



## Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia](#).

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezclar, transformar y construir a partir del material

La licencianta no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licencianta.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

## **La insolvencia: una salida de alivio financiero para personas naturales no comerciantes\***

Melissa Otálora Parra\*\*

### **Resumen**

El presidente de Colombia frente a la inminente situación actual ocasionada por el Covid-19 proclamó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto 417 del 18 de marzo de 2020, con el objetivo de propiciar medidas de protección para mitigar las consecuencias de la aparición de la pandemia. Lo cual hace que para proteger la situación económica de las empresas con enfoque a la Ley 1116 de 2006 se expidiera el Decreto Legislativo 560 de 2020 y el Decreto Legislativo 1332 del 2020 por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772 de 2020. El día 20 de julio del año 2020 el Representante a la Cámara José Daniel López radicó el Proyecto de Ley 064 de 2020 acumulado con el Proyecto de Ley No. 333 de 2020, el cual se enfatiza en crear un acceso más expedito en la declaración de insolvencia de personas naturales no comerciantes, con ocasión al Covid-19. En esta medida se propone hacer un análisis conforme a la efectividad del proyecto de Ley, explicando la insolvencia desde su componente normativo anterior a la pandemia.

**Palabras clave:** Colombia; Covid-19; Insolvencia de persona natural no comerciante; Derechos y obligaciones; Renegociación; Conciliación; Alivios financieros.

---

\* Artículo de Reflexión presentado como Trabajo de Grado para optar al título de Abogado, bajo la dirección del Dr. Omar Ricardo Soto Díaz docente de la Facultad de Derecho Universidad Católica de Colombia. Bogotá D.C. 2021

\*\* Melissa Otálora Parra, Optante al título de Abogada. Universidad Católica de Colombia. Código 2112181. E. mail: motalora81@ucatolica.edu.co. / mop\_15meli@hotmail.com

## **Insolvency: a way out of financial relief for non-commercial natural persons**

The President of Colombia, faced with the imminent situation caused by Covid-19, proclaimed the State of Economic, Social and Ecological Emergency by Decree 417 of March 18, 2020, with the aim of promoting protective measures to mitigate the consequences of the emergence of the pandemic. This means that in order to protect the economic situation of companies with a focus on Law 1116 of 2006, Legislative Decree 560 of 2020 and Legislative Decree 1332 of 2020 were issued regulating Legislative Decree 772 of 2020. On July 20, 2020 the Representative to the Chamber José Daniel López filed the Bill 064 of 2020 accumulated with Bill No. 333 of 2020, which is emphasized in creating a more expeditious access in the declaration of insolvency of natural persons not merchants, on the occasion of the Covid-19. In this measure, it is proposed to make an analysis according to the effectiveness of the draft law, explaining the insolvency from its normative component before the pandemic.

**Keywords:** Colombia; Covid-19; Insolvency of a non-merchant natural person; Rights and obligations; Renegotiation; Conciliation; Financial relief

### **Sumario**

Introducción. **1.** Estado del Arte. **2.** Marco histórico de insolvencia. **3.** Conceptualización de la insolvencia en persona natural no comerciante. **3.1** Definición. **3.2** Principios del procedimiento de insolvencia. **3.3.** Reglas aplicables al régimen. **4.** Decretos expedidos en ocasión al Covid-19. **5.** Análisis de los Proyectos de Ley radicados respecto a la insolvencia en persona natural no comerciante en tiempos de Covid-19. **5.1** Proyecto de Ley No. 333 de 2020. Conclusiones. Referencias.

## **Introducción**

En atención al fenómeno del Covid-19 el Gobierno de Colombia implementó medidas de emergencia para sobreponerse a la crisis que día a día se extiende más por el país generando un brote de desempleo y quiebra para personas naturales no comerciantes, por lo tanto esta investigación se centrará en buscar referencias académicas que respalden el régimen de insolvencia en personas naturales no comerciantes, enfatizándose en precedentes normativos que se apliquen a esta situación transitoria, conceptualizaciones o artículos relacionados que nos permitan definir las nuevas normas instauradas por el Gobierno, de modo que las conclusiones y resultados obtenidos se efectúen como una guía de procedimiento, permitiendo una compilación de información que generará a la fin un valor agregado para el lector.

El presente artículo de investigación tiene como objetivo principal analizar las normas en torno a la insolvencia para personas naturales no comerciantes, validando su aplicabilidad a la situación económica de Colombia generada por la pandemia del Covid-19, estableciendo si esta restructuración es efectiva por medio de su análisis legislativo, resolviendo el siguiente problema jurídico; ¿ El Proyecto de Ley No. 333 de 2020 para personas naturales no comerciantes conforme a la situación pandémica, se ajusta a los lineamientos constitucionales y a los del Régimen de Insolvencia, siendo efectivo para el acreedor y el deudor?, en pocas palabras si es un salvavidas para el deudor, y para el acreedor una ventaja.

La solución al planteamiento jurídico se responderá desde sus antecedentes normativos, en el primer capítulo se describirá el Estado del Arte. En el segundo capítulo se va a desarrollar el marco histórico legal de la insolvencia en Colombia. Posteriormente en un tercer capítulo se expondrá un análisis del Régimen de Insolvencia de Persona Natural no Comerciante definiendo su concepto, sus principios aplicables y las reglas aplicables a este. En el capítulo cuarto abordara de forma superficial el Decreto Legislativo 560 de 2020 y el Decreto Legislativo 1332 del 2020 por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772

de 2020, los cuales se nombran por su creación en torno a la pandemia ya que estos se centran mayoritariamente en la insolvencia de la empresa, tema que no nos compete.

En el capítulo quinto se analizará como primera medida Proyecto de Ley No. 333 de 2020 “Por medio del cual se promueven mecanismos efectivos para la persona natural no comerciante Covid-19 y se dictan otras disposiciones transitorias” , el cual se acumuló con el Proyecto de Ley 064 de 2020 que modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, este enfatiza la insolvencia de persona natural no comerciante, pero en él no se profundizará ya que su énfasis no es la pandemia, este capítulo es el más importante ya que aquí se establecerá la temática principal del artículo.

Finalmente, para terminar este artículo se expondrán unas conclusiones, resultado de la implementación del método de investigación socio jurídico con el cual según Agudelo-Giraldo (2018) la investigación jurídica social se asienta en el nivel de calificación de la eficacia, ello implica que, recurriendo a la relación género-especie, también se ocupará de los problemas de efectividad y eficiencia.

## **1. Estado del arte**

En atención al fenómeno del Covid-19 a nivel económico para el Gobierno de Colombia, se volvió necesario ejecutar medidas de emergencia para sobreponerse a la crisis, por lo tanto la investigación de este artículo se centra en buscar referencias académicas que respalden el régimen de insolvencia en personas naturales no comerciantes, buscando precedentes normativos que se apliquen a esta situación transitoria, conceptualizaciones o artículos relacionados que permitan definir las nuevas normas instauradas, de modo que las conclusiones y resultados obtenidos se efectúen como una guía de procedimiento, permitiendo una compilación de información que generará a la fin un valor agregado para el lector.

Como referente normativo se encuentran: la Ley 1564 del 2012 que explica la insolvencia de persona natural desde el artículo 531 al 571, Decreto 2677 de 2012 que también reglamenta lo anterior y Ley 1116 de 2006 aplicable para la declaración de insolvencia en empresas, en la anterior Ley se espera profundizar superficialmente, porque se busca definir la estrategia normativa impuesta a causa del Covid-19, que gracias a este, el Gobierno expide el Decreto Legislativo 560 de 2020 y el Decreto Legislativo 1332 del 2020 por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772 de 2020, normas con fines de generar un alivio financiero frente a la situación actual.

De los primeros libros para explicar cómo es el proceso de insolvencia encontramos el de Rodríguez (2015) "*Régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante*" el cual se centra en desarrollar cómo la expedición del Código General del Proceso implicó desde sus inicios la palabra insolvencia, enfatizándose en que este tiene tres mecanismos: el procedimiento de negociación de deudas, la validación del acuerdo privado y la liquidación patrimonial. De la mano de este autor se encuentran como complemento para definir a profundidad los procesos de insolvencia Peláez (2015) "*La oralidad en el proceso civil*" y Rivera (2021) "*Derecho procesal civil. Parte general y pruebas*" los cuales coadyuvaron con los objetivos de este artículo.

