



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer-Stiftung



Ley de Insolvencia Empresarial



Contexto



En los últimos años, la legislación colombiana ha asumido diferentes mecanismos que buscan dar solución a las dificultades financieras de las empresas que lo necesitan. Es el caso de la expedición del Código de Comercio en 1970, o de la nueva Ley de Insolvencia Empresarial aprobada a finales del año pasado, que dan cuenta del esfuerzo público por reducir los perjuicios derivados de crisis políticas, económicas o administrativas, las cuales afectan directamente a las empresas y ponen en riesgo a acreedores y deudores.

El último de estos mecanismos jurídicos, la Ley 1116 de 2006 o Ley de Insolvencia Empresarial, tiene como objetivo proteger el **crédito** y promover la recuperación de las empresas, partiendo del historial práctico recogido en la Ley 222 de 1995, la Ley 550 de 1999 y la Ley Modelo elaborada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI).

La Ley 222 de 1995 derogó las disposiciones del Código de Comercio que regulaban la quiebra, figura que se aplicaba cuando la situación del deudor era especialmente grave y se justificaba la desaparición de la empresa. Así mismo, eliminó el concordato preventivo, herramienta que buscaba un acuerdo para adecuar la empresa y hacerla productiva y viable. No obstante, tal regulación no resultó apropiada y suficiente para la realidad del país a finales de la década de los noventa. Las elevadas tasas de interés, la reducción en la demanda, la mora en el pago de obligaciones y otros factores, impidieron que las empresas accedieran a nuevos créditos. Los bancos tuvieron que acudir a la vía judicial para el pago de los créditos, y se vieron forzados a aceptar bienes en lugar de dinero para satisfacer las deudas.

Para hacer frente a esta situación se adoptó la Ley 550 de 1999 sobre acuerdos de reestructuración, que ayudó a flexibilizar los mecanismos de supervivencia de la empresa, al "dotar a deudores y acreedores de incentivos y mecanismos adecuados para

la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas, que permitían a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y atender sus compromisos financieros"¹. Esta Ley, sin embargo, no tenía una vocación permanente; motivo por el cual en el año 2006, después de haber sido prorrogada por dos años, se pensó en la necesidad de generar una nueva ley, aprobada por el Congreso y sancionada por el Presidente de la República bajo el número 1116, y de la cual se ocupa este boletín.

La mencionada Ley, además de su permanencia en el tiempo, consagra cambios importantes respecto a la regulación anterior, supliendo las fallas de aplicación de las Leyes 222 y 550. De esta manera, regula los casos en los que debe reorganizarse la operación de la empresa para asegurar su subsistencia (llamados concordatos en la Ley 222, acuerdos de reestructuración en la 550 y acuerdos de reorganización en la 1116), y aquellas situaciones en las que la inviabilidad de la misma justifican su disolución (corresponden a los trámites de liquidación obligatoria en la Ley 222 y a los de liquidación judicial en la 1116). Además, gracias a la aplicación de la Ley Modelo de las Naciones Unidas (CNUDMI), la nueva Ley de Insolvencia Empresarial incluye normas sobre **insolvencia internacional** o "transfronteriza".

Otro de los cambios importantes de la Ley 1116, se refiere al alcance de la intervención judicial. La Ley 550 reconocía que los procesos de reestructuración eran más "económicos que jurídicos", es decir, que debían ser manejados con criterios empresariales de eficiencia más que con conceptos puramente legales; consagró además un proceso en que la intervención judicial se limitaba a aspectos tangenciales, desarrollándose la mayor parte del proceso como un acuerdo entre los acreedores y el deudor. Por el contrario, la Ley 1116 reivindica el papel del juez como guía del proceso, al subrayar la importancia de las instancias jurídicas y reconocer que el



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) Generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



Hoja de vida de la Ley

- **Nombre de la Ley:** "Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones".
- **Número de la Ley:** 1116 2006.
- **Gaceta del Congreso:** 653 de 2006.
- **Fecha de sanción presidencial:** 27 de diciembre de 2006.

Fecha de publicación: Junio de 2007

sistema anterior se prestaba para abusos por parte de los acreedores.

