texts, evaluating their strengths, weaknesses, and potential impact on the Colombian business environment. Although both texts essentially aim to protect credit and facilitate business recovery in Colombia, it is concluded that the legislator intends to modernize the insolvency regime and provide a second chance for companies. This would be achieved through business reorganization, bringing insolvency closer to new, more accessible, flexible, and technological mechanisms. Law 1116 of 2006 safeguards the economic viability of companies and promotes job creation through reorganization and judicial liquidation processes. On the other hand, Bill PL 106 of 2023 aims to permanently establish the measures implemented by Legislative Decrees 560 and 772 of 2020, along with Regulatory Decrees 842 and 1332 of 2020, in matters of business insolvency, incorporating technology. However, it is still too early to conduct a deeper analysis.

Keywords: creditor, debtor, default, draft law, imminent inability to pay, insolvency, promoter, reorganization.

1. INTRODUCCIÓN

El senado de la República de Colombia aprobó 39 proyectos de ley y diez reformas constitucionales de los 272 que se tramitaron por la corporación. De las iniciativas, 245 fueron presentadas por los congresistas y 26 por el Gobierno Nacional¹. El régimen actual, que aborda las bondades evidenciadas, se enfoca en solventar los problemas concursales, de reorganización y solvencia, adoptando diferentes alternativas que, de manera moderada, pueden responder a las solicitudes planteadas en los artículos de la ley tratada (Escobar, 2024).

Los Decretos Ley en el sistema normativo colombiano tienen fuerza material de ley según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. La forma en que se crean, derogan o modifican las leyes en Colombia dependerá de su tipo. Por ejemplo: 1) las leyes orgánicas, tienen un sentido ordenador y autolimitantes de las funciones ejercidas por el Congreso la República, estableciendo mandamientos del Congreso para regular en su función legislativa, señalándole los límites y condicionamientos; 2) las leyes estatutarias, por el contrario, tienen un trámite especial y deben aprobarse por la mayoría absoluta en las cámaras, regulan temas de singular importancia para nuestro ordenamiento jurídico y la Constitución, como los derechos y deberes fundamentales y los mecanismos para su protección; 3) las leyes marco; 4) las leyes de facultades; 5) las leyes de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente; y 6) las leyes aprobatorias.

El Proyecto de Ley PL 106 del 2023, es un texto radicado que, como bien expresa su artículo primero, busca incorporar de manera permanente los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, exceptuando algunas de sus normas y derogando dos artículos de la Ley 1116 de 2006.

¹ Informe de gestión del Senado de la República (Sánchez, 2022).

El trámite de un proyecto de ley empieza con una iniciativa legislativa, que puede ser presentada por un congresista, su bancada, el Gobierno Nacional, el 5% de los ciudadanos del censo electoral (equivalente al 35% de los concejales o diputados), las altas cortes, los organismos de control o los organismos electorales. La iniciativa se radica en la secretaría y posteriormente se publica en la Gaceta del Congreso para cada debate del proyecto. Luego, se asigna un ponente, quien es el encargado de recomendar su aprobación o archivo. Los proyectos de ley pueden iniciar su trámite en cualquier cámara, salvo aquellos relacionados con tributos o la aprobación de tratados internacionales (Senado de la República de Colombia, 2023).

El Decreto Legislativo 560 de 2020 dejó de estar vigente el 31 de diciembre de 2022, al igual que el Decreto Legislativo 772 de 2020. Estos decretos dictaron medidas especiales en materia de procesos transitorios de insolvencia para mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial del país. Frente a la Ley 1116 de 2006, los decretos fueron subsidiarios y modificaron aspectos relacionados con la protección de empresas en crisis, la reorganización empresarial, la liquidación judicial simplificada y el acceso expedito a mecanismos de reorganización y liquidación.

Por ejemplo, se implementó el uso de herramientas tecnológicas en los procesos de insolvencia, la protección de la empresa y el empleo, la adjudicación de bienes en procesos de liquidación, el fortalecimiento de la lista de auxiliares de justicia y la suspensión temporal de la causal de disolución por pérdidas. Por estos motivos, en materia de insolvencia empresarial, estas medidas han sido incorporadas en el Proyecto de Ley PL 106 del 2023 para tener efectos de legislación permanente.

