

LA SUPERINTENDENCIA ANTE LA CRISIS DEL COVID

Juan Pablo Liévano Vegalara¹
Superintendente de Sociedades

Introducción

La pandemia del COVID-19 ha generado muchos cambios en la vida de las personas y en el funcionamiento de las empresas y de las instituciones de los estados. Los retos han sido de gran magnitud, debido a lo prolongado de la situación y a las fuertes medidas adoptadas para controlar la propagación del virus. Por ello, la vida cotidiana, el ejercicio profesional y la actividad empresarial han sufrido muchas restricciones y cambios, lo cual ha requerido encontrar nuevas formas para vivir y operar. En particular, en lo que respecta al Estado, el reto ha sido de especial relevancia, dada cuenta a que las entidades del estado, en términos generales, no se encontraban preparadas para esta situación y que los ciudadanos y las empresas necesitan de los servicios que estas ofrecen, en particular los servicios de justicia.

En este aspecto, la Superintendencia de Sociedades de Colombia (la “Superintendencia”), institución administrativa de supervisión de las sociedades mercantiles² y juez en asuntos societarios y de insolvencia³ ha adquirido un rol fundamental debido a la insolvencia empresarial generada por las afectaciones a la movilidad, las cuarentenas, las disminuciones de aforos y los toques de queda, lo cual ha significado una reducción del consumo, disminución de ingresos y mayor endeudamiento para las empresas. En ese

¹ El presente documento fue preparado con la colaboración de los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades Paula Betancourt Castaño y Fabio Andrés Bonilla Sanabria.

² La Superintendencia en términos generales vigila a sociedades comerciales con activos mayores a 6 millones de euros (aprox.) con el propósito de verificar el cumplimiento de las normas societarias y contables. Adicionalmente, tiene funciones en materia de transparencia y ética empresarial, auto gestión de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo y la investigación y sanción administrativa de personas jurídicas por actos de soborno transnacional, entre otras.

³ Por otro lado, la Superintendencia ejerce funciones judiciales como juez especializado en materia de insolvencia y resolución de conflictos societarios. Adicionalmente, cuenta con facultades para investigar administrativamente e intervenir judicialmente por captación indebida de dineros del público.

sentido, la continuidad en la prestación de los servicios de la Superintendencia es de especial importancia y sensibilidad, pues las empresas que tienen dificultades financieras requieren acceso oportuno a los procesos de insolvencia.

Así, después de un año de pandemia y crisis empresarial, la Superintendencia ha afrontado el reto con rapidez y eficacia, adecuando sus procesos y trámites con el uso de tecnología, para prestar sus servicios y servir a los ciudadanos⁴.

Las medidas gubernamentales para enfrentar los riesgos de propagación y contagio del virus, implicaron la necesidad de modificar el modelo operativo de la Entidad, para adecuarlo al entorno de distanciamiento social y virtualidad. Igualmente, la Superintendencia lideró la proposición de medidas para permitir el cumplimiento de ciertas obligaciones societarias y la modificación del régimen de insolvencia empresarial para facilitar el funcionamiento y buena marcha de los procesos, dada cuenta de los riesgos de insolvencia por la pandemia y la necesidad de proteger la empresa y el empleo, sin descuidar el crédito.

Finalmente, es preciso mencionar que con el apoyo del Gobierno nacional se realizó una modificación a la estructura y planta de la Entidad, considerando: i) las diferentes funciones que venían siendo asumidas luego de la entrada en vigencia del Decreto 1023 de 18 de mayo de 2012⁵, ii) el rezago en el trabajo existente en las diferentes Delegaturas, iii) los volúmenes adicionales de procesos de insolvencia resultado de la crisis de 2015 y el bajo crecimiento económico en los años 2016, 2017 y 2018 y, iv) el impacto del COVID-19, que implicaba la posibilidad de un congestionamiento aún mayor en el corto plazo, por lo que se hizo necesario dar continuidad a las medidas que desde finales de 2018 venían implementándose, dirigidas a gestionar eficientemente los procesos.

1. Modificación del modelo operativo de la Superintendencia y prestación de servicios por medios virtuales

Cuando se presentaron los primeros casos de COVID-19, las autoridades adoptaron medidas para reducir los riesgos de propagación y contagio. Esto significó la declaratoria

⁴ Algunos de los valores institucionales adoptados por la Superintendencia para el ejercicio de sus funciones consisten precisamente en la rapidez y eficacia, por un lado, y el emprendimiento por otro, mediante el uso de la tecnología (**GRECE**: Coherencia, Rapidez y eficacia, Emprendimiento, Claridad y transparencia y Educación para la legalidad).

⁵ Decreto 1023 de 18 de mayo de 2012 *Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.*

de una emergencia sanitaria⁶ y la suspensión de algunos servicios propios de la rama judicial⁷.

La Superintendencia tomó algunas medidas para reducir el riesgo de contagio y para garantizar la continuidad de sus servicios. Así, se expidieron instrucciones internas con protocolos de acceso a las instalaciones y medidas de bioseguridad⁸. Posteriormente, se suspendieron términos de actuaciones judiciales y administrativas⁹. Igualmente, se dio prioridad a la prestación de servicios por medios virtuales y se aceleró la implementación y uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial en insolvencia.

Al inicio de la crisis, la Entidad contaba con elementos tecnológicos importantes, para realizar sus actividades misionales y responder a las necesidades de sus usuarios. No obstante, enfrentaba dificultades para operar inmediatamente de manera virtual, en temas tan variados como las notificaciones personales por correo electrónico, la imposibilidad de hacer inspecciones judiciales y visitas administrativas, la persistencia de las notificaciones por estados en la “Baranda Física” de la Entidad, la falta de experiencia e inexistencia de protocolos para la realización de audiencias y diligencias virtuales, o la carencia de un sistema integrado e indexado que conformara un expediente cien por ciento digital, por nombrar algunas de ellas.

Así, se suspendieron los términos de actuaciones administrativas y judiciales un par de semanas¹⁰, mientras se adoptaban medidas de contingencia para prestar servicios de forma virtual con los recursos disponibles.

Durante este tiempo se organizaron protocolos y procedimientos que facultaron y permitieron a los funcionarios cumplir con sus labores. Se suspendió la atención presencial, pero se continuó prestando servicios de manera virtual. De hecho, se adoptaron medidas que permitían continuar con procesos, actuaciones y trámites, hasta donde fuera posible, con la posibilidad de suspender términos en procesos o actuaciones particulares.

En materia de notificaciones de decisiones judiciales o administrativas, se dio la instrucción de hacerlas a través de medios electrónicos, siempre respetando el debido proceso. Además, se elaboró un protocolo en el que se estableció el procedimiento para adelantar

⁶ Esta medida fue adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

⁷ Estas medidas fueron adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 de 15 de marzo de 2020, PCSJA20-1521 de 19 de marzo de 2020 y CSJCUA20-41 de 26 de marzo de 2020.

⁸ Circular Interna 100-000012 del 13 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Sociedades.

⁹ Los servicios judiciales y administrativos se suspendieron a partir de los días 17 y 18 de marzo de 2020 (Resoluciones 100-000938 y 100-000978 respectivamente).

¹⁰ Resolución 100-001101 de 31 de marzo de 2020.

audiencias y actuaciones, al igual que la forma de acceder, mediante medios electrónicos, a documentos que conforman los expedientes. En el caso particular de procesos de insolvencia y societarios, se establecieron mecanismos para consultar virtualmente traslados, estados, avisos y radicaciones.

Todo lo anterior, se realizó dentro del marco de las directrices impartidas por el Presidente de la República¹¹, enfocadas a dar prioridad a los medios virtuales en la atención a los ciudadanos y al trabajo en casa por parte de los servidores públicos, instrucciones que fueron posteriormente desarrolladas mediante el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

En ese sentido, la Superintendencia adoptó las siguientes medidas:

- **Atención Virtual**: Se adoptaron las reglas y protocolos necesarios para permitir que ciertas actuaciones como las audiencias, se pudieran desarrollar por medios virtuales¹². En estas reglas se tiene previsto que en el documento mediante el cual se fija la fecha de la actuación correspondiente, se indique la forma de acceder al vínculo de la video-audiencia, lo cual se puede hacer a través de la página web de la Superintendencia bajo un vínculo especial creado para “Audiencias Virtuales”, en donde se habilita un listado con las audiencias administrativas y judiciales, las cuales están identificadas por el número del proceso, la fecha de realización y las partes involucradas. Una vez conectados, conforme a los requisitos técnicos de audio, video y velocidad de internet para poder participar, además del apoyo técnico que llegare a ser necesario, el funcionario a cargo de la actuación verifica la identificación de los asistentes, para lo cual se hace uso de la cámara, todo lo cual queda debidamente grabado.

Así mismo, el juez o funcionario competente fue facultado para suspender total o parcialmente una actuación, cuando no fuera posible continuarla según las circunstancias específicas de cada caso y cuando, por ejemplo, los involucrados no contaran con los medios para poder hacerlo o estos se vieran interrumpidos. Igualmente, se habilitó una opción para enviar documentos durante la diligencia a un buzón de correo específico, con la posibilidad de que el juez o funcionario encargado pudiera acceder a ellos en el curso de la misma diligencia.

¹¹ Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020.