Como puede verse, son varios los cambios introducidos pero también varias las preguntas por responder. A los pocos meses de entrada en vigencia de la Ley, ya surgen cuestionamientos sobre su aplicación práctica, en especial con algunas leyes que regulan a las entidades públicas y que remitían a la Ley 222, específicamente en aspectos procedimentales. Tampoco es claro qué sucederá si se incumplen los concordatos de personas naturales, dado que éstos no están contemplados en la Ley 1116 para una eventual liquidación judicial. Evidentemente, sólo con la aplicación constante y efectiva de la Ley, se verá su eficacia y utilidad para responder a las principales necesidades financieras de las empresas.

1 Exposición de motivos proyecto de ley 1116 de 2006.

Los grandes temas de la Ley

Objetivo de la Ley

El principal objetivo de la Ley de Insolvencia Empresarial es proteger el crédito y promover la recuperación de las empresas. Para tal fin, la Ley consagra dos grandes mecanismos:

- 1. La reorganización:** Proceso en el que cooperan los acreedores de la empresa para la reestructuración de la misma. Las reformas que se inicien no sólo buscarán modificar el régimen de pago de pasivos, sino a su vez cambiar la forma misma de operación.
- 2. Liquidación judicial:** Proceso que busca la distribución de los activos entre los acreedores, para satisfacer las obligaciones adquiridas por la empresa. Tiene normas especiales que obligan a pagar en un orden establecido en la Ley, empezando por los trabajadores y terminando en los acreedores internos o dueños de la empresa.

Ámbito de aplicación

La Ley 1116 tiene un ámbito de aplicación más restringido que la anterior (Ley 550, de reestructuración), ya que está dirigida únicamente a comerciantes, excluyendo a los particulares, las entidades de derecho público, las entidades territoriales y las universidades públicas.



Requisitos formales

La Ley exige a las empresas el cumplimiento de requisitos formales, como no tener deudas por concepto de impuestos y contribuciones a la seguridad social, además de cumplir adecuadamente con las obligaciones que menciona el Código de Comercio, por ejemplo en cuanto a sistemas de contabilidad estándar.

Acuerdo de adjudicación

La actual Ley de Insolvencia incluye un acuerdo de adjudicación, no contemplado en las leyes anteriores. Este es un nuevo mecanismo que se presenta en la etapa de liquidación, y que permite distribuir los bienes del deudor entre sus

acreedores, quienes deciden cómo se efectuará el reparto. En todo caso, para la protección de todos, la Ley condiciona la validez del acuerdo de adjudicación a la aprobación previa por parte del juez.

Insolvencia transfronteriza

- Entre las nuevas disposiciones se incluye la relativa a la insolvencia transfronteriza, que busca proteger a los acreedores que se encuentran en un país diferente al de su deudor. A través de este mecanismo, se les reconoce a los acreedores extranjeros los mismos derechos que a los nacionales; permitiéndoles vincularse al proceso sin realizar todos los procedimientos administrativos del Derecho Internacional, exigidos en las leyes anteriores.
- La regulación contempla las formas de cooperación y participación en un proceso de insolvencia extranjero, y la posibilidad de que se desarrolle más de un proceso a la vez. Así se permite que una persona en el exterior solicite el inicio de un proceso en Colombia, y viceversa, e incluso que las autoridades de uno y otro país cooperen en el desarrollo del proceso. Además se le da a los funcionarios que tramitan la liquidación o reorganización (liquidadores o promotores, respectivamente) la posibilidad de intervenir en los procesos que se lleven a cabo en otro país.

	LEY 550: Reestructuración	LEY 1116: Reorganización
OBJETIVOS DE LA LEY	Busca que la empresa pueda recuperar su capacidad productiva por medio del acceso a nuevos recursos, la reorganización interna y el pago de sus obligaciones.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proteger el crédito. 2. Promover la recuperación de la empresa como centro de explotación económica y fuente de empleo. Esto se evidencia en los requisitos para acceder al procedimiento, pues se busca intervenir en la empresa antes de que los incumplimientos se generalicen y la situación se agrave.
SUJETOS PASIVOS: a quiénes aplican las normas sobre reorganización (deudores)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empresas dedicadas a las actividades comerciales enumeradas en el Código de Comercio 2. Universidades estatales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personas naturales comerciantes. 2. Personas jurídicas no excluidas, siempre que realicen negocios de forma permanente en el territorio nacional. 3. Sucursales de sociedades extranjeras. 4. Patrimonios autónomos.
SUJETOS PASIVOS EXCLUIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entidades del Sistema de Seguridad social en Salud.

