



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 36

Bogotá, D. C., viernes, 24 de enero de 2020

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 281 DE 2019 SENADO

*por el cual se regula el artículo 37 de la  
Constitución Política y se dictan otras  
disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto, principios, y derechos

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social y pacífica; determinar su alcance y definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.

**Artículo 2º. Principios.** Los principios señalados mediante la presente Ley guían todo el proceso de garantía y regulación de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica en el territorio nacional y sirven de marco interpretativo de las normas establecidas y existentes sobre la materia.

- a) **Universalidad:** La manifestación, movilización y reunión es derecho fundamental que se define en la presente ley y en lo no dispuesto en ella, en las normas internacionales que regulan la materia. Se aplica para todos los habitantes y autoridades en el territorio nacional;
- b) **Legalidad:** El ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en la presente Ley. Para que la manifestación social sea legal deberá ser pacífica sin afectar vida, honra y bienes de los colombianos;

- c) **Necesidad:** La intervención del Estado resulta necesaria cuando se extralimita el ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica, cuando se afecten los derechos y bienes de personas que no intervienen en la respectiva manifestación, movilización y reunión;
- d) **Proporcionalidad:** La intervención y el uso de la fuerza por parte del Estado no puede ser excesivo frente al control que ejerce para salvaguardar a la ciudadanía y a los bienes del Estado y/o de los particulares. Así mismo, las manifestaciones, movilizaciones y reuniones sociales y/o pacíficas atenderán a un fin social pero no podrán justificar daños a terceros o bienes de cualquier naturaleza;
- e) **Dignidad humana:** La manifestación, movilización y reunión social y pacífica no constituirá ningún mecanismo o argumento de represión social o de justificación por parte de los organizadores, patrocinadores, participantes, intervinientes, servidores públicos y habitantes en general, para la afectación de los derechos fundamentales de cualquier persona que participe pacíficamente de la manifestación, garantizando siempre su integridad física y seguridad, así como la propiedad privada;
- f) **Prevalencia del interés general:** en el ejercicio de la manifestación, movilización o reunión social y pacífica se garantizará la protección de la infraestructura crítica, de los bienes públicos y privados y todos aquellos que se encuentran en desarrollo del bienestar común;
- g) **Seguridad:** El límite frente a los actos de violencia y vandalismo en el ejercicio de la manifestación social se justifica en la

seguridad pública y el bienestar común. Además, se garantizará la protección y reparación de las personas que se vieron afectadas física y patrimonialmente por los actos reprochables de aquellos que no ejercen el derecho a la manifestación social de manera pacífica y con respeto a la comunidad;

- h) **Reunión pacífica:** La reunión pacífica es el eje fundamental de la manifestación social y del desarrollo de derecho a la libertad de expresión y reunión, por lo cual su finalidad no puede ser desproporcionada o tergiversada justificando actos de violencia frente a la comunidad, el Estado y sus patrimonios;
- i) **Bilateralidad:** De toda manifestación social y pacífica surgen obligaciones legales para los promotores, patrocinadores y participantes o intervinientes; los no participantes y los servidores públicos, así:
  - a) Los promotores, patrocinadores y participantes o intervinientes: Se responsabilizarán por la no afectación de la vida, honra y bienes de quienes no participan de la manifestación social y pacífica, así como de los servidores públicos de conformidad con lo estipulado en el reglamento;
  - b) Los no participantes: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla;
  - c) Los servidores públicos: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla. Únicamente cuando surjan brotes de violencia o afectación del orden público, deberán acudir al uso legítimo, monopólico y armónico de la fuerza;
- j) **Asimetría regional:** Para todos los efectos, el reglamento deberá diferenciar y regular de manera diferente la manifestación social y pacífica en las zonas rurales y las urbanas.

**Artículo 3°. Componentes fundamentales del derecho a la manifestación social y pacífica.** El derecho a la manifestación social y pacífica comprende el desarrollo de los derechos a la libertad de expresión y de reunión. Este mecanismo es empleado para manifestarse frente a los diferentes acontecimientos que afectan a un sector o varios de la población. Además, para que se configure la condición de ser pacífica debe respetar los límites frente a los derechos de los demás habitantes garantizando los postulados de seguridad, libertad de asociación, expresión y democracia participativa.

En desarrollo del artículo 37 de la Constitución Política Nacional se establece que todo sector del pueblo tiene derecho a reunirse para manifestarse pública y pacíficamente. Además, se encuentra en armonía con los postulados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre los límites que

pueden imponerse a través del mandato de la Ley para proteger la seguridad y el orden.

**Artículo 4°. Definición y alcance del derecho a la manifestación social y pacífica.** La manifestación social y pacífica es un derecho fundamental directamente relacionado con el derecho a la libre expresión y en consideración al derecho de reunión, así como una garantía democrática, estructurado de conformidad con los postulados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Su ejercicio implica el ejercicio efectivo de la seguridad física y personal, el orden público y el respeto por los derechos de los demás habitantes del territorio nacional, así como de los derechos y garantías de las instituciones y entidades públicas y de su patrimonio.

**Artículo 5°. Derechos de los participantes en las manifestaciones o movilizaciones.** Los promotores, intervinientes y patrocinadores de las manifestaciones o movilizaciones sociales y pacíficas son:

1. Toda persona tiene derecho a participar en forma libre y segura en las manifestaciones o movilizaciones sociales pacíficas.
2. Toda persona tiene derecho al desarrollo de actividades artísticas y culturales como forma de expresión en la manifestación y movilizaciones pacíficas sin ser limitados por las autoridades para ello.
3. Toda persona tiene derecho a que se respeten y se garanticen las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos a la manifestación o movilización pública y pacífica en ejercicio de sus derechos políticos, libertad de expresión y reunión pacífica.
4. Toda persona tiene derecho a reunirse para manifestar o movilizarse pacíficamente sin la interrupción de la fuerza pública para bloquear o dispersar la reunión, sin la existencia de situaciones que pongan en peligro los derechos propios y los de los demás, la seguridad y el orden público.
5. Toda persona que sea detenida o requerida por alguna autoridad pública en los eventos de bloqueo o dispersión de las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos que pongan en peligro los derechos de las personas, la seguridad y el orden público tiene derecho a conocer los motivos por los cuales es retenido y a la lectura de sus derechos en caso de ser detenido.
6. Toda persona tiene derecho a la asistencia técnica inmediata ocurrida su detención en los eventos de bloqueo o dispersión, por parte de las autoridades en las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos, en búsqueda de garantizar sus derechos a la legítima defensa y el debido proceso como derecho fundamental.