¹² El primer protocolo para participar en diligencias virtuales se incorporó como anexo de la Resolución 100-001101 de 31 de marzo de 2020. Este documento sería actualizado debido a la expedición del Decreto 806 de 2020 mediante el cual se impartieron unas instrucciones especiales, las cuales en todo caso se encontraban en línea con lo que ya venía trabajando desde marzo la Superintendencia. El segundo protocolo, ajustado, se incorporó como anexo de la Resolución 100-005027 de 31 de julio de 2020 y se puede encontrar en el siguiente vínculo: https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_resoluciones/Resolucion_100-005027_de_31_de_julio_de_2020.pdf

Finalmente, considerando posible que no todos los interesados contaran con los medios para participar en audiencias y diligencias virtuales, se tiene prevista la opción de atender cualquier audiencia judicial o administrativa, de manera presencial o utilizando los instrumentos tecnológicos facilitados por la Superintendencia en la misma sede, siempre que no existan restricciones de movilidad y se pueda tener atención presencial.

- **Recepción de información y notificaciones electrónicas:** Debido a la imposibilidad de realizar la atención presencial en las sedes de la Entidad, fue necesario realizar ajustes en la presentación de las solicitudes, radicación de demandas y en general, documentos para trámites y procesos. Lo anterior fue posible mediante el uso de la herramienta de Gestión de Procesos de Negocios (BPM por sus siglas en inglés).

De un lado, se diseñó una solución novedosa, consistente en la creación de un “Formulario Electrónico de Trámites”, que se convirtió posteriormente en una “Ventanilla Única de Trámites y Servicios”, la cual permite a los ciudadanos solicitar el inicio de cualquier trámite administrativo y proceso judicial de competencia de la Superintendencia a través de una plantilla electrónica ubicada en su página web¹³. Así mismo, se pudo optimizar la recepción de correos a través de la cuenta principal en la que se reciben las solicitudes de los usuarios de la entidad (webmaster@supersociedades.gov.co). Este proceso ha sido objeto de constantes mejoras para generar eficiencias operativas, considerando el flujo de información que se recibe.

Del mismo modo, y si bien el régimen legal colombiano ya tenía prevista la posibilidad de realizar notificaciones judiciales o administrativas por medios electrónicos, estas no se presentaban en la mayoría de los casos. Por lo anterior, se dieron instrucciones específicas a los funcionarios, para emplear los medios virtuales y preferir este tipo de notificaciones. En el caso de las actuaciones judiciales, se usa la herramienta “Baranda Virtual” y para las actuaciones administrativas se envían las notificaciones al correo electrónico de los interesados, desde un correo especialmente diseñado para ello (notificacioneselectronicas@supersociedades.gov.co).

- **Suspensión de términos para algunas actuaciones en procesos de insolvencia:** Debido a que se consideró que sería difícil poder cumplir con ciertas actuaciones dentro de los términos previstos para ello, se suspendió por un periodo de dos (2) meses, el término para presentar al juez el acuerdo de reorganización, la actualización de la graduación de los créditos y sus derechos de voto por parte de

¹³ Disponible en el vínculo https://www.supersociedades.gov.co/Servicio_Ciudadano/tramites-y-servicios/Paginas/default.aspx

los auxiliares de justicia y la negociación de alternativas ante ciertos incumplimientos. La consideración fue darle un tiempo a los interesados para ajustarse a las nuevas circunstancias, antes de hacerles exigibles términos judiciales, previstos para tiempos de normalidad.

- **Consulta de expedientes judiciales:** De otro lado, para facilitar que los interesados pudieran conocer detalles de los procesos judiciales, se fortalecieron dos instrumentos tecnológicos que se venían utilizando en la página web de la Entidad: el “Expediente Digital”¹⁴ y la “Baranda Virtual”¹⁵. Ambos aplicativos han venido siendo objeto de ajustes para mejorar su rendimiento y facilitar la consulta de la información.

El “Expediente Digital” permite el acceso a expedientes de procesos judiciales ante la Delegatura de Procedimientos Mercantiles (juez societario) y, para garantizar la confidencialidad en el acceso a la información, solamente se encuentra habilitado para apoderados reconocidos en cada proceso, según el usuario y contraseña que estos hayan creado.

La “Baranda Virtual” permite el acceso a la información de los procesos de insolvencia e intervención, los cuales, al tener un carácter público de conformidad con las normas procesales colombianas, pueden ser conocidos por cualquier interesado de forma muy sencilla e intuitiva, en donde los documentos se organizan por procesos, providencias, traslados por secretaría y memoriales de las partes o intervinientes.

Las siguientes cifras son una clara evidencia del esfuerzo y liderazgo de la Superintendencia en la adopción de herramientas tecnológicas y uso de la virtualidad, para el cumplimiento de sus competencias:



¹⁴ Disponible en el vínculo <http://expediente.supersociedades.gov.co/Paginas/Home.aspx>

¹⁵ Disponible en el vínculo <https://servicios.supersociedades.gov.co/barandaVirtual/#!/app/dashboard>

2. Medidas frente al funcionamiento de las sociedades

La Superintendencia promovió la adopción de algunas modificaciones y/o ajustes a las normas de derecho societario para dar manejo a las reuniones ordinarias del máximo órgano social de los años 2019 y 2020, debido a que los temas que allí se estudian son piedra angular en el gobierno corporativo de las sociedades y el orden público económico.

a) Reuniones de las asambleas ordinarias del 2020

El inicio de la pandemia en marzo de 2020 coincidió con la etapa de preparación y celebración de las reuniones ordinarias anuales de muchas sociedades. Sin embargo, debido a las restricciones de aforo y movilidad, el Gobierno nacional con el apoyo de la Superintendencia brindó alternativas para la realización de las mismas.

La problemática estaba asociada a que en las normas del Código de Comercio¹⁶, la reunión ordinaria del máximo órgano social debe realizarse en las fechas señaladas en los estatutos y, en silencio de estos, dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de cada ejercicio, reunión que tradicionalmente se realiza de forma presencial. Sin embargo, en virtud de las restricciones mencionadas y otras medidas posteriores como las cuarentenas generalizadas, se dificultaba cumplir con esa disposición.

Teniendo en cuenta que en la reunión ordinaria se tratan temas como la rendición de cuentas de la administración, la aprobación de los estados financieros y la eventual distribución de utilidades, debía buscarse una forma en la que las sociedades trataran estos asuntos.

Si bien el ordenamiento societario colombiano ya tenía previsto el desarrollo de reuniones no presenciales, esta opción se enfrentaba a la dificultad de que se entendía que este tipo de reuniones requerían de quórum universal de los asociados¹⁷. Por lo anterior, fueron necesarios algunos ajustes normativos que se dieron en dos momentos diferentes.

i. Decreto 398 de 13 de marzo de 2020 y Circular Externa 100-00002 de 17 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Sociedades

El Decreto 398 de 2020 permitió dar un mejor alcance al entendimiento tradicional que se había dado a las normas de las reuniones no presenciales en Colombia, entendiendo que las reuniones no presenciales o mixtas se podían realizar con el número de socios

¹⁶ Artículo 181 y 422 del Código de Comercio.

¹⁷ Artículo 19 de la Ley 222 de 1995.

requerido para deliberar, sin que fuera necesario el quorum universal y respetando las reglas en materia de convocatoria, quórum y mayorías previstas en la ley o los estatutos.

Así mismo, y debido a que para la fecha de expedición del decreto era posible que ya se hubieren enviado convocatorias para el desarrollo de reuniones presenciales, se permitió dar un alcance a las mismas, para cambiar su modalidad a una reunión no presencial o mixta.

Con esas reglas, la Superintendencia emitió recomendaciones y comentarios a sus supervisados, relacionados con las disposiciones de dicho decreto, en donde se advirtió de la necesidad de que en el acto mismo de convocatoria a una reunión no presencial o mixta se señalaran claramente los medios tecnológicos que se utilizarían y la forma de acceder a la reunión ordinaria o para atender físicamente, en caso de que se tratara de una reunión mixta. Así mismo, se resaltó el deber de los administradores de verificar la identidad de las personas que asistieran virtualmente, con el fin de garantizar que se trate de las autorizadas para atender la reunión, a la vez que se dejara constancia acerca de la continuidad del quórum durante todo el desarrollo de la reunión y hasta su finalización.

Frente al alcance de las convocatorias para modificar su modalidad, se advirtió la necesidad de dar suficiente publicidad para garantizar su conocimiento a los convocados y, en todo caso, en el evento de que se tratara de reuniones mixtas, se debían cumplir las restricciones de aforo vigentes en el domicilio de la sociedad y las medidas de bioseguridad emitidas por las autoridades.

Finalmente, y debido a que las normas sanitarias priman en su aplicación sobre las de derecho societario, existía la posibilidad de que algunas sociedades no pudieran realizar su reunión ordinaria, incluso bajo las nuevas reglas, por lo que la Superintendencia consideró que al presentarse una situación imprevisible era indispensable advertirlo de forma inmediata a los asociados y en esos casos surgía un deber en cabeza de los administradores de convocar a la reunión una vez se contara con los instrumentos para realizar la reunión no presencial o se superaran los motivos que impedían hacer una presencial.

ii. Decreto Legislativo 434 de 19 de marzo de 2020 y Circular Externa 100-00004 del 24 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Sociedades

Debido a la magnitud de la situación, el Gobierno nacional declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que le otorgaba facultades extraordinarias para proferir decretos con fuerza de ley. Precisamente, uno de los primeros decretos legislativos fue el 434 del 19 de marzo, mediante el cual se decidió modificar el plazo para realizar las reuniones ordinarias del máximo órgano social correspondientes al ejercicio 2019 que debían realizarse dentro de los tres (3) primeros meses de 2020. Conforme con

lo dispuesto en dicho Decreto Legislativo, el plazo se amplió de modo que pudieran realizarse dentro del mes siguiente a la fecha en la que finalizara la emergencia sanitaria.

