



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° 1126

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de agosto 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

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 105 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en Política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan disposiciones.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 105 DE 2023

"Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, promover la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones.

Artículo 2. Licencia de maternidad para mujeres en política. Las congresistas, diputadas, concejalas y edilesas que tengan derecho a la licencia de maternidad durante el ejercicio de estas investiduras, podrán optar entre las modalidades de licencias de maternidad establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la licencia de maternidad tradicional, la licencia parental compartida o la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, creada mediante la presente Ley.

La licencia de maternidad para mujeres en política es la modalidad mediante la cual las mujeres políticas a las que se refiere el inciso anterior, podrán ejercer su derecho al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual podrán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.

Parágrafo 1. La concesión y trámite de la licencia de maternidad para mujeres en política se registrará de conformidad con lo establecido para el otorgamiento de la licencia de maternidad tradicional.

Parágrafo 2. Durante el periodo de la licencia de maternidad para mujeres en política, las mujeres políticas tendrán los mismos derechos que ostentan de manera regular durante el ejercicio de su cargo.

Parágrafo 3. En el caso de que se opte por la licencia de maternidad para mujeres en política no se aplicará la situación administrativa de falta temporal y se entenderá que la mujer sigue en el ejercicio normal del cargo.

Artículo 3. Garantías mínimas. Durante el disfrute de la licencia de maternidad para mujeres en política, en las sesiones deberá garantizarse como mínimo:

1. El derecho al uso de la palabra y a ser escuchada, cuando así se solicite, en condiciones de igualdad.
2. La posibilidad de presentar mociones en forma oportuna.
3. La posibilidad de presentar proposiciones.

Para estos efectos se deberá disponer de una plataforma, chat o sistema de comunicación entre la mujer que disfruta de la licencia y los miembros de la Mesa Directiva de la

Corporación, Comisión o la Plenaria, en el que se pueda hacer pública cualquiera de estas solicitudes. El contenido del chat o sistema de comunicación hará parte del acta de la respectiva sesión.

Artículo 4. Modalidades de votación. Modifíquese el artículo 128 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 128. Modos de votación. Hay cuatro modos de votación, a saber: la ordinaria, la nominal, la secreta y la remota.

La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.

La votación remota se usará en los casos en que una congresista haya optado por la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política.

Artículo 5. Adecuación de reglamentos. Las corporaciones públicas a las que pertenecen las mujeres políticas establecidas en el artículo 2 de esta Ley deberán adecuar su reglamento interno a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la licencia de maternidad para mujeres en política.

La no expedición de este reglamento no implicará la imposibilidad del otorgamiento ni del ejercicio de la licencia de maternidad para mujeres en política. Ante la falta de reglamento, se aplicará de manera directa la presente Ley.

Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República

LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República

MARÍA FERNANDA CARRASCAL
Representante a la Cámara

PIEDAD CORREAL RUBIANO
Representante a la Cámara

KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SALEG
Representante a la Cámara

LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
Representante Cámara Bogotá D.C.

YENNY ROJO ZAMBRANO
Senadora de la República

Ana María Castañeda
Senadora de la República

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2023

"Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"

Introducción

1. Marco constitucional: la especial protección de la mujer embarazada a nivel constitucional

La Constitución Política de Colombia establece que la mujer durante el periodo de embarazo y en el periodo post-parto gozará de una mayor protección y asistencia del Estado. Así mismo, contempla el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

"Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

A nivel de bloque de constitucionalidad, Colombia ha ratificado varios tratados internacionales que reconocen a la mujer embarazada como un sujeto de protección especial. Sobre este particular, el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo indica en su artículo 9 que: **"1. Todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, y ello no obstante el párrafo 1 del artículo 2".**¹

Por su parte, el artículo 4 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" de la Organización de Estados Americanos, incorporada al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 248 de 1995 señala: **"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;**

¹ Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República de Colombia

HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senador de la República
Circunscripción Especial Indígena

JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Representante a la Cámara por Bogotá

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 136 y ss Ley 27 de 1992)

El día 22 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 105 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.D. David Luna, Paloma Valencia, Andrea Pallas,
Johana Ruiz, Yenny Rojo, Araceli Castañeda, Yenny Pardo,
Pizarro, Yenia Ferrández, Isabel Loba Joret, H.D. Catherine Jumbo,
María Fernanda Carrascal, Piedad Correal, Karyme Cotes y otros firmes.

SECRETARIO GENERAL

g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; h. el derecho a libertad de asociación; i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones" (OEA).

En el ámbito jurisprudencial, en la Sentencia C-005 de 2017 se contemplan los cuatro fundamentos constitucionales de la protección especial de la mujer durante el embarazo y el periodo de lactancia:

"(...) Primer Fundamento. El artículo 43 contempla un deber específico estatal en este sentido cuando señala que la mujer "durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada". Este enunciado constitucional implica a su vez dos obligaciones: la especial protección estatal de la mujer embarazada y lactante, sin distinción, y un deber prestacional también a cargo del Estado consistente en otorgar un subsidio cuando esté desempleada o desamparada.

(...) El segundo fundamento constitucional es la protección de la mujer embarazada o lactante de la discriminación en el ámbito del trabajo, habitualmente conocida como fuero de maternidad. El fin de la protección en este caso es impedir la discriminación constituida por el despido, la terminación o la no renovación del contrato de trabajo por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia.

El fundamento constitucional inicial del fuero de maternidad, es el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo, prescritas en los artículos 13 y 43 de la Constitución, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Del mismo modo se funda en los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y en los artículos 3 y 6 del Pacto de San Salvador, que en su conjunto consagran el derecho a trabajar para todas las personas sin distinciones de sexo. De forma más concreta, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), expedida en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, por la Asamblea General de la ONU y aprobada por la ley 51 de 1981, en su artículo 11 dispone que es obligación de los Estados adoptar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo" a fin de asegurarse, en condiciones de igualdad con los hombres "el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano".

(...) Un tercer fundamento de la protección especial de la mujer en estado de gravidez deriva de los preceptos constitucionales que califican a la vida como un valor fundante del ordenamiento constitucional, especialmente el Preámbulo y los artículos 11 y 44 de la Carta Política. La vida, como se ha señalado en reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es