El presente artículo tiene como finalidad realizar un recorrido crítico sobre el proyecto de ley PL 106 de 2023 en comparación con la Ley 1116 de 2006 del régimen concursal vigente. Este análisis se compone de tres aspectos fundamentales:

1. Se presenta una visión general de las características del régimen concursal, sus funciones y los rasgos más importantes a destacar en la propuesta de cambio.

2. Se contrastan opiniones críticas, incluyendo las del superintendente de sociedades desde el 2021, Billy Raúl Escobar Pérez² y otras fuentes como Juan José Rodríguez Espitia³, que sirven como soporte académico y jurídico.
3. Se describen las bondades y limitaciones del sistema concursal vigente en correlación con el Proyecto de Ley PL 106 de 2023, destacando los aspectos que buscan cambiar la dinámica de dicha estructura de cara a la insolvencia económica. Finalmente se construye una comparativa que reflexiona y concluye sobre el objeto de estudio, proporcionando críticas relevantes que ayudan a entender la temática en cuestión.

2. PREANÁLISIS DE LA LEY 1116 DE 2006 FRENTE AL PROYECTO DE LEY PL 106 DEL 2023

La pandemia de la COVID-19 en Colombia inició el 6 de marzo de 2020, cuando se confirmó el primer caso en el país. El 23 de marzo del mismo año, tras la declaratoria de pandemia por la Organización Mundial de la Salud, el Presidente de la República ordenó la cuarentena a nivel nacional. El Decreto 560 de 2020 estableció las medidas especiales de reorganización empresarial en este contexto. Colombia estuvo en cuarentena nacional desde el 25 de marzo hasta el 31 de agosto de 2020, y en aislamiento selectivo desde septiembre de 2020 hasta el 1 de julio de 2022. Este es el escenario en el que los decretos buscan consolidar el marco normativo en materia de insolvencia.

Durante la pandemia y el periodo posterior, la insolvencia fue un salvavidas para resguardar la empresa y el capital privado, mitigando los riesgos ocasionados (Rosselli, 2021). El siguiente apartado, tomado del Derecho de petición n.º 021, radicado por el Ministerio de Salud, puede arrojar luces sobre estas afirmaciones.

² Decreto 1537 del 26 de noviembre de 2021. Abogado por la Universidad Externado de Colombia, magíster en Administración de Negocios por la Universidad de los Andes y magíster en Seguridad Social por la Universidad de Alcalá de Henares, España.

³ Abogado por la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Comercial y candidato a doctor de esta casa de estudios. Es profesor de Derecho Civil, Comercial y Procesal en pregrado y posgrado en la Universidad Externado de Colombia.

El Gobierno Nacional expidió dos decretos al respecto, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por un término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de este decreto, del 17 de marzo al 16 de abril, y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia de este decreto, del 6 de mayo al 5 de junio, en consecuencia y como quiera que existe un intervalo de tiempo entre la pérdida de vigencia del primero y la expedición y entrada en vigencia del segundo, no hubo prórroga, por ello tampoco el segundo decreto establece que se trate de una prórroga del primero. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020, p. 3)

La Ley 1116 de 2006 se basa en tres pilares fundamentales: los procesos de reorganización empresarial, la liquidación judicial y los aspectos relacionados con la insolvencia transfronteriza. Estos factores buscan garantizar procesos de recuperación, salvamento o liquidación de patrimonios en situación de acreencia. Así, la norma fortalece el crecimiento económico de las organizaciones, teniendo en cuenta las condiciones competitivas de cada mercado y las opciones disponibles para los deudores en procesos de reorganización, innovación y transformación empresarial (Alarcón *et al.*, 2020). Como señala Wilches-Durán,

En nuestro ordenamiento jurídico los procesos de recuperación de negocios del deudor han sido, básicamente, los concordatos, regulados por el Decreto 350 de 1989 y la Ley 222 de 1995; los acuerdos de reestructuración, regulados por la Ley 550 de 1999; y los acuerdos de reorganización, regulados por la Ley 1116 de 2006. Los procesos liquidatorios que han existido en nuestro país son la quiebra en el Código de Comercio, la liquidación obligatoria, regulada por la Ley 222 de 1995, la liquidación voluntaria, regulada por el Código de Comercio, y la liquidación judicial, regulada por la Ley 1116 de 2006. (2008, p. 203)

Estamos ante el desarrollo de una nueva propuesta destinada reformar o cambiar algunos aspectos reglamentarios de la Ley 1116 de 2006. Esta propuesta busca mejorar las condiciones y medidas

para garantizar el mantenimiento de las empresas y fomentar una reactivación económica y financiera sólida en los diferentes estamentos productivos. Se presta especial atención a las medianas y pequeñas empresas, conocidas como Pyme, que representan aproximadamente el 95% de las empresas del país; es decir, son fundamentales para el desarrollo económico y empresarial⁴ (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023).

