

## PROPOSICIÓN ADITIVA

**Adiciónese el siguiente artículo al Proyecto de Ley N° 158 - 2021 Cámara, 096 - 2021 Senado “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”.**

**ARTÍCULO NUEVO.** Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2022, con excepción del párrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo del Decreto 560 de 2020, y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.



**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Honorable Senador de la República



**EDGAR ENRIQUE PALACTO MIZRAHI**  
Senador de la República  
Movimiento Solidaridad

## JUSTIFICACIÓN

### 1. Necesidad de la extensión de la vigencia de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, por tres años

El régimen de insolvencia cumple un rol fundamental en la economía pues reactiva el crecimiento de la productividad y fomenta el crédito. Para la crisis empresarial es fundamental 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.

El proyecto de ley excluye las medidas de carácter tributario que fueron creadas transitoriamente con los Decretos Ley 560 y 772 de 2020. Con lo anterior se logrará un mayor recaudo de impuestos desde dos puntos de vista: por una parte, las medidas de alivios tributarios dejarán de estar vigentes, con lo cual el Estado recupera toda su potestad impositiva y, por otra parte, los mecanismos de salvamento previstos en estas normas permitirán la supervivencia y recuperación de las empresas afectadas por la crisis y, con ello, mantener la fuente de generación de ingresos por impuestos para el Estado.

La Ley 1116 de 2006 fue concebida como un régimen de insolvencia con vocación de permanencia, en tiempos normales. Sin embargo, la pandemia mundial generada por el COVID-19 ha afectado severamente a las empresas y a los empresarios y por lo tanto se hizo necesario dotar al sistema concursal de herramientas efectivas y eficaces para atender la crisis y en consecuencia se expedieron los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, que fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad, mediante sentencias C-237 y C-378 de 2020.

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, también para resolver la crisis empresarial en la insolvencia, gestionar eficientemente la administración de la justicia en materia concursal, adoptar medidas para la descongestión judicial y promover la adecuada utilización de los mecanismos concursales judiciales y extrajudiciales.

En efecto, el objeto de los decretos mencionados es complementar y actualizar el régimen de insolvencia empresarial, que recoge los lineamientos internacionales más importantes presentados por el Grupo V de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y la OCDE, de forma que se convierta en un régimen concursal moderno y transaccional, para preservar la empresa, el empleo y el crédito.

La prórroga de la vigencia de los Decretos Ley 560 y 772 de 2020, por tres años, es necesaria pues 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 pandemia, así como un proceso especializado de insolvencia para las micro y pequeñas empresas y otros mecanismos que ofrece soluciones especiales para afrontar eficazmente las consecuencias de la pandemia en el corto y largo plazo.

## **2. Herramientas previstas en los Decretos 560 y 772 de 2020**

### **2.1. Procesos Extrajudiciales de Reorganización para dar una solución pronta y efectiva de la crisis de la empresa<sup>1</sup>: Negociación de Emergencia de un Acuerdo de Reorganización (NEAR) y Procedimiento de Recuperación Empresarial ante las Cámaras de Comercio (PRES)**

Son mecanismos de negociación privada, que tienen como finalidad que los deudores con todos o parte de sus acreedores lleguen a un acuerdo de reorganización, de un término máximo de tres meses, con una mínima o ninguna intervención judicial. El NEAR tiene un término de duración inferior a 6 meses desde la presentación de la solicitud hasta la confirmación del acuerdo y se adelanta ante la Superintendencia de Sociedades.

Por su parte el PRES, es un complemento al régimen de reorganización empresarial, en el

---

<sup>1</sup> La OCDE ha sostenido que una forma 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 concursal.

cual las 57 Cámaras de Comercio, directamente o a través de sus centros de medios alternativos de solución de conflictos, extendiendo su cobertura en todo el país y su término de duración es inferior a 5 meses.

## **2.2. Procesos de insolvencia especiales para micro y pequeñas empresas<sup>2</sup>: Reorganización abreviada y liquidación simplificada**

Estos procesos están dirigidos exclusivamente a los deudores cuyos activos sean inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos, los términos se reducen a la mitad en comparación a los procesos ordinarios, lo cual permite reducir su duración total en promedio de 20 meses a 6 meses, con los mismos beneficios de los procesos de insolvencia usuales.