<p>un bien jurídico de máxima relevancia. Por ello la mujer en estado de embarazo es también protegida en forma preferencial por el ordenamiento como gestadora de la vida que es.</p> <p>(...) En cuarto lugar, la especial protección a la mujer gestante y a la maternidad se justifica, igualmente, por la particular relevancia de la familia en el orden constitucional colombiano, ya que ésta es la institución básica de la sociedad que merece una protección integral de parte de la sociedad y del Estado (CP art. 5º y 42), pues como ha sostenido esta Corte "si la mujer que va a tener un hijo, o la madre que acaba de tenerlo, no recibieran un apoyo específico, los lazos familiares podrían verse gravemente afectados".</p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional ha declarado que la mujer, y de manera particular la mujer en estado de embarazo, es un sujeto de especial protección constitucional. En la sentencia C-355 de 2006, la Corte Constitucional señaló: "(...) A partir del Acto Constituyente de 1991 los derechos de las mujeres adquirieron trascendencia Constitucional. Cabe recordar, que las mujeres contaron con especial deferencia por parte del Constituyente de 1991, quien conocedor de las desventajas que ellas han tenido que sufrir a lo largo de la historia, optó por consagrar en el texto constitucional la igualdad, tanto de derechos como de oportunidades, entre el hombre y la mujer, así como por hacer expreso su no sometimiento a ninguna clase de discriminación" (MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas).</p> <p>Por su parte, en la sentencia T-088 de 2008 se indicó que: "(...) En suma, por expreso mandato constitucional las mujeres embarazadas y parturientas son sujetos de especial protección constitucional; debido a que tal condición implica el reconocimiento de una situación de extrema vulnerabilidad, el Estado y los particulares que actúan en su nombre tienen la obligación de brindarles protección y asistencia, así como de garantizar de manera reforzada las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de todos sus derechos.</p> <p>En conclusión, con fundamento en las normas constitucionales indicadas anteriormente, así como en los múltiples instrumentos internacionales ratificados por el Estado Colombiano al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el amparo reforzado de la mujer como integrante de los sujetos de especial protección constitucional parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se ha visto sometida históricamente. De esta forma, esta Corporación ha reiterado la obligación del Estado de proteger de manera especial a las mujeres embarazadas o parturientas, y se ha pronunciado sobre la necesidad de garantizar de manera efectiva y prevalente el ejercicio de sus derechos."</p> <p>De conformidad con lo expuesto, tanto la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han indicado que las mujeres en estado de embarazo son sujetos de especial protección constitucional y el Estado colombiano tiene el deber de proteger sus derechos.</p>	<p>En lo que respecta de manera particular a las mujeres que tienen la calidad de congresistas, el artículo 134 de la Constitución señala que "No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo".² De esa manera, la licencia de maternidad (y la de paternidad) puede dar lugar a la falta temporal, lo que implica la posibilidad de reasunción del cargo una vez que culmine el periodo de licencia concedido.</p> <p>Esta normativa constitucional a su vez se hizo extensiva a las concejales, idíneas y diputadas, en la Ley 2148 de 2021. En ese sentido, estas mujeres políticas tendrán derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad remunerada, como falta temporal permitida, por el tiempo y en las condiciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo. Esta Ley sin lugar a dudas, representó un avance para la igualdad de mujeres en política en Colombia.</p> <p>2. Marco constitucional: la igualdad de las mujeres en materia política</p> <p>La igualdad es uno de los principios rectores de la Constitución Política de 1991 y uno de los fundamentos de la licencia de maternidad en el ordenamiento colombiano. El artículo 13 de la Constitución Política señala que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.³</p> <p>En ese sentido, la discriminación en razón del sexo es uno de los criterios sospechosos de discriminación estipulados en nuestra Constitución Política y que en el caso objeto de este proyecto, se traduce en la prohibición de discriminación en razón del sexo en el ámbito de la participación política.</p> <p>La igualdad es un concepto abstracto que indica que todos los ciudadanos son iguales y deben recibir el mismo trato sin importar su sexo. Sin embargo, este concepto de igualdad formal ha sido superado en el constitucionalismo a partir del criterio de igualdad material, que indica que se deben establecer los elementos para garantizar la igualdad entre desiguales, partiendo del reconocimiento de la existencia de diferencias de diversa índole entre las personas.</p> <p>En sentencia C-038 de 2021 de la Corte Constitucional se indicó que la Constitución Política recoge dos dimensiones de la igualdad, dependiendo de los criterios que generan la desigualdad: esto es, criterios inmutables y los mutables. Dentro de los primeros están el sexo o la raza y dentro de los segundos, la religión, la opinión política o la filosófica.⁴</p> <p>² Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 134. 7 de julio de 1991 (Colombia).</p> <p>³ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 13. 7 de julio de 1991 (Colombia).</p> <p>⁴ Corte Constitucional, Sala Plena (2021), Sentencia C-083 de [MP Cristina Pardo Schlesinger] tomado de; https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-038-21.htm</p>
<p>En el caso objeto de este proyecto de ley nos situamos en una discriminación fundada en un factor inmutable, como lo es el sexo, que a su vez va asociado con el hecho biológico de la reproducción, que genera unas responsabilidades adicionales para las mujeres. Este hecho inmutable no puede convertirse en un factor que genere desigualdades; y en ello, la legislación para la igualdad juega un papel determinante. Las licencias de maternidad que en un principio eran un elemento de protección a la mujer embarazada, han terminado generando efectos de desigualdad inintencionados, como se pasará a sustentar más adelante; requiriéndose que sea la misma legislación la que corrija estos efectos.</p> <p>Por otro lado, en materia de tratados internacionales, la Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer suscrita en la Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en marzo de 1948 se declaró: "(...) La mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre". A su vez, el artículo 1 de la Convención contempla que "(...) El derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo".⁵</p> <p>Por su parte, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer contempla:</p> <p>"Artículo II Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.</p> <p>(...) Artículo III</p> <p>Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna". (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer)</p> <p>Por último, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado en Nueva York en 1979, señala en su artículo 7:</p> <p>"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:</p> <p>a) Votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;</p> <p>b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;</p> <p>c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país." (Convención Sobre la Eliminación De Todas Las Formas de Discriminación Contra La Mujer)</p> <p>⁵ Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Artículo 1. Bogotá Colombia (1948) Tomado de: https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf</p>	<p>En el ámbito jurisprudencial interno, la Corte Constitucional se ha referido en retiradas ocasiones a la igualdad laboral entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación</p> <p>En la sentencia C-203 de 2019 se indica: "La Constitución Política de 1991 reconoce la igualdad entre hombre y mujer, y particularmente, tiene una marcada tendencia de protección especial de las mujeres. Los artículos (participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública), (igualdad de derechos y obligaciones en las relaciones familiares), (iguales derechos y oportunidades de las mujeres frente a los hombres y la prohibición de discriminación en razón del género) y (protección especial de la mujer en el ámbito laboral), muestran el interés del constituyente de fijar en la Carta Política los ejes esenciales del papel de la mujer en el ordenamiento jurídico actual. Esto además se refuerza con la ratificación de tratados internacionales que protegen los derechos de las mujeres y establecen obligaciones de los Estados de eliminar cualquier práctica o tratamiento discriminatorio contra ellas." (MP Cristina Pardo Schlesinger).</p> <p>3. La participación de las mujeres en política: cifras y aspectos de desarrollo</p> <p>En las últimas tres décadas, Colombia ha logrado avanzar en materia de inclusión política de las mujeres. Mientras que en el periodo 1991-1994 la participación fue de 8,6% en Cámara de representantes y de 7,2% en Senado, las mismas cifras para el periodo 2010-2014 fueron de 12,8% y 16,8%, respectivamente. Con la aplicación de la cuota de género, la representación de las mujeres en el Congreso subió a, por lo menos el 20% del Congreso.</p> <p>Sin embargo, la presencia de varios factores culturales, sociales e institucionales no han permitido un aumento suficiente en el número de congresistas mujeres. El mapa "Mujeres en la política: 2023", creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, muestra que, actualmente, Colombia presenta un 26,9% de mujeres congresistas en la Cámara de representantes y del 30,2% en el Senado.</p> <p>Al analizar la participación de mujeres en los parlamentos en Norteamérica y Latinoamérica, se encuentra que el promedio de participación de mujeres en cámaras bajas o únicas es de 34,9% y de 34,6% para las cámaras altas o senados. De esta forma, Colombia presenta una participación de mujeres más baja al promedio de las Américas en ambas cámaras.</p> <p>Ahora bien, las cifras presentadas hasta ahora muestran que hay mucho camino por recorrer en la inclusión política de mujeres en Colombia, pues la representación femenina en la política es fundamental para mantener un equilibrio en perspectivas y garantizar la igualdad de género. De acuerdo con el estudio del American Economic Journal "Does the Election of a Female Leader Clear the Way for More Women in Politics?" (¿La Elección de una Líder Femenina Abre el Camino para Más Mujeres en la Política?) de los autores Thushyanthan Baskaran y Zohal Hessami, la elección de líderes mujeres puede</p> <p>⁶ ONU Mujeres (2023) Mujeres en la política: 2023, ONU Mujeres.</p> <p>⁷ Baskaran, T. and Hessami, Z. (2018) Does the election of a female leader clear the way for more women in politics?, American Economic Journal: Economic Policy.</p>

