



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 895

Bogotá, D. C., lunes, 24 de julio de 2023

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

ACTA AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA) DE
2023

(mayo 23)

**Convocada por la Mesa Directiva de la
Comisión Primera Constitucional Permanente
del Honorable Senado de la República**

**Salón Guillermo Valencia - Capitolio
Nacional y en la plataforma virtual Zoom**

• **Proyecto de ley número 269 de 2022 Senado**, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.

Siendo las 8:30 a. m. del día 23 de mayo de 2023, la Presidencia ejercida por el ponente honorable Senador *Germán Alcides Blanco Álvarez*, da inicio a la audiencia pública mixta, previamente convocada y con la presencia en el salón de la Comisión Primera de Senado salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y en la plataforma virtual Zoom de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado.

El orden del día para la audiencia es el siguiente:

Audiencia pública (mixta)

Audiencia pública mixta sobre:

Proyecto de ley número 269 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.

Fecha de radicación: 13 de diciembre de 2022

Ponentes primer debate: honorable Senador *Germán Blanco Álvarez*.

Publicaciones: proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 1689 de 2022.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 269 de 2023.

Intervinientes: personas naturales o jurídicas, para que formulen sus observaciones, inscritos previamente de conformidad con el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992.

Convocada por la Mesa Directiva de la
Comisión Primera de Senado

Mediante Resolución número 24 del 12 de
mayo de 2023

Cuatrenio 2022-2026

Legislatura 2022-2023

Segundo período

Día: martes 23 de mayo de 2023

Lugar: Salón Guillermo Valencia - Capitolio
Nacional primer piso y plataforma Zoom.

Hora: 8:00 a. m.

I

**Lectura de la Resolución número 24 del 12
de mayo de 2023**

II

**Intervenciones invitados especiales e
inscritos**

“La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, informa que para esta audiencia,

la presencia será mixta a través de la plataforma Zoom, la invitación para la conexión, el ID y la contraseña se enviará vía WhatsApp”.

El Presidente,

honorable Senador *Fabio Raúl Amin Saleme*.

La Vicepresidenta,

honorable Senadora, *Aida Marina Quilcúe Vivas*.

La Secretaria General Comisión Primera Senado,

Yury Lineth Sierra Torres.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 24 del 12 de mayo de 2023.

La Secretaria informa que, conforme a la resolución de esta audiencia y para el conocimiento de la ciudadanía en general se realizaron las siguientes gestiones para la divulgación: un aviso para que fuera publicado en un periódico de circulación nacional, publicación en la página de la Comisión Primera del Senado (comisionprimerasenado.com) y en el Twitter de la Comisión @PrimeraSenado e informando a la Oficina de Prensa del Senado para la publicación en el Canal del Congreso.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno, muchas gracias señora Secretaria. Damos también una cordial bienvenida al Senador Ariel Ávila que está acá presente, físicamente en el recinto, quiero antes de dar el uso de la palabra a quienes así lo soliciten, manifestar que este es un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, un proyecto de ley que ya había hecho curso en el Congreso de la República en legislaturas anteriores, pero que lamentablemente no por tiempos pudo ser discutido y aprobado en el Senado, no así en la Cámara donde logró superar los dos debates en la legislatura anterior.

Es un proyecto de iniciativa parlamentaria de un número muy importante de Congresistas, yo voy a leer quiénes son los autores del proyecto, entre los que yo me cuento, porque eso también nos da una idea de un proyecto multipartidista y un proyecto radicado por muchos parlamentarios en Cámara y en Senado. En el Senado: el doctor Óscar Barreto, miembro de esta Comisión; el doctor Juan Carlos García, también miembro de esta Comisión; el doctor Jorge Benedetti del partido Cambio Radical; el doctor Guido Echeverry, no pertenece a esta Comisión pero tiene intereses especial en este proyecto, es del Partido Verde; el doctor Juan Diego Chavarría tampoco es Senador de esta Comisión Primera, pero pertenece al Partido Liberal y tiene interés; el doctor Mauricio Giraldo, tampoco es de esta Comisión; el doctor Nicolás Albeiro Echeverry, tampoco pertenece a esta comisión el Senador John Jairo Roldán partido liberal tampoco es miembro de esta Comisión; el doctor Alejandro Carlos Chacón, es miembro de esta Comisión, pertenece al Partido Liberal; del doctor Julio Chagüi, Senador del Partido de esta Comisión; el Senador Alfredo Deluque, también del Partido de la U, Comisión Primera; el Senador liberal Alejandro Vega de la Comisión Primera.

Los Representantes: Juan Carlos Wills, Juan Daniel Peñuela, Luis Eduardo Díaz, Astrid Sánchez Montes de Oca, Leonor Palencia, Elkin Ospina, de distintos partidos y quien les habla Germán Blanco, Senador del Partido Conservador y miembro de la Comisión Primera. Hay un nutrido número de parlamentarios interesados en que esto se vuelva ley de la República, que su contenido, obviamente, se discuta y se nutra en este tipo de audiencias.

Segundo, precisamente las audiencias lo que nos permiten es la participación interna y externa del Congreso y de las personas interesadas desde otras instituciones naturales o jurídicas, para que en el momento del debate y la discusión, pues teniendo



COMISIÓN PRIMERA

RESOLUCIÓN Nº 24
(12 de mayo de 2023)

“Por la cual se convoca una Audiencia Pública”

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

CONSIDERANDO:

- a) Que en el primer periodo de la legislatura 2022-2023, se encuentra en trámite el Proyecto de Ley No. 269 de 2022 Senado “Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones”;
- b) Que el Senador Germán Blanco Alvarez, ponente de esta iniciativa, en la sesión del día 10 de mayo de 2023 – Acta 45, solicitó a la Mesa Directiva convocar una Audiencia Pública sobre esta iniciativa, con el fin de escuchar a la ciudadanía en general. Dicha solicitud es acogida por la Mesa por considerarla pertinente.
- c) Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley.
- d) De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas, formulen sus observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 269 de 2022 Senado “Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 2º. La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día martes 23 de mayo de 2023, a partir de las 08:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y a través de la plataforma Zoom.

Artículo 3º. Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrán realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., los días: miércoles 17 y jueves 18 de mayo de 2023. Quien presida la Audiencia, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos, establecerá el término de duración de las intervenciones. Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el presente artículo, en el correo institucional de la comisión: comision.primeras@senado.gov.co, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el



COMISIÓN PRIMERA

artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.

Artículo 4º. La Secretaria de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso, la página Web y el twitter de la Comisión Primera del Senado.

Artículo 5º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de mayo del dos mil veintitrés (2023).

Presidente,

S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,

S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,

Yury Lineth Sierra Torres
YURY LINETH SIERRA TORRES

Página 1
Resolución Nº 24

Página 2
Resolución Nº 24

en cuenta esos criterios se puedan hacer o no las modificaciones que pretendan los intervinientes.

Vamos señora Secretaria, entonces, primero a mencionar quienes se encuentran presentes, en la virtualidad o en la presencialidad, qué representan para acto seguido poderles dar uso de la palabra. Yo entiendo que se encuentra presente la doctora Mónica López Jaramillo, esta acá en el recinto y ella pertenece a la Cámara de Comercio de Bogotá, al Centro de Arbitraje y Conciliación y ha venido con una de sus asistentes, también le daremos el uso de la palabra, si así lo considera usted, le agradecemos mucho que se encuentre presente.

Está presente también el doctor César Ucrós, él fue Superintendente de sociedades años anteriores, es bueno anunciar que con el doctor César nos hemos reunido ya en múltiples ocasiones y parte importante del contenido de este proyecto lo hemos discutido y lo hemos construido con él, que como menciono fue Superintendente de sociedades en años anteriores, ¿en qué año doctor César? No, menciónamelo que yo... 1997-1998.

Se encuentra también la doctora Diana Rivera, la doctora Diana Rivera es experta y miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Concursal, profesora de la Universidad de los Andes, EAFIT, de la Universidad Javeriana, de la Sergio Arboleda también en derecho comercial y es autora de diferentes textos sobre la materia.