	LEY 550: Reestructuración	LEY 1116: Reorganización
SUJETOS PASIVOS EXCLUIDOS	<ol style="list-style-type: none"> Entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Bolsas de Valores. Intermediarios de valores. Empresas desarrolladas mediante patrimonios sin personería jurídica. 	<ol style="list-style-type: none"> Bolsas de Valores y Agropecuarias. Entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, que desarrollen actividades financieras de ahorro y crédito. Sociedades en las que participen el Estado o las entidades territoriales. Entidades de derecho público, entidades territoriales y descentralizadas, que se encuentran excluidas específicamente por el artículo 125 de la Ley 1116. Empresas de servicios públicos domiciliarios. Personas naturales no comerciantes.
SUJETOS ACTIVOS: quiénes pueden solicitar que se inicie el procedimiento	<p>Los sujetos facultados para iniciar el proceso son:</p> <ol style="list-style-type: none"> Representante legal del empresario. Uno o varios acreedores de la empresa. Superintendencias de Valores, de Subsidio familiar, de Vigilancia y Seguridad Privada, entre otras. 	<p>Esta ley contiene diferentes supuestos para el inicio del proceso y, dependiendo de cuál se aplique, existirá o no legitimación para el comienzo del mismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> Si hay cesación de pagos, pueden iniciar el proceso el deudor, sus acreedores o la superintendencia que supervise a la empresa. Por incapacidad de pago inminente pueden iniciar el procedimiento el deudor y un grupo de acreedores no vinculados a él. Cuando en otro país se haya iniciado un proceso de insolvencia, el representante extranjero del proceso puede solicitar que se inicie un proceso similar en Colombia.
CASOS EN LOS QUE SE PUEDE ACUDIR AL PROCEDIMIENTO	<p>Cuando el sujeto, empresa o patrimonio autónomo deje de pagar dos o más obligaciones por más de 90 días, podrá ingresar al proceso de reestructuración. También podrá hacerlo si hay dos demandas para el cobro, siempre que la deuda equivalga a más del 5% de su pasivo corriente.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Cesación de pagos: el supuesto es semejante al de la Ley 550, pero en este caso se exige que las demandas o las obligaciones vencidas estén relacionadas con al menos dos acreedores. La Ley 550, por el contrario, permite que las deudas hayan sido contraídas con la misma persona. Además, la Ley 1116 exige que el monto de la deuda sea 10% del pasivo total, que naturalmente es mayor al corriente. Incapacidad de pago inminente.
ELECCIÓN DEL FUNCIONARIO QUE LLEVA EL PROCESO (PROMOTOR)	<p>El promotor es elegido por la Superintendencia o la Cámara de Comercio, de las listas de auxiliares de la justicia.</p>	<p>Se ha querido controlar y profesionalizar a este funcionario, que en la vigencia de la ley anterior tuvo una independencia excesiva. Por esto es nombrado en audiencia pública y por sorteo, evitando así abusos por parte del juez.</p>
REGULACIÓN RESPECTO DE CONTRATOS VIGENTES DEL DEUDOR	<p>No se pueden terminar los contratos que tenga el deudor al momento de entrar al proceso, siendo ineficaces las cláusulas que establezcan su terminación por el inicio del proceso de reestructuración.</p>	<p>Con el inicio del proceso se impide a terceros terminar los contratos con el deudor. Los contratos de tracto sucesivo, que consisten en varias prestaciones periódicas, pueden ser renegociados y, si la otra parte se niega a hacerlo, el empresario puede pedirlo al juez.</p>
ENTIDAD QUE TRAMITA EL PROCESO	<p>La superintendencia que ejerza control o vigilancia sobre la sociedad es competente para tramitar el proceso.</p> <p>La competencia corresponde a la Superintendencia de Sociedades si es una sucursal de empresa extranjera.</p> <p>En los demás casos, el acuerdo se lleva ante la Cámara de Comercio en la que tenga su domicilio el empresario.</p>	<p>En este nuevo sistema se ha buscado darle participación al juez, dado que en la Ley 550 no había control judicial sobre los acuerdos o trámites. Es por ello que la competencia se le ha asignado a la Superintendencia de Sociedades o juez civil del circuito, dependiendo de la naturaleza del comerciante.</p> <p>Incluso se permite celebrar acuerdos fuera del proceso, que deberán ser avalados por la autoridad judicial competente.</p>