<p>desencadenar un efecto dominó positivo al influir en la percepción de los votantes y mejorar las posibilidades de éxito para otras candidatas femeninas.</p> <p>En específico, el estudio encontró que las candidatas avanzan más en relación con su cargo inicial en política si la alcaldesa de su municipio es una mujer. Este fenómeno puede atribuirse a la reducción del sesgo de los votantes contra las mujeres políticas, subrayando la importancia de tener a mujeres en posiciones de liderazgo.</p> <p>En este sentido, la exposición y constatación de mujeres políticas exitosas también puede ser un medio importante para incrementar la representación femenina en la política. El estudio en cuestión encontró que este efecto es especialmente notable para candidatas relativamente desconocidas, y se propaga a los municipios vecinos. Esto demuestra el poder de los "efectos de demostración" y cómo la presencia de mujeres en roles de liderazgo puede facilitar el camino para otras mujeres, rompiendo barreras de percepción y sesgo.</p> <p>Es relevante resaltar, que el estudio también señala que los logros de las mujeres en política no solo benefician a las candidatas en su misma jurisdicción, sino también en las vecinas. Esto sugiere que el impacto de las líderes femeninas se extiende más allá de su ámbito de influencia directa, creando un efecto multiplicador que puede favorecer la inclusión de más mujeres en puestos de poder político. Así, se enfatiza la necesidad de facilitar el camino para que más mujeres lleguen a la política, lo que no solo puede conllevar a una mayor igualdad de representación, sino también puede ayudar a cambiar las percepciones y a disminuir los sesgos de género en la política.</p> <p>En conclusión, a pesar de los avances notables en la inclusión política de las mujeres en Colombia, todavía existen brechas significativas en comparación con los promedios de participación en las Américas. La evidencia indica que la elección de líderes femeninas puede tener un efecto transformador y multiplicador en el ámbito político, favoreciendo la inclusión de más mujeres en cargos de poder. Es esencial seguir trabajando para mejorar las condiciones que permitan una mayor participación de las mujeres en la política, no solo para lograr una mayor representación de género, sino también para cambiar las percepciones y reducir los sesgos que persisten en este ámbito. Por esta razón, este proyecto de ley adapta la actual legislación sobre la licencia de maternidad para mejorar los procesos de inclusión de las mujeres en la política, con lo que se estará más cerca de lograr una verdadera igualdad de género en la sociedad.</p> <p>4. Mecanismos de conciliación de la vida familiar y profesional de las mujeres: cifras y aspectos de desarrollo</p> <p>Según un nuevo informe del Banco Mundial, el ritmo de las reformas hacia un trato igualitario de las mujeres ante la ley ha caído a su nivel más bajo en los últimos 20 años. Esto no solo afecta las condiciones socioeconómicas de las mujeres, sino que tiene un impacto en la economía mundial. Los resultados del informe "La Mujer, la Empresa y el Derecho", realizado por el Banco Mundial⁸, muestra que para 2022 las mujeres gozaron apenas del 77% de los mismos derechos que tienen los hombres ante la ley.</p> <p>⁸ La mujer, La Empresa y el Derecho (2023), Banco Mundial.</p>	<p>Cuando analizamos las brechas de género en diferentes áreas, se observa que es en la política donde las brechas son más altas. En 2019, El Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹ encontró que, entre las categorías i) salud y supervivencia, ii) resultados educativos, iii) participación y oportunidades económicas, y iv) empoderamiento político, la última categoría presentó una paridad significativamente menor a la de los demás grupos.</p> <p>Son varios los factores que dificultan la consecución de la paridad política de género. La Asamblea General de las Naciones Unidas señaló en 2011¹⁰ que, "las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada".</p> <p>Siguiendo con lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹ ha mencionado, por lo menos, seis argumentos jurídicos, políticos y prácticos que argumentan la importancia de la participación política de las mujeres: es un asunto de derechos, permite el fortalecimiento de la democracia, trae mejoras para el desarrollo humano, facilita la construcción de una sociedad pluralista, contribuye a hacer más sostenibles los procesos de paz e impacta en la erradicación de los estereotipos de género.</p> <p>En particular, la penalidad que representa la maternidad para el ejercicio laboral de las mujeres es un factor que afecta la representación femenina en la política. En Colombia, la licencia de maternidad actual implica una pérdida completa de las funciones como congresista durante ese período. Esto, a su vez, afecta el ejercicio político de las pocas mujeres que logran superar las barreras y acceder a espacios tan importantes como el Congreso de la República. Por esta razón, el presente proyecto de ley que mejora las condiciones de licencia de maternidad para mujeres políticas representa un paso importante en esta dirección, ayudando a garantizar que las mujeres no tengan que elegir entre la maternidad y el servicio público.</p> <p>5. Las licencias de maternidad y paternidad y su incidencia en la participación igualitaria en política de hombres y mujeres</p> <p>Las licencias de maternidad fueron estipuladas con el propósito de permitir que las mujeres compatibilizaran las actividades de cuidado y sus actividades laborales remuneradas. Bajo este criterio, se expidieron leyes que garantizaban periodos de licencias de maternidad.</p> <p>Sin embargo, esta concepción de las licencias de maternidad surgió bajo un paradigma de trabajo de cuidado feminizado, en donde es la mujer la responsable de las actividades de cuidado. Este modelo generó un efecto inintencionado, y es que, al establecerse licencias de maternidad largas y licencias de paternidad cortas o inexistentes, la maternidad se convirtió en un criterio de desigualdad al momento del acceso y el ascenso al mercado laboral de las mujeres. Es decir, en un proceso de selección laboral, en el que participan un</p> <p>⁹ Finanzas y Desarrollo (2019), Fondo Monetario Internacional, Volumen (56). ¹⁰ Resolución 66/130 de la Asamblea General "La participación de la mujer en la política" A/RES/66/130 (19 de diciembre de 2011), ONU. ¹¹ Mujeres y política: claves para su participación y representación (2018), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p>