Saludamos también muy especialmente al doctor Humberto De la Calle Lombana, que acaba de hacer presencia física el recinto, yo ya he mencionado Humberto que usted es corresponsable de esta audiencia, porque tiene un interés muy particular también en la temática y podrá también llevar el uso de la palabra. Yo quisiera, adicionalmente saber quiénes nos acompañan en la virtualidad desde otras instituciones, quiero darle también un saludo cordial al doctor Juan Carlos García, Senador de esta Comisión, o sea, que hay un número muy importante de Senadores en la virtualidad y en la presencialidad, porque está la doctora Paloma Valencia, el doctor David Luna, el doctor Ariel Ávila está ahí presente también, interesados en que esta audiencia se lleve a cabo y participar de la misma.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Humberto De la Calle Lombana:

No, simplemente señor Senador, unas palabras introductorias sin perjuicio de regresar después con intervenciones, pero en efecto usted tiene razón, de alguna manera cuando usted presentó esta iniciativa, pedimos una audiencia con el ánimo de esclarecer determinados puntos y profundizar en una materia tan importante como ésta, es simplemente una ilustración para la Comisión en el entendido como usted lo ha dicho muy bien, Senador Blanco, de que el propósito es tratar de tomar decisiones hoy mismo o mañana, entre otras cosas porque el tiempo apremia.

De tal manera que le agradezco la benevolencia suya para poner en marcha este mecanismo de participación y estaremos pendientes durante el transcurso de las deliberaciones. Muchas gracias, señor.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A usted doctor Humberto. Bueno, este es un proyecto que reforma el Código General del Proceso, la Ley 1564 del 2012, es un proyecto de 42 artículos, apuntan exclusivamente al Título 4º del Proyecto de la Ley General del Proceso, en lo que tiene que ver con la insolvencia de personas natural no comerciante.

Conocen los asistentes que lo que estamos buscando es una equiparación al comerciante y al no comerciante persona natural en ese régimen único de persona natural y obviamente, el proyecto trae también una serie de aclaraciones que tienen que ver con el régimen de derecho de insolvencia empresarial, cuando se presentan en su interior personas naturales comerciales, con una serie de exclusiones y también una serie de garantías acreedoras que están relacionadas para facilitar los procesos que en algunos casos se hacían en centro de conciliación y que ahora van a tener uno juzgados municipales, y que ahora van a tener los juzgados del circuito como la autoridad natural.

Entonces, si algún Congresista quiere pedir inicialmente el uso de la palabra, bien pueda, si no yo pretendo dar el uso de la palabra inicialmente al doctor César Ucrós, exsuperintendente financiero, con él construimos este importante proyecto, quien venía también de la mano con los proyectos anteriores, que repito doctor Humberto, este proyecto surtió dos debates en Cámara en legislaturas anteriores, pero por tiempos terminó ahogándose en el Senado de la República.

Entonces acá lo que hemos hecho es retomarlo, porque se ha observado como una necesidad por parte de un sector de la academia y por parte de un número importante de exsuperintendentes de sociedades, este proyecto en principio en la legislatura anterior tuvo la autoría del Partido Conservador, fundamentalmente, hoy la gran mayoría de quienes lo suscriben son también conservadores, pero se tuvo la precaución que muchos otros partidos estuvieron representados en su autoría, por eso acabo de leer un número muy importante de Senadores y Representantes de distintos partidos políticos. Bien pueda doctor César Ucrós, sonido para él, por favor.

En el transcurso de la audiencia intervinieron los siguientes ciudadanos:

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Cesar Ucrós Barros, exsuperintendente de Sociedades:

Gracias, honorable Senador y muchas gracias a la Comisión por esta invitación que se ha hecho abierta a opinar sobre este Proyecto de ley 269. Lo primero que quiero resaltar de este proyecto es la inspiración que tiene diferente la insolvencia de persona natural no comerciante, de la insolvencia empresarial.

La insolvencia empresarial tiene una finalidad económica de salvar a las empresas, de mantenerlas, de recuperar, dice la Ley 1116 y conservar la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo. El énfasis se hace y así lo ha dicho la Corte Constitucional en los análisis que ha hecho de las diferentes normas de insolvencia empresarial, en la parte económica, en la parte de

salvar a la empresa y no tanto al empresario, algunos de esos regímenes han incluido a la persona natural comerciante, como lo hace la norma actual la Ley 1116 de 2006 y otros no lo han incluido a la persona natural comerciante, cómo fue el caso de la Ley 550 del 99.

En algunos casos se ha incluido también a la persona natural no comerciante, como en el caso de la Ley 222 de 1995, aunque no tuvo mucho éxito porque su redacción finalmente fue orientada más hacia el aspecto empresarial que hacia el aspecto de la persona natural no comerciante. La persona natural, en cambio, tiene una connotación ética y jurídica que tiene que ver más con la persona, obviamente, con la persona natural que no está desempeñando una actividad empresarial, entonces se trata más bien de reinsertar al deudor fallido, al deudor que está en dificultades económicas, reinsertarlo en la economía nacional mediante unos mecanismos que en algunos países llaman Ley de Segunda Oportunidad o de Borrón y Cuenta Nueva, que aquí en Colombia le dieron ese título otra norma, en el sentido de que el deudor fallido, bien sea a través del pago de sus obligaciones en condiciones más favorables a las que tenía originalmente pactadas con cada uno de sus acreedores, lo haga, pague en condiciones mucho más amables y si no lo puede lograr porque no es aceptable para los acreedores esa alternativa, liquide sus deudas y finalmente a través del mecanismo del descargo, quedan convertidos los saldos insolutos en obligaciones naturales, con los efectos del artículo 1527 del Código Civil, que básicamente apuntan a que no es posible al acreedor hacer efectivo el pago de manera exigible, por lo tanto, no puede demandar.

Como se ve entonces, la normatividad sobre la persona natural está más basada en la solidaridad, es importante tener en cuenta la Sentencia C-699 de 2007, que se pronunció sobre un debate de constitucionalidad, de la Ley 1116 que fue acusada de violar el principio de igualdad, porque no permite de manera expresa lo excluye, a la persona natural no comerciante. En esa ocasión, la Corte Constitucional hizo referencia al principio de solidaridad, que es un principio que alumbra a la normatividad concursal de la persona natural, no así de la concursabilidad empresarial, en la concursabilidad empresarial siempre está de presente la protección del crédito, por una parte, y la protección de la empresa o la recuperación y conservación de la empresa.

En la persona natural también, por supuesto, está de presente la protección del crédito, pero se hace un énfasis que no tiene la insolvencia empresarial, que es el de la solidaridad, el de las condiciones de él como persona de carne y hueso, como persona natural, a diferencia de la empresarial. La unidad que propone este proyecto de la persona natural no comerciante y la persona natural comerciante es relativa, en el sentido de que no se está proponiendo que la persona natural comerciante quede excluida del régimen de la insolvencia empresarial y pase a tener el régimen necesariamente de la persona natural que hoy es para la no comerciante.

Si no que se propone una alternativa híbrida, para que la persona natural comerciante pueda acudir a la insolvencia de la Ley 1564, la que por ahora es de persona natural no comerciante, o a la insolvencia empresarial de la 1116, por una parte, la persona natural puede escoger cuál de las dos, pero, por otra parte, se le atribuye a la Superintendencia en ese artículo 532, que se propone reformar, a la Superintendencia de Sociedades la posibilidad de llamar oficiosamente a esa persona natural, sea comerciante o no, a que comparezca ante la Superintendencia a adelantar un proceso de insolvencia, cuando es contratante de una sociedad que está tramitando un proceso de insolvencia en la propia Superintendencia, ahí existe el interés y ese fue el sentido inicial de lo que finalmente fue como quedó redactado el artículo 532, que dice que se sujeta al régimen de la 1116, la persona natural no comerciante cuando es contratante, pero lo que se pretendía era cuando es contratante de sociedad que está en proceso de insolvencia en la Superintendencia de Sociedades.