## CAPÍTULO II

**Garantías, obligaciones y prohibiciones**

**Artículo 6°. Ámbito de aplicación.** La presente Ley aplica a todas las personas que se encuentran en el territorio nacional y que intervengan en el desarrollo de la manifestación pacífica.

**Artículo 7°. Obligaciones del Estado.** El Estado debe garantizar el desarrollo tranquilo, pacífico y sin violencia de la manifestación social y pacífica.

Para ese objetivo tiene las siguientes obligaciones de acuerdo con el momento de (i) gestación y (ii) desarrollo de las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas.

Durante la gestación:

De conformidad con lo que señale el reglamento, las autoridades competentes, previo a la intervención de la fuerza pública en las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas, tales como el ESMAD, la Policía Nacional o el Ejército Nacional, deberán:

- (i) Identificar el personal de los servidores públicos que intervendrán en la respectiva manifestación o movilización social;
- (ii) Identificar el cuerpo oficial al que pertenecen;
- (iii) Elevar un acta en el que el superior jerárquico acredite que el personal que intervendrá cuenta con la capacidad y el entrenamiento necesario para intervenir en ese tipo de manifestaciones sociales;
- (iv) Verificar, con la observancia de la Defensoría del Pueblo o del Ministerio Público, el equipamiento y el armamento que se disponga para la intervención de las manifestaciones o movilizaciones por parte de la fuerza pública, y su adecuación del mismo a los parámetros permitidos de conformidad con lo ordenado en la presente ley.
- (v) Especializar cuerpos de la Fuerza Pública que puedan intervenir, cuando sea necesario, de manera exclusiva en las manifestaciones sociales con plena observancia del respeto a los derechos humanos de los manifestantes y de los demás habitantes. Esos cuerpos especializados serán diferentes para las zonas rurales que para las zonas urbanas.

Durante el desarrollo:

De conformidad con lo que señale el reglamento, las autoridades competentes, durante el desarrollo de la manifestación y movilización social y pacífica deberá, cuando menos, observar las siguientes conductas y prohibiciones:

- a) Garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación social en condiciones pacíficas y de seguridad tanto para los manifestantes como para los habitantes en general;
- b) Tomar las medidas adecuadas, proporcionales y necesarias para proteger la infraestructura

crítica de la cual depende la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente de aquellos calificados como servicios públicos esenciales;

- c) Para controlar de manera proporcional los actos de violencia o de vandalismo que puedan presentarse en el ejercicio de la manifestación social y pacífica en las zonas urbanas, el ESMAD, la Policía Nacional y el Ejército Nacional deberán emplear equipamiento y armamento no letal que permitan el control de los actos violentos sin afectar la integridad física de ningún interviniente. Se prohíbe el equipamiento o manejo por parte de la fuerza pública de armas de fuego para intervenir en las manifestaciones o movilizaciones sociales;
- d) Acudir a los lugares de desarrollo de la manifestación social o concentración con, por lo menos, lo siguiente:
  - (i) Una (1) ambulancia por cada trescientos (300) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.
  - (ii) Un (1) equipo de bomberos contra incendio por cada quinientos (500) miembros de la Fuerza Pública que deban intervenir para recuperar el orden público;
- e) Prohibir la presencia de encapuchados o personas que no permitan su identificación dentro de las manifestaciones y movilizaciones sociales;
- f) Hacer efectivas las sanciones económicas y pedagógicas que se señalan en la presente ley;
- g) Emplear cámaras o cualquier mecanismo de vigilancia en el espacio público y privado para la plena identificación de quienes desarrollen actos de violencia o vandalismo en el ejercicio de la manifestación o movilización social con el ánimo de evitar la ocurrencia de estos y sancionar los actos de violencia o vandalismo ocurridos en las manifestaciones sociales que atenten contra la vida, honra de las personas y los bienes públicos y privados;
- h) Prestar atención médica inmediata en el lugar de los hechos a todas las personas que resulten afectadas físicamente ya sea por el desarrollo de actos violentos durante la manifestación o movilización social, así como en la distorsión o bloqueo de las manifestaciones por la presencia de actos de violencia que pongan en peligro la vida, la seguridad y el orden público;
- i) Cuando la jurisdicción territorial así lo permita, dirigir a los manifestantes violentos y a los saboteadores de la manifestación social a lugares especializados de reclusión para iniciar la imposición de medidas

pedagógicas e indemnizatorias y evitar su judicialización, con excepción de los delitos contemplados en la ley.

**Artículo 8º. Obligaciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación social y pacífica.** Están obligados los intervinientes, patrocinadores y promotores de las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas, en ejercicio del derecho de reunión a:

- a) Desarrollar la manifestación social y pacífica sin incurrir en actos de violencia o de vandalismo frente al patrimonio público, la fuerza pública, terceros y/o su patrimonio;
- b) Promover e implementar entre todos los intervinientes y participantes previo a la realización de encuentros o cualquier tipo de manifestación social y pacífica, la pedagogía de la marcha pacífica, sin actos de vandalismo y violencia;
- c) Adelantar por los medios que indique el reglamento, actos para garantizar la protección del patrimonio público y privado en todas sus formas, en coordinación con las autoridades competentes;
- d) Abstenerse de promover o fomentar la afectación, el sabotaje, daño o destrucción de elementos considerados como infraestructura crítica para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, especialmente aquellos considerados como de servicios públicos esenciales.

**Artículo 9º. Prohibiciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación social y pacífica.** Está prohibido para los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación social y pacífica:

- a) La convocatoria o el desarrollo de cualquier manifestación o movilización que persiga como fin último la propaganda a la guerra, la apología al odio, la violencia y el delito; la pornografía infantil y la instigación pública y directa a cometer delitos.
- b) La presencia de encapuchados o de personas que empleen cualquier mecanismo que impida su identificación en el desarrollo de la manifestación o en los comunicados que sirvan como medio de invitación a participar en movilizaciones o manifestaciones colectivas.
- c) El porte o uso de cualquier elemento que pueda ser empleado para atentar en contra de la integridad física de los miembros de la Fuerza Pública, terceros y el patrimonio público y/o privado. Su uso implicará la imposición de sanciones señaladas en la presente Ley.
- d) Se prohíbe el desarrollo de movilizaciones o manifestaciones pacíficas en una distancia menor de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales,

aeropuertos, terminales de transporte público y bienes considerados patrimonio cultural.