<p>hombre y una mujer en edad reproductiva con las mismas cualidades, se tendría a preferir al hombre, pues este no estaría propenso a ausentarse un largo periodo de las actividades laborales frente a un eventual embarazo.</p> <p>Ramírez, Tribín y Vargas (2019) a partir del análisis de datos oficiales del DANE, concluyeron que la reforma legislativa en Colombia que modificó la licencia de maternidad, pasando de 12 a 14 semanas, influyó negativamente en el acceso al mercado laboral de las mujeres. En el estudio se concluyó que las mujeres entre 18 y 30 años de edad estuvieron más propensas a quedar desempleadas, ser trabajadoras informales o independientes después de la reforma legislativa¹² (p. 219). Es decir, el aumento de la licencia, que en principio es positivo para los derechos de las mujeres y del recién nacido, desencadenó de manera inintencionada un efecto negativo.</p> <p>Ello ha generado la necesidad de un cambio de paradigma en la legislación sobre licencias de maternidad, pasando de un paradigma de protección de la mujer a un paradigma de equiparación de las responsabilidades entre hombres y mujeres en las actividades de cuidado. Monterroza (2020) plantea que "La prohibición de despido por causa del embarazo, los permisos de lactancia y la licencia de maternidad son, sin lugar a dudas, grandes logros que abrieron paso a las mujeres en el mundo laboral, disminuyeron discriminaciones en razón de su condición y promovieron la continuidad de sus actividades laborales, aun cuando optaran al mismo tiempo por la maternidad. Sin embargo, ello originó lo que considero un efecto perverso con relación a la igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso y ascenso en el ámbito laboral, pues estas prerrogativas asignadas en exclusiva a las mujeres dieron lugar a que entre los empleadores emergiera la idea de que no es conveniente contratar mujeres (...). El paradigma de la equiparación, en ese contexto, buscaría entender las actividades no de la maternidad, sino de la parentalidad—al incluir a madres y padres por igual—, como una tarea conjunta, donde cada uno de los progenitores asume iguales responsabilidades en el cuidado de los hijos. Así se rompe la concepción de que son las mujeres en exclusiva las responsables de estas tareas o las que se encuentran en mejor condición o predestinadas naturalmente para realizar actividades de cuidado (p. 78 – 80)¹³.</p> <p>En ese contexto, la tendencia actual legislativa va dirigida a la equiparación de los periodos de licencia de maternidad y paternidad. Solo cuando ello ocurra, se eliminará la barrera estructural que se ha creado legislativamente, y que ha terminado afectando la igualdad en el acceso y ascenso laboral de las mujeres.</p> <p>En el caso colombiano de manera particular, la legislación actual plantea una licencia de maternidad de dieciocho (18) semanas frente a una licencia de paternidad de dos (2) semanas. Esta diferencia en tiempos, sin lugar a dudas, ha generado disparidades en el ámbito laboral entre hombres y mujeres.</p> <p>Sin embargo, recientemente, mediante la Ley 2114 de 2021, a la modalidad tradicional de licencia de maternidad se han adicionado dos nuevas modalidades que se ubican en el</p> <p>¹² Ramírez, N., Tribín, A. y Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. <i>Word Development – Elsevier</i>, (122), 218-232. ¹³ Monterroza, V. (2020). La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano, <i>Revista Jurídica Precedente</i> (17), 69-96.</p>	<p>paradigma de la corresponsabilidad y que pretenden disminuir las disparidades entre hombres y mujeres en materia de cuidado no remunerado: la licencia parental compartida y la licencia parental flexible de tiempo parcial.</p> <p>La licencia parental compartida permite que los padres puedan distribuir libremente entre sí las últimas seis (6) semanas de la licencia del total de semanas que la ley reconoce a la madre. La posibilidad de distribución de estas seis (6) semanas busca eliminar el efecto inintencionado en contra de las mujeres que ha generado la modalidad tradicional de licencias, que otorga dieciocho (18) semanas a la madre y dos (2) semanas al padre; puesto que el empleador no sabrá a priori quién disfrutará de las últimas seis (6) semanas.</p> <p>Por su parte, la licencia parental flexible permite a los padres cambiar un periodo determinado de su licencia de maternidad o de paternidad por un período de trabajo de medio tiempo, equivalente al doble del tiempo correspondiente al período de tiempo seleccionado. Esta modalidad permite una mejor compatibilidad entre ambas actividades.</p> <p>En esa misma lógica, el presente proyecto de ley pretende adicionar una nueva modalidad de licencia, dirigida a mujeres en política, que les permita tener una opción de licencia adicional a partir de la cual puedan realizar ambas actividades. Con ello, se busca que la maternidad y la licencia no se conviertan en una penalidad para la posibilidad de avanzar en el ejercicio político. Una penalidad que por la disparidad en los tiempos de licencia de maternidad y paternidad, solo afecta a las mujeres y no a los hombres políticos.</p> <p>La licencia de maternidad para mujeres en política promueve la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, dado que le da posibilidad a congresistas, diputadas, concejalas y ediles de optar por un tipo de licencia que les permita seguir realizando sus actividades de manera flexible, compatibilizando la actividad de cuidado con la actividad política para la que fueron electas.</p> <p>La principal herramienta que permitirá la compatibilización de ambas actividades es la autorización de su derecho al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual deberán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.</p> <p>Este arreglo legislativo es usado ya en otro ordenamientos. En el caso español, en el Reglamento del Congreso de los Diputados se estableció que el voto podrá ser telemático "En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo"¹⁴.</p> <p>Al respecto de la constitucionalidad de este tipo de votos, la doctrina española ha indicado: "La cuestión que se plantea es si el voto no presencial contraviene el artículo 79 de la Constitución en cuanto éste se refiere a los miembros de la Cámara presentes o asistentes</p> <p>¹⁴ http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1</p>