De gran importancia se adjunta a la bibliografía el libro titulado, "*Nuevas tendencias del proceso de insolvencia económica de personas naturales no comerciantes*" de Marín (2018), donde el autor define de forma diferencial quién es un comerciante para delimitar presunciones que determinen su calidad, aplicando de forma correcta la ley de insolvencia de persona natural no comerciante, y entre otros profundiza en el orden de pagos de créditos y la suspensión de libranza.

Otro de los documentos encontrados fue, "*Régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes. Caso alemán, argentino, español y colombiano*" de Goyes (2014), el autor por medio del derecho comparado estudia las tendencias más importantes que regulan la insolvencia especial, explicando cada posición legislativa de cada país, para

concluir que a causa del dinamismo comercial la insolvencia se aplica también a aquellos que no ostentan la calidad de comerciantes.

El Trabajo de Grado titulado, “*Análisis de ventajas y desventajas para el deudor y los acreedores dentro del trámite de insolvencia de persona natural no comerciante*” de Berrio (2020), con el objetivo de como su título lo indica exponer las ventajas y desventajas tanto de los deudores como de los acreedores desde su convivencia en situación de liquidez e imposibilidad de pago de obligaciones crediticias de personas naturales no comerciantes, en esta investigación como primera medida se define la insolvencia y su proceso, la acción patrimonial y las acciones penales contra el deudor que defrauda el proceso, para concluir que en el trámite de insolvencia se habla de varios acreedores no de solo uno, es decir una pluralidad de deudas en mora para ser un régimen concursal.

El trabajo de grado de Casadiego (2020) de la Facultad de Derecho Corporación Universidad de La Costa C.U, titulado “*Análisis del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante en Colombia*”, el cual nos facilitará la comprensión del tema de forma más metodológica ya que su investigación establece una compilación de información estructurada y concisa que al fin dará certeza en el desarrollo de este artículo.

Como material actual relacionado con la problemática económica ocasionada por la pandemia se encuentra el artículo de opción de grado realizado por un Enríquez (2020) de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali que se tituló, “*Ley de insolvencia de persona natural no comerciante y efectos de su aplicación en tiempos de Covid-19 en Colombia*”, su objetivo es definir si la aplicación del proceso de insolvencia es un mito o una realidad, especificando la aplicación actual en materia de legislación como medida de contingencia y solución.

Del Repositorio de la Universidad Católica de Colombia se encontró el artículo de Beltrán (2015) titulado “*Insolvencia en personas naturales no comerciantes Código General del Proceso: Estudio comparado con la Ley 1116/2006. Sobre requisitos y*

*condiciones*”, el autor hace un estudio analítico de las normas de insolvencia de persona natural no comerciante, tendiente a establecer si estas benefician o va en contra de la persona natural no comerciante. ya que su aplicabilidad depende de ciertos requisitos.

De la revista *Novum Jus* se destacan los artículos de: León (2021) “*El análisis jurídico y económico institucional*”, el de Ochoa (2012) “*Programa visión Colombia 2019: una lectura desde las escuelas del crecimiento económico neoclásica y endógena*” estos muestran estrategias de desarrollo económico bajo un análisis profundo de los fenómenos sociales relacionados con los agentes económicos y políticos, y el artículo de Agudelo-Giraldo y Galán (2015) “*Derecho injusto: fórmula de universalización y derechos humanos*”. Quienes hacen una contextualización sobre la validez legal, y el artículo de Blanco (2020) “*El recordatorio a la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales, atendiendo el escenario de la pandemia por el Covid-19 en el Estado colombiano*”, el objetivo de este se circunscribe a identificar la dogmática jurídica en el marco del contenido esencial de los derechos fundamentales, a establecer críticas a la referenciada dogmática jurídica y a determinar una aproximación al contenido esencial de los derechos fundamentales, determinaciones que se hacen conforme a la pandemia. Lo anterior para definir una tesis concordante a la efectividad de las normas creadas a partir del surgimiento del Covid-19.

## **2. Marco histórico de la insolvencia**

La insolvencia en Colombia se entra a regular a través del Decreto 750 de 1940, donde el comerciante era considerado en quiebra, sólo por el hecho de incurrir en mora en el pago de sus obligaciones, exigiendo que el comerciante pusiera en conocimiento del Juez su estado de insolvencia, so pena de presumir su mala fe comercial e incluso iniciar en su contra un proceso penal (Vélez, 2011), este traía consigo además de sus medidas “extremistas”, la facilidad de generar un acuerdo entre acreedores por medio del concordato resolutivo. En el año 1969 la Corte Suprema de Justicia lo declaró inexecutable, argumentando, que el Gobierno había excedido las facultades otorgadas por el legislador



para expedirlo, fallo que se produjo luego de 29 años de vigencia del Decreto 750 de 1940 (Garzón, 2015).

Según Sotomonte (2008) entre los años 1982 y 1986 el sistema económico colombiano sufre una fuerte crisis, situación que volcó los ojos sobre el Decreto 2264 de 1969 revelando que no era tan efectivo ni eficiente para soportar la carga que generaba la crisis económica empresarial, y que adicionalmente no facilitaba que los comerciantes salieran victoriosos de tal situación (Casadiego, 2020). El Decreto 2264 de 1969 se declaró inexecutable, dando lugar al Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), este presentaba vacíos de índole legal, por ello dos años después surgió el Decreto 350 de 1989 reformando lo anterior gracias a Vélez (2011), el cual se preocupó por primera vez en la protección del empresario restando protagonismo a los acreedores. Posteriormente nace la Ley 222 de 1995 del cual Rodríguez (2007) concluye.

La Ley 222 de 1995 constituye el paso final del proceso de sustitución gradual de la figura de la quiebra por mecanismos menos drásticos, como el de los procedimientos concursales. En efecto, sustituyó toda la normatividad concordataria establecida por el Decreto 350 de 1989 y las reglas del estatuto procesal civil en cuanto a concurso de acreedores .

Dando continuidad a la Ley anterior esta se declara inexecutable y surge la Ley 550 de 1999 la cual sigue vigente exclusivamente para los entes territoriales, que requieren de un trámite de insolvencia por su alto nivel de endeudamiento (Vélez, 2011), finalmente nace el “Régimen de insolvencia empresarial” Ley 1116 de 2006, la cual en su actualidad sigue en vigor. En su artículo 1° dispuso.

El régimen judicial de insolvencia regulado en la presente ley, tiene por objeto la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial,

siempre bajo el criterio de agregación de valor (...) El proceso de reorganización pretende a través de un acuerdo, preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos.

Según Rodríguez (2015) “resultaba evidente que el Estatuto no contemplaba a las personas naturales no comerciantes, las cuales podían verse empujadas a esa aflictiva situación patrimonial sin que existiera un régimen legal que en desarrollo del principio de igualdad que pregona el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 en adelante C.P., se ocupará de dicha situación” el texto subrayado no hace parte de lo referenciado por él autor. Por ello se expidió para el año 2010 la Ley 1380, reglamentada por el Decreto 3274 de 2011, la cual se centraría en la insolvencia de persona natural no comerciante.

La citada Ley 1380 de 2010 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 2011, la cual consideraba que esta se había expedido con vicios de procedimiento según lo establecido en el artículo 149 de la Constitución política, bajo lo anterior, Rodríguez (2015) dentro de los estudios que a la sazón se adelantaban por iniciativa del Ministerio de justicia para la elaboración de un proyecto de ley que diera vida al que luego se denominó (por razones mediáticas, pero no porque realmente lo fuera) Código General del Proceso, plasmado en la Ley 1564 de 2012 y que constituye el nuevo Código de Procedimiento Civil, (...), se introdujo en la sección tercera dedicada a los “procesos de liquidación”, el proceso de “insolvencia de persona natural no comerciante”, del artículo 531 al 576 del título IV del Código General del Proceso en adelante C.G.P, las anteriores normas no aplican a sociedades mercantiles adjuntas a una empresa.

El Decreto 2677 de 2012 también aplica para la insolvencia de personas naturales no comerciantes, este reglamenta algunas disposiciones del Código General del Proceso, principalmente en el otorgamiento de competencia a los Centros de Conciliación y a las Notarías para dirimir la negociación de deudas.