Entonces, se hace aquí un régimen híbrido, en el que está teniéndose muy en cuenta a la persona natural no comerciante, a la persona natural comerciante, como persona natural y se le está teniendo en cuenta también como persona natural que realiza una actividad empresarial, como persona natural puede verse ante la necesidad de acudir al énfasis de la solidaridad, del principio de solidaridad, que alumbra la insolvencia de la persona natural no comerciante, pero como empresario eventualmente, la autoridad jurisdiccional o administrativo con funciones jurisdiccionales, la Superintendencia de Sociedades lo puede llamar a que responda más bien bajo el régimen empresarial, porque considere que la recuperación del crédito de los acreedores de esa empresa puede verse beneficiado con el concurso de esta persona natural en el régimen empresarial y no en el natural.

Tenemos que tener en cuenta el comerciante, la persona natural comerciante en Colombia, es una persona que no necesariamente tiene un régimen empresarial robusto, sino que en su mayor parte son pequeños comerciantes. Según datos de Confecámaras están inscritos en las Cámaras de Comercio hasta septiembre de 2022, están inscritas un 1.600.000 comerciantes, de los cuales hay 500.000 personas jurídicas y un 1.100.000 personas naturales, de esas 500.000 personas jurídicas, 450.000, el 90% son SAS, después ya son números menores, 6% 30.000 son limitadas; 10.000 son sociedades anónimas, el 2% y esas SAS también tienen obviamente, pues algunos más robustos económicamente y otras menos, pero tenemos en todo caso 1.100.000.

De 1.600.000, 1.100.000 son personas naturales, esas personas naturales entre los grupos de contabilidad, de la manera de llevar la contabilidad que establecen las normas internacionales de información financiera...

Bueno, entonces no vamos a dar detalles sobre esto, pero sí hay que resaltar que la gran mayoría de personas naturales comerciantes en Colombia, son

el panadero, son de la papelería de la esquina, son personas que son (no se entiende la grabación) una persona natural en dificultades, que una empresa o un empresario que un que necesita otro tipo de más económico y menos relacionado con sus derechos fundamentales.

Entonces, esto va también con la notificación paulatina del Código Civil o de las normas civiles y del Código Civil y del Código de Comercio que ha venido avanzando el mundo entero, pero en Colombia también de manera más lenta y además con el Decreto de 560 de 2020, que establece que el procedimiento de recuperación, el Decreto Legislativo 560 de 2020 que establece que el procedimiento de operación empresarial, el llamado (no se entiende la grabación) puede acudir la persona natural comerciante y pueda acudir la persona natural no comerciante, es una muestra de esa unificación que se viene dando entre persona natural comerciante y persona no comerciante y acabamos también con esas controversias que se están dando hoy en la insolvencia de la persona natural no comerciante, respecto de si es o no comerciante el taxista, si es o no comerciante el que hace trasteos, si es o no comerciante una cantidad de personas más o menos intermedia.

Una cuestión bien importante de este proyecto de ley es que intenta generar confianza en el acreedor, ya hemos señalado que el principio de solidaridad impulsa el que se beneficia al deudor especialmente, el espacio del acreedor es el proceso ejecutivo, el proceso de insolvencia de persona natural, el espacio del deudor, pero no de cualquier deudor, del deudor en dificultades, entonces teniendo en cuenta que se quiere generar esa confianza en el acreedor porque el hecho de que sean ayuda, en solidaridad de la persona natural no comerciante o la persona natural, no significa que se descuiden los derechos que tienen también los acreedores y, por el contrario, la figura tiene que generar mucha confianza en los acreedores para que en la práctica sea aplicada, bien pueda el Congreso sacar una ley de esta naturaleza, pero si el acreedor no confía, si el acreedor en su conjunto, los acreedores no confían en la figura, porque se presta para trampas, entonces en la práctica no se va a poder aplicar.

Allí entonces, hay algunas normas que van en ese sentido, y yo voy a destacar rápidamente las más importantes reformas en mi parecer. En cuanto a la solicitud, se establece una solicitud conjunta para el núcleo familiar, la solicitud hoy está planteada de manera individual, de tal forma que cuando hay una crisis en la familia, los esposos por ejemplo, a veces madre e hijo, entonces cada uno tiene que presentar su solicitud individualmente y se le puede repartir o se le debe repartir seguramente, por azar podría ocurrir que pueda ser un mismo conciliador, pero generalmente se va a repartir a diferentes conciliadores y en todo caso, en la etapa de liquidatoria que es ante el juez, se le va a repartir necesariamente a jueces distintos, es bueno tener esa posibilidad de manejar el problema conjuntamente por el núcleo familiar, no solo la pareja, repito, sino el núcleo familiar.

En el asunto de los requisitos para poder acceder está el de que esté en mora por más de 90 días más de la mitad del pasivo, se propone que esté solamente el 30% del pasivo, este no es un asunto que parezca de fondo, pero realmente lo es en el sentido de que una persona cuando ya tiene más del 50% con una mora de más, el 50% de su pasivo con una mora de más de 30 días es una persona que más de 50 días, perdón, más del 50% mora de más de 90 días, ya está en una gran dificultad y le va a ser más difícil salir adelante, que sí acude a la figura con una mora de solamente el 30% de su pasivo.

Las empresas tienen la obligación de tener el 10% de su pasivo en mora de más de 90 días, la persona natural el 50%, se propone que sea el 30, para que no llegue entonces en ese alto grado de dificultad. Inclusive, la misma norma establece una figura que es la confirmación de la convalidación de acuerdos privados en los que se puede acceder a esta figura sin estar en mora, solo porque el deudor crea que dentro de 120 días, dentro del término de 120 días puede entrar en mora, de manera que aquí lo que se haría sería darle un respiro.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A mí me parece muy importante hacer especial ahínco en los porcentajes, porque hoy se establece que es el 50% y algunos Senadores se acercaron y estuvimos hablando al respecto, en el proyecto lo estamos bajando a 30, obviamente, usted manifiesta lo que nosotros creemos y por eso lo presentamos como iniciativa, que es buscar generar unas confianzas adicionales, porque lo que estamos buscando es salvar la persona, para que se salve con eso la deuda y los respectivos acreedores y deudores.

Por qué no nos hace ahínco especial en el tema para que los demás Senadores, pues por lo menos tengan argumentos adicionales, si bien ellos vayan a querer intervenir, pues ese aspecto ha generado controversia.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Cesar Ucrós Barros, exsuperintendente de Sociedades:

Gracias. Sí, por ejemplo, se establece que las pruebas para los debates de las objeciones que se extienden, no solamente a las objeciones, a los créditos, sino también a la decisión de aceptar al deudor en la insolvencia, que muchas veces se presentan controversias con los acreedores, que hoy no van al juez, estamos estableciendo que vayan al juez y que en todas esas controversias se puedan decretar pruebas oficiosamente por parte del juez y si se puedan solicitar pruebas distintas a las documentales por parte de las partes involucradas en las objeciones.

Esto es muy importante, porque es que el gran punto de desconfianza de los acreedores en la figura está basado en que muchos deudores están presentando acreedores ficticios con los cuales logran mayorías que no pueden rebatir los acreedores, porque no tienen el instrumento para hacerlo dentro del proceso, se queda abierta la puerta para que lo hagan en un

proceso penal o lo que quieran, pero esa norma que es muy útil en la insolvencia empresarial, porque esto es tomado la insolvencia empresarial, el juez se lo decide las objeciones con base en prueba documental que representan las partes.

Aquí lo que se propone es que se puedan debatir probatoriamente, porque en la insolvencia empresarial, el hecho de que el deudor empresario, la empresa, tiene la contabilidad al día, pues es mucho más difícil alterarla de manera impune, que para la persona natural que no lleva contabilidad y que puede sacar cualquier día una letra de cambio por un valor superior, o dos, o tres letras de cambio, por valores superiores a su real pasivo y con eso hacer ficticiamente una mayoría, que va a imponer un acuerdo en términos inaceptables para los verdaderos acreedores. Ese es un elemento en el que se le genera confianza a la persona natural, perdón a los acreedores.

Bien, otro elemento de la confianza para fortalecerla, es la posibilidad de que se vaya a la liquidación patrimonial directamente, eso en la 1116 se puede hacer, en la persona natural no comerciante no se puede hacer, la persona natural no comerciante tiene que pagar, por decirlo así, un peaje a los centros de conciliación, porque tiene que hacer primero el intento de hacer una negociación de deudas, antes que llegara a la liquidación patrimonial, no es posible pedirle directamente al juez la de liquidación patrimonial, lo que sí resulta muy necesario porque el deudor esté en una situación de que no puede hacer una oferta que sea verdaderamente aceptable, por decirlo así, una oferta respetuosa, una oferta que no sea ridícula para el pago de sus acreedores.