En virtud de lo anterior, la Superintendencia debió dar un alcance a las recomendaciones y comentarios previamente emitidos a sus supervisados. Lo primero que advirtió es que, a pesar de la existencia de diferentes escenarios en los que se podrían encontrar las sociedades frente a las convocatorias¹⁸, en cualquiera de ellos era posible acogerse al nuevo plazo señalado en el Decreto Legislativo 434 de 2020.

Así mismo, y debido a la ampliación de ese plazo, se señaló que bajo ningún supuesto era posible que se presentara una reunión por derecho propio el 1º de abril de 2020¹⁹, conforme a que este tipo especial de reunión solo podría ocurrir pasado un mes, contado desde la terminación de la emergencia sanitaria, sin que se hubiera convocado la reunión ordinaria.

b) Reuniones de las asambleas ordinarias del 2021 y normalización de las de 2020

También se presentaron cambios normativos promovidos por la Superintendencia para la realización de reuniones ordinarias de 2021 y la normalización de las de 2020.

Así, debido a que la emergencia sanitaria se prolongó²⁰, el plazo de las reuniones del ejercicio 2019, que debían haberse realizado en el 2020, se estaba extendiendo al punto que, debido a que las normas del Decreto Legislativo 434 de 2020 eran solamente para las reuniones del ejercicio 2019, se podría haber llegado al absurdo de que las sociedades estuvieran obligadas a realizar reuniones ordinarias del ejercicio 2020 antes que las del ejercicio 2019.

Para evitar esta situación, se promovió la inclusión de una norma dentro de la Ley 2060 de 31 de diciembre de 2020 que habilitara al Gobierno nacional a expedir unas reglas para la realización de las reuniones ordinarias del 2020 que estaban pendientes²¹.

¹⁸ De un lado podría no haberse realizado la convocatoria todavía, haber convocado para una reunión presencial sin que hubiera sido posible realizarla, y haber realizado la convocatoria, pero pretender hacer uso del nuevo plazo.

¹⁹ Cuando no se ha convocado, el ordenamiento colombiano tiene prevista la posibilidad de que los socios se puedan reunir en asamblea sin necesidad de una convocatoria previa y por derecho propio. Para ello, la ley señala el lugar, fecha y hora en la que se haría dicha reunión ante la ausencia de convocatoria.

²⁰ La emergencia sanitaria se extendió hasta el 31 de agosto de 2021, conforme la Resolución 738 del 26 de mayo.

²¹ Mediante el parágrafo del artículo 6 de la Ley 2069 de 2020 se señaló lo siguiente a este respecto:
"PARÁGRAFO TRANSITORIO. Debido a las circunstancias de fuerza mayor que están alterando la salud pública y el orden público económico, el Gobierno nacional podrá establecer el tiempo y la forma de la convocatoria y las reuniones ordinarias del máximo órgano social de las personas jurídicas, incluidas las reuniones por derecho propio, para el año 2021 y las disposiciones necesarias para las reuniones pendientes del ejercicio 2020".

Así, el Decreto 176 del 23 de febrero de 2021, reglamentario de la Ley 2060, determinó las reglas para las reuniones ordinarias del 2021 y unificó los plazos para el desarrollo de las reuniones ordinarias de los ejercicios 2019 y 2020, por lo que ambas tendrían que realizarse a más tardar dentro de los tres (3) primeros meses de 2021. Ahora bien, de darse el escenario de que en la misma reunión se debieran agotar los temas de ambos ejercicios, se estableció la obligatoriedad de hacerlo de forma cronológica, agotando el ejercicio de 2019, antes de abordar el de 2020.

Igualmente, en línea con lo indicado en el Decreto 398 de 2020 y las instrucciones impartidas por la Superintendencia en su momento, estas reuniones podrían realizarse bajo cualquiera de las modalidades disponibles, esto es, presencial, no presencial o mixta, según lo escogiera cada sociedad.

De otro lado, en el Decreto 176 de 2021 también se permitió el ejercicio del derecho de inspección por medios virtuales a través de repositorios de información o del correo electrónico. Si bien el uso de tales mecanismos no era obligatorio, la Superintendencia instruyó a sus supervisados acerca de la importancia de facilitar la consulta de la información por medios virtuales como una forma de aumentar la transparencia en la gestión de las sociedades y facilitar el acceso de los asociados a información relevante para el ejercicio de sus derechos.

Finalmente, se estableció en el mencionado decreto un procedimiento especial frente a la posibilidad de realizar una reunión por derecho propio, si existían circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidieren su realización. No obstante, la Superintendencia no recibió, dentro del plazo del mes previsto en el Decreto 176, solicitudes para ordenar²² a los administradores o al revisor fiscal que convocaran a una reunión ordinaria con las reglas de quórum y mayorías propias de la reunión por derecho propio.

c) La modificación del régimen de insolvencia empresarial

Desde 2019, en el marco de sus 80 años, la Superintendencia trabajó en una propuesta de modificación al régimen de insolvencia empresarial, con la finalidad de crear un verdadero ecosistema de rescate empresarial, que promoviera la inversión y la eficiente gestión de los activos, y facilitar los procesos de insolvencia.

De esta manera, la Entidad lideró y coordinó una labor académica e interdisciplinaria, mediante mesas de trabajo con participación de diferentes grupos de interés (gremios, empresarios, contadores, abogados y la academia), con el propósito de adelantar, en cinco

²² Se tenía previsto que dicha solicitud pudiera ser presentada ante el supervisor especializado que correspondiera, bajo el entendido que en el derecho colombiano existen supervisores especializados según la actividad que desarrollen las sociedades y la Superintendencia de Sociedades asume competencias residuales.

sesiones, un debate académico y un análisis detallado de un articulado propuesto para la modificación del régimen de insolvencia.

Entre los aspectos más importantes, se discutió el acceso expedito a los procesos de insolvencia, la creación de un trámite especial para la insolvencia de pequeñas empresas, la unificación del proceso de liquidación judicial (liquidación judicial y liquidación por adjudicación)²³, los esquemas de financiación para las sociedades en insolvencia, el concepto de deuda sostenible dentro de los procesos concursales y medidas para lograr escenarios más transaccionales, reduciendo la litigiosidad y facilitando los acuerdos.

Como resultado de las reuniones de trabajo en las mesas, se definió un documento final para presentar como parte del trámite legislativo a iniciar en el año 2020. Sin embargo, con sorpresa, el mundo iniciaba el año enfrentándose a la pandemia generada por el COVID-19, lo cual causó, como ya se mencionó, la paralización de la actividad productiva y económica, la reducción del consumo, la limitación al crédito, el aumento en la insolvencia empresarial y la pérdida de empleos.

Una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el mes de marzo de 2020, la Superintendencia, realizó un estudio estadístico y financiero, con base en una muestra histórica²⁴, que permitiera establecer el riesgo de insolvencia de las sociedades. El estudio mostró finalmente dos escenarios sobre los que se movería el riesgo de insolvencia de las sociedades como consecuencia de una caída del PIB (Producto Interno Bruto).

Así, se advirtió un riesgo de insolvencia de 2.676 sociedades de la muestra, en el evento en que el PIB se ubicara en -1,9%, y un riesgo de insolvencia de 5.553 sociedades de la muestra, si el PIB se ubicaba en -7,7%. Esto equivaldría aproximadamente a un porcentaje entre el 18% y el 37% de las sociedades de la muestra, lo cual podría extrapolarse al total de 1.600.000 empresas del país²⁵.

En este sentido, el estudio evidenció que la crisis aumentaría de manera considerable el número de sociedades en insolvencia y afectaría en mayor proporción a las micro y pequeñas sociedades del país, para lo cual la estructura institucional y el régimen de insolvencia no estaban preparados. De hecho, al estar diseñados para tiempos normales, no se contaba con herramientas específicas para la crisis, que permitieran asumir un mayor

²³ En el proceso de liquidación judicial existe una etapa de venta directa de los activos con la finalidad de que se pague a los acreedores con dichos recursos. Por su parte, en el proceso de liquidación por adjudicación se ordena la celebración del acuerdo de adjudicación de los bienes de la sociedad para el pago de las acreencias.

²⁴ La muestra histórica utilizada fue de un total aproximado de 15.000 sociedades.

²⁵ El estudio denominado "Actualización Impacto de la Coyuntura del Coronavirus en la Economía Colombiana" publicado el 30 de abril de 2020, puede consultarse en el link: <https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Publicaciones/Revistas/2020/Actualizacion-impacto-economico-covid-19.pdf>

volumen de insolvencias o resolver necesidades particulares de micro y pequeñas empresas. Por eso, se requería adoptar medidas legislativas urgentes, al igual que cambios tecnológicos (como ya se explicó) y reformas en la estructura y planta de personal de la Entidad.

Dicho escenario permitió a la Superintendencia presentar una serie de propuestas legislativas al Gobierno nacional, con el insumo de las mesas de trabajo del 2019, que resultaban pertinentes y necesarias para conjurar la crisis y dar soluciones efectivas a los empresarios y a sus acreedores, afectados por la pandemia.

Así, en desarrollo de las facultades otorgadas al Gobierno nacional para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada, se expidieron los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, cuyo principal objeto consistió en dotar al sistema concursal de mecanismos adicionales que permitieran agilizar los procesos y trámites de insolvencia, buscando preservar la empresa y el empleo, sin descuidar el crédito, y que en conjunto con la Ley 1116 de 2006²⁶, conforman un ecosistema de rescate empresarial ajustado a las necesidades de la pandemia generada por el COVID-19.

d) Decreto Legislativo 560 de 2020

El Decreto Legislativo 560 de 2020 se expidió como consecuencia de la primera declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y estableció mecanismos para crear un ecosistema de recuperación empresarial, amplio e incluyente. Este esquema se fundamentó en 4 pilares: (i) la creación de herramientas extra-judiciales de negociación expeditas; (ii) la creación de mecanismos extraordinarios de salvamento para proteger la empresa, el empleo y el crédito; (iii) beneficios tributarios y (iv) la suspensión de normas y obligaciones legales.