para establecer los quórum de votación y para adoptar acuerdos. Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos. Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentaran en exceso la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y que no se altera el sentido del mismo. Como se ha señalado, el Informe impulsado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010 sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general se inclina por recomendar que los Reglamentos de las Cámaras regulen el voto por medios telemáticos para los casos de maternidad o enfermedad grave¹⁵.

En esa medida, la tecnología permitirá que las mujeres políticas puedan seguir desempeñándose en sus funciones constitucionales y legales, sin padecer los efectos que genera el hecho de que en nuestro ordenamiento se estipulen licencias de maternidad largas frente a licencias de paternidad cortas; que representan un costo político para las mujeres y que afecta la igualdad en materia de participación política.

Finalmente, es de señalar que esta nueva modalidad de licencia es optativa; es decir, la mujer en política podrá optar entre esta modalidad de licencia y las demás modalidades existentes; incluyendo la tradicional de dieciocho (18) semanas.

6. Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto de interés

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286" y lo establecido en la Sentencia C-302 de 2021 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que consagraba que los congresistas no incurrían en conflicto de interés cuando participan, discuten o votan artículos que benefician a los sectores económicos de los

¹⁵ García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24, p. 106. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rc=1&q=&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwi95LqnpnoAHWJTN8KHtUQBAlQFIABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdiainet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=A0Vvaw32DW2h8Bjmyy4H27A03YYg>

Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1

¹⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24, p. 106. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rc=1&q=&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwi95LqnpnoAHWJTN8KHtUQBAlQFIABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdiainet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=A0Vvaw32DW2h8Bjmyy4H27A03YYg>

financiadores de su campaña electoral, me permito manifestar que considero que el presente proyecto es de carácter general y no implica un conflicto de interés de carácter particular. A su vez, las reformas que se introducen se aplicarán a situaciones futuras e inciertas, por lo que no se presenta un conflicto de interés cierto.

No obstante lo anterior, en todo caso, el congresista que así lo considere, puede manifestar las razones por las cuales pueda encontrarse incurso en un conflicto de interés.

7. Referencias

Banco Mundial. (2023). La mujer, la empresa y el derecho 2023. Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b60c615b-09e7-46e4-84c1-bd5f4ab88903/content>

Baskaran, T. & Hessami, Z. (2018). Does the election of a female leader clear the way for more women in politics? *American Economic Journal: Economic Policy*.

Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Artículo 1. Bogotá Colombia (1948) Tomado de: https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena (2017). Sentencia C-005 de [MP Jaime Araujo Rentería]. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-005-17.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (2006). Sentencia C-355 de [MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas] tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (2019). Sentencia C-203 [MP Cristina Pardo Schlesinger] tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-203-19.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (2021). Sentencia C-083 de [MP Cristina Pardo Schleinger] tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-083-21.htm>

Finanzas y Desarrollo (2019). Fondo Monetario Internacional, Volumen (56). Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/03/pdf/1d0319s.pdf>

Ley 2148 de 2021. Por medio del cual se modifica el Decreto ley 1222 de 1986, el decreto Ley 4221 de 1993, la Ley 1551 de 2012, y se dictan otras disposiciones. Agosto 24 de 2021. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=169186>

Naciones Unidas. (1952). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

ONU. (19 de diciembre de 2011). Resolución 66/130 de la Asamblea General "La participación de la mujer en la política" A/RES/66/130.

ONU Mujeres. (2023). Mujeres en la política: 2023. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-05/Women-in-politics-2023-es.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará".

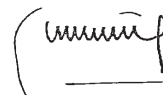
Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Mujeres y política: claves para su participación y representación. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c3f6d524.pdf>

Ramírez, N., Tribin, A., & Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. *World Development* – Elsevier, (122), 218-232.

Vice Presidencia de la Republica de Colombia & Cancillería de la Republica de Colombia. (2022). Tratados Relativos a la Protección de la Mujer. Compendios Informativos Para Operadores Jurídicos, 1. Tomado de: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Carlilla%201%20Protecci%C3%B3n%20de%20la%20Mujer%20Impresa.pdf>

Cordialmente,



DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República



LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República



MARÍA FERNANDA CARRASCAL
Representante a la Cámara



PIEDAD CORREAL RUBIANO
Representante a la Cámara







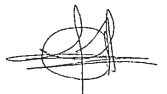

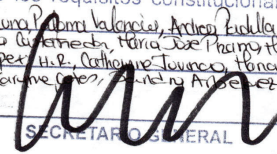
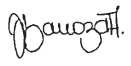
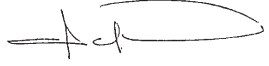
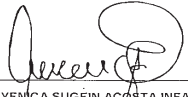

KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ
Representante a la Cámara



SANDRA BISTANA ARISTIZÁBAL SALEG
Representante a la Cámara



LINA MARIA GARRIDO MARTIN
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

 ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante Cámara Bogotá D.C.	 YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República	 AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Senador de la República Circunscripción Especial Indígena	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá
 Ana María Castañeda Senadora de la República	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición - Pacto Histórico	SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 84 de 1992) El día <u>22</u> del mes <u>Agosto</u> del año <u>2023</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>105</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <i>H. David Luna Palomino Valencia, Andrea Padilla, Yenny Roza, Yenny Roza, Ana María Castañeda, María José Pizarro Rodríguez, Cabal María López, H. E. Catherine Juvinco, Hana Fernando Carrascal, Mirella González, Karyme Cotes, Yenny Arbeláez y otros firmes.</i>  SECRETARIO GENERAL	
 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 MARIA FERNANDA CABAL MOLINA Senadora de la República de Colombia		
 HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 CLARA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República Pacto Histórico		

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Agosto de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.105/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA MODALIDAD DE LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES EN POLÍTICA, SE PROMUEVE LA IGUALDAD Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DAVID LUNA SÁNCHEZ, PALOMA VALENCIA LASERNA, ANDREA PADILLA VILLARRAGA, LORENA RÍOS CUJELLAR, YENNY ROZO ZAMBRANO, ANA MARÍA CASTAÑEDA, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, CLARA LÓPEZ OBREGÓN; y las Honorables Representantes CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, MARÍA FERNANDA CARRASCAL, PIEDAD CORREAL RUBIANO, KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ, SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO, JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT, YENICA ACOSTÁ INFANTE, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ


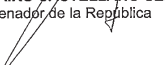

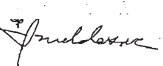




SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2023 SENADO

por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: center;">  </div> <p>Bogotá D.C., 22 de agosto de 2023</p> <p>Iván Leonidas Name Vásquez Presidente Senado de la República de Colombia Ciudad</p> <p>Ref.: Radicación Proyecto de Ley "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>De acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y en calidad de Congresistas de la República, nos permitimos radicar ante su despacho, el proyecto de ley: "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones", para que se inicie el trámite legislativo respectivo.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JUAN CARLOS GARCÉS Senador de la República </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  IMELDA DAZA COTES Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  LILIANA BITAR CASTILLA Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JAIRO CASTELLANO SERRANO Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTEZ Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  ANTONIO ZABARAIN GUEVARA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Senador de la República </div> </div>
<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Incorporar como legislación permanente el Decreto Legislativo 560 de 2020, excepto los artículos 3, 7, 15, 16, Numeral 3 del Parágrafo Primero del artículo 8 y Título III del mencionado decreto, así como las referencias al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.</p> <p>Artículo 2. Incorporar como legislación permanente el Decreto Legislativo 772 de 2020, excepto los artículos 7, 8, 13, 15, 16, y 17, así como las referencias al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020.</p> <p>Artículo 3. Deróguese los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006. En todos los casos en que resultaría aplicable la liquidación por adjudicación procederá la liquidación judicial o la liquidación judicial simplificada según corresponda.</p> <p>Los procesos de liquidación por adjudicación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 560 del 15 de abril de 2020 continuarán su trámite.</p> <p>Artículo 4. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JUAN CARLOS GARCÉS </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  IMELDA DAZA COTES Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  LILIANA BITAR CASTILLA Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JAIRO CASTELLANO SERRANO Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTEZ Senador de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  ANTONIO ZABARAIN GUEVARA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Senador de la República </div> </div>

ESTADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 22 del mes Agosto del año 2023
 se radicó en este despacho el proyecto de Decreto
 N°. 106 Acto Legislativo N°. _____, con todos los
 requisitos constitucionales y legales exigidos en la Ley 5ª de 1992,
 por: H. Mauricio Gómez Amín, Juan Carlos García,
Imelda Díaz, Edwin Cepeda, Karina Espinosa, Jaime
Castellanos, Carolina Espinoza, Luis Ramírez, Alfredo
Enrique
 SECRETARIO GENERAL