- e) Toda manifestación o movilización que tenga como propósito o como efecto la interrupción al acceso de trabajadores y usuarios a sus residencias o lugares de trabajo.
- f) El empleo de cualquier mecanismo para marcar, sobreponer, escribir, destruir, obstruir los bienes de carácter público y privado en ejercicio de la manifestación social en lugares no autorizados por el reglamento para el efecto.
- g) La obstrucción de la vía pública de manera prolongada, por un término superior a 10 horas o el empleo de actos violentos para tal fin.

**Artículo 10. Medios de Comunicación.** Se garantizará el ejercicio de las actividades de los periodistas en el seguimiento del desarrollo de las manifestaciones. Bajo ningún motivo se limitará su actividad de reportaje, fotografía y grabación. Su intervención o participación en los lugares de desarrollo de la manifestación social es voluntaria y entraña una responsabilidad personal.

### CAPÍTULO III

**Fondo para la indemnización administrativa, origen de los recursos y procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias**

**Artículo 11. Creación del Fondo para la Democracia o Fondemocracia.** Créase el Fondo para la Democracia o Fondemocracia, a través de un patrimonio autónomo administrado por una sociedad fiduciaria, con patrimonio autónomo y sin estructura administrativa propia, con domicilio en la ciudad de Bogotá, y adscrito y de responsabilidad del Ministerio del Interior.

El Fondo para la Democracia o Fondemocracia tendrá por objeto indemnizar a los afectados por los daños personales físicos, no mentales, y patrimoniales causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

El Gobierno nacional deberá destinar los recursos necesarios para la indemnización objeto de creación del fondo, contando igualmente con los recursos que se logren recaudar en desarrollo de los mecanismos de sanción dispuestos en la presente ley.

El reglamento regulará su funcionamiento, así como establecerá el procedimiento expedito para la indemnización por vía administrativa el cual deberá tener en cuenta, cuando menos, lo establecido en la presente ley.

**Artículo 12. Objetivo del Fondemocracia.** El Fondo para la Democracia o Fondemocracia tendrá por objeto indemnizar a los afectados por los daños personales físicos, no mentales, y patrimoniales causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

**Artículo 13. Beneficiarios.** Toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que haya sido afectada físicamente (no mental) o patrimonialmente durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

**Artículo 14. Plazo máximo para la materialización del pago indemnizatorio.** El reglamento adoptará un procedimiento expedito que no podrá superar el término de 20 días calendario transcurridos entre el día en que se formula la petición de indemnización administrativa por los daños o perjuicios causados y el pago efectivo de la indemnización.

Se indemnizará por medio del fondo, en forma privativa el daño emergente causado por los hechos de violencia ocurridos en el marco de manifestaciones o movilizaciones sociales, en ningún caso se procederá a la indemnización del lucro cesante o los daños morales causados en las mismas circunstancias.

**Parágrafo.** Solamente se indemnizará con recursos del Fondemocracia los daños físicos a las personas o a sus establecimientos de comercio abiertos al público o, a sus empresas, fábricas y comercios, siempre y cuando se acredite la licitud de los negocios; su formalización y que la ocurrencia de los daños haya sido en ocasión a una manifestación o movilización social.

**Artículo 15. Montos y requisitos de la indemnización administrativa del Fondo Fondemocracia.** La reparación por los daños causados con ocasión de las manifestaciones se otorgará por una sola vez, hasta la suma equivalente de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, por cada solicitante. Cada solicitante podrá pedir indemnización hasta por cinco (5) distintos establecimientos de comercio abiertos al público, empresas o propiedades afectados con la respectiva manifestación social.

Para que se otorgue la indemnización administrativa que se menciona por daños al patrimonio público y privado el afectado deberá radicar la solicitud de indemnización administrativa ante el Ministerio del Interior junto con los siguientes documentos:

1. Fotocopia del documento de identidad.
2. Acreditar la titularidad del derecho de dominio o posesión del bien afectado durante el desarrollo de la manifestación.
3. Demostrar mediante cualquier medio probatorio el daño causado durante el desarrollo de la manifestación.
4. Haber denunciado los hechos violentos o de vandalismo previamente.
5. Identificar claramente la movilización dentro de la cual se presentaron los hechos dañinos y, en lo posible, intervinientes causantes del daño.
6. Aportar prueba sumaria de la cuantía del daño.

7. Declaración juramentada de presentar una única reclamación por bien afectado por cada una de las respectivas manifestaciones sociales.

**Parágrafo.** El reglamento que se expida para el funcionamiento del Fondemocracia para la reparación administrativa que señala la presente ley podrá disponer requisitos adicionales para su procedencia.

**Artículo 16. Término para solicitar la indemnización administrativa.** El término perentorio para solicitar la indemnización administrativa por los daños causados a los bienes públicos y privados es de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los hechos.

#### CAPÍTULO IV

##### Medidas Correctivas y Anticipatorias

**Artículo 17. Medidas correctivas por actos violentos o de vandalismo.** A las personas que incurran y/o promuevan los actos violentos o de vandalismo durante el desarrollo de las manifestaciones sociales se les aplicarán las siguientes medidas correctivas:

1. **Económicas:** Multas desde 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago y cuyo destino es el Fondo para la Democracia o Fondemocracia.
2. **Pedagógicas:**
  - a) Prestar servicio social para beneficio de la comunidad;
  - b) Ofrecer disculpas en forma pública por los efectos de sus actos violentos durante las manifestaciones o movilizaciones sociales;
  - c) Participar en campañas educativas sobre el desarrollo de la manifestación social y pacífica, promoviendo el respeto y el conocimiento de los límites frente a los derechos de la comunidad en general. Además, incorporará la pedagogía propia y para terceros sobre la conservación de los bienes públicos y privados;
  - d) Participar activamente en los mecanismos de resarcimiento de las personas afectadas con su conducta y en la reparación de los bienes públicos y privados afectados durante el ejercicio de la manifestación social;
  - e) Desarrollar actividades de limpieza de las calles y los bienes públicos afectados durante las movilizaciones o manifestaciones.