De acuerdo con la necesidad de los deudores para acceder de manera más rápida a los procesos, procedimientos y trámites de reorganización, el Decreto Legislativo estableció que el Juez del Concurso solamente hace una verificación de la completitud de la información del deudor y este es responsable por la veracidad de la misma, sin perjuicio de que se le requiera para que la certifique, complete, amplíe o aclare.

Este Decreto Legislativo está vigente por dos (2) años desde el 13 de abril de 2020 y fue posteriormente reglamentado mediante el Decreto 846 de 2020.

i. La creación de herramientas extra-judiciales de negociación expeditas

²⁶ Esta ley contiene el régimen de insolvencia empresarial ordinario establecido en la República de Colombia, en sus modalidades de reorganización y liquidación.

El primer pilar se fundamenta en establecer dos trámites extrajudiciales o con la mínima intervención del juez. Conforme a esto, la Negociación de Emergencia de un Acuerdo de Reorganización (“NEAR”) y el Procedimiento de Recuperación Empresarial (“PRES”), se crearon como mecanismos alternativos y pre-concursales que tienen como finalidad la gestión de la insolvencia en un término expedito, en los cuales el deudor y sus acreedores, a quienes se les limita por dicho término el derecho de ejecución contra el deudor, propician fórmulas de acuerdo para normalizar las obligaciones, que se concretan en la celebración de un acuerdo, ya sea de manera general con todos los acreedores o con categorías de estos.

El NEAR se adelanta ante la Superintendencia e inicia con la admisión por parte del Juez del Concurso de la solicitud presentada por el deudor, admisión que da inicio a un periodo de tres (3) meses de negociación, término durante el cual los acreedores se encuentran facultados para presentar sus inconformidades en relación con la calificación y graduación de créditos y determinación de derechos de voto, participar en la negociación de los términos y condiciones del acuerdo, así como para votar o presentar observaciones al mismo, en caso de haber votado negativamente o de abstenerse de votar, todo lo cual se adelanta directamente con el deudor.

Este trámite cuenta con menos etapas que las previstas en otros procesos concursales y supone una menor intervención del Juez Concursal, quien solo tiene competencia para resolver algunas solicitudes, convocar a la audiencia para resolver las inconformidades que no pudieron ser conciliadas por el deudor y los acreedores, hacer control de legalidad y resolver observaciones al texto del acuerdo y, en caso de que proceda, confirmar el acuerdo celebrado, levantar las medidas cautelares y declarar la terminación de los procesos judiciales en contra del deudor.

Por su parte, el PRES se puede adelantar ante cualquiera de las 57 Cámaras de Comercio²⁷ del país, según el domicilio del deudor, e inicia con la admisión por parte de la Cámara de Comercio o de su Centro de Arbitraje y Conciliación de la solicitud presentada por el deudor, para continuar con un periodo de tres (3) meses de negociación en el cual los deudores deben celebrar un acuerdo privado con sus acreedores para normalizar sus obligaciones y continuar con el giro ordinario de sus negocios, lo cual se hace con el apoyo de un mediador escogido de la lista administrada por cada una de las Cámara de Comercio.

Este procedimiento no tiene ninguna intervención judicial y es el mediador, el encargado de promover fórmulas de acuerdo frente a las inconformidades presentadas por los acreedores, presentar las fórmulas de pago y dar fe de que el acuerdo cumplió con las mayorías para su aprobación. El Decreto Legislativo estableció que el reglamento correspondiente a dicho procedimiento debía ser igual para todas las Cámaras de

²⁷ Se consideró importante y adecuado hacer uso de la infraestructura y cobertura geográfica que las 57 Cámaras de Comercio tienen en el territorio colombiano para llevar a cabo los procedimientos PRES.

Comercio y, por ello, se indicó que CONFECAMARAS²⁸ presentaría un reglamento para su aprobación por parte de la Superintendencia.

Una vez celebrado el acuerdo, el mismo podrá ser validado por la Superintendencia, o el Juez Civil del Circuito, según corresponda por competencia, con la posibilidad de hacer uso de los mecanismos alternativos de conciliación y arbitraje de las Cámaras de Comercio, a efectos de resolver las diferencias entre deudores y acreedores, y para extender sus efectos a los acreedores ausentes o disidentes en el caso de las validaciones judiciales, aspectos desarrollados por el Decreto 842 de 2020.

Este mecanismo constituye un complemento al régimen de reorganización empresarial, para brindar a los usuarios mayor capacidad y cobertura, a la vez que permite descongestionar el aparato judicial en la medida que los destinatarios son todos los deudores no excluidos del régimen de insolvencia (sean competencia de la Superintendencia o del Juez Civil del Circuito) o que no estén sujetos a un régimen especial de reorganización o que no tengan un régimen de reorganización.

Esto mecanismos extrajudiciales, además de contar con las ventajas de los procesos de reorganización, promueven escenarios transaccionales y responden a la necesidad de celebrar acuerdos rápidamente que beneficien a las partes, para resolver en menores tiempos desacuerdos o disputas con todos los acreedores o por categorías de estos, sin que el fracaso conlleve a su liquidación.

ii. La creación de mecanismos extraordinarios de salvamento para proteger la empresa, el empleo y el crédito

El segundo pilar se fundamenta en la creación de mecanismos extraordinarios de salvamento para proteger la empresa, el empleo y el crédito, enfocado principalmente en (i) una admisión más ágil y pronta de las empresas²⁹ para garantizar su protección frente acciones judiciales que pudiesen afectar su patrimonio y viabilidad; (ii) la eliminación de las autorizaciones por parte del Juez del Concurso para algunos trámites como el pago de pequeñas acreencias hasta del cinco por ciento (5%) del pasivo y la venta de bienes no afectos a la operación por ese mismo monto, lo cual concentra los recursos de la administración de justicia para los temas sustanciales del concurso y no de trámite; así como, en (iii) la creación de mecanismos destinados a facilitar la aprobación de acuerdos de reorganización, mediante el mejoramiento del flujo de caja de los deudores a través de

²⁸ Confederación de Cámaras de Comercio (“CONFECAMARAS”) es una entidad privada, sin ánimo de lucro, que agremia y representa a las 57 Cámaras de Comercio que existen en Colombia.

²⁹ Se establece un análisis de completitud documental para que el Juez del Concurso haga un estudio de la admisión a cualquier proceso de insolvencia, verificando que la solicitud contenga todos los documentos establecidos en la ley, sin hacer auditoría de los mismos.

capitalización de acreencias, descarga de deudas y pactos de deuda sostenible, figuras novedosas en el régimen concursal colombiano.

Igualmente, dentro de los mecanismos extraordinarios de salvamento se buscó promover el crédito, dándole un papel principal a los acreedores o terceros que otorguen recursos frescos. Por una parte, generando incentivos a través de prelación y garantías para aquellos que en el trámite del proceso otorguen nuevos créditos a las empresas que se encuentren negociando un acuerdo de reorganización con el fin de hacer viable la empresa y preservar los empleos³⁰ y, por la otra, la posibilidad de salvar las compañías en riesgo de liquidación, a través de la compra del negocio en marcha, deduciendo los gastos de liquidación, de manera que se garantice su continuidad.

iii. Beneficios tributarios

Adicionalmente a estos mecanismos de salvamento, el Decreto Legislativo trajo como tercer pilar una serie de beneficios tributarios para los deudores en insolvencia, enfocados principalmente a mejorar su flujo de caja y aliviar su situación, permitiendo que las empresas admitidas a un proceso de reorganización empresarial o aquellas que se encontraran ejecutando un acuerdo de reorganización, durante el año 2020, estarían sometidas solamente a la retención en la fuente a título de impuesto sobre las ventas (IVA), del cincuenta por ciento (50%), no estarían sometidas a la retención o auto retención del impuesto de renta por el año gravable 2020, el pago del anticipo de renta de 2020 y la liquidación de renta presuntiva en el mismo año.

iv. La suspensión de normas y obligaciones legales

Finalmente, el Decreto Legislativo 560 de 2020 suspendió por veinticuatro (24) meses algunas normas del régimen de insolvencia y algunas obligaciones legales con el fin de preservar las empresas y facilitar el manejo del orden público económico, como el supuesto de incapacidad de pago inminente para la admisión a un proceso de insolvencia ordinario, las relativas al proceso de liquidación por adjudicación³¹, la configuración de la causal de disolución³² por pérdidas prevista en el Código de Comercio para las sociedades anónimas y sociedades por acciones simplificada y la obligación de los comerciantes de denunciar ante el juez la cesación de pagos.

³⁰ Esto nace con fundamento en el DIP Financing (*debtor-in possession financing*) norteamericano, previsto en el *Chapter 11* del *Bankruptcy Code*.

³¹ El proceso de liquidación por adjudicación fue remplazado temporalmente por el de liquidación judicial.