Desde esta perspectiva, la Superintendencia de Sociedades y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo han respaldado el diseño y la medición del proyecto de ley que pretende modificar el régimen concursal para ajustarse a las necesidades actuales. La propuesta debe ser presentada y aceptada por el Congreso de la República, donde se integrarán los enfoques de flexibilidad tecnológica y mejoras en las condiciones de garantía para las empresas en casos de insolvencia o reorganización, según lo estipulado en los Decretos 560 y 772 de 2020 (Congreso de la República, 2023).

Aunque la insolvencia es un proceso jurisdiccional, Escobar (2024) resalta que el derecho a una doble instancia proporciona una garantía mucho más sólida al permitir que las decisiones sean revisadas por una autoridad superior. Sin embargo, este aspecto no será considerado en el Proyecto de Ley 106 de 2023. El artículo 3 del Decreto 417 de 2020 buscó mitigar la crisis e impedir la expansión de sus efectos, estableciendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo, de manera similar al mismo artículo en el Decreto 637 de 2020. Esto sugiere que ambos decretos facilitaron la inscripción de las sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.) reglamentadas en la Ley 1258 de 2008, en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y su negociación en la bolsa de valores, al igual que las sociedades anónimas (Decreto 817, 2020).

El proceso de reorganización se enfoca en la normalización y preservación de las empresas. La importancia de la Ley 1116 de 2006 radica en la normalización de las relaciones comerciales y financieras, con el fin de lograr una reestructuración operativa y administrativa, así

⁴ La Superintendente de sociedades busca salvaguardar al pequeño acreedor dentro de la figura de la prelación de créditos, dentro del proceso de la insolvencia (Cervera y Cervera, 2024).

como en la salvaguarda de los activos o pasivos en relación con las acreencias (Espitia, 2019). En Colombia, la actividad económica, la iniciativa privada y la empresa son la base del desarrollo y cumplen una función social al estimular el crecimiento del tejido empresarial. En este contexto, el Estado direcciona la economía y se entiende que la iniciativa privada y las empresas contribuyen a los objetivos del Estado Social de Derecho (Const. 1991, art. 333).

El Proyecto de Ley PL 106 del 2023, tiene pleno apoyo de las bancadas, fue conceptuado de manera positiva por la Superintendencia de Sociedades el pasado 2 de octubre de 2023, de ello, se observa que la prórroga de la vigencia es una necesidad que brinda seguridad jurídica al ordenamiento y en general da confianza al tejido empresarial. Por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Viceministerio de Desarrollo Empresarial) se arguye que el proyecto busca contribuir a eliminar barreras para las Pymes, las cuales representan el cuerpo empresarial del país conjurando una pronta circulación de activos mediante los procesos de liquidación judicial y el financiamiento, obvio, bajo los postulados de intervención del Estado en la economía y la protección de la empresa como base del desarrollo cumpliendo así la función social de acuerdo con lo previsto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política (Cámara, s. f).

El proceso de reorganización empresarial inicia con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1116 de 2006, que establece la cesación de pagos o incapacidad de pago inminente. La ley también define el papel del promotor, mencionado en el artículo 67, inciso 1, como un *amigable componedor* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2006). Dentro del proceso concursal, el promotor actúa como un auxiliar de la justicia⁵, participando en la negociación, el análisis, el diagnóstico, la elaboración del plan de negocios y el acuerdo de reorganización, así como en la emisión o difusión de la información financiera,

⁵ El Promotor, como tercero delegado, tiene la autoridad para resolver controversias contractuales en el concurso, actuando como facilitador entre la empresa en crisis y sus acreedores para alcanzar un acuerdo de reorganización aprobado. Bajo la Ley 550 de 1999 y el artículo 67 de la Ley 1116 de 2006, el Promotor es un auxiliar de la justicia elegido de una lista, con funciones indelegables y la responsabilidad de identificar a los acreedores y el estado de las acreencias. Esta figura debe ser imparcial, de excelente reputación e idoneidad, como se estipula en el Código General del Proceso y en los decretos 962 de 2009, 1074 de 2015, y 2130 de 2015 (Espitia, 2019).

administrativa, contable o legal de la entidad en proceso de reorganización, y en la realización de otras funciones previstas por la ley (Decreto 2130, 2015). El decreto 772 de 2020 restringe la movilidad del promotor y el liquidador en su ejercicio como auxiliares de la justicia, exigiendo que residan en el lugar del despacho judicial que los requiere, lo cual difiere de lo estipulado en la Ley 1116 de 2006.