Estas medidas correctivas podrán imponerse de manera conjunta si el infractor es capturado en flagrancia o plenamente identificado a través de grabaciones de video o fotografías.

**Parágrafo:** El reglamento desarrollará la materia indicada en el presente artículo relacionada con la aplicación de las medidas correctivas por los actos violentos o de vandalismo ocurridos en el desarrollo de la manifestación o movilización social en pleno respeto de los derechos fundamentales como el debido proceso y garantías jurídicas, disponiendo

un procedimiento de verificación e investigación de los hechos para su aplicación.

**Artículo 18. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:



Handwritten signatures of legislators, including names like 'C.C.', 'Españolidades', 'Jonas', 'Miguel Bernal', and 'Christian García'. A stamp of the 'CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA' is visible in the center.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO \_\_\_ DE 2019 SENADO

por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

#### Introducción

Colombia tiene una deuda grande con el constituyente de 1991 en materia de regulación de la manifestación pacífica y legítima de los ciudadanos.

En efecto, el artículo 37 de nuestra Carta Mayor estableció, por una parte, la manifestación social pacífica y legítima como derecho fundamental y, por qué no decirlo nosotros, como la “sabia sagrada del robusto árbol llamado democracia”.

Por el otro –y esa es de las demandas más aquejadas por parte de una nación del siglo XXI que no se halla, que no se encuentra a sí misma en la disputa histórica y filosófica entre democracia representativa y democracia participativa–, está la orden expresa para que el legislador regule la materia toda vez que al decir del constituyente “*solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho*”.

Si la deuda con el constituyente no es lo suficientemente penosa después de más de 25 años de existencia de nuestra Carta Política, tendremos que indicar que los efectos de la ausencia de regulación de tan importante materia deberían conmovir cualquier conciencia humana en torno a la imperiosa necesidad de establecer los límites de la manifestación pacífica a efectos de protegerla y de custodiarla como sagrado derecho democrático.

De manera tal que ese, y no otro, es el espíritu que acompaña este proyecto de ley que presenta en hora buena el Partido Conservador colombiano: “*custodiar celosamente el sagrado derecho a la manifestación social pacífica y legítima de que trata el artículo 37 de la Constitución Política a través de una completa regulación legislativa*”.

#### Aspectos más relevantes de la regulación

##### 1. Tensión entre la democracia participativa y la representativa

En los tiempos que corren, pocas voces políticas de nuestra sociedad contemplan de manera adecuada la inevitable tensión existente entre estas dos modalidades de democracia. No son, ciertamente, las únicas, pero quizás sí, por estos días, la clasificación más apremiante y demandante de atención.

Colombia debe entender que el constituyente de 1991 incluyó de manera especial y con todas sus fuerzas el concepto de democracia participativa como elemento axial de nuestra ingeniería constitucional. De allí se desprende el gran abanico de mecanismos de participación ciudadana y, por qué no advertirlo, el derecho fundamental a la manifestación social pacífica.

Empero, este derecho ni es absoluto, ni puede ni tiene como propósito desplazar o sustituir a la democracia representativa ni a las virtudes republicanas como lo son, por ejemplo, su institucionalidad pública, entre otras cuestiones, porque la composición pluralista, heterogénea, incluyente, genuina y heterodoxa de la manifestación la hace prácticamente inexplicable y difícil de identificar con claridad a efectos de desprender de allí mandato popular alguno.

De suerte que ambas modalidades democráticas tienen plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico y deben armonizarse a través de las regulaciones legislativas adecuadas donde puedan desarrollarse las competencias y facultades de todos los servidores públicos con las intenciones de los grupos de manifestantes que sin mediar interlocutores o representantes deciden elevar propia y autónoma voz ante la opinión pública.

##### 2. Regulación para la custodia del derecho fundamental a la manifestación social pacífica

No podemos desconocer, ni por un instante, que la manifestación social y pacífica, como cualquier derecho fundamental, cuenta con enemigos; unos externos y otros internos. Como sea, nadie puede tampoco desconocer que son los brotes de violencia de un grupúsculo de inescrupulosos, desadaptados y criminales habitantes quienes, con sus delincuenciales actuaciones, echan a perder lo que con tanto esfuerzo y con patriótico sentido de superación comunitaria, tratan de alcanzar los organizadores y líderes de las manifestaciones pacíficas (cuando los hay).

En ese orden de ideas, tenemos que sincerarnos como sociedad, como comunidad política y reconocer que para conseguir una adecuada protección a tan

fundamental derecho democrático urge la necesidad de regularlo, precisamente para evitar injustas y peligrosas estigmatizaciones como, por ejemplo, que el Estado es un cuerpo criminal puesto al servicio de unas clases oligárquicas, rentísticas, patriarcales y parasitarias lo que lo hace (al Estado) ilegítimo o, por su parte, que los líderes sociales convocantes y sus áulicos comunitarios son unos vagos, desadaptados e irremediables personajes violentos sin oficio distinto al de corromper a las masas para destrozar sistemática y delinencialmente el orden público y, de esa manera, cargarse el promisorio destino nacional.

Esas visiones son tan erradas como anacrónicas y dolosamente mentirosas. El Congreso de la República tiene entonces en sus manos la impostergable tarea de regular el derecho para evitar que esos brotes violentos y de intolerancia se eviten, mitiguen, o controlen.

### 3. Ponderación de derechos constitucionales de igual jerarquía normativa

La nación colombiana atraviesa por aciagos momentos de nuestra historia. Una vez cumplidos los 200 años de nuestra historia como república soberana e independiente su nación se encuentra irremediablemente dividida allende a la polarización política que le es connatural al sistema democrático.

Las causas de la división lo juzgarán la historia y sus intérpretes, pero no cabe duda de que después de 200 años de vida soberana nos encontramos ante un panorama hartamente desolador: la nación se desune por falta de un propósito común compartido.

Quizás sea en torno a las manifestaciones públicas en donde más fácil y rápidamente se patenta susodicha división. Por eso su lectura nunca es fácil y sus efectos casi siempre son problemáticos.