³² La causal de disolución por pérdidas se configuraba cuando las pérdidas de la sociedad provocaran una reducción del valor de su patrimonio por debajo de 50% de su capital. No obstante, se debe señalar que dicha causal fue sustituida por la causal de disolución por el no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha, que a pesar de también estar suspendida para efectos del régimen extraordinario de insolvencia, tiene como propósito que la causal de disolución corresponda a la revisión de una situación material y no exclusivamente formal, de comparar los conceptos de capital y patrimonio.

e) Decreto Legislativo 772 de 2020

En vigencia de la segunda declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica³³, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 772 de 2020, como un complemento a las medidas creadas en el Decreto Legislativo 560 de 2020, para contar con mecanismos legales adicionales para afrontar eficazmente la crisis empresarial generada por el COVID-19, los cuales se enmarcaron en 5 pilares: (i) la creación de un régimen especial para pequeñas insolvencias; (ii) la creación de medidas para el trámite expedito de los procesos de insolvencia; (iii) la creación de mecanismos para maximizar el valor de los bienes del deudor y la protección de los compradores de vivienda; (iv) beneficios tributarios y, (v) la extensión y suspensión de normas y otras medidas.

Para todos los procesos, procedimientos y trámites de reorganización y liquidación se reiteró lo indicado en el Decreto Legislativo 560 de 2020, en el sentido de contar con un acceso expedito de los deudores a los mismos, de tal forma que el Juez del Concurso solamente hace una verificación de la completitud de la información del deudor.

Este Decreto Legislativo está vigente por dos (2) años desde el 3 de junio de 2020 y fue posteriormente reglamentado mediante el Decreto 1332 de 2020.

i. La creación de un régimen especial para pequeñas insolvencias

Este pilar consiste en crear procesos especiales que den soluciones particulares a las pequeñas insolvencias. De hecho, la creación de un régimen de pequeñas insolvencias era una de las propuestas de reforma más importantes que se discutió en el marco de las mesas de los 80 años de la Entidad y que respondía a los lineamientos desarrolladas por el Grupo V de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), que desde el año 2013 venía trabajando pautas para la creación de procesos expeditos y eficientes para atender la insolvencia de micro y pequeñas empresas.

La crisis empresarial del COVID-19, que conforme a los estudios de la Superintendencia afectaría mayormente a micro y pequeñas empresas, requería dar respuesta a la proliferación de pequeñas insolvencias y, en consecuencia, el acceso de estos deudores a un proceso de reorganización fácil y ágil, con la finalidad de recuperar de una manera oportuna las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras de las empresas, y a un proceso de liquidación judicial, que permitiera retornar rápidamente los activos a la economía de manera ordenada y eficiente, de tal forma que se crearon los siguientes procesos.

³³ Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

a. Proceso de reorganización abreviado para pequeñas insolvencias

Este proceso está dirigido a atender la reorganización de todos los deudores destinatarios del régimen de insolvencia, que se encuentren en cesación de pagos y cuyos activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV), como un mecanismo único y excluyente que se tramita en solo dos etapas. La primera es la reunión de conciliación de las objeciones a los proyectos de calificación y graduación de créditos, determinación de los derechos de voto, presentación del acuerdo de reorganización y la segunda es la audiencia donde se resuelven aquellas objeciones no conciliadas y se confirma el acuerdo de reorganización.

En la reunión de conciliación, cuya fecha se fija en el auto de admisión dentro de los tres (3) meses siguientes, el Juez del Concurso busca que las partes resuelvan ágilmente las controversias sobre las acreencias objetadas, de manera que el proceso sea más rápido y dinámico y solo se tenga que resolver en audiencia aquellas que no fueron directamente resueltas.

En la audiencia se resuelven rápidamente las objeciones y se decide sobre la confirmación del acuerdo por parte del Juez, lo que permite a la empresa continuar con su actividad comercial y preservar los empleos. Si el acuerdo no se presenta o no se confirma en audiencia, el proceso fracasa y se decreta el inicio de la liquidación simplificada.

b. Proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias

Al igual que con el proceso de reorganización abreviado, el legislador de emergencia se ocupó de crear un mecanismo de liquidación judicial único y excluyente para que las pequeñas empresas, cuyo valor de activos sea igual o inferior a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV), puedan liquidar su activo para el pago del pasivo de manera más eficiente, con etapas procesales más cortas a las del proceso de liquidación ordinaria, como la presentación de los créditos, la presentación del proyecto de graduación y calificación de créditos, el inventario valorado y el traslado para la contradicción por parte de los acreedores, los cuales se reducen a la mitad.

Una vez resueltas las objeciones, ya sea mediante auto o en audiencia, el Juez del Concurso aprueba el proyecto de graduación y calificación de créditos y el inventario. A partir de la ejecutoria de la decisión, corre un término de dos (2) meses para que el liquidador realice la venta directa de los activos o la adjudicación en bloque o como unidad productiva a los acreedores o a grupos de estos. También podrá acudir al sistema de martillo electrónico o transferir los activos a un fideicomiso y entregar derechos fiduciarios a los acreedores.

ii. Medidas para el trámite expedito de los procesos de insolvencia

Como se ha indicado, el Juez del Concurso hace una verificación de la completitud de la información del deudor y este es responsable por la veracidad de la que suministra. En complemento de lo anterior, el Decreto Legislativo 772 de 2020 trae como segundo pilar, el uso de inteligencia artificial y herramientas tecnológicas para el procesamiento de información y desarrollo de los procesos y trámites de insolvencia, lo cual incluye el uso de formatos electrónicos para la presentación de la solicitud de admisión e información de soporte.

Finalmente, el Decreto Legislativo incluye el levantamiento de medidas cautelares por ministerio de ley, lo que garantiza la entrega directa a deudores de recursos embargados por el juez de conocimiento de procesos de ejecución, sin que medie autorización del Juez del Concurso, lo cual reduce los trámites y garantiza que las empresas cuenten con sus recursos de manera más expedita.

iii. Mecanismo para maximizar el valor de los bienes del deudor y la protección de los compradores de vivienda

Como tercer pilar, y parte de la solución a la crisis de la insolvencia, era necesario establecer herramientas para mantener unidades productivas, hacer adjudicaciones en bloque o convertir en efectivo los activos, de manera que se pudiera maximizar su valor, especialmente en los escenarios de liquidación, para que los pasivos se paguen en mayor proporción y los recursos reconvertidos vuelvan rápidamente al torrente económico.

De esta manera, la norma permite y prefiere la adjudicación en bloque de unidades de activos o como unidad productiva para preservar la empresa y el empleo o la transferencia de activos del deudor a un fideicomiso, de tal forma que los acreedores con vocación de pago reciban derechos fiduciarios, y el uso del sistema de martillo electrónico para la venta de activos con reglas más flexibles para facilitar la conversión de los bienes a efectivo para el pago a los acreedores, en lugar de realizar adjudicaciones en común y proindiviso.

El Decreto Legislativo también definió pautas para proteger el crédito de los acreedores compradores de vivienda: (i) permitiendo al deudor, sin autorización del Juez del Concurso, realizar pagos directos a los financiadores de la alícuota del crédito hipotecario, para facilitar el levantamiento del gravamen hipotecario y garantizar la transferencia del bien rápidamente y (ii) asegurando que dentro del acuerdo de reorganización se respeten los compromisos adquiridos en los contratos de vivienda, prefiriendo la transferencia de las unidades de vivienda en lugar del reconocimiento de una deuda en el proceso de reorganización.

iv. Otros beneficios tributarios

Como cuarto pilar se incluyeron algunos beneficios tributarios. Así, se estableció que, hasta el 31 de diciembre de 2021, las quitas sobre capital, multas, sanciones o intereses, que hagan los acreedores a sus deudores, como parte de cualquier acuerdo de reorganización empresarial, serán consideradas para los deudores como ganancia ocasional para los años 2020 y 2021, lo que implica una tarifa del 10% en lugar de la tarifa ordinaria del 30%, y además de la compensación con ganancias ocasionales, se habilitó la posibilidad de compensar esas ganancias con pérdidas ordinarias.

v. Extensión y suspensión de normas y otras medidas

Finalmente, el Decreto Legislativo hizo algunas extensiones a la suspensión de normas, fortaleció la lista de auxiliares de la justicia, permitiendo un número mayor de procesos a su cargo (3 a 6), lo cual garantiza mayor capacidad para atender la proliferación de procesos de insolvencia en el marco de la crisis.

Igualmente, se extendió a todas las sociedades la suspensión de la configuración de la causal de disolución por pérdidas prevista en el Código de Comercio, incluyendo también el término para enervarla.

f) Resultados en la aplicación de los Decretos Legislativos

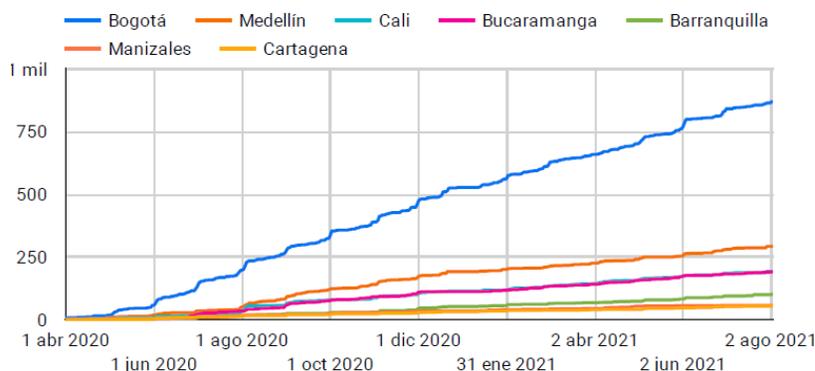
A un año de la vigencia de los Decretos Legislativos, se ha evidenciado que los mecanismos tanto procesales, como financieros incluidos en ellos, han arrojado resultados satisfactorios. Las negociaciones extrajudiciales o con la mínima intervención del juez, especialmente los NEAR, han sido exitosas. No obstante que en un principio el término de tres (3) meses parecía corto para negociar un acuerdo de reorganización, este se ha convertido en un incentivo para el desarrollo de negociaciones eficaces y sin dilaciones entre las partes, evitando acudir al régimen ordinario, incluso para sociedades de gran envergadura en activos, pasivos, número de acreedores y trabajadores.