La recuperación y conservación de la empresa del Proyecto de Ley se enfoca en tratar a la empresa como unidad económica y fuente de empleo, utilizando mecanismos de salvamento y recuperación. Esto implica que el deudor tramitará el proceso sin que el juez del concurso audite el contenido o la exactitud de los documentos aportados, ni la información financiera o el cumplimiento de las políticas contables. La responsabilidad de verificar la contabilidad y la completitud de la documentación recaerá exclusivamente en el deudor y su contador o revisor fiscal, aunque se podrá requerir la certificación de la contabilidad regular y la verificación de la documentación. El proyecto también permitirá flexibilizar los plazos de pago mediante la suscripción voluntaria de pago de pasivos, la venta de acciones o bonos de riesgo correspondientes a acreencias capitalizadas por establecimientos de crédito, y la obtención de crédito para el desarrollo ordinario durante la negociación.

El decreto 772 de 2020 establece que “cuanto fuere compatible con su naturaleza, se aplicarán las normas pertinentes contenidas en la Ley 1116 de 2006 y el Decreto 560 del 15 de abril de 2020”. Ambas normas son subsidiarias del Proyecto de Ley PL 106 del 2023, que se refiere al proceso de reorganización abreviado, al proceso de liquidación y a los procesos de adjudicación para empresas cuyos activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5000 SMMLV).

3. MECANISMOS DE INSOLVENCIA POR EMERGENCIA

DEBIDO A LA COVID-19

El Decreto 560 de 2020 estableció nuevos mecanismos para enfrentar la emergencia. El Proyecto de Ley PL 106 del 2023 busca incorporar

estas medidas activadas en situación de la emergencia como permanente en los procesos de insolvencia. No se detallarán los artículos 3, 7, 15, 16, ni el parágrafo 1 y el numeral 3 del artículo 8 del decreto, que abordan temas específicos como la participación de los acreedores en el proceso de reorganización, la administración de la empresa durante dicho proceso, la resolución de conflictos y la impugnación del acuerdo de reorganización.

El Decreto Ley 772 de 2020 incluye varios puntos clave: acceso rápido a mecanismos de reorganización y liquidación mediante la simplificación de trámites; uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial, protección de la empresa y el empleo a través del levantamiento de medidas cautelares; y priorización de la adjudicación en bloque de la unidad productiva, la adjudicación de bienes a acreedores y la celebración de contratos de fiducia. Estos mecanismos buscan recuperar el valor en los procesos de liquidación.

El Proyecto de Ley PL 106 del 2023 incorporará las medidas mencionadas. Según la Superintendencia de Sociedades, los Decretos 560 y 772 de 2020 han demostrado ser herramientas eficaces para afrontar la insolvencia empresarial, con una utilidad evidente en la práctica. Por esta razón, el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 prórroga estos decretos, estableciendo de manera permanente las medidas adoptadas (Supersociedades, 2023). Los beneficios que observa el ente de vigilancia y control pueden explicarse con los siguientes argumentos: 1) las normas de insolvencia empresarial en Colombia están dispuestas en la Ley 1116 de 2006, que consta de 126 artículos, pero existen más de 30 decretos expedidos por el Gobierno Nacional; 2) los decretos representan modificaciones al artículo 61 de la Ley 1116 de 2006; y 3) los Decretos 560 y 772 ha contribuido a la celeridad en el proceso de insolvencia (Rodríguez Fernández, 2024).

Los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006 serán derogados con la entrada en vigor de la nueva ley. En esencia, el objetivo principal de esta medida es agilizar los procesos de insolvencia y proporcionar mayor flexibilidad. La nueva ley podría, de facto, suprimir los efectos de la falta de presentación del acuerdo de reorganización. Se busca así promover la recirculación de activos en la economía a

partir de los activos del deudor, evitando el estado de disolución y favoreciendo la recuperación de las acreencias, en línea con la función social de la empresa.