La situación política y social, así vista, es suficientemente preocupante pero cuando se traslada al plano de la colisión de derechos entre quienes promueven, patrocinan y participan de la manifestación social (con o sin brotes de violencia) y quienes libre, consciente y democráticamente optan por NO hacerlo, la inseguridad social se torna insostenible y, en la práctica, la convivencia pacífica que ordena nuestra Constitución se vuelve inviable.

La colisión de derechos, todos ellos fundamentales y de igual jerarquía constitucional, ameritan intervención profusa del legislador quien, a pesar de los varios llamados de atención de nuestro máximo tribunal constitucional al respecto, de manera inexplicable ha quedado pequeño frente a semejantes circunstancias.

Es la regulación legislativa la llamada a evitar, mitigar o, cuando corresponda, administrar la colisión de derechos fundamentales siempre bajo la óptica mandatoria de nuestra Constitución donde debe primar el interés general vs. el interés particular.

### 4. Visión posmoderna de la manifestación social pacífica y legítima

Para evitar abusos de parte y parte, vale decir, de algunos agentes del orden y de quienes aún en pleno

siglo XXI justifican la violencia y la intimidación comunitaria como mecanismo legítimo para alcanzar sus intereses y peticiones, es menester ubicarse en el tiempo que nos cobija, con sus pasiones, sus leyes sociales, sus hábitos, sus herencias, sus sentimientos, sus anhelos y sus preocupaciones y tradiciones, para regular asertivamente la manifestación social pacífica y legítima.

Por tanto, este proyecto de ley estatutaria que presenta el Partido Conservador colombiano acude a su doctrina humanista en donde la persona digna constituye el centro gravitacional de la cosmogonía, de la cosmovisión y, por lo mismo, de la actuación de las fuerzas del Estado.

En consecuencia, este proyecto NO está regido por ánimo de desarrollar el derecho penal o de política criminal; no apunta a modificar el Código Penal, disciplinario o ninguno otro estatuto de similar naturaleza.

Los mecanismos coercitivos acá planteados tienen como propósito evitar que las disposiciones caigan en letra muerta o se conviertan en un hazmerreír comunitario. Con todo, lo más importante, son las medidas concebidas desde la pedagogía antes que desde la represión.

El Congreso debe regular la manifestación social para protegerla y enaltecerla que no para censurarla o estigmatizarla. Para eso bien conviene acudir siempre a medidas correctivas o pedagógicas, así como a las indemnizatorias antes que a las represivas o sancionatorias que busquen la judicialización.

### 5. Desarrollo de garantías constitucionales

Sabido es que una manifestación social entraña y compromete una cantidad de derechos fundamentales, incluso, como hemos advertido, en no pocas ocasiones los enfrenta de manera violenta y antipática a los valores democráticos.

Urge entonces una regulación legislativa que desarrolle, vía ley estatutaria, las más caras garantías constitucionales tales como la de evitar confiscaciones de cámaras, teléfonos celulares, grabadoras o cualquier otro artefacto que sin presentar peligro para el orden público puedan llegar a ser objeto de inaceptables y eventuales abusos de poder por parte de servidores públicos.

De igual manera, se ordenará la revisión periódica de los protocolos y desarrollos normativos que se estructuran para la manifestación social pacífica; se impondrá el uso adecuado de armamento especializado para hacer frente a la manifestación social y se ordenará la participación de organismos que como la Defensoría del Pueblo deban acudir a la revisión minuciosa del cumplimiento de tales protocolos.

### 6. Necesidad de diferenciar la manifestación social y pacífica en el ámbito rural y urbano

Según informan las estadísticas oficiales, hoy en día el 76% de la población vive en complejos urbanos mientras que el 24% restante se asienta en territorio catalogado como rural.

Por su parte, fácil resulta entender que las grandes extensiones rurales superan con creces las limitadas jurisdicciones urbanas, con lo cual y por muchas razones de naturaleza sociológica, cultural, histórica y filosófica, las manifestaciones sociales, pacíficas y legítimas de unas zonas deben contar con un tratamiento asimétrico, dentro del marco del Estado de Derecho.

### Fundamentos jurídicos

1. La Constitución Nacional reconoce expresamente en su artículo 37 que “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. Este derecho fundamental debe interpretarse, tanto por las autoridades como por todos los ciudadanos, en el marco del sistema de derechos, libertades y garantías del ordenamiento constitucional colombiano.
2. De ese marco forman parte también las siguientes disposiciones constitucionales:
  - a) Artículo 2º, que señala los fines esenciales del Estado y las autoridades, las cuales están instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”;
  - b) Artículos 20 (libertad de expresión) y 24 (libertad de circulación);
  - c) Artículo 95, relativo a los deberes de la persona y el ciudadano.
3. Así mismo, y en virtud del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pacífica debe interpretarse, regularse y ejercerse a la luz de otros instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre los cuales cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 20 y 21) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 13).
4. La convivencia democrática y pacífica supone no solo el reconocimiento de derechos y libertades, y de las garantías para hacer posible y efectivo su ejercicio y disfrute, sino de reglas claras relativas a la responsabilidad de las autoridades y los ciudadanos, sobre la base –también reconocida en el ordenamiento constitucional colombiano– de la primacía de los derechos inalienables de la persona y la prevalencia del interés general.
5. En ese orden de ideas, resulta de necesidad pública y conveniencia ciudadana que el Congreso de la República, en ejercicio

de sus competencias, y en particular de las que le confiere el artículo 152, expida una ley estatutaria que regule el derecho reunión y manifestación pública y pacífica. Así lo ha señalado explícitamente la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, entre ellas su Sentencia C-223 de 2017 (sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016), en la cual, además, difirió los efectos de su decisión por “un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019”, para que el Congreso de la República expidiera, precisamente, la Ley Estatutaria que propone este Proyecto de Ley. Resulta evidente que el Congreso de la República se encuentra en mora de cumplir con este deber, y por lo tanto está incurso en una omisión legislativa que es imperativo corregir.

6. La regulación del derecho a la manifestación pacífica, por vía de ley, es usual en los contextos democráticos y comunes en el ámbito regional. Recientemente, y ante la necesidad evidente de armonizar ese derecho con el derecho de todos los ciudadanos a la convivencia pacífica y a la seguridad, en varios Estados latinoamericanos se ha anunciado la intención de adoptar disposiciones que apuntan en la misma dirección del presente Proyecto de Ley Estatutaria.
7. El presente Proyecto de Ley busca llenar el vacío legislativo existente en Colombia sobre esta materia, sentando los principios y reglas básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pacífica, con fundamento en las normas superiores del ordenamiento constitucional colombiano, teniendo en cuenta el régimen tanto universal como interamericano de derechos humanos, y atendiendo los desarrollos de la jurisprudencia constitucional colombiana, en particular las Sentencias C-542/93; C-024/94; C-088/94; C-742/12; C-223/17; C-281/17, y C-009/18.