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

Introducción

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

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

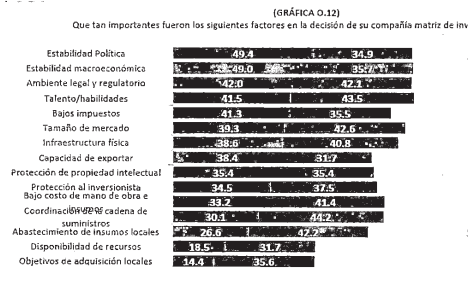
1. NECESIDAD DE LA ADOPCIÓN DE LEGISLACIÓN PERMANENTE PROPUESTA

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

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

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

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



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

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

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

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

¹ La importancia crítica del entorno regulatorio se confirma aún más con los resultados de la Encuesta GIC de 2019, en la que los inversores clasifican el entorno legal y regulatorio de los países como uno de los tres factores principales para la inversión. De acuerdo con los hallazgos de la Encuesta GIC 2019 (Banco Mundial 2019), el 84 por ciento de los encuestados incluyen el entorno regulatorio como un factor "importante" o "fortísimamente importante" en sus decisiones de inversión (Gráfico 0.12). Banco Mundial, Reporte Global de Competitividad 2019/2020. Reconstruyendo la Confianza Inversionista en Tiempos de Incertidumbre. P. 15. Traducción de la Superintendencia de Sociedades del texto original en inglés. disponible en <https://ocwknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33808/9781464815382.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

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

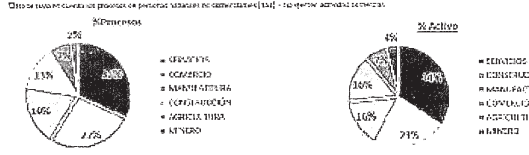
Por lo tanto, es deber general propender por establecer regulaciones que busquen el fortalecimiento de la economía popular, conformada por las pequeñas y micro empresas, las cuales son de especial interés y protección pues son fuente relevante de generación de empleo así como de movimiento de la economía.

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

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

Por Sector – \$Miles de Millones

Procesos en trámite	% Proceso	Activo	% Activo	Inactivo	% Inactivo
SERVICIOS	1.21R	31.98%	25.128,75	34.85%	79.741
COMERCIO	1.02B	26.89%	11.744,47	15.35%	55.778
MANUFACTURA	7.25	18.20%	11.746,72	16.05%	56.815
CONSTRUCCIÓN	509	13.24%	16.063,42	21.21%	16.049
AGRICULTURA	79R	6.78%	4.789,47	7.74%	17.424
MIXTO	33	2.36%	2.739,10	3.73%	2.503
Total	2.215	100%	73.298,43	100%	150.208



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

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

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

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

Región	No. procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá						
A	357	32.217,39	43.974,91	8.232,45	115.609	8,37%
B	484	8.480,13	1.244,22	8.119,58	24.110	14,41%
C	1.714	7.615,87	9.450,94	5.817,06	16.003	28,40%
Intendencias Regionales						
b	350	6.124,74	4.647,82	1.450,92	17.153	8,32%
C	1.896	4.218,29	3.884,86	170,43	19.742	14,43%
Total General	4.266	43.527,00	60.659,75	8.810,32	160.814	100%

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

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

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

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

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

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

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

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

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

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

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

⁴ Artículo 1 de la Ley 1116 de 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ OCDE, Op. Cit.

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

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

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

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

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

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

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

i. Negociación de Emergencia de un Acuerdo de Reorganización

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

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

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

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

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

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

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

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

Región	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá						
A	4	292,562	758,300	11,700	-	5,626
B	3	43,046	29,474	12,974	67	3,159
C	13	54,022	35,311	19,511	20	27,639
Intendencias Regionales						
B	11	266,201	723,300	43,311	721	32,134
L	27	30,116	78,888	17,290	122	45,404
Total General	59	711,944	631,771	80,231	1.330	100,956

El número de los procesos correspondiente a la categoría A, que en sus decretos el 27.4% y el número de trabajadores recuperados 0.0237%.
El 97.03% de los procesos corresponden a la categoría B, que en sus decretos el 43.23% y el número de trabajadores recuperados 0.6121%.
El 3.94% de los procesos corresponden a la categoría C, que en sus decretos el 30.48% y el número de trabajadores recuperados 0.36%.

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

Niv. Regional	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá	15	349,628	329,444	19,614	87	49,619
Intendencias Regionales						
2. Barranquilla	1	1,411	0,74	0,66	8	0,204
7. Bucaramanga						0,606
8. Cali	7	66,277	463,777	18,600	232	14,295
9. Cartagena	3	22,827	6,427	9,495	-	3,218
6. Medellín	4	75,116	26,466	6,700	310	4,666
2. Medellín	21	249,706	234,199	24,777	641	26,415
Total Regionales	40	362,867	302,227	60,607	1.243	50,978
Total General	59	711,944	631,771	80,231	1.330	100,956

*Número de procesos por región en el 31 de marzo 2023.
**Número de trabajadores por la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia, correspondiente a la información actualizada del 31 de marzo 2023.
Distribución de la muestra en el estudio de los casos seleccionados por la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y por zona geográfica.
Regional: Bogotá y departamentos: acción 3021/2021 y la información de los departamentos correspondientes a los departamentos de los departamentos.