El acuerdo de adjudicación, con excepción de los avalúos solicitados por los acreedores, es de obligatorio cumplimiento para el deudor (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2006). Esta obligación fue suspendida por el artículo 15 del decreto 560 de 2020. La adjudicación de bienes a grupos de acreedores se facilita aún más con el Decreto 772 de 2020, que incluye la utilización del martillo electrónico.

4. COMPARACIÓN Y ANÁLISIS CRÍTICO

El Proyecto de Ley PL 106 de 2023 introduce varias modificaciones a la Ley 1116 de 2006 para adaptarse a las nuevas realidades económicas y mejorar la eficiencia del proceso de insolvencia. Además, busca establecer de manera permanente las disposiciones de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, con ciertas excepciones, que fueron promulgadas durante la emergencia económica derivada de la pandemia de COVID-19. Entre las principales propuestas se incluye una mayor flexibilidad, como la reducción de requisitos para la admisión rápida al proceso de reorganización, la creación de procedimientos simplificados y la facilitación de acuerdos más ágiles entre deudores y acreedores.

El Decreto 560 del 2020, cuya implementación se declara permanente en este proyecto de ley establece procesos con menores requisitos para acceder al proceso de reorganización, tales como:

- Creación de procedimientos de reorganización que tengan menor intervención del juez concursal, conforme al artículo 8 del decreto. Este artículo permite una negociación de emergencia para acuerdos de reorganización, facilitando un proceso más ágil y flexible. Los deudores deben notificar su intención al Juez del Concurso y, tras la admisión, tendrán un máximo de tres meses para negociar con los acreedores. Durante este periodo, los acreedores pueden presentar inconformidades sobre la calificación de créditos y derechos de voto. El acuerdo alcanzado se presentará al juez del concurso para

su confirmación y, si es aprobado, tendrá los mismos efectos que un acuerdo de reorganización bajo la Ley 1116 de 2006. Además, el artículo 9 del decreto establece procedimientos de recuperación empresarial a través de las cámaras de comercio y sus centros de conciliación. Con la participación de un mediador, estos procedimientos, regulados por la cámara de comercio, tienen una duración máxima de tres meses y suspenden temporalmente los procesos de ejecución y cobro.

- También flexibiliza las limitaciones al permitirle 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 necesidad de autorización del Juez del Concurso. Esta flexibilización también se extiende a la venta de los activos fijos del deudor, siempre y cuando no afecte la operación o giro ordinario del negocio, y tampoco requiere autorización del Juez del Concurso.

La simplificación y abreviación de procesos se extienden en el Decreto 772 de 2020, que adopta procesos de insolvencia específicos para pequeñas empresas, siguiendo las recomendaciones del Grupo V de la CNUDMI⁶. Los procesos ordinarios de insolvencia pueden resultar desalentadores para las Pyme debido a su extensión, rigidez, costo y al riesgo de perder el control de la empresa. Por lo tanto, el Decreto 772 de 2020, establece los siguientes procesos en su Título II:

- Artículo 11. Proceso de reorganización abreviado para pequeñas insolvencias. Este artículo establece una reorganización abreviada para deudores con activos menores o iguales a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5000 SMMLV). Se lleva a cabo una reunión de conciliación en la que el juez actúa como conciliador y el deudor presenta su plan a los acreedores. En una audiencia de resolución de objeciones, el juez concursal revisa y

⁶ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, sesiones del Grupo de Trabajo V: Régimen de la Insolvencia, Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Insolvencia Transfronteriza.

aprueba el plan o, si no se confirma, inicia la liquidación simplificada. Este proceso es significativamente más rápido que el ordinario, reduciendo la duración de aproximadamente 20 meses a menos de un año, lo que representa una diferencia sustancial.

- Artículo 12. Proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias. Este proceso está dirigido a deudores con activos de hasta cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5000 SMMLV). Es más ágil que el ordinario, omitiendo etapas como la elaboración de derechos de voto, salvo que se busque un acuerdo de reorganización. El juez de concurso toma la mayoría de las decisiones debido a la pasividad de los acreedores. Las objeciones sobre el valor del inventario requieren un avalúo o una oferta vinculante. Los bienes pueden venderse directamente o mediante martillo electrónico. Este proceso dura menos de un año, comparado con los 22 meses del proceso ordinario de la Ley de insolvencia.
- Digitalización para facilitar la gestión de los procedimientos. Con el fin de reducir costos y tiempo, se implementan herramientas tecnológicas y de inteligencia artificial, como se establece en el artículo 3 del decreto.
- Apoyo a Pymes. Es un enfoque especial en la protección y apoyo a pequeñas y medianas empresas.