	LEY 222	LEY 1116
SUJETOS PASIVOS: a quiénes aplican las normas sobre reorganizaciones (deudores)	Aplican a personas naturales y jurídicas (sociedades).	Son los mismos sujetos que en el acuerdo de reorganización.
SUJETOS ACTIVOS: quiénes pueden solicitar que se inicie el procedimiento	El proceso puede iniciar si la Superintendencia lo decide o si el deudor la solicita.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Superintendencia de Sociedades u otra superintendencia competente. 2. El deudor. 3. El deudor y algunos de sus acreedores. 4. Representante o autoridad extranjera.
SUPUESTOS PARA ACCEDER A LA LIQUIDACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar en graves dificultades para el cumplimiento oportuno de las mencionadas obligaciones. 2. Si se teme razonablemente que se llegue a la situación anterior. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incumplimiento del acuerdo de reorganización, fracaso o incumplimiento del concordato o de un acuerdo de reestructuración. 2. Solicitud del deudor. 3. Decisión de la Superintendencia de Sociedades u otra que ejerza vigilancia y control sobre la sociedad. 4. Incumplimiento con el pago de obligaciones pensionales, retenciones, aportes al sistema de seguridad social, etc.
ENTIDAD QUE TRAMITA EL PROCESO	Superintendencia de Sociedades en el caso de personas jurídicas, y juez civil del circuito para personas naturales.	Superintendencia de Sociedades para la mayoría de los sujetos, o juez civil del circuito.



ABC de la Ley



Cesación de pagos: Supuesto en el cual el deudor deja de cumplir con sus obligaciones.

Comerciante: El Código de Comercio define al comerciante como la persona que desempeña actividades comerciales profesionalmente. El desarrollo de estas actividades incluye la producción, comercialización de bienes, operaciones bancarias y préstamo de dinero a interés, entre otras.

Incapacidad de pago inminente: Según la nueva Ley de Insolvencia, si el deudor está en condiciones que puedan

impedir el pago de obligaciones cuyo vencimiento sea menor a un año, puede ingresar al proceso. Es una medida preventiva, que permite al deudor acceder al trámite cuando esté seguro que la situación va a afectarlo en el futuro, previendo el incumplimiento.

Patrimonios autónomos: Conjunto de bienes integrado por aportes de personas naturales o jurídicas, entregado a una sociedad para que lo administre por cuenta y riesgo de los aportantes¹.

Pasivo corriente: Conjunto de todas las deudas de una empresa con vencimiento inferior al año².

Pasivo total: Obligaciones totales de la empresa, en el corto o el largo plazo, cuyos beneficiarios son por lo general personas o entidades diferentes a los dueños de la empresa³.

1 En: <http://www.es.mimi.hu/economia/patrimonio.html>. Consultado el 1 de junio de 2007.

2 En: <http://www.finanzas.com/idglo.8179.id.0/diccionario/resultados.htm>. Consultado el 1 de junio de 2007.

3 En: http://www.ez.uosario.edu.co:2073/serverfiles/loadtianabajofile_di_fi.thp?palabra=1773. Consultado el 1 de junio de 2007.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General Marcela Prieto Botero • Coordinación General Andrea Benavides • Edición General Patricia Serrano
- Revisión de Contenidos Nadya Aranguren Niño • Asistentes de Investigación Dayi Sedano | Esteban Rubio
- Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.
Tel: (571) 218 3858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org