### Estructura del Proyecto de ley

1. Este Proyecto de Ley Estatutaria está conformado por cuatro capítulos, el primero de los cuales define su objeto, establece los principios rectores del ejercicio y garantía del derecho fundamental a la manifestación pacífica, y señala sus componentes esenciales. Sus disposiciones se complementan con las contenidas en el capítulo inmediatamente siguiente, en el cual se establecen derechos, deberes y obligaciones específicos, garantías y prohibiciones que conciernen a quienes intervienen en dicho ejercicio: en primer lugar, los propios ciudadanos manifestantes y las autoridades públicas, pero también los medios de comunicación.



2. Estos capítulos ofrecen una normativa que equilibra el ejercicio de la libertad con el mantenimiento del orden público, con garantías suficientes para toda la ciudadanía (intervinientes y no intervinientes en la manifestación pacífica) y orientaciones directas a las autoridades del Estado. Por otro lado, estos capítulos recogen y desarrollan las previsiones de la Corte Constitucional, en el sentido de que “Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación al ser medios para ejercer los anteriores. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, solo es posible su limitación mediante ley y la protección a la comunicación colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones violentas, y a que tenga objetivos lícitos” (Sentencia C-009/18).
3. En armonía con un enfoque integral, y de manera innovadora, el capítulo III establece un Fondo Nacional para la Garantía de los Derechos en Ejercicio de la Manifestación Social, cuyo objeto será asegurar la disponibilidad de recursos para indemnizar a los afectados por los daños físicos causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.
4. Por último, el Capítulo IV señala distintas medidas correctivas y anticipatorias, lógica y ontológicamente ordenadas, en función del carácter pacífico que debe tener el ejercicio del derecho fundamental de manifestación, y orientadas a anticipar la vulneración de derechos de terceros como consecuencia del desbordamiento violento de conductas en desarrollo del mismo derecho.

Presentado por:

Hs. Juan Diego Gómez Jiménez  
 Hs. Juan Carlos García Gómez  
 Hs. Miryam Alicia Paredes Aguirre  
 Hs. Carlos Andrés Trujillo González  
 Hs. Miguel Ángel Barreto Castillo  
 Hs. Esperanza Andrade de Osso  
 Hs. Jonatan Tamayo Pérez  
 Hs. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán  
 Hs. Christian Munir Garcés Aljure

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y 55 Ley 5ª de 1.992)  
 16 de diciembre / 2019 del año 2019  
 Se remite al Despacho el proyecto de ley  
 N.º \_\_\_\_\_, con todos y  
 sus anexos de los requisitos constitucionales y legales  
 por Hs: Juan Diego Gómez Jiménez, Juan Carlos García Gómez,  
 Miryam Alicia Paredes Aguirre, Carlos Andrés Trujillo González,  
 Miguel Ángel Barreto y otras Firmas  
 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Ley Estatutaria número 281 de 2019 Senado**, por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Juan Diego Gómez Jiménez, Juan Carlos García Gómez, Miryam Alicia Paredes Aguirre, Carlos Andrés Trujillo González, Miguel Ángel Barreto Castillo, Esperanza Andrade de Osso, Jonatan Tamayo Pérez*; honorables Representantes *Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Christian Munir Garcés Aljure* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Diciembre 16 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese

copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA  
NÚMERO 282 DE 2020 SENADO**

*mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades aseguradoras del sistema general de seguridad social en salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 14 de enero de 2020

Respetado

Doctor Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General

Senado de la República de Colombia.

**Referencia:** Radicación Proyecto de ley Estatutaria número 282 de 2020, *mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades aseguradoras del sistema general de seguridad social en salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario,

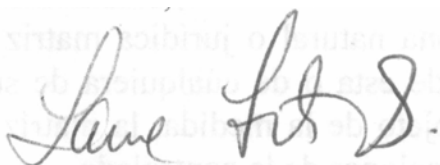
En ejercicio de la facultad establecida en el artículo 154 de la Constitución Política y en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner en consideración del honorable Senado de la República, el presente proyecto de ley, *mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades aseguradoras del sistema general de seguridad social en salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones*, con el fin de darle el trámite legislativo, discusión y votación que consagra el ordenamiento jurídico constitucional y legal de la República de Colombia.

El proyecto se desarrolla en los siguientes términos:

I Articulado propuesto.

II. Exposición de motivos.

Atentamente,



H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ

**I. ARTICULADO.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2020 DE  
SENADO**

*mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades aseguradoras del sistema general de seguridad social en salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Objeto.* Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad patrimonial de los controlantes, administradores y beneficiarios reales de las personas jurídicas que ejercen la actividad aseguradora en el Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema, y se establecen lineamientos para la reglamentación de un sistema de acreditación en calidad que garantice la administración financiera sostenible de estas entidades.

**Artículo 2º.** *Responsabilidad patrimonial de los controlantes.* Cuando sea decretada una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a raíz o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la persona natural o jurídica matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de la medida, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de la controlada.

Se presumirá que la entidad aseguradora ha sido objeto de la medida administrativa, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.

Parágrafo. La situación de subordinación, en los términos de los artículos 26 y siguientes de la Ley 222 de 1995, podrá ser ejercida respecto de entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.

**Artículo 3º.** *Responsabilidad patrimonial de los socios, administradores, revisores fiscales y empleados.* Cuando la prenda común de los acreedores de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, respecto de la cual se haya decretado una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sea desmejorada con ocasión de conductas dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán

responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.

No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.

Parágrafo 1°. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la entidad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.

Parágrafo 2°. Las reglas de responsabilidad establecidas en esta ley serán aplicables a los representantes legales, miembros de la junta directiva y demás órganos de administración de las entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin importar si estas entidades tienen la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.