Lo anterior se resume en la siguiente tabla comparativa (**tabla 1**), con el objetivo de realizar un análisis crítico entre ambos textos legislativos. Esta evaluación cualitativa permitirá estudiar la problemática y llegar a conclusiones.

Tabla 1. Análisis comparativo y reflexión sobre los datos

Ley 1116 de 2006	Comparativa	Proyecto de Ley PL 106 de 2023: propuestas de reforma	Crítica
<p>Procedimiento de reorganización y liquidación judicial reglamentados de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capítulo VI. Acuerdo de reorganización • Capítulo VIII. Proceso de liquidación judicial 	<p>Impacto en las Pyme</p>	<p>El Decreto 772 de 2020 hace mención de los siguientes procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11. Proceso de reorganización abreviado para pequeñas insolvencias • Artículo 12. Proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias 	<p>La Ley 1116 de 2006 tiene una estructura rígida y procedimientos extensos, lo que, según los ponentes legislativos, puede ser un obstáculo para las Pyme que necesitan soluciones rápidas y adaptadas a sus necesidades específicas.</p> <p>El Proyecto de Ley PL 106 de 2023, busca abordar esta problemática al adoptar los procesos contenidos en el Decreto 772 de 2020, lo que permite reducir los tiempos de los procesos de reorganización de 20 a 22 meses en un término de un año o menos. Además, elimina requisitos como la designación obligatoria de un promotor, salvo que el juez lo considere necesario, reduciendo así los costos del proceso asociados al no tener que pagar los honorarios de dicho promotor.</p>
<p>Procedimiento de reorganización y liquidación judicial reglamentados de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capítulo II. Requisitos de inicio del proceso de reorganización • Capítulo III. Inicio del proceso • Capítulo VI. Acuerdo de reorganización • Capítulo VIII. Proceso de liquidación judicial 	<p>Eficiencia y flexibilidad</p>	<p>El Decreto 560 de 2020, en su Título II, hace mención de los siguientes procesos en la negociación de emergencia de acuerdos de reorganización y procedimientos de recuperación empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8. Negociación de emergencia de acuerdos de reorganización • Artículo 9. Procedimientos de recuperación empresarial en las cámaras de comercio 	<p>El Decreto 560 de 2020 garantiza una mayor flexibilidad y reducción de requisitos para la admisión al proceso de reorganización empresarial, beneficiando a todas las empresas. La medida permite alcanzar acuerdos más rápidos entre deudores y acreedores, con una duración máxima de tres meses para la negociación. Asimismo, el artículo 9 establece un plazo máximo de tres meses desde la comunicación de inicio.</p> <p>Estos procesos buscan acelerar y simplificar la reestructuración empresarial en situaciones de emergencia.</p>

Tabla 1. Análisis comparativo y reflexión sobre los datos
(continuación)

Ley 1116 de 2006	Comparativa	Proyecto de Ley PL 106 de 2023: propuestas de reforma	Crítica
Ley 1116 de 2006	Adaptabilidad digital	El Decreto 772 de 2020 menciona el uso de herramientas tecnológicas en el siguiente artículo: <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3. Uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial 	La Ley 1116 de 2006 no menciona el uso de medios digitales, lo que destaca la importancia de su implementación para mejorar la eficiencia en los procesos de insolvencia. El Decreto 772 de 2020, en cambio, incluye el uso de herramientas tecnológicas, como la inteligencia artificial, para gestionar los trámites de insolvencia. Estas tecnologías permiten reducir la carga administrativa, agilizar la gestión de solicitudes a través de formatos electrónicos y optimizar el análisis y la toma de decisiones en cada etapa del proceso. Además, su adopción permanente asegura una mejora continua y adaptación a futuras necesidades, proporcionando una respuesta más rápida y efectiva en situaciones de crisis económica.
	Flexibilidad en limitaciones de negociación	Con el decreto 560 de 2020 se flexibilizan algunas limitaciones, permitiendo al deudor realizar pagos de pequeñas acreencias durante la negociación de los acuerdos de reorganización, hasta un 5% del total pasivo externo, sin la necesidad de un juez concursal.	En la ley actual sí es necesario implementar o crear mecanismos extraordinarios para proteger las empresas y el crédito. La pregunta es si estos mecanismos podrían haberse establecido sin la necesidad de avanzar hacia el Proyecto de Ley.