La Superintendencia cuenta con informes de monitoreo y control de las solicitudes y admisiones. Uno de estos es el de información semanal, con los cortes que se señalan en cada caso, y cuyos datos se presentan en este documento con porcentajes aproximados.

Las siguientes imágenes³⁴ contienen la información relativa a las solicitudes realizadas desde el 1 de abril de 2020 hasta el 5 de agosto de 2021, por tipo de proceso, sede principal o Intendencia Regional e impacto en activos, pasivo, patrimonio y número de empleos.

³⁴ Estudio semanal de las cifras de admisión a procesos de insolvencia - Superintendencia de Sociedades 24 de junio de 2021.

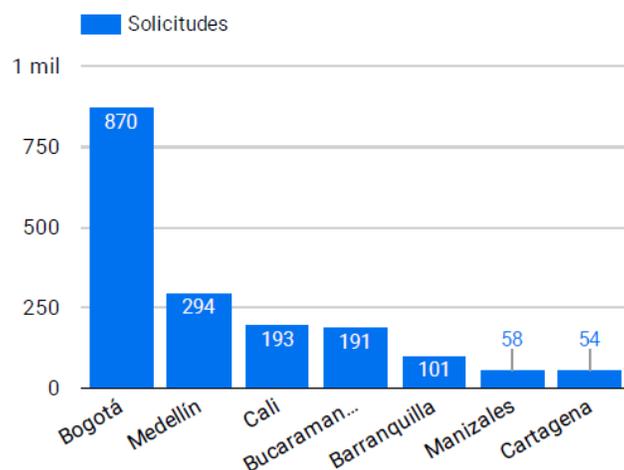
Consolidado solicitudes admisión Insolvencia 1/04/2020 al 5/8/2021



Total de Empleados	Empleados Reorganización	Empleados Liquidación
72.045	68.202	3.843

Balance total solicitudes insolvencia	
Total Activo miles de mm	Total Pasivo miles de mm
18.523,11	15.718,85
	Total Patrimonio miles de mm
	2.804,26

Tipo de solicitud	Regional	Cantidad
Reorganización	Bogotá	679
	Medellín	194
	Bucaramanga	168
	Cali	158
	Barranquilla	88
	Manizales	48
	Cartagena	39
	Subtotal	1.374
Liquidación	Bogotá	191
	Medellín	100
	Cali	35
	Bucaramanga	23
	Cartagena	15
	Barranquilla	13
	Manizales	10
	Subtotal	387
Total		1.761



Desde el 1 de abril de 2020 hasta el 5 de agosto de 2021, la Entidad ha recibido 1.761 solicitudes a procesos de insolvencia, de los cuales el 78% corresponde a procesos de reorganización y el 22% a procesos de liquidación judicial. Del total de solicitudes 49,4% (870) corresponde a Bogotá y el 50,6% (891) a Intendencias Regionales³⁵.

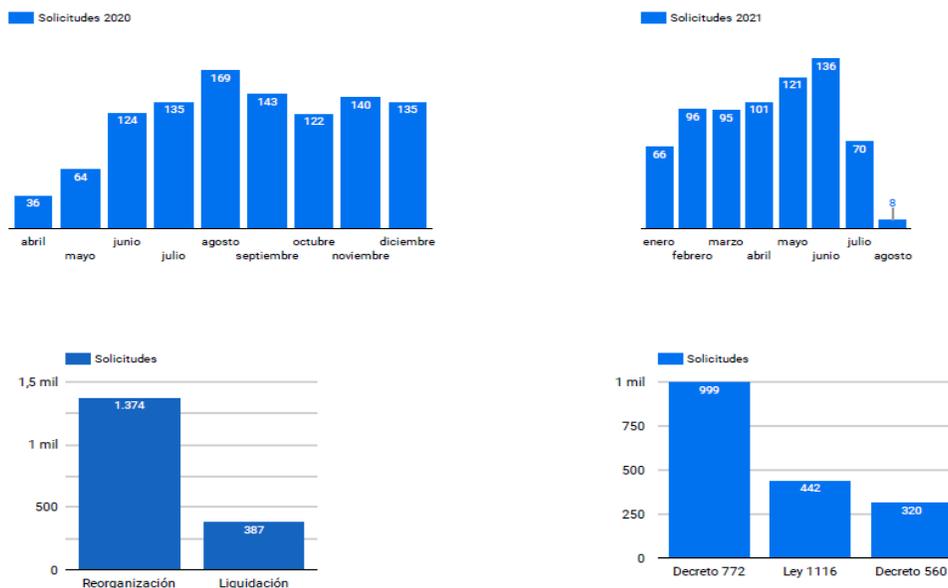
Estas solicitudes representan aproximadamente 18,5 billones de pesos en activos, 15,7 billones de pesos en pasivos, 2,8 billones de pesos en patrimonio y 72.045 empleados de

³⁵ La Superintendencia de Sociedades cuenta con una sede central en Bogotá y con seis Intendencias Regionales en las principales ciudades del país (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Manizales), en donde también se llevan procesos de insolvencia empresarial.

los cuales el 94% corresponden a empleos de solicitudes de procesos de reorganización y el 6% restante a empleos de solicitudes de liquidación³⁶.

Las siguientes imágenes contienen la información relativa a las solicitudes realizadas desde el 1 de abril de 2020, hasta el 5 de agosto de 2021, por tipo de proceso y trámites, así como las solicitudes mes a mes.

Solicitudes admisión desde 1/04/2020 hasta el 05/08/2021 por mes y tipo de proceso



Las solicitudes de admisión de los meses de abril a julio de 2021 han incrementado sustancialmente respecto al año anterior.

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

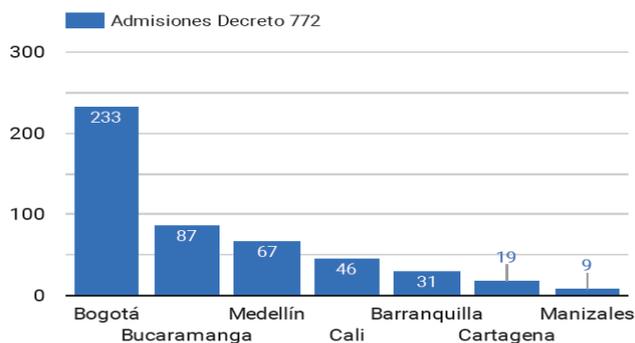
Con relación a las admisiones a los procesos de insolvencia, del total de las solicitudes presentadas, la Entidad admitió el 57% (998) divididas de la siguiente manera:

³⁶ Estudio semanal de las cifras de admisión a procesos de insolvencia - Superintendencia de Sociedades 13 de julio de 2021.

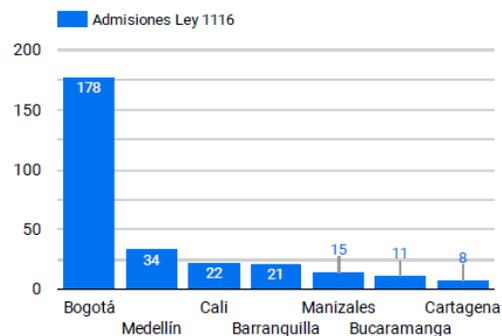
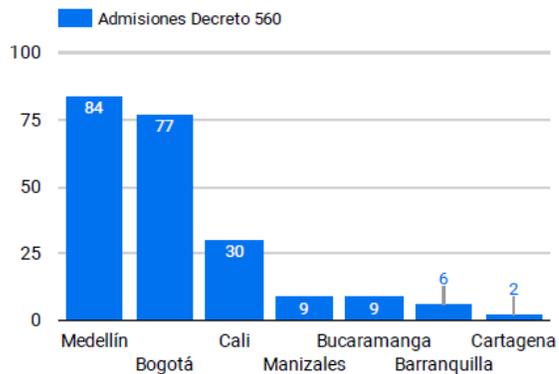
- El 49,2% (492) del total de las admisiones, corresponde a los procesos de pequeñas insolvencias, representados en un 36,3% (361) por procesos de reorganización abreviada y en un 13,4% (124) a procesos de liquidación judicial simplificada.
- El 21,8% (218) corresponden a las admisiones de procesos NEAR, de los cuales el 38,5% (84) son tramitados por la Superintendencia en Bogotá, y el 61,5% restante (134) son tramitados por las Intendencias Regionales.
- Finalmente, el 29% (289) del total de las admisiones, corresponde a los procesos de insolvencia ordinarios³⁷, de las cuales 89% (259) representan los procesos de reorganización y el 11% restante (30) a liquidación judicial, lo cual incluye bajos números de liquidación de empresas medianas y grandes en comparación con el comportamiento histórico.

El 51% de los procesos y trámites corresponde a las Intendencias Regionales y el 49% a Bogotá, los cuales se distribuyen de la siguiente manera según el tipo de proceso, trámite y la jurisdicción en la que se tramitan:

Reporte Admisiones del 1/04/2020 al 05/08/2021 por tipo de proceso, trámite y ubicación



³⁷ Procesos de reorganización y proceso de liquidación judicial, previstos en la Ley 1116 de 2006.