**Artículo 4°. Desestimación de la personalidad jurídica.** Cuando se utilice la personería jurídica de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de una sociedad comercial o de una entidad sin ánimo de lucro que directa o indirectamente sea propietaria o realice operaciones jurídicas con una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas, administradores o controlantes que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. El afectado podrá solicitar judicialmente la declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la indemnización de los perjuicios sufridos.

La acción de desestimación de la personalidad jurídica prescribirá dentro de los 10 años siguientes a la fecha que se haya realizado el acto defraudatorio.

**Artículo 5°. Fuero jurisdiccional.** Las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley podrán ser promovidas por cualquier acreedor, tercero interesado, agente del ministerio público o por el agente interventor de la entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto de la cual se pretende sea declarada la responsabilidad de

su controlante, matriz, socio, administrador o empleado.

La demanda será tramitada por el proceso verbal establecido en el artículo 368 del Código General del Proceso ante la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de facultades jurisdiccionales, con competencia a prevención de los jueces civiles del circuito del domicilio del demandado.

Las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley prescribirán dentro de los 10 años siguientes a la fecha en que se haya decretado la última medida de intervención forzosa, con excepción de lo establecido en el artículo 4°.

Parágrafo. Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política.

**Artículo 6°. Deber de los agentes interventores.** Quienes sean designados como agentes interventores de entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, tienen el deber de iniciar las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de los socios, administradores, administradores de hecho, revisores fiscales, empleados, matrices o controlantes de la entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de la medida administrativa, afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores de esta.

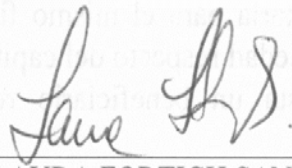
**Artículo 7°. Intervención judicial del ministerio público.** Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos civiles actuarán ante la Superintendencia de Sociedades en el trámite jurisdiccional de las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley, para garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y derechos fundamentales, individuales, colectivos y la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 8°. Remisión de informes.** La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cada cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, en el cual se dé cuenta de la eficacia de las medidas de intervención administrativa ejecutadas durante el año inmediatamente anterior, para garantizar la prestación de los servicios de salud, proteger el crédito de los acreedores y asegurar la estabilidad laboral de los empleados de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de la medida.

**Artículo 9°.** *Reglamentación de un sistema de acreditación orientado a la estabilidad financiera del sistema de salud.* Con el fin de garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las entidades que actúen como aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 10.** *Vigencia.* La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.

Atentamente,



H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Mediante el presente proyecto de ley se establecen medidas que buscan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los socios, administradores, controlantes, matrices, revisores fiscales y empleados de las entidades aseguradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud (en adelante, SGSSS), que con sus actuaciones u omisiones llegaren a afectar la estabilidad financiera de las entidades produciendo situaciones de insolvencia económica, que afectan directamente a los acreedores de estas entidades, tales como, trabajadores, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, proveedores de insumos y de servicios, cuyas acreencias pasan a ser definidas dentro del marco de la medida de intervención para administrar o liquidar, e incluso llegan a ser pasivo insoluto cuando los activos de las entidades objeto de la medida no son suficientes para satisfacer el pago de los pasivos.

Con las acciones de responsabilidad establecidas en este proyecto de ley se busca asegurar que aquellos sujetos intervinientes en la administración de las entidades aseguradoras del SGSSS, sin importar si son sociedades comerciales o entidades sin ánimo de lucro –en adelante (ESAL), actúen de buena fe y en forma diligente en el desarrollo de sus funciones al interior de las entidades, evitando que se generen incidencias en la estabilidad financiera de las entidades que administran los recursos del sector salud, que puedan repercutir en los demás actores del SGSSS.

Adicionalmente, se establece expresamente una acción que permite desestimar la personalidad jurídica de cualquier entidad aseguradora o prestadora de servicios del SGSSS o de las personas jurídicas que contraten con estas, cuando dicha personería jurídica sea utilizada como un mecanismo defraudatorio de las normas imperativas aplicables al sector o en fraude de terceros, por ejemplo, cuando

se usan intrincados esquemas societarios para burlar la prohibición de integración vertical en el sector, o cuando se acude a la constitución de una entidad con personería jurídica de naturaleza no societaria para el mismo fin, en atención a que en términos jurídicos no se puede hablar de propiedad respecto del capital de este tipo de entidades, pero, que no obsta para que exista un beneficiario real y determinable detrás de su existencia y funcionamiento.

La competencia para conocer de las acciones consagradas en este proyecto de ley, se ha otorgado a la Superintendencia de Sociedades en desarrollo de funciones jurisdiccionales, debido a que esta entidad actualmente detenta funciones jurisdiccionales en materia societaria y de insolvencia económica respecto de sociedades comerciales y personas naturales comerciantes, en cuyo foro judicial se ha desarrollado extensamente el alcance, naturaleza y efectos de las acciones de responsabilidad de controlantes, matrices, administradores y empleados cuando se ha producido una situación de insolvencia, así como la responsabilidad de administradores en términos generales, y del levantamiento del velo corporativo de sociedades, anotándose, que esto no genera una alteración en las competencias especiales de Inspección, Vigilancia y Control que corresponden a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Superintendencia de Sociedades.

Teniendo en cuenta que la finalidad de este proyecto es asegurar la estabilidad financiera del SGSSS, y los intereses colectivos intrínsecos en el funcionamiento del Sistema, se establece que un agente del ministerio público participará en el trámite judicial de las acciones aquí reguladas con el fin de garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías, derechos fundamentales, así como la estabilidad en la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema, en el mismo sentido, se reconoce la legitimidad por activa del agente interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud para iniciar las acciones en contra de los controlantes, socios, matrices, administradores o revisores fiscales, como un deber a su cargo cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de estos sujetos afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores.

Con el fin de proteger la estabilidad financiera de los actores del Sistema General de Seguridad Social, proponemos las medidas explicadas previamente, que se fundamentan en las siguientes razones:

1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LOS ASEGURADORES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.
2. PASIVOS INSOLUTOS EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DE LAS EPS.
3. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ANTE LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

4. PERSECUCIÓN JUDICIAL DE LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS EN EL PATRIMONIO ESTATAL.
5. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD.
6. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ASEGURADORAS DEL SECTOR SALUD.
7. FUNDAMENTACIÓN TELEOLÓGICA DE CADA NORMA OBJETO DE LA PROPUESTA.
8. IMPACTO FISCAL.
9. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.
1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LOS ASEGURADORES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

De acuerdo con los cálculos de los prestadores de servicios de salud<sup>1</sup>, las entidades aseguradoras del SGSSS les adeudan 10,1 billones de pesos con corte al 31 de diciembre de 2018.