**Tabla 1. Análisis comparativo y reflexión sobre los datos
(continuación)**

Ley 1116 de 2006	Comparativa	Proyecto de Ley PL 106 de 2023: propuestas de reforma	Crítica
Ley 1116 de 2006	Menor intervención judicial (juez concursal)	Evitar la intervención de un juez concursal, permitiendo que el acuerdo se realice directamente entre el deudor y el acreedor ante cámaras de comercio.	La implementación del Decreto 560 de 2020 en el Proyecto de Ley parece pertinente, ya que estableció procedimientos con una menor intervención judicial para preservación de la empresa y el empleo.
	Nuevas normas jurídicas	Derogación por adjudicación empresarial	La eliminación o anulación de la norma jurídica propuesta, que incluye la derogación de los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006, se aplicarán a los casos de liquidación judicial.

Fuente: elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

El legislador propone reincorporar los decretos transitorios 560 y 772 de 2020 a la normativa vigente, con el fin de mejorar y apoyar a las empresas con problemas de acreencias. Estos decretos facilitan la reorganización empresarial, ofreciendo a las sociedades en crisis la oportunidad de reestructurar sus deudas y recuperar su estabilidad financiera. Esta medida es crucial para mantener la actividad económica y proteger los empleos, contribuyendo así a la estabilidad económica.

La Ley 1116 de 2006 ha sido fundamental para gestionar la insolvencia empresarial en Colombia, pero sus limitaciones en cuanto a flexibilidad y eficiencia han señalado la necesidad de reformas. El Proyecto de Ley 106 de 2023 presenta propuestas que podrían modernizar y mejorar significativamente el marco legal actual, especialmente en términos de rapidez, costo y adaptabilidad a las necesidades específicas de las empresas, con un enfoque especial en las Pymes. Existirá subsidiaridad entre la nueva ley derivada

del Proyecto de Ley PL 106 del 2023, reduciendo así ciertas limitaciones. Sin embargo, su implementación exitosa dependerá de la capacidad del sistema jurisdiccional, donde la Superintendencia de Sociedades desempeña un papel clave. Será labor de los jueces concursales ordinarios adaptarse a estos cambios y garantizar la transparencia y equidad.

Desde una perspectiva histórico-jurídica, al comparar el régimen anterior basado en la Ley 550 de 1999, que establecía un margen de cesación de pagos superior al 10%, con el régimen actual que propone un margen del 5%, se observa una tendencia hacia una mayor flexibilidad. La simplificación de los procedimientos para la aprobación de acuerdos de reorganización puede ser crucial en decisiones de insolvencia.

Esto contrasta con los procedimientos más rigurosos de la Ley 1116 de 2006. Entre las disposiciones del Decreto 560 de 2020, hay importantes fórmulas de simplificación: no es necesaria la auditoría por parte del juez del concurso sobre el contenido o la exactitud de los documentos aportados por el deudor ni sobre la información financiera proporcionada para iniciar el proceso de reorganización. Además, se permite el pago a acreedores laborales y proveedores no vinculados con el deudor, hasta por el 5 % de sus pasivos, sin autorización del juez concurso. La venta de activos fijos del deudor también se permite sin la autorización del juez, siempre que estos no sean necesarios para la operación o el giro ordinario del negocio. Estas flexibilizaciones en el pago de pequeños acreedores están contempladas en el artículo 3 del decreto en mención (Decreto 560, 2020).

La Ley 1116 de 2006 surgió para dotar de un régimen con vocación de permanencia, a diferencia de la Ley 550 de 1999, que se expidió en un momento de crisis económica y con un carácter eminentemente transitorio. La pandemia de la COVID-19 reveló la necesidad de nuevos enfoques en la justicia a nivel general, los cuales deben ser dotados de permanencia para evitar ambigüedades legislativas.

El Proyecto de Ley PL 106 del 2023 no pretende reducir la cantidad de autoridades competentes, como se hizo con la Ley 1116 de 2006, pero introduce cambios importantes en la figura del promotor. Aunque el proyecto de Ley se enfoca principalmente en

las empresas con activos inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5000 SMMLV), no aborda otras necesidades críticas, como la falta de claridad sobre las funciones de los promotores en relación con los acuerdos de reorganización. Además, el Proyecto de Ley no aborda el fracaso de la negociación del acuerdo de reorganización, lo que podría llevar nuevamente a la disolución por causa de liquidación, separándose de la finalidad principal que se pretende sobre las Pyme.