Actualmente Colombia desde el año 2020 está atravesando por un traumatismo a nivel de economía nacional producido por una enfermedad pandémica (Covid-19) que día a día se extiende más por el país, generando un brote de desempleo y quiebra para personas naturales no comerciantes y empresas, ello cobra factura con un endeudamiento imposible de evitar para estos. Por lo anterior el Presidente de Colombia proclamó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con objetivo de propiciar medidas de protección para mitigar las consecuencias de la aparición de la pandemia, disposiciones tendientes a proteger la situación económica, flexibilizando la Ley 1116 de 2006, a través de la cual el Gobierno expide los Decretos 772 y 560 de 2020.

La historia se repite y de nuevo se deja de lado la persona natural no comerciante, situación que amerito que el día 20 de julio del año 2020 el Representante a la Cámara José Daniel López presentara el Proyecto de Ley No. 064 acumulado con el 333 de 2020, con el objeto de modificar el título IV de la Ley 1564 de 2012, en lo referente a la insolvencia de persona natural no comerciante.

Para resumir la historia normativa de la insolvencia de persona natural no comerciante se relaciona el siguiente flujograma:

**Figura 1.** Historia normativa de la insolvencia en persona natural no comerciante



Fuente. Elaboración propia

### 3. Conceptualización de la insolvencia en persona natural no comerciante

#### 3.1 Definición

El concepto insolvencia es de origen latín, traduciéndose *insolventia*, el prefijo *in* significa negativo y el verbo *solvere* liberar o pagar, coloquialmente es la figura jurídica a la que acude aquel deudor que al no tener liquidez no puede cumplir con sus obligaciones de carácter patrimonial, se clasifica en dos tipos : actual e inminente, la primera es cuando ya no hay nada que hacer, es decir es imposible para la persona pagar las deudas contraídas y la segunda es cuando se sabe que la “quiebra” va a ocurrir en un corto plazo. Las clasificaciones mencionadas tienen algo en común y es la incapacidad del deudor para saldar un crédito ya que en palabras más técnicas el pasivo supera el activo. Esta puede ser provisional cuando se disponen de activos para a largo plazo cumplir con el pago de la obligación y definitiva cuando definitivamente no hay activos para darle cara al pago de las acreencias.

Las causas de la insolvencia son muchas entre ellas de carácter; personal (divorcio), físico (enfermedades), consumismo, financiera (sobreendeudamiento), y desde el año 2020 para muchos colombianos consecuencia de una pandemia la cual aumenta el desempleo, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2021), para el mes de enero de 2021, la tasa de desempleo del total nacional fue 17,3%, lo que significó un aumento de 4,3 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (13,0%). Las causales mencionadas terminan generando en la persona una incapacidad de pago en torno a las acreencias que está presente.

El trámite de insolvencia para persona natural no comerciante actualmente se regula por el Código General del Proceso Ley 1564 de 2012 del artículo 531 a 576 del título IV, el cual no tendrá efecto para los controlantes de sociedades mercantiles que formen parte de un grupo de empresas, ya que estas se regulan por la Ley 1116 de 2006.

Según Peláez (2015) son tres los objetivos que se pueden destacar del procedimiento de insolvencia regulado por el nuevo estatuto procesal: I. Brindar una segunda oportunidad al deudor; II. Propender por que el acuerdo sea celebrado por las partes; III. Garantizar la protección del derecho del acreedor. Esto se materializa en el Artículo 531 que estipula su procedencia, en la cual el deudor podrá:

“1. Negociar sus deudas a través de un acuerdo con sus acreedores para obtener la normalización de sus relaciones crediticias.

2. Convalidar los acuerdos privados a los que llegue con sus acreedores.

3. Liquidar su patrimonio”.

Conforme a los objetivos I y II, se busca reactivar al deudor en la vida económica gracias a la convalidación de acuerdos conforme lo señala el artículo 553 *ibid.*, que faculta en competencia a los Centros de Conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y Notarías del lugar de domicilio del deudor. Lo cual trae consigo beneficios de renegociación de máximo cinco años, desde dos acreedores, de tal manera se evita llegar a la Jurisdicción Ordinaria (Art. 534 *ibid.*) para que no haya liquidación del deudor, eludiendo que se le rematen y embarguen sus bienes, brindándole una segunda oportunidad al deudor de mantener una buena vida crediticia, sin reportes en las centrales de riesgo ya que ante la Ley de Insolvencia la Persona Natural deja de ser morosa conforme se gestione un acuerdo en torno al pago de sus acreencias.

De acuerdo al III según Peláez (2015):

El procedimiento de insolvencia regulado por el Código General del Proceso no solo está pensando en brindarle al deudor herramientas para su recuperación en el sistema crediticio; también lo hace en los acreedores, pues como proceso concursal, los debe involucrar a todos, con el ánimo de que en el mismo escenario hagan valer sus derechos, conforme la prelación legal de créditos. (p. 114)

### 3.2 Principios del procedimiento de insolvencia

“Los principios se presentan como pautas de las cuales debe partir el ordenamiento jurídico”, según Rodríguez (2015, p 118) se trata de una noción que se asemeja a una directriz, que justifica el ordenamiento jurídico y que lo dota de contenido axiológico y teológico. Como anteriormente se explicó la insolvencia de persona natural no comerciante hace parte del derecho concursal, por lo tanto, los principios para los dos son los mismos.

Los principios a desarrollar son los siguientes:

a) Universalidad Objetiva: El artículo 2488 del Código Civil, establece que “toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros”. Es decir que para lograr la renegociación de deudas es necesario que el deudor le presente al acreedor todos los bienes tanto corporales como incorporales con los que cuenta (el patrimonio), según Rodríguez (2015) estos bienes de manera preferente quedaran destinados a la protección del derecho de crédito y a la satisfacción de las obligaciones respetando la prelación legal.

b) Universalidad subjetiva: El artículo 539 del Código General del Proceso especifica los requisitos de la solicitud de trámite de negociación de deudas, resaltando el numeral 3 que exige que el deudor o su apoderado judicial presente una relación completa y actualizada de todos los acreedores, en el orden de prelación de créditos señalado dentro del Título XL del Código Civil, lo anterior convalida el principio a desarrollar ya que este es nada más y nada menos que la convocación de todos los acreedores, con el fin de perseguir el pago de sus acreencias.

c) Igualdad: El artículo 13 de C.P lo desarrolla, según Peláez (2015) gracias a este principio todos los acreedores de la misma categoría deben recibir el mismo tratamiento; así mismo si existen acreedores de distintos órdenes, serán satisfechas sus obligaciones

conforme a la prelación de créditos. De esta manera se evita asistir a preferencias y generar discriminaciones.

d) **Oficiosidad:** Según Rodríguez (2015) el principio de oficiosidad se reduce en este caso, a que el impulso del proceso no dependa de las partes, sino en gran medida de las actuaciones del conciliador o notario designado y, en los casos de intervención por el Juez Civil Municipal. Lo cual se constata en el desarrollo del título IV del Código General del Proceso (Arts. 537, 559 y 564).

e) **Buena Fe:** El artículo 83 de la C.P lo desarrolla como “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas” . Según Peláez (2015):

En virtud de este postulado se presume que quien ha ingresado al procedimiento de insolvencia, lo hace movido por el interés de llegar a un acuerdo de pago con sus acreedores, es decir se evidencia una voluntad de pago. Así, que cuando el conciliador o notario hace el análisis de la solicitud de apertura del procedimiento de insolvencia, se parte de que toda la información que se pone de presente respecto de la relación de acreencias, así como de los bienes que tiene, es verídica (p. 117).

### **3.3. Reglas aplicables al régimen**

Según Rodríguez (2015) junto con los principios aplicables al régimen, dentro de los procedimientos que contempla el Código General del Proceso es posible encontrar una serie de reglas o técnicas implementadas de acuerdo con las condiciones económicas y sociales que caracterizan a la sociedad colombiana al momento de su expedición, las cuales el autor las divide en: eficacia, celeridad, transparencia, publicidad, equilibrio y simplicidad, las cuales se definen así:

a) Eficacia: Según Corte Constitucional en Sentencia C-873/03 este concepto “hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión, es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena” (pp. 2-3), significado que se ampliará con el de Santofimio (2011) el cual “permite o prohíbe algo, siendo su propósito imprimir el impulso necesario a las actuaciones y procedimientos que deban adelantar”.