En relación con el estado del estudio de solicitudes de admisión recibidas desde el 1 de abril de 2020 hasta el 5 de agosto de 2021, los siguientes datos detallan su comportamiento:

Estado estudio de solicitudes de admisión 1/04/2020 a 13/07/2021

		Estado de la Solicitud / # Solicitudes					
Tipo de Solicitud	Regional	Admitida	Rechazada	Inadmitida	En Estudio	Desistida	Total
Reorganización	Medellín	55	26	2	2	1	86
	Manizales	19	15	2	-	-	36
	Cartagena	24	6	1	1	1	33
	Cali	55	31	8	1	9	104
	Bucaramanga	91	47	4	4	3	149
	Bogotá	330	173	30	15	16	564
	Barranquilla	45	27	5	2	2	81
	Subtotal		619	325	52	25	32
NEAR 560	Medellín	84	12	6	6	-	108
	Manizales	9	2	1	-	-	12
	Cartagena	2	4	-	-	-	6
	Cali	30	16	5	2	1	54
	Bucaramanga	9	10	-	-	-	19
	Bogotá	77	28	6	1	3	115
	Barranquilla	7	-	-	-	-	7
	Subtotal		218	72	18	9	4
Liquidación	Medellín	46	50	2	1	1	100
	Manizales	5	4	-	1	-	10
	Cartagena	3	10	-	2	-	15
	Cali	13	18	2	2	-	35
	Bucaramanga	7	15	-	1	-	23
	Bogotá	81	102	3	5	-	191
	Barranquilla	6	7	-	-	-	13
	Subtotal		161	206	7	12	1
Total		998	603	77	46	37	1.761

De lo anterior se evidencia que a ese corte, si bien se habían admitido el 57% de las solicitudes, el 4% se encontraban con oficio o auto de inadmisión³⁸, el 2,5% en estudio y el 2% fueron desistidas.

Así mismo, para esa fecha se habían rechazado el 34,5% de las solicitudes, ya sea porque el deudor no aportó, previo requerimiento de la Entidad, la completitud de la información, no se presentó o se hizo de forma extemporánea.

Estos datos, son el resultado de la gestión de los funcionarios de la sede de Bogotá e Intendencias Regionales, que se muestra en las siguientes imágenes, donde además se evidencia que el 97% de todas las solicitudes habían sido objeto de estudio.

³⁸ La inadmisión se hace para requerir al deudor sobre documentos que faltan en su solicitud.

Gestión estudio de solicitudes por jurisdicción hasta el 05/08/2021

	Regional	Indicador1 ▼
1.	Manizales	98,28
2.	Barranquilla	98,02
3.	Bogotá	97,59
4.	Cali	97,41
5.	Bucaramanga	97,38
6.	Medellín	96,94
7.	Cartagena	94,44
	Total	97,39

Indicador 1: 1-(En estudio/Total Solicitudes)

	Regional	Indicador2 ▼
1.	Medellín	62,93
2.	Barranquilla	57,43
3.	Manizales	56,9
4.	Bogotá	56,09
5.	Bucaramanga	56,02
6.	Cartagena	53,7
7.	Cali	50,78
	Total	56,67

Indicador 2 = #Admisiones/(Total Solicitudes)

	Regional	Indicador3 ▼
1.	Bucaramanga	37,7
2.	Cartagena	37,04
3.	Manizales	36,21
4.	Bogotá	34,83
5.	Cali	33,68
6.	Barranquilla	33,66
7.	Medellín	29,93
	Total	34,24

Indicador 3:# Rechazadas/Total Solicitudes)

	Regional	Indicador4 ▼
1.	Cali	7,77
2.	Manizales	5,17
3.	Barranquilla	4,95
4.	Bogotá	4,48
5.	Medellín	3,4
6.	Bucaramanga	2,09
7.	Cartagena	1,85
	Total	4,37

Indicador 4 = #Inadmitidas/(Total Solicitudes)

	Regional	Indicador5 ▼
1.	Cartagena	5,56
2.	Medellín	3,06
3.	Bucaramanga	2,62
4.	Cali	2,59
5.	Bogotá	2,41
6.	Barranquilla	1,98
7.	Manizales	1,72
	Total	2,61

Indicador 5: (En estudio/Total Solicitudes)

	Regional	Indicador6 ▼
1.	Cali	5,18
2.	Bogotá	2,18
3.	Barranquilla	1,98
4.	Cartagena	1,85
5.	Bucaramanga	1,57
6.	Medellín	0,68
7.	Manizales	0
	Total	2,1

Indicador 6 = #Desistidas/(Total Solicitudes)

Como resultado de esta gestión de estudio de las admisiones, se pasó de un periodo de admisión de 8 meses, a un periodo de un mes y medio³⁹ en promedio.

En relación con la duración de los procesos y trámites creados con los Decretos Legislativos, el resultado indica que se ha cumplido con la expectativa de contar con procedimientos ágiles. Muestra de ello es que el promedio de duración de los procesos NEAR es de 6 meses, el de los procesos de reorganización abreviada es de 5.5 meses y el de los procesos de liquidación simplificada es de 6 meses.

Como se puede evidenciar, el uso de la tecnología y la virtualidad, han permitido que los trámites de insolvencia se realicen con mayor rapidez y eficacia, mejorando la productividad de la Entidad en beneficio de los usuarios y, sobre todo, la continuidad en la administración de justicia en materia de insolvencia empresarial.

Conforme a la buena experiencia en la aplicación de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, la Entidad está realizando las gestiones necesarias para que se presente una iniciativa al Congreso de la República, a través de la cual se extienda su vigencia por un término adicional de 3 años.

3. Los cambios a la estructura de la Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, venía realizando desde febrero de 2019 una revisión de la estructura y planta de la Entidad, dado que desde el Decreto Ordinario 1023 de 18 de mayo de 2012, “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones”, se venían asumiendo funciones y cargas adicionales a las que originalmente se previeron y que venían siendo asignadas entre las distintas áreas misionales, generando desarticulación entre las diferentes dependencias. A ello se sumó el incremento en los volúmenes de trabajo de las Delegaturas y las Intendencias Regionales.

La Superintendencia requería de un proceso de ajuste, modernización y profesionalización de sus funciones y competencias, que implicara conservar sus facultades administrativas y jurisdiccionales, pero reorganizándolas entre sus diferentes dependencias, ello se hizo aún más prioritario por la pandemia del COVID-19, dada cuenta el rol de la Entidad en los procesos de insolvencia empresarial y la preservación del orden público económico.

Por esta razón, en la revisión de la estructura y la planta de la Entidad, se tuvo como propósito el fortalecimiento de las diferentes áreas misionales, tanto en materia

³⁹ Se incluyen los 10 días hábiles que la ley otorga al deudor para presentar el subsane de la información en los procesos de reorganización y 5 días en los procesos de liquidación.

jurisdiccional como administrativa para reforzarlas, de modo que pudieran atender eficaz y oportunamente las gestiones tendientes a la protección del tejido empresarial de las empresas colombianas, principales destinatarias de los servicios que presta la Superintendencia. Dentro de los puntos que se pueden destacar del ajuste realizado a la estructura y la planta de la Entidad están los siguientes:

a) La creación de una nueva delegatura especializada en materia de captación ilegal y asuntos financieros especiales

Las funciones en materia de captación ilegal de recursos del público que le habían sido asignadas a la Superintendencia de Sociedades⁴⁰, conllevan un componente de investigación administrativa y otro de intervención judicial para la liquidación del patrimonio del deudor y el pago a los afectados.

Dichas funciones se encontraban distribuidas entre dos delegaturas diferentes. Ese fraccionamiento de las facultades no optimizaba ni articulaba, de una manera adecuada, las diferentes etapas del trámite, en beneficio de la economía procesal y los afectados.

Con la creación de la nueva delegatura, se especializó un equipo de trabajo en temas de captación y otros asuntos financieros especiales, en el que confluyen tanto las facetas administrativas de la investigación y la judicial de la intervención, así como la supervisión de sociedades dedicadas a asuntos financieros especiales⁴¹.

Esta nueva estructura concentrada, busca además realizar una supervisión administrativa más ajustada a las diversas obligaciones de la Superintendencia sobre ciertas actividades financieras especiales para evitar que devengan en eventos de captación ilegal, a la vez que va a permitir investigar casos de posible captación y poder cumplir las funciones de una manera más rápida y eficaz, minimizando el impacto económico a los ciudadanos afectados y logrando una pronta recuperación y devolución de los recursos captados ilegalmente.

Adicionalmente, este rediseño institucional permitió especializar y descongestionar las Delegaturas de Supervisión Societaria y de Procedimientos de Insolvencia, con el propósito de que cada una de ellas pudiera avanzar en el desarrollo de sus funciones misionales

⁴⁰ En el 2008 Colombia enfrentó una crisis social derivada de la proliferación esquemas defraudatorios conocidos como pirámides o “Ponzi schemes”, que debieron ser objeto de una fuerte regulación. La Superintendencia fue facultada para realizar investigaciones administrativas que permitieran determinar la existencia de eventos de captación masiva y para iniciar un proceso judicial con el fin de recuperar el dinero y entregarlo a las víctimas (Decreto Legislativo 4334 de 2008 y sus modificaciones posteriores).

⁴¹ Dentro de ellas se encuentran la operación de libranzas, el mercadeo multinivel, la compra de cartera a descuento (factoring) y la administración de planes de autofinanciamiento comercial.

principales, pues al contar con funcionalidades diversas a su “core”, suponía dividir sus esfuerzos y recursos.