Entonces, que pueda ir a la liquidación directa, ¿por qué digo que fortalece la figura en materia de confianza?, porque hoy en día los acreedores no saben, no pueden saber quiénes de los deudores que piden negociación de deudas, la etapa recuperatoria de los procesos concursales, en realidad quiere un acuerdo y quiénes van porque les toca, pero que quieren ir a la liquidación patrimonial.

Entonces el hecho de que el deudor puede ir directamente a la liquidación patrimonial, le va a dar la certeza a los acreedores de que todo deudor que acude al centro de conciliación o notaría para tratar de lograr un acuerdo, es porque está verdaderamente interesado, seriamente interesado, en lograr un acuerdo y no se desperdicia el tiempo para el deudor y la plata para el deudor y el tiempo y la plata también para los acreedores, para estar atendiendo unas negociaciones de deudas que están llamadas al fracaso, de antemano, por la sola situación del deudor que no va a poder hacer una oferta aceptable para los acreedores.

Es importante la persecución de bienes, una reforma que propone, una modificación que propone este proyecto de ley, que es que en los procesos ejecutivos de alimentos, en la liquidación todos los procesos ejecutivos se van a la liquidación, perdón, solamente se pueden perseguir los bienes futuros del deudor, a partir de la apertura de la liquidación patrimonial por parte del juez, hay un corte en esa fecha, y los bienes que tenía el deudor a esa fecha son los que van a responder por las obligaciones causadas a esa fecha,

hacia el futuro, después del auto de apertura, no va a responder con sus bienes el deudor, puede ser que ya se reinserte en la economía, puede ser que ya tenga una situación económica mucho mejor, pero sus bienes, los adquiridos con posterioridad a la fecha de apertura del proceso liquidatorio, solo podrán ser perseguidos por los acreedores con posterioridad a esa fecha de apertura.

En el caso de los alimentos no se hace una excepción, aquí la modificación está diciendo que los acreedores de alimentos pueden perseguir los bienes del deudor anteriores y también los posteriores, se hace una excepción muy importante en beneficio, como lo está haciendo el Congreso de la República con un par de leyes que ha sacado este año, no sé si este y el año pasado a otra, en el sentido de estar permanentemente, y creo que la sociedad en general, uno lo ve en la prensa, está empeñada en no dejarle puertas de salida, achicarles las posibilidades a los deudores de obligaciones alimentarias, para sacarle el cuerpo a tales obligaciones.

Se propone también que el deudor sea el liquidador, en las liquidaciones en donde hay dificultad para designar al liquidador. Resulta que esto genera en principio cierta repelencia, porque se tiene la idea de que cómo así que el deudor es el que va a administrar la liquidación, lo que pasa es que eso es así en la liquidación de 1116, en la empresarial, pero en la liquidación de personas natural, el liquidador no tiene funciones de administración de bienes, el liquidador simplemente hace unas funciones como de auxiliar de la justicia en el sentido más precario, hacer las publicaciones, hacer el proyecto de inventario, el proyecto de adjudicaciones, etcétera, no toma ninguna decisión, ni recibe bienes.

En cambio, si tiene la obligación al final, de entregar esos bienes a los acreedores adjudicatarios, tiene el liquidador obligación de entregar los bienes que nunca ha recibido, los bienes no están embarcados en el régimen actual, se propone que con la apertura, en el auto de apertura, se embarguen los bienes del deudor, los bienes sujetos a registro principalmente y que se designe secuestre al liquidador, pero que se los deje en depósito al deudor, cuando la persona natural no comerciante, por ahora, la persona natural que acuda a este régimen ya modificado, sea nombrado liquidador, tendrá una obligación adicional, no ventajas, porque de todas maneras él, como depositario a título gratuito de los bienes, él los tiene, hoy los tiene y lo seguirá teniendo si se aprobó la reforma cómo está, seguirá teniendo los bienes en su poder, pero al entregarlos hoy se puede negar a decirle al liquidador –sí, tome le doy los bienes para que usted los entregue o camine los entregamos conjuntamente-, qué es lo que debería hacer, pero no hay instrumento para coercitivo para llevarlo a que lo haga necesariamente.

Al darle la condición de liquidador y secuestre de sus propios bienes, se le está poniendo en un estatus jurídico que lo hace susceptible de sanciones civiles y penales mucho más severas que lo que hoy tiene. Y por supuesto, nombrar al liquidador en los casos que no hay bienes, con mayor razón, las tareas son meramente de trámite, o cuando no se ha nombrado liquidador, hay procesos, conozco procesos de más de 5 años decretado el auto de apertura, en los que no se ha podido nombrar un liquidador, el liquidador, generalmente los jueces los

nombran porque el decreto reglamentario lo permite, a liquidadores de la lista de Superintendencia.

Es un gran error porque los liquidadores de la lista de la Superintendencia están acostumbrados a honorarios muchísimo mayores, que tienen un mínimo, si no estoy mal de 8 millones de pesos en este momento, esto está medido en salarios mínimos ¿Cuánto? 20 mínimos, 20 millones, en estos procesos los jueces decretan honorarios entre 150.000 y 500.000 pesos usualmente por excepción 1.000.000, rarísima vez 2.000.000. Entonces, el liquidador de la Superintendencia de Sociedades no acepta y repito, más de 5 años sin que se haya dado el primer paso en la liquidación, que debería terminar en un año, porque los liquidadores no aceptan el cargo.

Sería muy importante, ahí se está proponiendo en este proyecto, que el liquidador se ha designado cuando él esté en situación de amparo de pobreza, cuando se den los requisitos para el amparo de pobreza, o cuando lo solicite más de la mitad de los acreedores, junto con el propio deudor, yo le sugeriría al Honorable Congreso que adicionara, que extendiera esa posibilidad a todos los casos en que no hay bienes e incluso, a los casos en que también hayan pasado, por ejemplo, tres meses sin que se haya posicionado ningún liquidador, en ese caso se evacuarían, avanzarían mucho más ágilmente las liquidaciones.

Es importante señalar que en el proyecto de reforma se están proponiendo acuerdos parciales, en materia de acuerdo, acuerdos parciales, hoy el acuerdo tiene que ser con todos los acreedores, tiene que incluir a todos los acreedores, ya hay en los decretos legislativos algunas normas de los decretos legislativos de ahorita del año 2020, que permiten el acuerdo con algunas clases de acreedores y no con todos los acreedores.

Aquí lo que se está proponiendo es que en los procesos en que hay garantía, acreedor que tiene garantía sobre la vivienda del deudor, o sobre los muebles productivos, digamos el taxi del deudor, cualquier otro bien inmueble que sea de su actividad productiva o de su vida de relación, estamos hablando del vehículo de una persona incapacitada para caminar, de una persona de la tercera edad que necesita el vehículo para desplazarse por razones de salud, en esos casos, se está proponiendo el proyecto que cuando se haga acuerdo con ellos, aunque no se logre el acuerdo con la mayoría de los acreedores, si se logra un acuerdo con esos acreedores que tienen en garantía estos tipos de bienes, entonces el conciliador o notario así lo haga constar y ese acuerdo sea válido y que se vaya para liquidación el resto de créditos con el resto de bienes si los hay.

Se está proponiendo también en los acuerdos que el sector solidario sea de segunda clase, una de las cosas que se propusieron en la experiencia anterior que señaló el Senador, dice, intentaba eso, a mí me parece que el sector solidario sí debe ser un acreedor de segunda clase en aquellas obligaciones que están garantizadas con los aportes o con ahorros de ellos, es que en realidad lo es, es una prenda, es un acreedor de segunda clase de manera que reconocerlo de manera expresa creo que liberaría a los acreedores de ese sector, de muchas discusiones.