En la insolvencia, la eficacia se ve reflejada en la realización de un acuerdo jurídico de pago de acreencias entre deudor y acreedor, generando según Nieto (2016) la posibilidad legal que tienen las personas naturales no comerciantes de llegar a un acuerdo con sus acreedores para renegociar el pago de sus deudas, ha sido en la mayoría de los casos el mecanismo adecuado para salir de la crisis.

Según Rodríguez (2015) esta regla debe ser tomada en cuenta de manera especial en aquellas actuaciones que posterguen la celebración del acuerdo, como acontece con las formulaciones de objeciones, reguladas por el Artículo 552 del C.G.P, del cual se puede concluir que si no se concilian la audiencia se suspende por diez días, lo que en vez de simplificar el proceso lo complica al no realizar el acuerdo de manera pronta y razonable.

b) Celeridad: Esta es “la rapidez o prontitud con la que se cumple un procedimiento, la Ley la establece a través de los términos en asuntos jurídicos sea en el procedimiento de negociación de deudas o en otros” (Santofimio, 2011, p. 101).

A través de la celeridad se le imprime la fuerza necesaria tanto a los elementos formales como sustanciales del procedimiento para proteger al asociado, otorgándole las garantías indispensables y logrando decisiones de fondo. Se trata por tanto de una regla dinámica de impulso permanente y continuo cuyo objeto no es otro que el de la preservación del debido proceso, y su finalidad, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.



Según Rodríguez (2015) la naturaleza conciliatoria honra a esta regla pues busca que sean superadas las posibles diferencias entre el deudor y los acreedores con la ayuda de un tercero experto. Pero en el marco de la conciliación podemos encontrarnos con que el deudor no proporcione una buena propuesta de pago, haciendo el sistema inoperante ya que se postergaría el proceso, otro caso es cuando se entra a la liquidación judicial y en la espera de que un liquidador acepte puede transcurrir mucho tiempo.

c) Transparencia: Está dentro del marco de la insolvencia aplica para las partes, para el deudor en tanto éste proporcione los documentos y la información sin ocultamientos, de igual manera para el acreedor el cual deberá proporcionar toda la información relacionada con el crédito.

d) Publicidad: Se materializa cuando las partes ejercen su derecho de saber en qué estado se encuentra el proceso de negociación, Según Rodríguez (2015), esta regla se traduce “en la divulgación oportuna del inicio del procedimiento de insolvencia (...), está referida a las partes del proceso, así como a las autoridades que de una u otra forma tienen incidencia en el trámite” (p. 140).

e) Equilibrio: En palabras de Rodríguez (2015), el equilibrio “se traduce en la protección de los derechos del acreedor y del deudor, dejando de lado toda limitación a los derechos de aquel, y tiene como sustento el cumplimiento de los fines propios del trámite de negociación de deudas” (p. 142). Es decir, se genera una balanza en donde no pesan más los derechos de unos de los otros, si no se buscan condiciones que faciliten la generación del acuerdo.

f) Simplicidad: Por medio de este se busca que el proceso sea fácil tanto en el procedimiento como en los trámites, es decir que entre más simple el proceso más se acercará a la celebración de un acuerdo evitando así iniciar un proceso judicial.

#### 4. Decretos expedidos en ocasión al Covid-19

El presidente de Colombia frente a la inminente situación actual ocasionada por el Covid-19 proclamó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con el objetivo de propiciar medidas de protección para mitigar las consecuencias de la aparición de la pandemia. Ibáñez (2020) en su informe para la Superintendencia de Sociedades “Actualización Impacto de la Coyuntura del Coronavirus en la Economía Colombiana”, define el impacto de la pandemia en la insolvencia como:

Un hecho que preocupa a la economía mundial y a la colombiana es que la crisis ha tenido un impacto negativo en el desempeño de las empresas (pérdidas comerciales, gestión ineficiente, política financiera y estructura organizativa inadecuada, etc.). Esto ha llevado a una mayor exposición de las empresas colombianas a un riesgo de quiebra. A finales de 2019 había 1.272 solicitudes de sociedades para el inicio de procesos de insolvencia. (p.10)

Se ha de resaltar que por segunda vez el Estado centra sus esfuerzos primordialmente en las empresas, ya que al hoy si bien se han suscrito Proyectos de Ley como 064 de 2020 acumulado con el 333 de 2020 para regular la Insolvencia en Persona Natural no Comerciante, es menester mencionar que con consecuencia al Covid-19 sí se expidió una medida de emergencia tendiente a proteger las empresas, pero ella debió haber contemplado las personas naturales no comerciantes y no seguir con la tradición de desigualdad que nació con la creación de la Ley 1116 de 2006.

Con lo anterior se da por sentado un precedente que de nuevo se repite, el olvido a las personas naturales no comerciantes, que por medio del principio de igualdad (artículo 13 de la C.P), podrían exigir medidas de protección y salvamento en torno a la situación de emergencia, ya que no solo las empresas se han visto afectadas.

Por lo anterior para proteger la situación económica de las empresas con enfoque a la Ley 1116 de 2006 se expidió el Decreto Legislativo 560 de 2020 y el Decreto Legislativo 1332 del 2020 por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772 de 2020, en ambos Decretos en su artículo primero se especifica que son para las empresas o en su defecto los deudores contemplados en la Ley 1116 de 2006.

Según Martínez (2020):

La actual crisis económica exigió que por parte del Gobierno Nacional se crearán mecanismos que hicieran que los procesos de insolvencia, en términos de requisitos y durabilidad, fueran más benévolos y accesibles para los empresarios, logrando como resultado la expedición de los Decretos 560 y el 772 de 2020, por medio de los cuales se crearon mecanismos en pro de la protección de las empresas, tales como la capitalización de acreencias, la descarga de pasivos y pago de deuda sostenible, además de crear un proceso de insolvencia abreviado. (p.3)

En el Decreto Legislativo 560 de 2020 encontramos cómo se flexibilizan los requisitos para el acceso a los mecanismos de reorganización ya que no se realizará auditoría exhaustiva de los documentos financieros aportados o de políticas contables, responsabilidad que se delega al deudor por medio de su contador o revisor fiscal. De la misma manera el deudor podrá pagar de forma anticipada a pequeños acreedores laborales y proveedores no vinculados, sin la autorización previa del juez del concurso.

Para no entrar en detalle al flexibilizar la autorización previa del juez del concurso se hacen excepciones para brindar un acceso más expedito, coadyuvando a una economía procesal en tiempo por ahorro en materia de cumplimiento de requisitos, simplificando la liquidación de las empresas para darle así salvamentos por medio de negociaciones de emergencia que dan una garantía de recuperación empresarial.

En el Decreto Legislativo 1332 del 2020 por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772 de 2020, allí se estipula el proceso de objeciones a través del juez del concurso, se modifica las reglas de gravámenes judiciales y su caducidad, es importante resaltar que ya el liquidador podrá proponer la propuesta de liquidación sin necesidad de entrar a “quórum” con los acreedores, la adjudicación en bloque y otros.

## **5. Análisis de los Proyecto de Ley radicados respecto a la insolvencia en persona natural no comerciante en tiempos de Covid-19**

La iniciativa del Proyecto de Ley 064 de 2020 se radicó el 20 julio de 2020 por el Representante de la Cámara José Daniel López, su objeto es “modificar el título IV de la Ley 1564 de 2012 por el cual se reglamenta la insolvencia en persona natural no comerciante”, este como si bien lo indica su titulación pretende una modificación de forma general la cual no advierte se haga conforme a la situación pandémica actual.

Con ánimo de no profundizar sobre el tema, y señalar lo principal del Proyecto de Ley mencionado, este propone aumentar el vencimiento de las obligaciones para poder acceder al proceso de insolvencia de 90 días a 180 días, de lo cual se señala que al incrementar el tiempo se le quita la oportunidad a la persona de recuperarse, de darle a la cesación de pagos un tratamiento temprano, lo que conllevaría a la única opción de llegar directamente a la liquidación patrimonial. También propone modificar la prelación de créditos dándole más prioridad y beneficios a los acreedores de economía solidaria, lo cual iría en contra del principio de universalidad subjetiva.

El Proyecto de Ley 064 de 2020 ya fue aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente en el mes de diciembre del año 2020, al mes de abril del año 2021 el proyecto aún sigue en estado pendiente en la Segunda Cámara. El mencionado Proyecto de Ley se encuentra acumulado con el No. 333 de 2020 “Por medio del cual se promueven mecanismos de acceso efectivo a los procesos de insolvencia de personas

naturales no comerciantes Covid-19 y se dictan otras disposiciones transitorias” , del cual a continuación se va a profundizar siendo el objeto principal de este artículo.