Los diferentes estamentos encargados del Proyecto justifican que el régimen vigente a cargo de la ley no está adaptado para responder a las dimensiones y exigencias del mercado actual. Aunque es pronto para hacer una crítica ya que el proyecto sigue en su proceso legislativo, lo cierto es que Colombia viene simplificando su normatividad de insolvencia, haciendo cada vez más flexible sus alcances. El Proyecto de Ley PL 106 de 2023 busca reformar al régimen de insolvencia, pero no debe agudizar los problemas derivados de las reformas anteriores ni la abundancia de disposiciones reglamentarias. Contrario a ello, debe garantizar la efectividad procesal (Escobar, 2024).

REFERENCIAS

- Alarcón, A., Mejía, E. y Cardona, D. (2020). Análisis e Impacto de la Ley de Reorganización Empresarial en la ciudad de Cartagena. *Dictamen Libre*, 26(1), 99-113. <https://tinyurl.com/yk76a5c2>
- Cámara de Representantes. (s. f.). Gaceta del Congreso de la República de Colombia. Oficio No. 095-2023 SR. <https://tinyurl.com/594aht7w>
- Cervera, C. y Cervera, C. (2024, 14 de febrero). Supersociedades busca reformar ley de insolvencia empresarial. *Actualícese*. <https://tinyurl.com/9vmc4krp>
- Congreso de la República de Colombia. (2006, 27 de diciembre). Ley 1116 de 2006. por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. Diario oficial n.º 46494. <https://tinyurl.com/5n9bm6jz>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. Artículos 333 y 334. Julio 7 de 1991 (Colombia). 2.ª ed. Editorial Legis.
- Correa, L. (2015). *Fortalezas y debilidades de la Ley 1116 de 2006 en sus primeros años de aplicación*. Escuela de Economía y Finanzas. Universidad de EAFIT.
- Escobar, B. (2024). Comentarios al Proyecto de Ley de Reforma al Régimen de Insolvencia. *Observatorio de Derecho de Insolvencia*. Universidad Externado de Colombia. <https://tinyurl.com/y6eacvuj>

- Espitia, J. J. R. (2019). *Nuevo régimen de insolvencia* (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023, 21 de abril). Las microempresas fortalecen el tejido empresarial colombiano. <https://tinyurl.com/4hhapytw>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Derecho de petición n.º 021. Concepto Jurídico 202011601933551 de 2020. <https://tinyurl.com/2ur4tmdb>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2130 de 2015. Por el cual se modifican y adicionan normas en materia de la lista de auxiliares de la justicia de la Superintendencia de Sociedades al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo número 1074 de 2015 y se dictan otras disposiciones. Noviembre 4 de 2015. Diario oficial n.º 49686. <https://tinyurl.com/2mcfurye>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 560 de 2020. Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica. Abril 15 de 2020. Diario oficial n.º 51286. <https://tinyurl.com/3w34ecn2>
- Rodríguez Fernández, M. (2024, 2 de abril). Comentarios al proyecto de ley de reforma al régimen de insolvencia. *Ágora Mercatorum*. Universidad Externado de Colombia. <https://tinyurl.com/y6eacvyj>
- Rosselli, D. (2021). COVID-19 en Colombia: los primeros 90 días. *Acta neurológica colombiana*, 36(2 Supl 1), 1–6. <https://doi.org/10.22379/24224022287>
- Sánchez, N. (2022, 23 de diciembre). Senado aprueba 39 proyectos de ley y 10 reformas constitucionales en primer semestre de legislatura 2022-2023. *Noticias Senado de la República*. <https://tinyurl.com/52m9xnh4>
- Senado de la República de Colombia. (2023, 22 de agosto). Proyecto de Ley 106 de 2023. 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. <https://tinyurl.com/jmatb255>
- Senado de la República de Colombia. (2023, 22 de agosto). Proyecto de Ley 106. 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. <https://tinyurl.com/bdhhb4nhd>
- Supersociedades. (2023, 10 de octubre). *Superintendencia de Sociedades continuará conociendo y tramitando los procesos de reorganización y liquidación judicial bajo la Ley 1116 de 2006*. <https://tinyurl.com/4uhfhfvn>
- Wilches-Durán, R. E. (2008). Vacíos e inconsistencias estructurales del nuevo régimen de insolvencia empresarial colombiano: Identificación y propuestas de solución. *Vni-versitas*, 117, 197-218. <https://tinyurl.com/2mvabtc3>