Hay muchas otras propuestas de modificación en este proyecto, también muy interesantes, pero, pues el tiempo no me da para más. Pero de verdad qué gran favor le haría el Congreso de la República a los acreedores, a los deudores en dificultades, más ahora que los efectos de la pandemia se siguen sintiendo y los de la guerra de Ucrania y los de la inflación y los de todas las causas que conocemos, de dificultades, lo que se viene es una gran necesidad de los hoy puede que no lo estén, pero mañana van a estar en grandes dificultades, este es un instrumento para salir adelante. Muchas gracias, Senador.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Aquí hay unas razones muy importantes, en ese grupo que construimos para estudiar la presentación del proyecto, doctor César, y a mí me parecía demasiado importante que usted pudiera intervenir, así de una manera muy genérica, va a estar invitado al debate respectivo y a los debates respectivos, usted y otras personas que van a querer también intervenir de manera no formal en esos debates, porque usted lo ha dicho, acá lo que se pretende es hacer una modificación para la generación de confianza, pero también para beneficiar a las personas naturales que hoy ejercen actividad de comerciantes, que son la gran cantidad, lo ha dicho ya Fenalco, los tenderos, por ejemplo, el tendero es una persona natural, pero hoy se trata en esos procesos de insolvencia como un gran empresario y resulta que a ese tendero hay que darle un tratamiento diferente, de persona natural comerciante, pero en ese régimen único de personas naturales en los procesos de insolvencia.

Así lo hemos entendido, por eso queremos beneficiar muchas personas, hay estadísticas de cómo se han incrementado los procesos de insolvencia en Colombia en una gran cantidad y está involucrando de manera directa a esos comerciantes personas naturales, que no queremos se vean afectados. Con el doctor César, repito, hemos construido en gran parte del contenido de este proyecto, aprovechando su calidad de exsuperintendente de Sociedades y el conocimiento que tiene vasto.

Yo quiero contarle que ayer me reuní en la ciudad de Medellín, en Sabaneta exactamente, con algunos especialistas académicos también en la materia, que para el segundo debate van a querer fortalecer esa mesa de trabajo que hemos construido hace ya algunos meses, para acompañar el proyecto no solamente en el Senado sino también en la Cámara.

Yo quiero darle el uso de la palabra a la doctora Diana Rivera, ya dije que es una especialista y docente de muchas universidades muy importantes en el país y autora de textos. Voy a pedirle también que su intervención sea muy reducida y objetiva, sin el ánimo de limitarle el contenido, pero no queremos dejar pasar la presencia suya acá para que nos entregue también apreciaciones. Bien pueda doctora Diana.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Diana Rivera Andrade, docente universitaria:

Muchas gracias, honorable Senador Germán Blanco y a los demás Senadores, honorables Senadores que se encuentran en esta sesión. Yo quisiera hacer como

una visión o compartirlas una visión más macro de la problemática.

Lo primero es que la crisis es común a todos, es decir, uno no puede pensar que la crisis no va a tocar a su puerta, adicional a eso, hay que retomar lo que comentaba el Senador, respecto a qué es lo que se pretende reformar y es la legislación del Código General del Proceso, hay que anotar que el Código General del Proceso vino a llenar un vacío de 7 años en el que las personas naturales no comerciantes por cuenta de la derogatoria de la Ley 1116 de 2016, se quedaron sin concurso.

Entonces, es muy valioso y quizás uno no extraña lo que tiene, pero en derecho comparado no es que en todos los países haya régimen para persona natural, normalmente hay régimen para empresas o para comerciantes, pero para personas naturales no y Colombia tiene un histórico de concurso para persona natural desde el Código de Procedimiento Civil con el concurso de acreedores, después de la Ley 222 del 95, que trajo el concurso para persona natural y vino el Código General del Proceso a llenar ese espacio. Imagínense 7 años estuvieron las personas sin posibilidad de acudir a un concurso en el caso de crisis.

¿Cuáles son las causas de crisis normales, para la persona natural, más comunes? Son tres: la enfermedad, el desempleo y el divorcio. Son esas tres las causas más comunes, creo que todos los que estamos acá podemos ser sujetos de cualquiera de esas tres cosas, cierto. Entonces, no hay que pensar que se legisla para otros, se legisla para nosotros también.

La persona natural, aquí hay un tema, la persona natural empleado, cierto, pues el empleado tiene un régimen de protección en nuestra legislación laboral, pero la persona natural que no es empleado, normalmente es comerciante y aquí tenemos que ver algo y sería muy importante invitar a este foro al doctor Álvaro Isaza, que es un abogado antioqueño muy reconocido en temas de insolvencia, y él ha planteado algo y es la insolvencia del informal.

El 62% de la economía colombiana es informal, quiere decir que cuando hablamos de concursos a través de este tipo de mecanismos, como el de la Ley 1116, estamos hablando de concurso de comerciante o de empresario que tiene cierto grado de sofisticación, pero la persona natural el tendero, también el campesino, por ejemplo, el sistema americano de bancarrotas tiene previsto un capítulo específico para campesinos y pescadores, nosotros no tenemos mecanismo concursal para los campesinos, tienen una deuda con el Banco Agrario, cómo hacen para solucionarlas y si se les dañó la cosecha, si el efecto del fenómeno del niño. Entonces, no es solamente a la persona natural empleado que puede sufrir esto, sino también al comerciante que es informal.

Ahí vale la pena tener en cuenta que la UNCITRAL, que es la Comisión de las Naciones Unidas para Derecho Mercantil, sacó hace poco unas recomendaciones para pequeños concursos, el 96% de las empresas en Colombia son micro y pequeñas empresas, es decir, que esa es la gran mayoría, la gran empresa, el concurso corporativo para el cual está diseñado el 1116 es menos del 4%. Entonces, de esa forma este tipo de normas lo

que busca es atender a la gran mayoría, sí, la insolvencia como es común a todos, puede afectar también, o sea, puede afectar la persona natural empleado, puede afectar a la persona natural que no es comerciante que cumple todos los deberes del artículo 19 del Código de Comercio, sino el tendero, la señora de los dulces que ya tiene Nequi para pagar, el señor del aguacate.

¿Qué hace la persona?, ¿contrata un contador o compra producto para vender? Pues va a comprar producto para vender, porque como va a contratar un contador. Entonces ahí viene la UNCITRAL dice –oiga, creen mecanismos flexibles-, que presente un Excel con su información de debe y haber o activos y pasivos para ver cómo puede atender sus obligaciones. Esto es lo que viene a dar respuesta, este sistema o este proyecto de ley, porque está diciendo –mire, sea comerciante o no comerciante, usted tiene un mecanismo concursal-, ¿por qué es la solución?, porque si yo quiero irme a un proceso concursal ante la Superintendencia de Sociedades que es mi sede hoy natural, yo debo completar una radicación que no tiene menos de 50 anexos y que es objeto de una auditoría contable, por los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades.

Entonces ¿qué pequeño comerciante puede entrar? Ninguno y si lo que me dice la primera puerta del Código General del Proceso es que no sea comerciante y va al proceso y dice –no, yo no soy comerciante- y empiezo la discusión de que si es comerciante, no es comerciante. Y lo otro es, seguimos pensando en términos de obligaciones, es decir, cuántas obligaciones tiene vencidas, que preguntaba el señor Senador, sobre ese 30%, países como Italia el supuesto de un proceso de insolvencia es estar en crisis, yo les pregunto a todos los que están acá, ¿quién se quiere declarar en insolvencia? Nadie.

Entonces, si yo necesito un mecanismo, permítanme entrar, pero van a decir -hay personas que van a abusar-, claramente habrá personas que van a abusar, pero creo yo que el Congreso no puede legislar pensando en la mala fe, sino pensando en la buena fe, que es un principio constitucional. Y como respuesta a eso está, por ejemplo, la pérdida del descargue que ya está previsto ese beneficio, del que hablaba el doctor César Ucrós.

El tema de los centros de conciliación virtuales es fundamental, aquí está la Cámara de Comercio, lo cual me alegra mucho, porque en una presentación que hicieron en la Cámara hace algunos años, nos explicaban toda la región del Meta para abajo y de Huila hacia la derecha, no hay centros de conciliación o hay muy pocas sedes para poder acceder a estos mecanismos. Entonces la virtualidad, ahora estamos acá varios Senadores conectados a la sesión de manera virtual, por qué no permitirles a las personas, a los campesinos, a los tenderos, conectarse virtualmente y poder acceder a un buen servicio como el que ofrece el Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio o el Centro de conciliación de la Cámara de Cali, de Neiva, del que corresponda.