### **5.1 Proyecto de Ley No. 333 de 2020**

El objeto del Proyecto de Ley en mención se describe su artículo 1º donde la presente ley tendrá como finalidad:

Hacer más expedito el proceso de insolvencia de las personas naturales no comerciantes afectadas por la crisis económica causada por la pandemia del COVID 19 y mitigar sus efectos, permitiéndole afrontar sus pasivos y manutención, para una recuperación económica en el menor tiempo posible. Las modificaciones previstas en esta ley tendrán una vigencia de dos (2) años y lo no contemplado en esta, que concierne a la insolvencia de personas naturales no comerciantes, seguirá rigiéndose por las normas establecidas en el Código General del Proceso.

Conforme lo anterior entendemos que este solo aplicará de manera provisional dos años desde su publicación, no derogando el título IV de la Ley 1564 de 2012, sino disminuyendo los términos de manera provisional para que las personas naturales no comerciantes, acudan con mayor rapidez y puedan solventar su situación económica, se considera que en términos de eficacia según Rodríguez (2015) su “objeto es la celebración de un acuerdo por parte del deudor y los acreedores que permita normalizar su situación y honrar sus obligaciones”, lo cual se debe tener en cuenta en aquellas actuaciones que posterguen la celebración del acuerdo, pero para que esto cobre sentido se necesita incluirle celeridad, lo que la situación pandémica exige, en tanto se resuelvan los asuntos de forma pronta y sin complicaciones haciendo de esta manera el sistema más expedito.

Con referente a la competencia para conocer de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante, en la modificación del artículo 533 del C.G.P se

pretende ampliar las facultades a un abogado certificado con la condición de que este se encuentre acompañado de un delegado del Ministerio Público para poder presentar el acuerdo de negociación de deudas sujeto a aprobación del ente en mención.

Recordemos que actualmente la competencia solo se le da a los Centros de Conciliación y Notarías del lugar de domicilio del deudor, lo cual deja de lado las zonas rurales que al momento no cuenten con estas dos instituciones. Se podría decir que en virtud del principio de igualdad se estaría menospreciando una población del país, ya que en dado caso de no encontrar los entes reguladores no se puede hacer nada, porque la norma lo especifica “del lugar de domicilio”; por lo tanto se le da valor agregado a la propuesta de que se permita que el deudor en cualquier lugar de su elección, sea ante un abogado en compañía del Ministerio Público, ante un Centro de Conciliación o en una Notaría, acudir y encontrar un solución de pago efectiva.

El objetivo en la insolvencia de persona natural no comerciante según Montoya (1984) es que “el deudor tenga la oportunidad de abrigarse con una ley o un procedimiento pertinente y legal en un caso dado de declararse en bancarrota en donde se declarara insolvente, y que esta persona pueda llegar a un acuerdo de negociación de deudas”, ello se magnifica con la posibilidad de poder acudir a un abogado, ya que no en todas las zonas rurales del país se va a encontrar una Notaría o Centro de Conciliación. Se resalta de este proyecto el parágrafo del artículo dos el cual dispone “el Gobierno Nacional dispondrá lo necesario para garantizar que todos los conciliadores del país reciban capacitación permanente”, es decir con estas medidas se amplía la posibilidad de constituir un acuerdo de pago para el deudor, pero a la vez se generan discordancias normativas.

Visto lo anterior si bien la figura de abogados conciliadores trae más asequibilidad legal en especial para los Municipios en zonas rurales apartadas, esta norma contraría la Constitución Política de Colombia, ya que ya no sería un Centro de Conciliación o Notaría la que avalaría los acuerdos entre particulares sería el Ministerio Público y si se analizan las funciones de estos, el artículo 18 de la C.P dispone que es “la guarda y promoción de los

derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”, se resalta que la suscripción de acuerdos entre particulares, los pagos de acreencias y el restablecimiento del derecho del deudor, se ejecutan dentro del derecho privado, se generaría una contradicción legal, que de aprobarse conllevaría una inconstitucionalidad ya que no se puede desconocer la norma para actuar con celeridad.

Se resalta que es necesaria la observancia de la Ley 640 de 2001, “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”, esta establece los requisitos con los que el conciliador y el Centro de Conciliación deben contar y regula todo lo atinente a la conciliación extrajudicial, por lo tanto, en concordancia con lo anteriormente descrito se establece un desconocimiento de la presente Ley con respecto a la pretendida modificación del artículo 533 del C.G.P.

Uno de los cambios que pretende introducir esta reforma es conforme al artículo 538 del C.G.P, donde la cesación del pago del deudor con dos o más acreedores ya no solo debe ser mayor de noventa (90) días, si no que bastara que este incumplimiento se genere durante el tiempo que dure la emergencia Sanitaria y además de eso establece que el valor porcentual de las obligaciones ya no representará menos de cincuenta por ciento (50%) del pasivo total a su cargo, si no el (30%), al bajar este porcentaje se genera una medida preventiva de la quiebra total, cumpliendo con la finalidad del artículo 13 inciso 3 de la C.P por el cual el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Para Beltrán (2015) la Ley 1564 de 2012 es excesiva en su artículo 538 ya que para que se pueda configurar la insolvencia, en las deudas que tenga el deudor esta obligación debe representar el 50% de las deudas del sujeto, es decir; que si la deuda con los 90 días o más es de cien millones de pesos (100.000.00), el pasivo debe ser como tope máximo doscientos millones de pesos (200.000.00) a manera de ejemplo.

Beltrán (2015) también aduce la necesidad de que el legislador deberá,

Reformar la norma y rebaje la modalidad de los requisitos en donde, no se violen derechos constitucionales tales como el debido proceso, derecho a la igualdad, a tener propiedad privada, derecho al trabajo, entre otros y deberá rebajar la cantidad de requisitos para que cualquier persona pueda ingresar al procedimiento de insolvencia y que de igual modo se le garantice al acreedor que se le cumplirá la obligación. (p. 20)

De acuerdo al anterior autor, la reforma del artículo 538 no solo debería implementarse en razón al Covid-19 ya que el disminuir al 30%, se efectuaría un verdadero acceso a la justicia o en su defecto como lo menciona el Art 2 del C.G.P, el derecho de toda persona de acceder a la tutela judicial de sus derechos y la defensa de sus intereses, permitiendo que haya más probabilidad de declararse insolvente. Según Agudelo-Giraldo y Galán (2015) entre las exigencias actuales que impone la sociedad a los modelos jurídicos, se destaca la necesidad de consolidar un principio global de justicia, que permita reaccionar de forma adecuada a las situaciones de extrema injusticia que pudieran presentarse.

Hade señalarse que no hay que dejar de lado el análisis jurídico y económico, ya que la situación de las personas puede generar un fracaso legal, bajo el entendido de que se le de validez a unas normas a las que sea imposible acudir, por lo tanto, ha de resaltarse el planteamiento de León (2021) que sugiere;

Podría proponerse como definición que el análisis jurídico y económico es la labor investigativa que se vale de las herramientas de la economía y el estudio detallado de las instituciones de un sistema jurídico, aplicando sus categorías, para evaluar el entramado institucional que rodea a un fenómeno social complejo y así poder hacer recomendaciones y valoraciones (p. 238-239)