## **2.3. Medidas de descongestión judicial**

1. El Juez del Concurso no realiza auditoría sobre el contenido de los documentos aportados con la solicitud de admisión a un proceso de insolvencia, lo cual redujo las admisiones a los procesos de insolvencia de 8 meses a 1,5 meses.
2. Pago de pequeñas acreencias del concurso sin autorización del Juez.
3. Levantamiento de medidas cautelares por ministerio de la ley.

## **2.4. Mecanismos para facilitar la financiación, la aprobación de los acuerdos de reorganización y la protección de la empresa**

1. Capitalización de acreencias (bonos de riesgo).
2. Descarga de pasivos.
3. Pactos de deuda sostenible.
4. Incentivos para la Financiación del Deudor en la negociación de un acuerdo<sup>3</sup> (prelaciones y garantías)
5. Mecanismo de Salvamento para evitar la Liquidación Judicial
6. Sustitución del proceso de liquidación por adjudicación por el procesode liquidación judicial o simplificada

## **2.5. Aspectos tributarios en los procesos de insolvencia:**

Promueven entre otros, la posibilidad de que, dentro de los procesos de insolvenciase hagan quitas sobre capital, multas, sanciones o intereses, por parte de los acreedores a los deudores, y que estos tengan una menor base por concepto de ganancia ocasional, lo que implica una tarifa del 10% en lugar de la tarifa ordinaria del 30% mejorando la liquidez de los

---

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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

empresarios y la compensación ganancias con pérdidas ordinarias.

### **3. Los mecanismos creados a través de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 han tenido un enorme impacto en los procesos de insolvencia tramitados ante la Superintendencia de Sociedades**

Es pertinente destacar que desde el 1 de abril de 2020 la Superintendencia de Sociedades ha dado seguimiento al comportamiento de las solicitudes de admisión a un proceso de insolvencia. Este ejercicio ha permitido estimar el impacto de las herramientas introducidas a través de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020. A continuación, se presenta el balance de las solicitudes de admisión con corte al 5 de agosto de 2021.<sup>4</sup>

Del total de 1.761 solicitudes, 56% (999) corresponde a los procesos creados con el Decreto Legislativo 772 de 2020 para pequeñas insolvencias, el 26% (442) corresponde a los procesos de reorganización y liquidación ordinarios previstos en la Ley 1116 de 2006 y el 18% (320) restante a procesos NEAR, trámite creado por el Decreto Legislativo 560 de 2020. En conclusión, el 74% de los deudores en crisis, hacen uso de los mecanismos creados con los Decretos Legislativos.<sup>5</sup>

Con relación a las admisiones a los procesos de insolvencia, del total de las solicitudes presentadas, la Entidad admitió el 57% (998) divididas de la siguiente manera:

- El 49,2% (492) del total de las admisiones, corresponde a los procesos de pequeñas insolvencias, representados en un 73,3% (361) por procesos de reorganización abreviada y en un 26,6% (131) a procesos de liquidación judicial simplificada.<sup>6</sup>
- El 21,8% (218) corresponden a las admisiones de procesos NEAR, de los cuales el 35,3% (77) son tramitados por la Superintendencia en Bogotá, y el 64,6% restante (141) son tramitados por las Intendencias Regionales.<sup>7</sup>
- Finalmente, el 29% (289) del total de las admisiones, corresponde a los procesos de insolvencia ordinarios, de las cuales 89% (259) representan los procesos de reorganización y el 11% restante (30) a liquidación judicial, lo cual incluye bajos números de liquidación de empresas medianas y grandes en comparación con el comportamiento histórico.<sup>8</sup>

El impacto económico de los nuevos mecanismos puede evidenciarse en los procesos de insolvencia a cargo de la Superintendencia de Sociedades. En la siguiente gráfica es posible observar el inventario de procesos de insolvencia a cargo de la Entidad a nivel nacional para el 31 de diciembre de 2020<sup>9</sup> y el 30 de junio de 2021.

---

<sup>4</sup> Superintendencia de Sociedades. Informe de admisiones a procesos de insolvencia. 5 de agosto de 2021.

<sup>5</sup> Superintendencia de Sociedades. Informe de admisiones a procesos de insolvencia. 5 de agosto de 2021.