Hay otra cosa que yo quisiera advertir acá y es que el descargue, yo no sé si puedo hacer una pequeña referencia, qué es esto del descargue, yo tuve oportunidad de escribir en la Universidad de los Andes

mi tesis de maestría, que era el derecho de volver a empezar, así como el derecho al mínimo vital, creo que todo el mundo tiene derecho a una segunda oportunidad, si yo me equivoco, bueno, pues quién sabe qué dirán de pronto cuando resulta la infidelidad, pero bueno.

En temas de insolvencia, yo tengo derecho a recuperarme, cuando estoy hablando de persona natural hay algo que tiene relación con esto, para que lo tengan en cuenta. Un emprendedor, un emprendedor tiene necesita volver a empezar, para que un emprendedor tenga éxito, necesita dos o tres fracasos previos, eso también está dirigido el emprendedor, al que ha fracasado en su intento de hacer empresa y que no lo deben sancionar el circuito económico para regresar.

Entonces el descargue es –mire, como usted no pudo pagar sus obligaciones, aquí le vamos a dar una única oportunidad, por esta vez, que sus obligaciones pasen de ser civiles a naturales–, ¿eso qué significa? Que ya no se las van a poder cobrar, eso en el escenario de liquidación. Ahí es importante y creo en el Código General del Proceso faltó, nosotros en nuestra firma hemos llevado varios procesos de personas natural comerciante ante la Superintendencia de Sociedades, tenemos casos de señores ya de tercera edad que eran socios de la sociedad, eran deudores solidarios, y después de que pasan por la liquidación y le dicen –tranquilo, ya no lo van a cobrar–, reciben llamadas de entidades financieras diciéndoles que los van a embargar, que les van a seguir los bienes.

Y resulta que nuestra ley no dice nada, por ejemplo, el sistema concurso del americano, sí dice, descargadas las obligaciones, usted ya no puede contactar al deudor. Efectivamente, aquí entendemos que la obligación sigue existiendo como una obligación natural, pero debería repararse eso.

Y lo otro, es el tema de la liquidación, aquí tenemos un criterio de negociación de deudas que es un mecanismo recuperatorio y un trámite de liquidación patrimonial (no se entiende la grabación) para llegar a la liquidación yo necesito pasar por el trámite de negociación deudas sí o sí, yo no tengo empleo, estoy viviendo con mi mamá, no en mi caso, pero bueno, digamos, no tengo empleo, digamos estoy viviendo con mi mamá desde hace 5 años y meto los pocos recursos que tengo invertidos en un (no se entiende la grabación) cuando sé que no voy a poder pagar, déjenme entrar a la liquidación patrimonial de manera directa, déjeme invertir mis recursos que son pocos, de manera eficiente, y aquí se presenta otro problema y es la liquidación sin activos. Así como hay empresas sin activos que uno en liquidación judicial en la Superintendencia, hay liquidaciones de personas naturales sin activos, ya vendió lo que tenía, ya no tenía nada, siempre y cuando sea de buena fe, hay acciones revocatorias.

Y sobre esto debo advertir, el Decreto 77 de 2020, que fue un decreto de pandemia, intentó evitar las liquidaciones sin activos y la Corte Constitucional declaró inexecutable esos artículos, dijo –no señor, toda persona tiene derecho a ir, sincerarse, presentar sus cuentas y decir: Oiga yo no tengo con que pagar, pero soy una persona útil para la sociedad, déjeme reingresar al circuito–.

Pero si yo para sacar un celular tengo que estar al día en Datacrédito y en la CIFIN y en todos los sistemas de reporte, cuántos años en las cartas que envía los bancos, yo no sé si ustedes las han visto, dicen –lo invitamos a pagar, si no va a estar 14 años reportado en dos centrales de crédito –, obviamente salieron las normas recientes de reforma, pero eso hace parte de volver a empezar, volver a tener una vida crediticia. Entonces por eso es tan importante que puedan entrar directamente a liquidación, obviamente los abusos se deben sancionar, pero vuelvo y digo, no se puede legislar pensando en los abusos, se debe pensar es en los derechos y poner unas cortapisas, como es, por ejemplo, que pierda el descargue que es una pérdida increíble para el que se somete a este tipo de concurso.

Entonces, la idea o con mi intervención, lo que yo trato de hacer es acercarlos un poco a la realidad del que está en insolvencia, del que está en crisis, si alguno de ustedes ha estado enfermo, sabe que es estar enfermo y no tener capacidad de trabajar o no tener capacidad de atender sus asuntos, piensen en una persona que se está sintiendo así, pero desde el punto de vista económico.

Y creo que se debe legislar en ese sentido para proteger, no solo la persona natural, a las que viene acá en Bogotá o en Cali o en Medellín, sino también para el campesino, para el vendedor que va montado en un bus intermunicipal de pueblo en pueblo, vendiendo unos productos, creo que se debe acercar mucho más de legislación a eso. Gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Okay, un aspecto importante también doctora Diana, que mencionábamos en el proyecto y tiene que ver con los núcleos familiares, la posibilidad de presentar cada uno, pero obviamente como núcleo, pero que se transmiten de manera independiente por el mismo conciliador, también se está en uno de los artículos.

Hay alguien que de manera virtual nos ha manifestado interés de intervenir, está tratando de conectarse, es la Asociación Colombiana de la Industria de las Cobranzas, Colcob, sería importante, esperemos que lo logre. Vamos a querer darle uso de la palabra doctora Mónica López, ella pertenece a Cámara de Comercio de Bogotá, en el Centro de Arbitraje y Conciliación. Bien pueda doctora, tiempo racional.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Mónica López Jaramillo, Jefe de Conciliación del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá:

Sí, señor, claro que sí, muchas gracias. Muy buenos días para todos, Senador Germán Blanco, Secretaria, demás Senadores que hacen presencia aquí en el recinto, así como de manera virtual. Yo creo que el haber tenido la intervención después de estos expertos que me acompañan aquí en la mesa, pues hace, digamos un poco más fácil mi intervención y así mismo creo que en algunas cosas nos podemos repetir.

Quiero empezar por decir que en su gran mayoría estoy de acuerdo con las intervenciones que ellos han hecho acá y como parte de la experiencia que tenemos en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá nos parece importante, me parece importante contarles acá algunos de los artículos

de los cuales, digamos queremos resaltar y celebrar que el Congreso esté trabajando en estas modificaciones que se pretenden introducir en la Ley 1564, en lo relativo con los procedimientos de insolvencia de personas naturales no comerciantes, así como en otros puntuales en los cuales encontramos algunas oportunidades de mejora.

Entonces dicho esto, yo quiero como les decía hace un momento, seguramente me voy a repetir, pero en los artículos puntuales. La doctora Diana lo mencionaba hace un momento y creo que uno de los aspectos más importantes que trae el proyecto es las ventajas que trae la virtualidad y es poder abrir estos procedimientos de insolvencia, no únicamente al domicilio del deudor donde se encuentre, sino que bueno que cualquier persona sin importar el lugar donde se encuentra a nivel nacional, incluso en el extranjero, puedan acudir a cualquier centro de conciliación para poder llevar a cabo la negociación de sus deudas.

Puntualmente en el tema de la virtualidad, lo celebramos porque con la conciliación en derecho y precisamente durante la pandemia, pudimos evidenciar la importancia de esta modalidad para la resolución de conflictos. Más adelante, en el artículo 8° y también lo hacía referencia al doctor César, celebramos, nos parece supremamente adecuado la reducción del monto de los pasivos del 50 al 30%, con lo cual queremos que más personas naturales van a poder acceder a la negociación de sus deudas, ya sabemos que incluso con el 50% y no más de 90 días de deuda, pues ya es un momento de crisis bastante fuerte, por qué hay que esperar tanto.