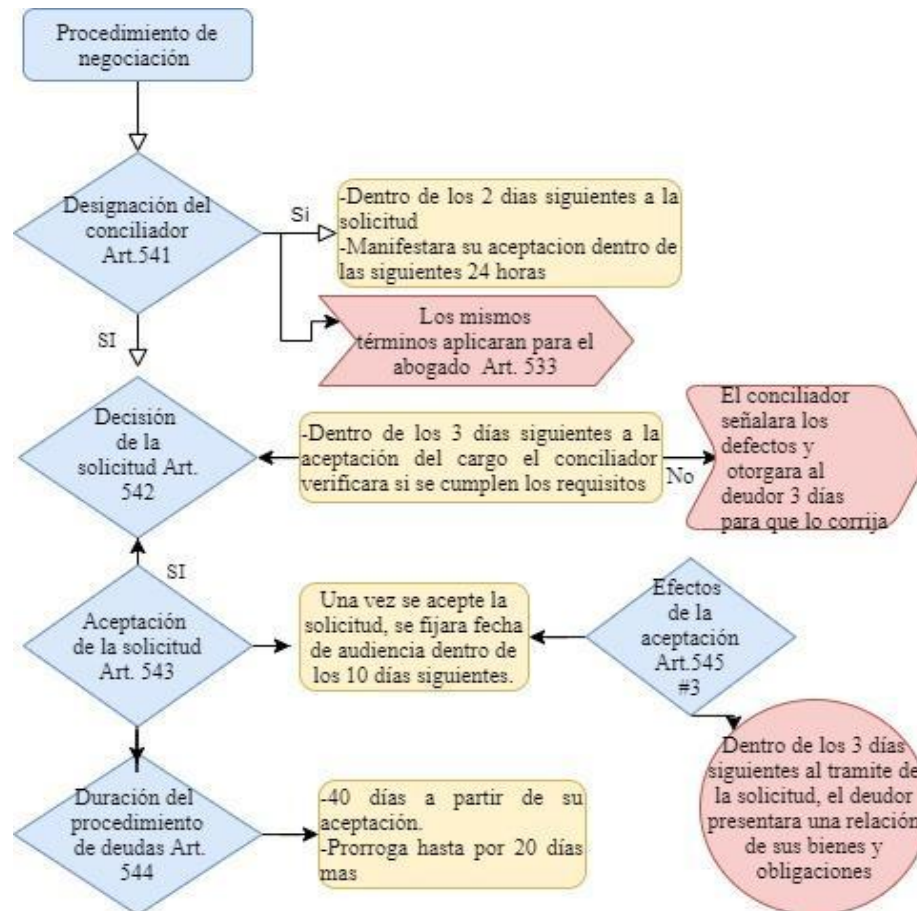


Como bien se mencionó con anterioridad el principal objetivo para este Proyecto de Ley es hacer el procedimiento más expedito; es notorio que ante la situación del Covid-19 mucha gente ha perdido su trabajo y necesita una solución eficaz, rica en simplicidad procurando según Rodríguez (2015) la adopción de soluciones concertadas y evitar la iniciación de procesos, lo cual además de celeridad indirectamente enaltece la dignidad humana, conforme a Trujillo y Muñoz (2014):

La Constitución ha establecido que la dignidad humana es un valor fundamental del Estado Social de Derecho y un “elemento indispensable para la continuidad de cualquier comunidad política”, respecto a ella, como principio y derecho ha dicho la Corte, “(...) La dignidad humana, como principio fundante del Estado, es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad del sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución. Tiene valor absoluto no susceptible de ser limitado bajo ninguna circunstancia, (...) El respeto a la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades. Su acato debe inspirar a todas las actuaciones del Estado (p. 37).

Este Proyecto de Ley por una parte exceptuando la modificación del artículo 533 se fundamenta conforme a los principios descritos en el capítulo 2 (sección 2.1 y 2.2), ya que genera un verdadero y expedito acceso a la justicia, con prevalencia dignidad humana lo cual soporta la efectividad del sistema propuesto. En el cuadro descrito a continuación se pueden observar los cambios a nivel de “términos” que se quieren implementar en la reforma, conforme a la situación de emergencia.

**Figura 2.** Cambios a nivel de “términos para la reforma”



Fuente. Elaboración propia

El Proyecto de Ley conforme al artículo 543 del C.G.P propone que se incluya el FOME como entidad que pueda llegar a subrogar expensas de manera subsidiaria con referencia a la negociación, se ha de destacar que el Decreto 444 de 2020 “por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. En el artículo 9 ibíd., se puede encontrar quiénes se beneficiarán del apoyo de liquidez donde “únicamente será destinado a solventar las necesidades sociales y económicas del sector empresarial, ocasionadas por la situación a la que se refiere el Decreto 417 de 2020” . Conforme a lo anterior se infiere que los incitadores del proyecto de Ley no encontraron la contradicción legal y fundamentaron un apoyo del FOME cuando en realidad expresamente se dice que será únicamente para empresas, de lo cual se considera que por celeridad ante la

situación pandémica debía haberse previsto, ya que finalmente se podría generar una contradicción legal.

El Decreto 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”, en su artículo 3 establece “la prestación de servicios de autoridades que en ocasión de la preservación de la salud se acudirá a la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones”. Ante lo anterior el Proyecto de Ley 333 de 2020, propone en su Artículo 9:

Modifíquese el artículo 548 de la Ley 1564 de 2012:

(...)

Una plataforma electrónica para la realización de audiencias y de una dirección electrónica para el envío de comunicaciones y notificaciones a las partes, así como para el recibo de la documentación y observaciones correspondientes al proceso.

En realidad, es una medida que a la fin traerá consigo economía procesal, con el cumplimiento de principios como lo es el del debido proceso y la igualdad, de que todos puedan acceder a un sistema judicial estructurado que al fin conlleva a una celeridad pura, enfatizando en sentido de eficacia la cual según Rodríguez (2015) propende la “maximización de los resultados del procedimiento de insolvencia en beneficio real y material tanto del deudor como de sus acreedores”, además de esto también se favorece la transparencia en atención a que todas las actuaciones estarían a disposición del interesado, lo cual se constata con el principio de publicidad y oficiosidad.

Conforme al artículo 552 del C.G.P, se propuso disminuir el término en lo concerniente a la decisión sobre objeciones, en donde ya si no se conciliaren estas en la

audiencia, esta no se suspenderá por diez días si no por cinco, de la misma manera el escrito de objeción que los objetantes presenten pasará de los cinco primeros días a tres nada más. Como ya se había mencionado con anterioridad las objeciones se pueden manifestar como obstáculos a la eficacia ya que se establece una postergación. Según Rodríguez (2015) “unido a los principios y reglas del régimen puede concluirse que la situación ideal y buscada por el legislador en la celebración de acuerdos de manera pronta, y razonables con la situación del deudor y de sus acreedores” (p. 135), destacándose que la minimización de términos trae consigo innumerables beneficios que se circunscriben en la agilidad del proceso.

El Proyecto de Ley 333 de 2020 establece en su artículo 12 la protección a sujetos de especial protección, donde: “En los eventos en que el deudor sea cabeza de hogar, persona en situación de discapacidad y/o adulto mayor se deben pactar con los acreedores acuerdos de pagos que no afecten más del 50% de los ingresos del deudor”. Lo anterior es aplicable conforme al artículo 13 de la C.P, en donde el estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición, física, económica o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es así como la medida propuesta según Blanco (2021) cumple con qué;

El ser humano siempre ha pretendido el reconocimiento de derechos fundamentales, en aras de que el individuo gestione un desarrollo integral pleno. Por ello, los referenciados derechos, cuando han sido reconocidos por el Estado, ya sea de manera legislativa o jurisprudencial, suponen la necesidad de protección por parte del ordenamiento jurídico (p. 22).

Como último punto se encuentra que el Proyecto de Ley podría llegar a menoscabar el principio de igualdad en los acreedores, ya que para estos no se establecen medidas de protección y nada les garantiza que un proceso expedito les devuelva sus acreencias. Es así como Según Suarez (2019):

En ocasiones suele pensarse que el nuevo régimen concursal de las personas naturales no comerciantes puede ser entendido como uno más de los agravios que padecen aquellos acreedores de buena fe, que ven cada vez más remota la recuperación de sus dineros, que ven en la propia justicia un impedimento más en el recobro de las acreencias a las cuales se vio inmerso ante el no cumplimiento de parte de su deudor. También puede verse este régimen concursal como una herramienta solo útil a los intereses de los deudores y que será este último, el único beneficiado con el articulado legal. (p. 28).

Como se observó en el análisis descriptivo del Proyecto Ley No. 333 de 2020 todo siempre beneficia al deudor, pero qué pasa con el acreedor, ya que sus derechos no se ven fortalecidos, no se le brindan herramientas que garanticen beneficios, quedando un sin sabor de que posiblemente por celeridad y economía procesal se les desconozca.