Para mayor ilustración se incluye un organigrama de la Delegatura, la cual cuenta con dos direcciones, una administrativa con dos grupos y otra judicial:

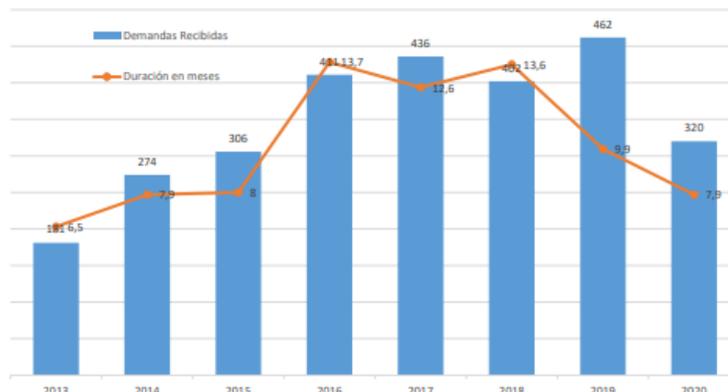


b) El fortalecimiento de las funciones jurisdiccionales

Como se ha señalado, la Superintendencia cumple funciones como juez societario y de insolvencia. En ambos casos, durante los últimos años se venía incrementando la demanda de estos servicios especializados.

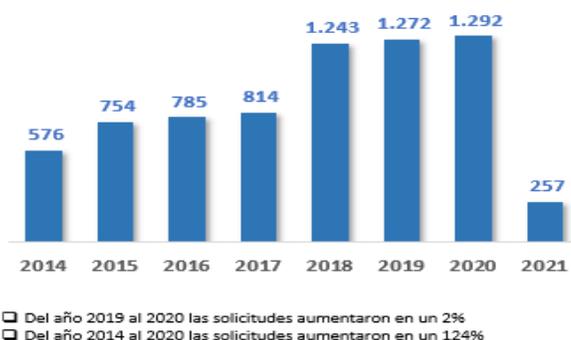
En materia de conflictos societarios, la Delegatura de Procedimientos Mercantiles, cuya creación se dio en el 2012, recibía pocas demandas anuales. En los años siguientes, creció el número de demandas radicadas, tanto así que al cierre del año 2019 se contaba con un inventario de 250 procesos. En la siguiente tabla se puede apreciar el incremento de las demandas presentadas año a año, hasta la vigencia 2020 inclusive, y la duración de los procesos en meses, para mayor ilustración, no sin dejar de mencionar que en el año 2020 se redujo el número de demandas como consecuencia de la pandemia:

Demandas recibidas por la Delegatura de Procedimientos Mercantiles hasta 31 de diciembre de 2020



En materia de insolvencia, al cierre del año 2019 se contaba en todo el país⁴² con un inventario de 2.700 procesos en curso. Este inventario, más la alta probabilidad de recibir mayores volúmenes de solicitudes como consecuencia del COVID-19, conforme al estudio “Actualización Impacto de la Coyuntura del Coronavirus en la Economía Colombiana”, ya mencionado, significó la necesidad de fortalecer la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y las Intendencias Regionales. De hecho, para el año 2014 se presentaban un total de 576 solicitudes. Para mayor ilustración en la siguiente gráfica se puede apreciar el incremento de las solicitudes hasta el año 2020, incluyendo el primer trimestre del 2021.

Total Solicitudes de Insolvencia 2014 – 2021



Por lo anterior, se hizo necesario aumentar el número de funcionarios designados para actuar como jueces. En la Delegatura de Procedimientos Mercantiles se aumentaron 2 jueces, por lo que se pasó de 3 a 5 jueces, uno de los cuales fue exclusivamente dedicado a resolver las acciones revocatorias y de simulación, parte de los procesos de insolvencia e intervención.

⁴² Total de procesos de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y 6 Intendencias Regionales.

En la siguiente tabla se incluye la nueva estructura de la Delegatura de Procedimientos Mercantiles.



Por otro lado, en la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia desde el año 2018 hasta la última reorganización en diciembre de 2020 se aumentó el número de jueces, por lo que se pasó de 6 a 16 jueces⁴³, los cuales fueron además reagrupados y especializados, según el monto de los activos del deudor y la clase de procesos para su conocimiento, teniendo como base la teoría de la organización ambidiestra⁴⁴, dada cuenta la variedad adicional de procesos creados y la necesidad de especializar las admisiones.

En la siguiente tabla se incluye el nuevo organigrama y competencias de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia:

⁴³ La Delegatura en Bogotá cuenta hoy en día con 13 jueces de planta más 3 jueces ad-hoc. Igualmente, se conserva el juez de intervención por captación y el juez de procesos especiales, más los 6 Intendentes Regionales. En resumen, la Superintendencia hoy en día cuenta con 24 jueces que atienden los procesos de insolvencia e intervención.

⁴⁴ La organización ambidiestra, se refiere a la capacidad de una organización de combinar eficazmente la capacidad de explotar sus líneas de negocio actual que están consolidadas, con la capacidad de explorar simultáneamente nuevos negocios, que permitan adaptar el negocio a las nuevas situaciones, a los avances tecnológicos y a las necesidades de la sociedad, con equipos especialmente dedicados a esto y coordinados al más alto nivel de la dirección. Sobre la organización ambidiestra, ver el artículo publicado en el *Harvard Business Review* en 2004: <https://hbr.org/2004/04/the-ambidextrous-organization>



En todo este cambio estructural se consideró importante realizar admisiones rápidas y tratar de manera independiente los procesos abreviados y simplificados y trámites con la mínima intervención del juez, sobre los ordinarios de la Ley 1116 de 2006, de manera que se diera una actuación rápida y eficaz por parte de la Entidad, para que los deudores en dificultades preserven las empresas viables y el empleo, normalizando sus relaciones comerciales y crediticias.

Todo lo anterior fue complementado mediante la designación de funcionarios de un alto nivel jerárquico, para que asumieran y dirigieran la actividad judicial, con un equipo de trabajo más robusto, considerando la incorporación de más profesionales, que permitieron distribuir de mejor forma el trabajo, logrando eficiencias para el usuario externo, así como un manejo más eficiente de los procesos. Esto significó la creación de direcciones en las dos delegaturas con funciones jurisdiccionales (Insolvencia y Procedimientos Mercantiles) para especializar y coordinar las diferentes labores de los grupos asignados.

Así, la Superintendencia se enfocó en hacer una reingeniería interna, reforzando los equipos humanos y creando grupos especializados para cada tipo de procesos, procedimientos o trámites de insolvencia conformados por el Despacho de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia, 5 direcciones y 8 coordinaciones, para un total de 13 jueces y 3 jueces ad hoc, con gran experiencia en temas de insolvencia y especializados en los procesos que gestionan directamente.

Respecto a las Intendencias Regionales, los grupos de trabajo se fortalecieron y se dividieron internamente para gestionar por tipo de proceso.

c) La organización y fortalecimiento de las funciones de cumplimiento normativo y estudios económicos

La Delegatura de Asuntos Económicos y Societarios era tal vez la dependencia que había tenido que asumir una mayor variedad de funciones, que no obstante ser igualmente trascendentales al propósito de la protección del orden público económico, no contaban con una estructura administrativa que facilitara su gestión y direccionamiento.

Por lo anterior, bajo la nueva estructura, se crearon 2 Direcciones especializadas (nivel intermedio entre el Superintendente Delegado y los grupos de trabajo) encargadas de gestionar de forma más coherente y eficaz los temas a cargo de la Delegatura.



Así, la Dirección de Cumplimiento se encuentra enfocada en el desarrollo de las funciones relacionadas con los programas de gestión de riesgos de corrupción, específicamente los programas de transparencia y ética empresarial en soborno transnacional, y los sistemas de autogestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, las investigaciones en materia de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por soborno transnacional y otros actos de corrupción, y la supervisión y cumplimiento normativo de las sociedades de condición BIC (sociedades de beneficio e interés colectivo)⁴⁵.

La Dirección de Información Empresarial y Estudios Económicos y Contables está encargada de administrar el proceso de recepción de información financiera anual y otros informes especiales que se solicitan a los supervisados, a la vez que se encarga de producir estudios económicos especializados y guías de orientación en materia de información financiera y contable que sean apropiados, según la coyuntura del sector empresarial

⁴⁵ Las sociedades BIC permiten a los asociados modificar los estatutos para incorporar en el objeto social, el desarrollo de actividades a favor de otros grupos de interés diferentes a los socios, de modo que los propósitos lucrativos de una sociedad comercial se complementen con propósitos social, conforme a las siguientes dimensiones: el modelo de negocio, el gobierno corporativo, los trabajadores, la comunidad y el medio ambiente.

colombiano. Toda esta información además sirve de insumo al SIIS⁴⁶ y para la generación de alertas tempranas para una supervisión más oportuna por parte de la entidad a través de mapas de calor en relación con los riesgos de incumplimientos normativos y riesgos de insolvencia.

⁴⁶ El Sistema Integrado de Información Societaria (“SIIS”) es un servicio que ofrece la Superintendencia de Sociedades a la ciudadanía en general, cuya esencia es agrupar la más completa información financiera y contable del sector empresarial, permitiendo la consulta, de manera ágil, intuitiva, gratuita y en línea, de la información financiera y contable de las empresas vigiladas por esta entidad (particularmente el sector real de la economía), haciendo uso de tablas informativas, diagramas o visualizaciones descriptivas y comparadores de sociedades, todos los cuales facilitan la obtención de reportes analíticos y la visualización del panorama macroeconómico.

Este portal inteligente ha incorporado tecnología de punta como la nube pública, inteligencia artificial, analítica avanzada y Big Data, en aras de brindar el acceso a información útil y de calidad, que permita la supervisión de las sociedades y la toma de decisiones de políticas públicas y de negocios por parte del empresariado, basadas en datos. En este orden de ideas, el acceso a este sistema se podrá hacer a través del portal web de la Superintendencia de Sociedades, en el siguiente vínculo <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/>