También consideramos acertada la disposición que está incluida en el artículo 9°, precisamente el párrafo tercero, que faculta los acreedores para que puedan exigir pruebas que acrediten idoneidad de otras deudas que presente el deudor diferente a la suya propia, digamos que esto es altamente conveniente para demostrar la verdadera existencia de estas acreencias. Así también consideramos que lo que señaló el artículo 13, relativo a suspender los descuentos por libranza, es netamente recomendable dado que evita que se menoscabe el derecho a la igualdad de los demás acreedores y le da al deudor mejores posibilidades para llegar a presentar propuestas de pago durante la negociación.

También lo mencionaba algunos de ustedes y celebramos también que se puedan posibilitar acuerdos parciales durante la negociación, creemos que eso es muy favorable al procedimiento, como también el pago preferente de pequeñas deudas.

Y más adelante, también el artículo 21 se relaciona con esto al dar una posibilidad de terminar procesos cuando el acuerdo respecto de estas obligaciones se haya cumplido. Y, por otro lado, pues nos parece muy adecuado lo que establece el artículo 32, al permitir que las partes de común acuerdo presenten, valga la redundancia, acuerdos de adjudicación de bienes ante el juez.

Estos son algunos de los digamos artículos principales en los que encontramos bastantes coincidencias y ahora me quiero hacer referencia a algunos de los cuales encontramos oportunidades de mejora. Creo que coincidimos también en lo que mencionaban hace un momento y nos parece importante que se pueda de pronto hacer un poco más de énfasis sobre el estudio

en la claridad en cuanto a la unidad de materia entre las personas naturales comerciantes y las no comerciantes dentro de este proyecto de ley.

Más adelante el artículo 6° modifica la competencia de los jueces civiles municipales para resolver objeciones y adelantar la liquidación trasladando a los jueces civiles del circuito, nos parece importante también como tener mayor claridad de por qué se quiere hacer este traslado de competencia, consideramos que los jueces civiles municipales, pues ya traen una experiencia que han desarrollado a lo largo de estos años en esta materia.

Más adelante podemos considerar un poco inconveniente lo que establece el artículo 9° al establecer que el deudor debe acudir al trámite acompañado por un abogado, consideramos que esto puede aumentar considerablemente los costos que debe sufragar el deudor al acudir a los trámites. El artículo 11 del proyecto señala que dentro de los cinco días vigentes a la aceptación del cargo, el conciliador debe verificar que se cumpla, que la solicitud cumpla con todos los registros legales, que de no cumplirlo inmediatamente debe comunicársele al deudor cuales son los defectos que debe subsanar o corregir.

Sin embargo, está eliminando también que otro de los motivos, digamos de solicitar esta corrección, es que se está eliminando también la condición del pago de las expensas del trámite, lo cual, por supuesto, ustedes lo han dicho también, no lo vemos de esta forma, puede ser un peaje que le deben pagar hasta a los Centros de Conciliación, pero por supuesto, esto resulta inconveniente para nosotros.

El artículo 12 del proyecto extiende el término para el desarrollo de la negociación de máximo 90 días a 180 días y consideramos que esto puede atentar contra la celeridad del trámite y con la experiencia que tenemos en los centros de cancelación que prestamos servicio, consideramos que 90 días es un término prudente insuficiente para adentrar las negociaciones.

El artículo 17 señala que el juez va a poder decretar pruebas, sin embargo, también creemos que esto puede afectar un poco la celeridad del trámite, dado que, en una norma anterior, como le estaba mencionando, nos parece conveniente que el acreedor pueda solicitar este tipo de acreditación idónea de otro tipo de creencias que presenta el deudor.

Y, por último, el artículo 19 contempla la posibilidad de imponer a los acreedores quitas de capital y creemos que esto puede considerarse o configurarse en una violación al derecho del crédito y es lesivo, por supuesto, a los intereses de los demás acreedores.

Esto en términos generales son algunos de los comentarios que traemos al proyecto y como les mencioné hace un momento, coincido con los expertos que me acompañan y celebramos ante todo que el Congreso esté trabajando en un proyecto de ley que no solamente, pues beneficie, por supuesto, a los deudores sino también a los acreedores. Muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A usted doctora Mónica. Hemos tomado atenta nota de sus inquietudes, en esa primera parte, avalando gran parte del contenido de este proyecto y en la otra, pues obviamente, generando ahí una serie de inquietudes que

vamos a llevar a la Mesa de Trabajo, para que abastezcan el contenido del proyecto y miremos hasta dónde podemos acordar o no parte de lo que ella menciona.

Yo quiero recordar que esta audiencia fue publicitada hace más de 8 días a través de las redes sociales del Senado la República, de la Comisión Primera, pero que también fue publicada en el periódico *El Nuevo Siglo*.

O sea, que acá podían estar presentes físicamente quienes hubieran querido y virtualmente también muchas otras personas, son las oportunidades que se dan en el proceso legislativo para que puedan participar cualquier ciudadano en la construcción de los proyectos de ley. Doctor Humberto, bien pueda, quería resaltar también la presencia física del Senador David Luna, que estuvo virtual una parte, pero físicamente en la otra. Bien pueda, doctor Humberto.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Humberto De la Calle Lombana:

Bueno, primero comienzo por agradecer a los participantes, me parece que el nivel de esta audiencia ha sido extraordinario, me recuerda alguna que tuvimos recientemente sobre el tema del arbitramento ejecutivo, que además pensamos revivir después de muy serias conversaciones que hemos tenido con la Corte Suprema de Justicia, luego yo creo que ese será un siguiente paso en esta línea del tratamiento serio de los temas.

Agradecer al Senador Blanco por haber admitido esta instancia de reflexión, que incluso la pedí fundamentalmente como para obtener mayor información y no tantas inquietudes, información que en mi caso se tornó necesaria, que si bien en mis años casi juveniles, hace ya demasiado tiempo, mi territorio era el del derecho privado, la vida lo va llevando a uno a otros puertos y en ese sentido, pues muchas de las cosas que aquí se han hablado y que hacían parte de mi quehacer profesional, pues ahora las tengo un poco en hibernación, allí en el congelador, por lo tanto, lo que queríamos era reverdecer esos conocimientos, oyendo a los expertos.

Yo me declaro satisfecho de lo que he oído y me parece, señor Senador, que el paso siguiente debe ser el de continuar con el trámite de la manera más acelerada, yo quisiera resaltar, en esencia, solo dos o tres cosas. Una, pues el propósito central de mantener, dijéramos la confianza de los acreedores frente a la situación de crisis, que es un tema un tanto humano, solidario, como lo dijo el doctor Ucrós y también que beneficia el ciclo de la economía en momentos de crisis.

Una segunda reflexión que no tiene nada que ver de manera directa, pero sí indirecta, y es la preservación de la obligación en todas las circunstancias de cubrir los alimentos, ese es un tema extraordinariamente importante, lo han dicho quienes han intervenido y se conecta con una ley que próximamente tendremos aquí en la Comisión, la ley llamada de humanización, donde se discutirá seguramente la decisión de perseverar o no, en la creación y mantenimiento de ese delito de inasistencia alimentaria.

Yo comprendo las razones del Gobierno, en el sentido de que, si alguien no paga alimentos, libre, y menos lo va a ser en la cárcel, pero al mismo tiempo me parece que es un instrumento imprescindible, con un carácter más que todo disuasivo en preservación

fundamentalmente de los derechos de la mujer y de la familia. Luego aun cuando el tema es apenas colateral, yo sí creería que hay que mantener esa misma línea que aquí desde aquí aparece de preservar siempre el interés de la familia, frente a las acreencias que se derivan del pago de alimentos.

Luego, señor Senador, yo he satisfecho las inquietudes. Hay naturalmente unas reflexiones de la Cámara de Comercio, que como usted lo ha dicho muy bien, seguramente las podremos evaluar y resolver más adelante, pero me parece que este es el momento, como hemos dicho ojalá hoy mismo, de dar un paso adelante en el trámite y allí estaré yo acompañando el interés suyo como ponente y de quienes han intervenido. Bueno, muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

No, doctor Humberto, hay un sector también que se favorece mucho con el proyecto, el sector solidario, sector de la economía solidaria del país tiene no menos de la población de Colombia de manera directa 7 millones de colombianos y de manera indirecta multiplíquelo por cuatro, la mitad de la población de Colombia está en el sector solidario, y hay unos apartes del proyecto que les favorecen.