<sup>6</sup> Superintendencia de Sociedades. Informe de admisiones a procesos de insolvencia. 5 de agosto de 2021

<sup>7</sup> Superintendencia de Sociedades. Informe de admisiones a procesos de insolvencia. 5 de agosto de 2021

<sup>8</sup> Superintendencia de Sociedades. Informe de admisiones a procesos de insolvencia. 5 de agosto de 2021

<sup>9</sup> Superintendencia de Sociedades. Atlas de insolvencia con corte a 31 de diciembre de 2020. Disponible en: [https://www.supersociedades.gov.co/delegatura\\_insolvencia/Documents/2021/ATLAS-INSOLVENCIA-CORTE-DIC-2020.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/Documents/2021/ATLAS-INSOLVENCIA-CORTE-DIC-2020.pdf)

Estado	Tipo	Total 2020	Junio 2021	Variación %
Trámite	Reorganización	1073	925	-14%
	Validación	20	19	-5%
	Validación PRES	0	2	No aplica
	R. Abreviada	230	231	0%
Reorganización	NEAR	94	80	-15%
	Ejecución	1387	1685	21%
Liquidación	Judicial	379	348	-8%
	Simplificada	136	271	99%
	Adjudicación	148	118	-19%
<b>Total</b>		<b>3465</b>	<b>3679</b>	<b>6%</b>

Para el 30 de junio de 2021, del total de 3.679 procesos de insolvencia, el 13,6%(502) corresponde a procesos de pequeñas insolvencias y el 2,2% (82) corresponde a los procesos incorporados por el Decreto Legislativo 560 de 2020. Estos procesos en total representan 15.641 empleos, 3,1 billones en activos y 4,9 billones en pasivos<sup>10</sup>.

Con respecto al tiempo de duración de los procesos de insolvencia, el proceso de reorganización abreviado tiene una duración aproximada de 5,5 meses y el proceso de liquidación simplificado de 6 meses. Se trata de una reducción sustancial, ya que el proceso ordinario de reorganización tiene una duración de 20 meses y el proceso ordinario de liquidación una duración promedio de 22 meses.

De conformidad con lo expuesto, los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 responden adecuadamente a las necesidades de las empresas en crisis y por lo tanto su vigencia inicial debe ser extendida por un término adicional de 3 años.

#### **4. Las consecuencias de la pandemia a mediano plazo dependen de las medidas adoptadas durante y después del COVID-19**

De conformidad con el informe titulado “Consecuencias de la pandemia de COVID- 19: Perspectivas de daños económicos a medio plazo” de 30 de julio de 2021 del Fondo Monetario Internacional (en adelante “FMI”), las crisis económicas profundas tienen consecuencias que se extienden al mediano plazo y en consecuencia se espera que el nivel de producción mundial estimado para el 2024 sea un 3% inferior al previsto antes de la pandemia.<sup>11</sup>

Así mismo, es pertinente destacar que, en el citado informe, el FMI sostuvo que la magnitud de las consecuencias del COVID-19 a mediano plazo dependerá de las medidas adoptadas por los gobiernos para mitigar los efectos negativos de la crisis económica. Adicionalmente, para el caso de los mercados emergentes y las economías en desarrollo, el FMI recomendó la adopción de medidas dirigidas a evitar un descenso en el PIB y el aumento de la desigualdad.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Superintendencia de Sociedades. Atlas de insolvencia con corte a 30 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Publicaciones/Revistas/2021/Atlas-Insolvencia-Junio-2021.pdf>

<sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional. Consecuencias de la pandemia de COVID-19: Perspectivas de daños económicos a medio plazo”. 30 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/07/30/After-Effects-of-the-COVID-19-Pandemic-Prospects-for-Medium-Term-Economic-Damage-462898>

<sup>12</sup> Fondo Monetario Internacional. Consecuencias de la pandemia de COVID-19: Perspectivas de daños económicos a medio plazo”. 30 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/07/30/After-Effects-of-the-COVID-19-Pandemic-Prospects-for-Medium-Term-Economic-Damage-462898>

De conformidad con lo anterior, es evidente que el mercado se recuperará en un tiempo considerable, así la pandemia haya acabado, sumado a que muchos de los beneficios otorgados por el Estado, las entidades financieras, entre otros, se irán limitando o eliminando y en ese sentido, el efecto real de la crisis para los empresarios se proyectará en los siguientes años.

En consecuencia, se hace necesario mantener los mecanismos y beneficios establecidos en los Decretos 560 y 772 de 2021, como soluciones efectivas a los empresarios en el país que como se ha proyectado, seguirán asumiendo con mayor impacto los efectos a corto y largo plazo de la pandemia.

## **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.