## **Conclusiones**

Como antecedente principal de la Insolvencia se encuentra que desde el año 1940 al 2012 esta solo favorecía las empresas, con el surgimiento de la Ley 1564 de 2012 (C.G.P) que en su capítulo IV contempló la persona natural no comerciante, se rompió el paradigma de la invisibilidad de estos sujetos de derecho, ya que ello traía consigo la vulneración del principio de igualdad estipulado en el artículo 13 de la C.P, en tanto no se estaba protegiendo especialmente a las personas con debilidad manifiesta en lo concerniente a lo económico, quitándole la posibilidad de acceder a la justicia (Art. 229 C.P) y por lo tanto a ejercer el debido proceso (Art. 29 C.P), ha de considerarse que a pesar de estipular la propia Carta política su protección pasaron 21 años para que por fin se pudieran materializar sus derechos.

Ya hacia el panorama actual encontramos que para el año 2020 el mundo es amenazado por el Covid-19 un virus letal, que con consecuencia a este el Presidente de

Colombia frente a la inminente situación proclamó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto 417 del 18 de marzo de 2020. Posteriormente para mitigar las consecuencias de la aparición de la pandemia con respecto a las empresas, con enfoque a la Ley 1116 de 2006 se expide el Decreto Legislativo 560 de 2020 y el Decreto Legislativo 1332 del 2020 por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772 de 2020.

Con lo anterior se da por sentado un precedente que de nuevo se repite, el olvido a las personas naturales no comerciantes, que por medio del principio de igualdad (artículo 13 de la C.P), podrían exigir medidas de protección y salvamento en torno a la situación de emergencia, ya que no solo las empresas se han visto afectadas. Se resalta la omisión del legislador de conocer los antecedentes normativos antes de proceder a instaurar cualquier medida en el caso tendiente a mitigar las consecuencias económicas ocasionadas por del Covid-19.

Conforme a la Ley de insolvencia de persona natural no comerciante el día 20 de julio del año 2020 se radicó el Proyecto de Ley 064 de 2020 con objeto de modificar el título IV de la Ley 1564 de 2012 el cual se acumuló con el Proyecto de Ley No. 333 de 2020 que se enfatiza en crear un acceso más expedito conforme al Covid-19, minimizando los términos dentro del proceso de insolvencia, coadyuvando a la economía procesal, pero trae consigo contradicciones legales y puntos de desfavorabilidad tanto para acreedores como para deudores, los cuales se pretenden señalar a continuación.

En lo que atañe a la modificación del artículo 533 del C.G.P, este le amplía las facultades a un abogado certificado con la condición de que él se encuentre acompañado de un delegado del Ministerio Público para poder presentar el acuerdo de negociación de deudas sujeto a aprobación del ente en mención. Esta norma contraría la Carta Política, ya que además de los Centros de Conciliación o Notarías, el Ministerio Público entraría a convalidar los acuerdos de pago y de acuerdo al artículo 18 de la C.P estos velan por la protección del interés público, enfatizando en que la suscripción de acuerdos entre particulares, el restablecimiento del derecho del deudor y los pagos de acreencias se

ejecutan dentro del derecho privado, se generaría una contradicción legal, por lo tanto no habría eficacia normativa y de aprobarse sería inconstitucional, ya que no se puede desconocer la norma para actuar con celeridad.

Además de lo anterior la Ley 640 de 2001 reglamenta la conciliación, en su artículo 18 se encontró que la entidad que vigila los Centros de Conciliación es el Ministerio de Justicia y del Derecho, y a lo largo de esta Ley se especifican los requisitos que debe tener un Centro de Conciliación, el cual según el artículo 13 debe contar con un reglamento, lo que invalida que cualquier abogado esté facultado para conciliar; además de eso se infiere que según el artículo 533 del C.G.P así tenga los conocimientos debe estar inscrito en las listas de los Centros de Conciliación, ya que aquí se está administrando justicia y es necesaria la vigilancia del trámite por medio de esta institución, no se le puede dar al Ministerio Público esta función, dada su falta de experiencia en insolvencia de persona natural no comerciante.

El proyecto de Ley en la modificación del artículo 543 del C.G.P propone que se incluya el FOME como entidad que pueda llegar a subrogar expensas de manera subsidiaria con referencia a la negociación. El Decreto 444 de 2020 especifica que los beneficiarios del apoyo de liquidez son el sector empresarial, con ello se establece que los incitadores del Proyecto de Ley no encontraron la contradicción legal y fundamentaron un apoyo del FOME cuando este solo rige para empresas, de lo cual se considera que por celeridad ante la situación pandémica debía haberse previsto, generando otra contradicción legal..

Dado lo anterior, el Proyecto de Ley No. 333 de 2020 si bien trae cosas buenas que favorecen el deudor, pretende basarse en una conciliación inexistente ya que le da facultades al Ministerio Público y a los abogados no inscritos en listas de Centros de Conciliación para de forma subsidiaria realizar los acuerdos de conciliación en lo concerniente a la insolvencia de persona natural no comerciante, ante ello no se puede ir en contravía de la Constitución Política y de los principios del procedimiento de la insolvencia, de aprobarse ello se haría un sistema conciliatorio viciado, ya que es necesario

el conocimiento y sobre todo la posibilidad de que los centros de conciliación puedan vigilar el trámite accedido.

Sin el conocimiento comprobado tal como lo dispone la Ley 640 de 2001 se desconocían tanto los derechos de los acreedores como los de los deudores, porque no se está garantizando que el acuerdo se haya dado conforme al principio de oficiosidad, buena fe, igualdad, universalidad objetiva y subjetiva, acaso el mediador o supuesto conciliador velará por que las actuaciones efectuadas se hagan conforme a derecho, así este y el Ministerio Público lo quieran ha de reconocerse que la vigilancia de esta institución es inequívoca, ya que su objeto es el derecho público no el privado y aunque en virtud del Artículo 1742 del Código Civil se pueda pedir su declaración “en el interés de la moral o la ley”, se considera que la Entidad no está del todo capacitada y especializada para asumir esta responsabilidad.

Finalmente, se encuentra que la reforma del artículo 533 del C.G.P puede invalidar las partes positivas del Proyecto de Ley, en consideración es ineficaz ya que no generaría consecuencias en derecho, no vela por la transparencia porque no hay modo de garantizarla al no haber un ente de vigilancia experto. Con ello se constata la falta de efectividad que genera desequilibrio tanto para el deudor y acreedor a falta de seguridad jurídica, ha de resaltarse que no se pueden instaurar medidas concernientes a la celeridad y simplicidad pasando por encima de los lineamientos constitucionales y a los del Régimen de Insolvencia ya mencionados.

## **Referencias**

Agudelo-Giraldo, OA. (Ed.). (2018) *La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación*. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia. Colección Jus Filosofía 5. Recuperado de <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/la-pregunta-por-el-metodo-derecho-y-metodologia-cato.pdf>



- Agudelo-Giraldo, Ó.A., & Galán A. R. (2015). Derecho injusto: fórmula de universalización y derechos humanos. *Novum Jus*, 9(2), 111-136. Recuperado de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/922>
- Beltrán Gómez, D.F. (2015). *Insolvencia en personas naturales no comerciantes código general del proceso: estudio comparado con la Ley 1116/2006. Sobre, requisitos y condiciones*. (Artículo de Investigación Trabajo de Grado). Facultad de Derecho. Universidad Católica de Colombia. Bogotá. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13753/4/TESIS%20DIEGO%20-%20202016.pdf>
- Berrio Arboleda, D. (2020). *Análisis de ventajas y desventajas para el deudor y los acreedores dentro del trámite de insolvencia de persona natural no comerciante*. (Trabajo de Grado). Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquía. Medellín. Colombia.
- Blanco Alvarado, C. (2021). El recordatorio a la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales, atendiendo el escenario de la pandemia por el COVID-19 en el Estado colombiano. *Novum Jus* 15(1)17-40. Recuperado de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/NovumJus.2021.15.1.2>
- Casadiago Martínez, D. (2020). *Análisis del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante en Colombia*. (Trabajo de Grado). Facultad de Derecho. Corporación Universidad de La Costa C.U. Barranquilla. Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2021). *Mercado laboral. Empleo y desempleo*. Bogotá D.C.: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