Contarle doctor Humberto que hasta donde entiendo por unas pre proposiciones que hemos presentado muchos Congresistas esa parte de alimentos ya no van humanización, entiendo que hay un acuerdo previo y eso no se va a discutir, así como la parte del incesto, que va a facilitar sí que avancen muchas cosas y hay una serie de proposiciones sobre otras. Eso de alimentos en el proyecto es bien importante, pero obviamente en el otro proyecto todo para indicar que se acordó por los ponentes que no va.

Quiero dar el uso de la palabra a quien lo considere, de pronto en la virtualidad, nadie ha solicitado el uso de la palabra, no logró conectarse a la otra persona, esa manito no es tal, esa es esta, ese es el cursor, ese es el mouse, el cursor, etcétera.

Bueno, entonces, señora Secretaria, vamos a levantar la audiencia, agradeciéndole mucho, mucho al doctor Humberto De la Calle, porque él manifestó la necesidad y se vio acá en la realidad que sí, el doctor Ariel Ávila la presencia en toda la audiencia y a los compañeros Senadores en la virtualidad y obviamente, al doctor David Luna, ya habíamos manifestado ahorita, le agradecemos mucho la presencia física de él y la presencia virtual de la doctora Paloma, doctora María Fernanda, el doctor Alejandro Carlos Chacón.

Señora Secretaria, levantemos entonces la audiencia, porque acto seguido acá en pocos minutos hay sesión de la Comisión Primera de Senado. Muchas gracias a todos y a quienes nos siguieron en la virtualidad, mil gracias y pronto, pues en el orden del día se establecerá ese primer debate a este proyecto.

Siendo las 9:43 a. m. La Presidencia da por finalizada la audiencia pública.

Presidente,

H.S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,

H.S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

De otra parte, se debe tener en cuenta que mediante la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, el cual tiene como propósito convertir al país en un líder de la protección de la vida, mediante el desarrollo de unos ejes transformadores y transversales que guardan coherencia con las bases del Plan. En relación con la iniciativa planteada y sus motivaciones, esta Cartera debe destacar que el Gobierno nacional, tal como se describe en las bases del PND, reconoce a la educación superior como un derecho económico, social y cultural necesario progresivo para la realización humana, motivo por el que dentro de sus retos se encuentra el avance gradual en la política de gratuidad en la matrícula de las Instituciones de Educación Superior Públicas, fomentando el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, y formulando estrategias para promover su permanencia y graduación, priorizando a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa³, aspectos que se encuentran materializados en disposiciones como la contenida en el artículo 123 de la referida ley.

Con fundamento en esta política, el Ministerio de Educación informó el pasado 11 de julio de 2023 que “La apuesta del Gobierno Nacional para generar 500 mil nuevos estudiantes en programas de pregrado contará con una inversión de \$4,2 billones para el incremento de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior públicas, así como para garantizar que los nuevos estudiantes cuenten con gratuidad en su matrícula y cerca de \$5 billones para financiar el nuevo Plan de Infraestructura Educativa para la construcción de más de 100 sedes.”⁴

Por lo anterior, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General
DAF/DGPPN/OAJ

Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: María Camila Pérez Medina
Con copia a: Dr. Gregorio Eljach Pacheco Secretario General del Senado de la República.

³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, Página 66, <https://repositorio.dnp.gov.co/1111/repositorio-dnp-2022-2026-04-bases-del-plan-nacional-desarrollo-2022-2026.pdf>
⁴ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Fichero/Comunicacion/1911/Ministerio-Educacion-Inversion-500-estudiantes-estrategia-nacional-paramejorarla-educacion-superior-oporcionadecalidad>

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2022 SENADO

por medio del cual se aprueba el “Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe”, hecho en Buenos Aires, República Argentina, el 13 de julio de 2019.

<p>3. Despacho del Viceministro Técnico</p> <p>Honorable Senador IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-88</p> <div style="text-align: center;">  Radicado: 2-2023-037/495 Bogotá D.C., 21 de julio de 2023 14:54 Radicado entrada No. Expediente 32202/2023/OFI </div> <p>Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 83 de 2022 Senado “por medio del cual se aprueba el “Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe”, hecho en Buenos Aires, República Argentina, el 13 de julio de 2019”.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto del asunto, de iniciativa gubernamental, tiene por objeto aprobar mediante ley de la República, el “Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe”, suscrito en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el día 13 de julio de 2019. En su exposición de motivos, el proyecto de ley resalta la importancia del presente convenio internacional de cara a la coyuntura actual de la educación a nivel internacional.</p> <p>“La internacionalización de la educación superior es uno de los elementos que favorece la movilidad y el desarrollo económico de los países. En el año 2012, se realizó por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial un estudio denominado “Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia”. Dicho estudio no solo ahonda en temas misionales de la educación superior, sino que también profundizó en temas asociados con la gobernabilidad universitaria, el sistema de aseguramiento de calidad y la financiación e información”².</p> <p>Siguiendo esta línea, la exposición más adelante señala el beneficio que representaría para la República de Colombia la ratificación del Convenio, así:</p> <p>“Para Colombia, contar con acuerdos globales y regionales de reconocimiento de títulos y diplomas permite fortalecer el proceso de convalidación, ya que la Resolución 10887 de 2019 reconoce los sistemas de aseguramiento de la calidad de los distintos países como un elemento fundamental en el reconocimiento de títulos, lo que favorece los desarrollos nacionales en términos de calidad educativa y la constante innovación de las instituciones de educación superior en la formación de calidad de los profesionales de distintas áreas”³.</p> <p>Ahora bien, desde el punto de vista presupuestal y los gastos que podría generar la aprobación del Convenio, es preciso resaltar que, de acuerdo con la Constitución Política⁴, el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el cual deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En dicha Ley no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto</p>	<p>dictado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>En concordancia, el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁵ señala que corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto⁶, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones”⁷.</p> <p>Es importante resaltar que los tratados, convenios y demás acuerdos internacionales que suscribe la República de Colombia reflejan la voluntad del Gobierno nacional de adoptar su contenido y han sido el fruto de trabajos de concertación previos que se ven reflejados en sus articulados. Todo lo anterior en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas al Presidente de la República en su calidad de jefe de Estado, quien tiene por competencia dirigir las relaciones internacionales, para lo cual puede celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios⁸.</p> <p>De manera que, teniendo en cuenta que el Convenio consagra para los Estados, particularmente el deber de adoptar medidas de promoción, reconocimiento, establecimiento, cooperación y en general las necesarias para alcanzar progresivamente los objetivos del mismo, es preciso señalar que con fundamento en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia⁹, el Estado de la República de Colombia tendría que dar cumplimiento a dichos compromisos a través de sus instituciones y órganos de representación política, bajo el amparo de las políticas que se adopten en la materia, a través de programas y proyectos que se adopten, sujetos a la legislación vigente, que para efectos presupuestales se rige por las leyes orgánicas de presupuesto, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno nacional.</p> <p>En tal virtud, los gastos que podría generar la entrada en vigencia del presente Convenio Regional tendrían que ser armonizados con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluidos en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector involucrado en su ejecución.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA Viceministra Técnica OAJ/DGPPN</p> <p>Copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco — Secretario General del Senado de la República Proyecto: Edgip Federico Rodríguez Arana Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera — No. Interno VT: 231.</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ² Gaceta del Congreso No. 832 de 2023, Pág. 45. ³ Ibidem, Pág. 46. ⁴ Ibidem, Artículo 346. ⁵ Por el cual se cumplen la Ley 38 de 1989, la Ley 175 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. ⁶ Decreto 111 de 1996, Artículo 47. ⁷ Ibidem, Artículo 39. ⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 189, numeral 2.</small></p>
--	--

CONTENIDO

Gaceta número 895 - Lunes, 24 de julio de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

	Págs.
Acta Audiencia Pública (Mixta) de 2023.....	1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.....	12
Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 83 de 2022 Senado, por medio del cual se aprueba el “Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe”, hecho en Buenos Aires, República Argentina, el 13 de julio de 2019.....	13