

Ley 20720: Antecedentes y Estadísticas de aplicación desde su entrada en vigencia.

Camila Quijano Escobar

El 10 de octubre del año 2014 entro en vigencia la nueva Ley 20720 de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas. Dicha ley significa un profundo cambio en la regulación concursal, ya que establece un nuevo régimen y tratamiento de protección a las empresas y personas que se encuentran en una situación de insolvencia. El primer informe de estudio sobre justicia concursal hacia el año 2008, encargado por la Superintendencia de Quiebra de la época, daba cuenta de la imperiosa necesidad de una reforma que se adecuara a los nuevos sistemas concursales¹.

El origen de la ley 18175² se enmarca en la crisis financiera a comienzos del año 1981, siendo necesaria la promulgación de una legislación acorde orientada a la liquidación de empresas y personas de forma inmediata y veloz³. Empero, la realidad actual es muy distinta a la que se vivió hace 30 años, tornándose necesario un ajuste a la regulación en materia concursal conforme a los parámetros y estándares que toda economía de mercado exigen. El panorama económico chileno analizado por diversos instrumentos de medición de crecimiento, desarrollo empresarial teniendo a la vista la legislación aplicable a las empresas durante su ciclo de vida, era favorecedor en el ámbito de emprendimiento, sin embargo, indicadores en el ámbito de comercio transfronterizo, cierre de una empresa y resolución de insolvencia, eran áreas de necesaria revisión y mejoramiento⁴. En efecto, hacia el año 2011 el informe de la división *Doing Business* del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, analizo y comparó las regulaciones pertinentes que atañen el ciclo de actividad en pequeñas y medianas empresas nacionales de 183 economías⁵, nos ubicó en el lugar 91⁶ en materia de resolución de insolvencias, con una duración promedio de 4,5 años, costos de procedimiento del 15% de los activos enajenados y una recuperación del crédito de 28,2%; hacia el año 2013 nos posicionamos en el lugar 98, con un periodo de duración de a 3,2 años, manteniéndose el porcentaje de los costos del procedimiento,

¹ “Como, contrapartida el ámbito de justicia concursal requiere de manera urgente una reforma al sistema. Nuestra justicia concursal adolece de fuertes contradicciones que encuentran su origen en el añejo sistema poco ajustado a la realidad país. Uno de los problemas más graves que afectan a nuestra justicia concursal es precisamente la excesiva lentitud y falta de especialización en nuestro sistema. Una económica moderna como la chilena, altamente competitiva y abierta a los mercados internacionales, no puede estar sujeta a una sistema concursal anacrónico e ineficiente como el actualmente vigente...” NUÑEZ, Ojeda Raúl, *Estudio sobre Justicia Concursal*, Primer Informe, Superintendencia de Quiebras, Santiago de Chile.

² Antigua Ley de Quiebras

³ Véase, “Historia de la Ley. Ley 20.720”, preparada por la Biblioteca del Congreso Nacional, disponible en: <http://www.leychile.cl/Consulta/portada hl?tipo norma=XXI&nro ley=20720&anio=2015> (fecha de la consulta: 23 de julio de 2015), pp. 191.

⁴ Vease “Doing Business 2013: Chile avanza, pero quedan materias pendientes”, preparado por centro de estudios Libertad y Desarrollo, disponible en: http://lyd.org/wpcontent/themes/LYD/files_mf/tp1086doingbusiness2013.pdf (fecha de consulta 26 de julio de 2015) pp. 3.

⁵ DOING BUSINESS, *Resolución de la Insolvencia: Indicador*, disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/resolving-insolvency> (fecha de consulta 25 de julio de 2015).