- Enríquez Díaz, M.C. (2020). *Ley de insolvencia de persona natural no comerciante y efectos de su aplicación en tiempos de Covid-19 en Colombia*. (Trabajo de Grado). Diplomado en Derecho Comercial y Empresarial. Facultad de Derecho. Universidad Santiago de Cali. Colombia,
- Garzón Niño, D.K. (2015). *Los procesos de insolvencia en Colombia: análisis comparado de los requisitos y condiciones*. (Artículo de Reflexión Trabajo de Grado). Facultad de Derecho. Universidad Católica de Colombia. Bogotá D.C. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2645/1/ARTICULO%20REFLEXION%20KARINA%20GARZ%C3%92N.pdf>
- Goyes Bucheli, A.F. (2014) Régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes. Caso alemán, argentino, español y colombiano. *Cuaderno de la Maestría en Derecho*, 4. 117-149
- Ibáñez Parra, D. (30 abril de 2020) *Actualización Impacto de la Coyuntura del Coronavirus en la Economía Colombiana*. Informe para Supersociedades. Bogotá D.C.: Superintendencia de Sociedades. Recuperado de <https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Publicaciones/Revistas/2020/Actualizacion-impacto-economico-covid-19.pdf>
- León Quiroga L. F. (2021). El análisis jurídico y económico institucional. *Novum Jus*, 15(1), 223-250. Recuperado de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/3715/3588>
- Marín Martínez, O. (2018). *Nuevas tendencias del proceso de insolvencia económica de personas naturales no comerciantes*. Bogotá D.C: Fundación Liborio Mejía.
- Martínez Ramírez, E. (2020). *Adaptación de procesos de insolvencia empresarial en el marco del estado de emergencia, social y ecológica en Colombia*. (Trabajo de

Grado) Diplomado Derecho Comercial para el Desarrollo Empresarial. Facultad de Derecho. Universidad Santiago de Cali. Colombia.

Montoya Gil, H. (1984) *De los concordatos y la quiebra de los comerciantes*, Bogotá: Librería el Foro de la Justicia

Nieto, L.A. (2016). *Insolvencia (negociación de deudas) de persona natural no comerciante. ¿Mito o realidad?*. Recuperado de [http://www.leydeinsolvencia.co/Insolvencia%20\(negociaci%C3%B3n%20de%20deudas\)%20de%20persona%20natural%20no%20comerciante%20insolvencia%20colombia.pdf](http://www.leydeinsolvencia.co/Insolvencia%20(negociaci%C3%B3n%20de%20deudas)%20de%20persona%20natural%20no%20comerciante%20insolvencia%20colombia.pdf)

Ochoa Maldonado O. A. (2012). Programa visión Colombia 2019: una lectura desde las escuelas del crecimiento económico neoclásica y endógena. *Novum Jus*, 6(2), 133-153. Recuperado de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/668>

Peláez Hernández, R. A. (2015). *La oralidad en el proceso civil*. Bogotá D.C.: Ediciones Nueva Jurídica.

Rivera Martínez, A. (2021). *Derecho procesal civil. Parte general y pruebas*. (23 ed.). Bogotá D.C.: Leyer.

Rodríguez Espitia, J.J. (2015). *Régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante*. Bogotá D.C.: Casa Editorial Universidad Externado de Colombia

Santofimio Gamboa, J. O. (2011). *Procedimientos administrativos y tecnología*, Bogotá, Casa Editorial Universidad Externado de Colombia, 2011.

Sotomonte, S. (2008). Aspectos sustantivos del régimen de insolvencia. *Revista Mercatoria*, 7(1), p 1-34.

Suarez Vásquez, A.F. (2019). *Régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante ley 1564 de 2012: Análisis de los derechos del deudor civil y sus acreedores*. (Trabajo de Grado). Facultad de Derecho Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín. Colombia. Recuperado de [http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1350/1/unaula\\_rep\\_pre\\_d er\\_2019\\_R%C3%A9gimen\\_insolventia\\_persona\\_natural.pdf](http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1350/1/unaula_rep_pre_d er_2019_R%C3%A9gimen_insolventia_persona_natural.pdf)

Trujillo Betancourt, G. y Muñoz Yunda, A. (2014). *Ley de insolvencia de persona natural no comerciante frente al sobreendeudamiento*. (Tesis Maestría en Derecho Empresarial. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Javeriana. Santiago de Cali. Colombia. Recuperado de [http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/3084/Ley\\_insolventia\\_persona.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/3084/Ley_insolventia_persona.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vélez Cabrera. L.G. (2011). Una breve historia del derecho concursal moderno en Colombia. *Revista Superintendencia de Sociedades*, 1, 4-9. Recuperado de [https://www.supersociedades.gov.co/prensa/Documentos\\_publicaciones/1-Superintendencia-de-sociedades.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/prensa/Documentos_publicaciones/1-Superintendencia-de-sociedades.pdf)

## **Normatividad**

Código Civil Colombiano (2015). *Ley 57 de 1887* (35° ed.), Bogotá D.C. Legis N

Constitución Política (1991). *Revisada y actualizada*. Bogotá: Leyer. Recuperada de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20C olombia.pdf>

Decreto 750 de 1940 (abril 16). Sobre quiebras. Bogotá D.C: Presidencia de la República de Colombia *Diario Oficial 24589* del 15 de febrero de 1941.

Decreto 2264 de 1969 (diciembre 31) Por el cual se expide y pone en vigencia el Título de Concordato Preventivo y Quiebra del Proyecto de Código de Comercio. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 32.985 del 4 de febrero de 1970.

Decreto 410 de 1971 (marzo 27). Por el cual se expide el Código de Comercio. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 33.339 del 16 de junio de 1971

Decreto 350 de 1989 (febrero 16). Por el cual se expide un nuevo régimen de los concordatos preventivos. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 38.707 del 20 de febrero de 1989

Decreto 3274 de 2011 (septiembre 07). Por el cual se reglamenta la Ley 1380 de 2010 que establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 48.185 del 7 de septiembre de 2011

Decreto 2677 de 2012 (diciembre 21). Por el cual se reglamentan algunas disposiciones del Código General del Proceso sobre los Procedimientos de Insolvencia de la Persona Natural no Comerciante y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 48.651 del 21 de diciembre de 2012

Decreto 417 de 2020 (marzo 17) Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 51.259 del 17 de marzo de 2020

Decreto 444 de 2020 (marzo 21). Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 51.263 del 21 de marzo de 2020

Decreto 491 de 2020 (marzo 28). Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 51.270 del 28 de marzo de 2020

Decreto Legislativo 560 de 2020 (abril 15). Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 51.286 del 15 de abril de 2020

Decreto Legislativo 772 de 2020 (junio 03). Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 51.334 del 3 de junio de 2020.

Decreto Legislativo 1332 del 2020 (octubre 06). Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 772 de 2020, sobre medidas especiales en materia de procesos de insolvencia. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 51.459 del 6 de octubre de 2020

Ley 222 de 1995 (diciembre 20). Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 42.156 del 20 de diciembre de 1995.

Ley 550 de 1999 (diciembre 30). Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 43.940 del 19 de marzo de 2000.

Ley 640 de 2001 (enero 5). Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 44.303 de 24 de enero de 2001

Ley 1116 de 2006 (diciembre 27) Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 46.494 (27 de diciembre de 2006).

Ley 1380 de 2010 (enero 25). Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 47.603 del 25 de enero de 2010

Ley 1564 de 2012 (julio 12). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 48.489 del 12 de julio de 2012.

Proyecto de Ley 064 (20 de julio de 2020). Por medio de la cual se modifica el título iv de la ley 1564 de 2012 referente a la insolvencia de persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones”. Autor: H.R. José Daniel López Jiménez. Bogotá

D.C.: Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. *Gaceta 648 de 2020*. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/insolvencia-persona-natural>

Proyecto de Ley 333 de 2020 (agosto 10) Por medio del cual se promueven mecanismos de acceso efectivo a los procesos de insolvencia de personas naturales no comerciantes COVID 19 y se dictan otras disposiciones transitorias. Bogotá D.C. Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. *Gaceta 821 de 2020*. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-08/P.L.333-2020C%20%28INSOLVENCIA%20PERSONAS%20NATURALES%20COVID-19%29.pdf>

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de Colombia. (30 de septiembre de 2003). *Sentencia C-873/03* . Teoría Jurídica-Delimitación de conceptos de existencia, validez, eficacia, vigencia, aplicación e implementación de la norma. Referencia: expediente D-4504- Magistrado ponente: Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D. C., Sala Plena

Corte Constitucional de Colombia. (19 de septiembre de 2011). *Sentencia C-685/11*. Demanda de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en trámite legislativo-Ámbito de control jurídico. Referencia: expediente D-8383. Régimen de insolvencia para la persona natural no comerciante-Inexequibilidad de la ley 1380 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá D.C.: Sala Plena.