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

ii. Procedimiento de Recuperación Empresarial ante las Cámaras de Comercio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<p>Además de los mencionados trámites, mediante el Decreto Ley 560 de 2020 se establecieron medidas que incluyen la reducción de requisitos formales para la admisión ágil y pronta a reorganización para todas las empresas.</p> <p>En efecto, el régimen de insolvencia empresarial actual supone que el deudor cumpla con numerosos requisitos para acceder a los procesos de insolvencia. Así las cosas, mediante la implementación de los Decretos Ley 560 y 772 de 2020, para reducir los tiempos en la admisión de solicitudes de procesos de insolvencia, se estableció como regla que el Juez del Concurso no realizaría auditoría previa sobre el contenido o la exactitud de los documentos aportados ni sobre la información financiera o cumplimiento de las políticas contables.</p> <p>Por lo tanto, el Decreto Ley 560 de 2020 flexibilizó las limitaciones, permitiendo al deudor realizar pagos de pequeñas acreencias durante la negociación de los acuerdos de reorganización, hasta por el 5% del total del pasivo externo, sin autorización del juez del concurso. Esta flexibilización también se extiende a la venta de activos fijos del deudor no afectos a la operación o giro ordinario del negocio, sin autorización del juez del concurso.</p> <p>Lo anterior, permite al deudor en insolvencia concentrar sus esfuerzos en la negociación de las acreencias que más impacto generan en el desarrollo de la empresa, promoviendo que los acuerdos de reorganización se centren en el verdadero problema de la crisis empresarial, sin desconocer los derechos de los acreedores garantizados.</p> <p>Así mismo, se crearon mecanismos destinados a facilitar la aprobación de acuerdos de reorganización mediante el mejoramiento del flujo de caja de los deudores a través de capitalización de acreencias, descarga de deudas y pactos de deuda sostenible, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Capitalización de acreencias: Se materializa mediante la suscripción voluntaria, por parte de cada acreedor interesado de acciones o la participación que corresponda según el tipo societario, bonos de riesgo y demás mecanismos de subordinación de deudas que lleguen a convenirse. ii. Descarga de pasivos: El acuerdo de reorganización podrá disponer la descarga de aquella parte del pasivo que exceda el valor de la empresa como negocio en marcha. Principalmente se requiere que la descarga de pasivos esté aprobada por al menos el 60% de los acreedores con vocación de pago, sin contar votos de acreedores internos o vinculados. En estos eventos, las acciones de los accionistas originales se cancelan y se deben expedir unas nuevas acciones a favor de los nuevos titulares de la propiedad sobre las participaciones sociales. iii. Pactos de deuda sostenible: En los acuerdos de reorganización se podrán incluir pactos de deuda sostenible bajo los cuales se contemple la 	<p>reestructuración o reperfilamiento de las obligaciones a favor de las entidades financieras, en lugar de un cronograma de pago incluido en el acuerdo, —dejando para definir en una fecha posterior y/o en otro acuerdo que preserve la prelación legal, las condiciones de pago- todo lo cual deberá ser aprobado por el 60% de la categoría de acreedores financieros.</p> <p>C. Incentivos para la Financiación del Deudor en Reorganización</p> <p>La Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI) ha reconocido la importancia de la financiación pos concursal, pues para que la empresa pueda seguir funcionando, el deudor debe tener acceso a una financiación que le permita seguir sufragando el pago de los bienes y servicios esenciales. Además, ha sostenido que la cuestión fundamental es, en particular, los incentivos que pueden ofrecerse a un posible prestamista para alentarlos a conceder un préstamo⁷.</p> <p>La Ley 1116 de 2006 prevé mecanismos de prelación y ventajas a acreedores que otorgan recursos nuevos al deudor (artículo 41). Sin embargo, dichos mecanismos en muchas ocasiones resultan insuficientes para incentivar el crédito para el deudor en reorganización. En el Decreto Ley 560 de 2020 se crearon algunos incentivos a través de prelación y garantías para quienes otorguen nuevos créditos a las empresas que se encuentre negociando un acuerdo de reorganización.</p> <p>Así, dentro de las medidas más comunes que las legislaciones comparadas conceden a los acreedores que otorgan financiación pos concursal, se encuentran la constitución de garantías con prioridad sobre garantías constituidas antes del inicio del proceso de insolvencia, o pagos con preferencia sobre créditos no garantizados⁸.</p> <p>El mecanismo de financiación adoptado en Colombia tiene como origen el DIP Financing (debtor-in possession financing) norteamericano, previsto en el Chapter 11 del Bankruptcy Code. Al igual que el DIP Financing, el deudor admitido a un proceso de reorganización puede obtener financiación sin autorización del juez del concurso cuando su fuente de pago sea el flujo de caja del deudor, siempre que dicho flujo no esté gravado con garantía⁹.</p> <p>Sin embargo, en el evento en que la financiación implique la constitución de garantías sobre bienes del deudor, se requiere autorización previa del juez del concurso, igual que en el DIP Financing norteamericano. En el evento en el que la garantía se pretenda imponer sobre un bien previamente gravado a favor de otro</p> <p>⁷ CNUDMI. (2006). <i>Guía Legislativa sobre el Régimen de la Insolvencia</i>. Nueva York, Estados Unidos. Obtenido de https://www.uncitral.org/pdfspanish/texts/insolvent/05-80725_Ebook.pdf</p> <p>⁸ Insoi International. (2018). <i>Financing the Rescue Process – A Comparative Analysis of the Financing Regimes in Australia, Canada, South Africa, United Kingdom and United States of America</i>.</p> <p>⁹ Ibidem.</p>
<p>acreditor, se requerirá de su consentimiento para efectos de la subordinación del acreedor original. De no obtener este consentimiento, la garantía solamente podrá otorgarse sin consentimiento de dicho acreedor sobre el valor del bien que exceda el valor de la obligación garantizada y el juez verificará que se demuestre la protección adecuada de la posición de ese acreedor garantizado. A diferencia del sistema americano, en este sistema el juez no puede desplazar al acreedor garantizado original para favorecer al acreedor que provee la financiación.</p> <p>En todo caso, se estableció como medida de protección del crédito que, si a la fecha de confirmación del acuerdo de reorganización el deudor no se encuentra cumpliendo con los términos del crédito, el juez no podrá confirmarlo.</p> <p>D. Mecanismo de Salvamento para evitar la Liquidación Judicial</p> <p>Adicionalmente, el Decreto 560 de 2020 creó un mecanismo de salvamento para que los acreedores puedan evitar la liquidación de una empresa a través de su adquisición a un valor de salvamento, de manera que se garantice la continuidad de la empresa en marcha y la preservación del empleo.</p> <p>Para estos efectos, el interés de realizar el salvamento se deberá manifestar una vez proferido el auto que declara la terminación del proceso de reorganización y ordena el inicio del proceso de liquidación judicial, inmediatamente o iniciada la liquidación y después de haber intentado otros mecanismos como las medidas cautelares de preservación de la empresa en marcha dentro de un proceso liquidatorio.</p> <p>2. Implementación permanente de normas previstas en el Decreto Ley 772 de 2020, en especial, los mecanismos concursales para micro y pequeñas empresas</p> <p>Con el Decreto Ley 772 de 2020 se implementaron entre otras, las siguientes medidas:</p> <p>A. Creación de Procesos Especiales para Pequeñas Insolvencias</p> <p>El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sostenido que <i>“sin duda, las pymes están entre los segmentos empresariales más afectados por la pandemia, y que dichas empresas tienen un papel clave y esencial en la economía para la provisión de productos y servicios. Además, ha sostenido que los principales impactos se traducen en la “reducción de la demanda (nacional e internacional) y, por ende, de sus ingresos, dificultad para acceder a insumos importados, reducción o falta de mano de obra, difícil acceso a financiamiento y procesos</i></p>	<p><i>productivos que no están ajustados para ser operados de manera remota o automatizada”</i>¹⁰.</p> <p>El Grupo V de la CNUDMI ha promovido la creación de un sistema de recuperación apropiado para la pequeña empresa al considerar que los procesos ordinarios de insolvencia pueden desalentar a esos deudores por su extensión, rigidez y costo, así como por el riesgo inherente de perder el control de la empresa¹¹. Además, los procedimientos ordinarios de insolvencia de empresas, debido a su costo y duración y a su rigidez y complejidad procesales, pueden ser inasequibles para las MIPYME o estar fuera de su alcance¹².</p> <p>Para tal efecto, ha sostenido que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) constituyen la mayoría de las empresas en todas las economías del mundo. En la mayoría de las economías, estas empresas adoptan la forma de empresas unipersonales o pequeñas sociedades cuyos fundadores, propietarios o miembros tienen responsabilidad ilimitada por las deudas empresariales, suelen contar con una base relativamente poco diversificada de acreedores, proveedores y clientes, por ello, experimentan con frecuencia problemas de flujo de efectivo y un mayor riesgo de impago.</p> <p>Así mismo, la CNUDMI ha sostenido que las MIPYME pueden ser, a su vez, clientes de otras con las mismas características y depender en gran medida de los pagos de los clientes, con la consecuencia de que el fracaso del negocio puede causar la insolvencia de otras empresas en la cadena de suministro.</p> <p>Mediante el Decreto 772 de 2020 se adoptaron los siguientes procesos:</p> <p>i. Proceso de Reorganización Abreviado</p> <p>Este procedimiento está dirigido los deudores cuyos activos sean inferiores o iguales a 5,000 salarios mínimos. A diferencia de los procesos de reorganización ordinarios, el proceso de reorganización abreviado se tramita mediante una reunión de conciliación y una audiencia. En primer lugar, la reunión tiene por objeto buscar la conciliación de las objeciones; allí el juez del concurso actúa como conciliador y el deudor presenta su propuesta de plan de reorganización a los acreedores.</p> <p>En segundo lugar, en la audiencia de resolución de objeciones, el juez del concurso realiza un control de legalidad sobre las conciliaciones, resuelve las objeciones pendientes, aprueba la calificación y graduación de créditos y</p> <p>¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). <i>Coronavirus: ¿Cómo apoyar desde el sector de fomento a la innovación y las pymes?</i> Obtenido de https://blogs.iadb.org/innovacion/es/innovacion-coronavirus-pymes-emprendimientos/</p> <p>¹¹ CNUDMI. (2019). <i>Insolvencia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Proyecto de texto sobre un régimen simplificado de insolvencia</i>. Obtenido de https://unctad.org/pdf/esymbol/es/13CN.9/WG.V/WP.163</p> <p>¹² CNUDMI. (2019). <i>Proyecto de texto sobre un régimen simplificado de la insolvencia</i>. Obtenido de https://unctad.org/es/es/13cn.9/wg.v/wp.168</p>