⁶ DOING BUSINESS, *Making a difference for entrepreneurs: Comparing Business Regulation in 183 Economies*, disponible en <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/AnnualReports/English/DB11-FullReport.pdf> (fecha de consulta: 23 de julio de 2015) pág. 163.

subiendo mínimamente el porcentaje de recuperación del crédito a un 30% ⁷, sin embargo en el ranking de insolvencia, Chile bajo siete lugares. Estos índices demostraban lo alejada que estaba la economía nacional respecto de los estándares de otros países desarrollados, siendo el argumento principal a la reforma y modernización de la ley de Quiebras anterior⁸. Estas razones, empero, no son compartidas por la doctrina especializada, en este sentido el autor Puga Vial ha señalado que “el diagnóstico sobre el que se construye el nuevo proyecto es parcialmente errado... se edifica sobre la noción de que los proyectos concursales son lentos... que es ineficiente porque los márgenes de recuperación son muy inferiores al promedio de la OCDE⁹ y porque se emplea poco. Nosotros sostenemos que... el problema es que sea un régimen de *ultima ratio* y que por lo mismo no se use, y que cuando se use los resultados sean magros y proporcionalmente los costos muy altos¹⁰”.

Más allá de las verdaderas razones, no se puede desmerecer este intento a mejorar y modernizar la legislación en materia concursal, que ha tenido su resultado con la entrada en vigencia de la ley 20720.

Este cuerpo normativo, que sustituye a la Ley de Quiebras del año 1982, establece normas que buscan favorecer en caso de insolvencia, el reemprendimiento de empresas y personas naturales. Para ello, en el caso de las primeras, se pone el acento en la reorganización teniendo en cuenta su viabilidad como unidad productiva; en los segundos, en la repactación de las deudas para favorecer el emprendimiento, a través de un procedimiento administrativo, gratuito y voluntario ante la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, que actúa como facilitadora de los acuerdos. En caso contrario, es decir, lo inviable que resulte mantener la empresa en el tiempo o el renegociar los débitos de la persona natural, se establece un procedimiento de liquidación de activos para extinguir las obligaciones.

En suma, los motores que impulsan la reforma concursal son permitir el pronto y oportuno salvamento de empresas viables; la ordenada y expedita liquidación de aquellas que no gocen de tal viabilidad, y, finalmente, la necesidad de entregar a Chile un marco normativo concursal acorde a los tiempos de hoy, con pleno respeto a los estándares internacionales actualmente vigentes¹¹.

En concreto y conforme a las estadísticas entregada por la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (antigua Superintendencia de Quiebras), el detalle por cada tipo de procedimiento concursal ingresado y terminado entre el 9 de Octubre de

⁷ DOING BUSINESS, *Smarter regulation for small and medium –size enterprises: Comparing Business regulation for domestic firms in 185 economies*, disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf> (fecha de consulta: 23 de julio de 2015) pp.164.

⁸ “Como natural consecuencia de lo expuesto podemos concluir que el sistema concursal en Chile es, en comparación a países de la región y aquellos pertenecientes a la OCDE..., lento y de larga tramitación, incapaz de entregar una alta tasa de recuperación del crédito y, finalmente, caro y oneroso, lo que indirectamente incide en aumentar las barreras de entrada o acceso a nuestra propia regulación” Véase, “Historia de la Ley. Ley 20.720”, preparada por la Biblioteca del Congreso Nacional, disponible en: http://www.leychile.cl/Consulta/portada hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20720&anio=2015 (fecha de la consulta: 23 de julio de 2015), pp. 10.

⁹ “Los procedimientos de quiebra siguen durando con frecuencia cinco años, mientras que en otros países de la OCDE el promedio suele ser inferior a 1½ años”. OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE Chile Octubre 2013*, disponible en <http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20Chile%20spanish.pdf> (fecha de la consulta 25 de julio de 2015) pp. 31.

¹⁰ PUGA Vial, Juan Esteban, *Comentarios sobre la nueva ley concursal sobre reorganización y liquidaciones*, en Revista Actualidad Jurídica. 27 (2013), 1, pp. 377.

¹¹ Véase, “Historia de la Ley. Ley 20.720”, preparada por la Biblioteca del Congreso Nacional, disponible en: http://www.leychile.cl/Consulta/portada hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20720&anio=2015 (fecha de la consulta: 23 de julio de 2015), pp. 190.