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

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

Con corte a 31 de marzo de 2023, la Superintendencia de Sociedades tiene en trámite 175 procesos de reorganización abreviada, que representan el 47,43% en Bogotá y el 52,57% en las Intendencias Regionales, del total de procesos de inventario a cargo de la Superintendencia de Sociedades.

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

Región	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá						
C	83	147,91	150,87	2,96	320	47,43%
Intendencias Regionales						
C	92	155,64	170,80	15,17	297	52,57%
Total General	175	303,55	321,67	18,13	626	100%

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

Región	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá	83	147,91	150,87	2,96	320	47,43%
Intendencias Regionales						
1. Atlántico	20	38,14	33,34	4,80	52	12,56%
2. Bolívar	20	20,21	21,14	0,93	82	18,36%
3. Cesar	6	14,33	51,58	37,19	7	4,24%
4. Córdoba	8	19,03	14,28	4,75	58	12,72%
5. Guantamuro	2	4,60	2,62	1,98	5	1,04%
6. Magdalena	1	23,73	21,35	2,38	92	7,81%
7. Meta	1	23,73	21,35	2,38	92	7,81%
Total Regionales	92	155,64	170,80	15,17	297	52,57%
Total General	175	303,55	321,67	18,13	626	100%

¹³ Cierre de los datos de procesos a 31 de marzo 2023.
¹⁴ Datos suministrados por la Superintendencia de Sociedades en el informe de gestión 2022.
¹⁵ Información tomada de la página web de la Superintendencia de Sociedades y por esta oficina Regional de la ciudad de Bogotá a 31 de marzo de 2023 y la información financiera reportada por las personas naturales y jurídicas.

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

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

ii. Proceso de Liquidación Simplificado

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

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

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

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

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

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

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

Región	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá						
C	266	253,20	406,87	153,68	505	41,39%
Intendencias Regionales						
C	307	298,72	210,87	78,14	469	58,61%
Total General	573	551,92	617,74	231,82	974	100%

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

Región	No. Procesos	Activo	Pasivo	Patrimonio	Trabajadores	Participación
Bogotá	266	253,20	406,87	153,68	505	41,39%
Intendencias Regionales						
1. Atlántico	41	48,95	68,83	19,88	112	9,60%
2. Bolívar	64	38,24	109,84	71,60	228	15,86%
3. Cesar	16	33,42	112,12	78,70	48	5,22%
4. Córdoba	25	52,96	64,35	11,39	60	3,60%
5. Guantamuro	15	35,30	53,16	17,86	12	1,30%
6. Magdalena	126	109,60	292,00	182,40	350	13,72%
7. Meta	126	109,60	292,00	182,40	350	13,72%
Total Regionales	307	298,72	210,87	78,14	469	58,61%
Total General	573	551,92	617,74	231,82	974	100%

¹⁶ Cierre de los datos de procesos a 31 de marzo 2023.
¹⁷ Datos suministrados por la Superintendencia de Sociedades en el informe de gestión 2022.
¹⁸ Información tomada de la página web de la Superintendencia de Sociedades y por esta oficina Regional de la ciudad de Bogotá a 31 de marzo de 2023 y la información financiera reportada por las personas naturales y jurídicas.

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

B. Mecanismos de protección de la empresa y el empleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

F. Otras Herramientas

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

4. CONSTITUCIONALIDAD

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

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

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

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

(...)

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

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

5. IMPACTO FISCAL

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

6. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

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

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

CONCLUSIONES

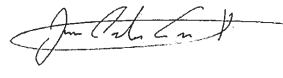
El análisis que antecede es suficiente para demostrar la utilidad de adoptar como legislación permanente los Decretos de Emergencia en materia de insolvencia. En efecto, su incorporación permanente dentro del ordenamiento jurídico nacional obedece a que se trata de asuntos de la mayor importancia en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

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

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


Cordialmente,


MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República


JUAN CARLOS GARCÉS
Senador de la República


IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República


EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Senador de la República


LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA
Senadora de la República


KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República


JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República


JAIRO CASTELLANO SERRANO
Senador de la República


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República


CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTEZ
Senador de la República


ANTONIO ZABARRAIN GUEVARA
Senador de la República


JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1992)

El día 22 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

N°. 106 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H3: Mauricio Gómez, Juan Pablo Garcés, Imelda Daza,

Efraín Cepeda, Karina Espinosa, Jairo Castellano, Carolina

Epitita, Ciro Ramirez, Alfredo Gnecco


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Agosto de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.106/23 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA LEGISLACIÓN PERMANENTE DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 560 Y 772 DE 2020, DECRETOS REGLAMENTARIOS 842 Y 1332 DE 2020 EN MATERIA DE INSOLVENCIA EMPRESARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MAURICIO GÓMEZ AMÍN, JUAN CARLOS GARCÉS, IMELDA DAZA COTES, EFRAIN CEPEDA, KARINA ESPINOSA OLIVER, JAIRO CASTELLANOS SERRANO, ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS, JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1126 - Miércoles, 23 de agosto de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley orgánica número 105 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en Política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan disposiciones.	1
Proyecto de Ley número 106 de 2023 Senado, por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones.	7