2014 al 30 de Abril es el siguiente: en materia de Procedimiento Concursal de Renegociación de la persona deudora se observa que a nivel nacional de 1306 solicitudes declaradas admisibles, han finalizado un total de 936 casos; respecto al Procedimiento Concursal de Liquidación de bienes de la persona deudora de las 513 solicitudes ingresadas, solo 42 cuentan con resolución de termino dictada; en cuanto al Procedimiento de Reorganización de la empresa deudora, de 62 solicitudes, 33 han sido terminado en acuerdo entre deudor y sus acreedores; y respecto al Procedimiento Concursal de Liquidación de activos de la empresa deudora los procedimientos ingresados ascendieron a 462, de los cuales 56 casos han finalizado¹².

En este sentido se puede apreciar que ha existido una tendencia conservativa de la ley 20720 respecto de la persona deudora, pues de los 1819 Procedimientos Concursales iniciados a la fecha, un 71% corresponde a una renegociación, se privilegia entonces la continuidad patrimonial y económica del deudor ante una situación de crisis financiera; no ocurre lo mismo respecto de la empresa deudora pues de las 524 solicitudes, solo un 11% corresponde a un procedimiento de reorganización.

Sin embargo, el último Informe de Deudores Morosos de la Universidad San Sebastián¹³, ha concluido que existen 3,95 millones¹⁴ personas naturales con deudas impagas, de los cuales 2,45¹⁵ millones de chilenos tienen más de un documento o cuota exigible, cuyo promedio de deuda en pesos es de \$1800456¹⁶.

Estas estadísticas demuestran que las herramientas aportadas por la ley 20720 han sido subutilizadas. La principal razón a juicio de la ex Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, Josefina Montenegro, es la falta de difusión en el nuevo significado que tiene el nuevo sistema concursal¹⁷ y del desconocimiento del contenido de los Procedimientos Concursales, empero esta es una situación que puede ser subsanada con el paso del tiempo y con reales incentivos legislativos que promuevan su conocimiento y uso.

El informe *Doing Business* del año 2016, nos posición en el lugar 58 a nivel mundial, subiendo 14 puestos respecto del año anterior, manteniendo el tiempo promedio de duración del procedimiento en 3,2 años¹⁸. No se puede desconocer los avances en materia concursal, y como toda regulación es perfectible.

¹² Datos obtenidos del Boletín Informativo elaborado por la Unidad de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, disponible en <http://www.superir.gob.cl/wp-content/document/estadisticas/ley20720/BOL-EST-201604.pdf>, fecha de la consulta: 5 de junio de 2016.

¹³ Elaborado por la Escuela de Ingeniería Comercial de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad San Sebastián, sobre la base de información entregada por Equifax, presenta las principales conclusiones del análisis estadístico y económico realizado con la base de datos de deudores (personas naturales) morosos al 31 de marzo de 2016 en nuestro país.

¹⁴ XII Informe de Deuda Morosa a Marzo de 2016, disponible en <http://www.uss.cl/economia-y-negocios/wp-content/uploads/sites/12/2016/04/XII-Informe-de-Deuda-Morosa-a-Marzo-2016USSEquifax>, (fecha de la consulta: 5 de junio de 2016), pp. 9.

¹⁵ *Ibíd*, pp. 59

¹⁶ El cálculo se obtuvo de la suma de los promedios de deudas en pesos a nivel regional. *Ibíd*, pp. 62

¹⁷ CARDENAS, Leonardo, *Josefina Montenegro: "Tenemos que ser honestos y decir que nos queda mucho por difundir (la ley de Quiebras)"* disponible en: <http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/empresa/2015/10/11-72094-9-josefina-montenegro-tenemos-que-ser-honestos-y-decir-que-nos-queda-mucho-por.shtml> (fecha de la consulta: 5 de junio de 2016)

¹⁸ DOING BUSINESS, *Resolución de la Insolvencia: Indicador*, disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/chile/#resolving-insolvency>, (fecha de la consulta 5 de junio).