Del total de 10,1 billones de pesos, 6 billones -equivalente al 59,1%-, son deuda en mora, es decir, vencida a más de 60 días.

Los mayores deudores son las EPS del régimen contributivo, que deben 4 billones de pesos, de los cuales 2,3 billones son deuda en mora, al respecto, reportan una EPS individualmente considerada adeuda \$1,01 billones de pesos.

Igual situación se presenta en el caso de las entidades del régimen subsidiado, que tienen acreencias pendientes de pago por 2,9 billones de pesos a favor de los prestadores, de los cuales 1,9 billones son deuda morosa. La mayor deudora singular en el régimen subsidiado debe \$639.567 millones de pesos.

Por último, y lo que resulta de interés frente al siguiente proyecto de ley, es el reporte que de la totalidad de la cartera existente a favor de los prestadores de servicios de salud, la suma de 4,7 billones de pesos corresponde a acreencias sometidas a algún tipo de medida especial como: intervención, trámite de liquidación, liquidación efectuada, vigilancia especial o programa de recuperación.

## 2. PASIVOS INSOLUTOS EN LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

La experiencia ha demostrado que una vez culminadas las labores de liquidación de las entidades aseguradoras del SGSSS, en muchas ocasiones

persisten pasivos insolutos pendientes de pago, al respecto, la Dirección de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, ha comunicado que, de acuerdo con la información obrante en los procesos de intervención forzosa administrativa para liquidar que han finalizado en los últimos 5 años, en 17 de 20 procesos liquidatorios de EPS han resultado pasivos insolutos por pagar representativos de \$664.621.361.120 (COP)<sup>2</sup>:

Tabla 5 Saldos insolutos de EAPB liquidadas

No	NOMBRE DE ENTIDAD	NIT	SALDO INSOLUTO FINAL DE LA MEDIDA (Pesos)
1	PROGRAMA DE ÉGIMEN CONTRIBUTIVO EN LIQUIDACIÓN EPS SELVASALUD	846.000.244-1	39.130.428.877
2	UNIMEC S.A. EPS	800.140.680-0	350.030.528
3	COMCAJA A.R.S.	830.095.992-1	611.234.938
4	COMFENALCO SANTANDER EPS	890.201.578-7	0
5	CALISALUD EPS RS	805.004.565-8	26.898.728.884
6	SOLSALUD S.A. EPS	804.001.273-5	155.919.590.942
7	COMFACA	891.190.047-2	318.349.050
8	CAMACOL	890.900.840-1	2.937.371.635
9	GOLDEN GROUP	900.074.992-3	42.501.113.274
10	SELVASALUD	846000244-1	39.130.428.877
11	SALUD COLOMBIA	805021984-2	8.097.682.446
12	COMFENALCO ANTIOQUIA RC	890900842-6	52.090.040.847
13	HUMANA VIVIR	830.006.404-0	177.060.730.703
14	CAJASAN caja	890201578	9.771.216
15	CAFABA CAJA EPSS	890270275-5	10.367.440.417
16	FAMISALUD COMFANORTE caja	890500675-6	0
17	COMFENALCO TOLIMA caja	890.700.148-4	8.247.230.858
18	COMFAORIENTE caja	890.500.675-6	138.781.455
19	SALUD CONDOR	846.000.608-0	100.812.406.173
20	COMFENALCO ANTIOQUIA RS	890900842-6	0

Un panorama similar se evidencia en la existencia de seis procesos de liquidación en curso, donde las entidades reportaron con corte a 31 de diciembre de 2018, un patrimonio negativo (insuficiencia de activos para el pago de los pasivos) por una suma conjunta de \$4.058.805.835.806 (COP)<sup>3-4-5</sup>

RAZÓN SOCIAL	PATRIMONIO NEGATIVO
Saludcoop EPS	\$ 2.952.558.082.186
Saludvida EPS <sup>4</sup>	\$ 789.670.000.000
Cruz Blanca EPS <sup>5</sup>	\$ 310.455.000.000
Manexka EPS	\$ 4.542.841.584

<sup>2</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo número 2-2019-135656. 4 octubre de 2019.

<sup>3</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo número 2-2019-135656. 04 octubre de 2019.

<sup>4</sup> El valor del patrimonio de Saludvida EPS se ha tomado de la información obrante en la Resolución 8896 del 1° de octubre de 2019 del Superintendente Nacional de Salud. Consulta disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/resolucion-8896-sns-2019.pdf>.

<sup>5</sup> El valor del patrimonio de Cruz Blanca EPS se ha tomado de la información obrante en la Resolución 8939 del 7 de octubre de 2019 del Superintendente Nacional de Salud. Consulta disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/resolucion-8939-de-2019.pdf>.

<sup>1</sup> ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE HOSPITALES Y CLÍNICAS. Boletín de Prensa. Mayo de 2019. <https://achc.org.co/wp-content/uploads/2019/05/Bolet%C3%ADn-Cartera-Mayo-final.pdf>

RAZÓN SOCIAL	PATRIMONIO NEGATIVO
Cafesalud EPS	\$ 1.181.801.214
Comfacor EPS	\$ 398.110.822
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4.058.805.835.806</b>

### 3. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SOCIOS Y ADMINISTRADORES ANTE PASIVOS INSOLUTOS TRAS LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

De acuerdo con la realidad expuesta y teniendo en cuenta que los acreedores de estas entidades suelen ser actores del SGSSS, tales como instituciones prestadoras de servicios de salud, proveedores de medicamentos y de tecnologías en salud, y profesionales de la salud, quienes resultan afectados financieramente por las acreencias no pagadas, generándose una afectación en la prestación de los servicios de salud al interior del Sistema, resulta adecuado analizar si ¿Existe un régimen de responsabilidad patrimonial aplicable a los controlantes, matrices, socios, administradores o revisores fiscales que con su dolo o culpa generaron la situación que conllevó a la liquidación de la entidad aseguradora que favorezca a los acreedores con saldos insolutos?

La respuesta al cuestionamiento planteado es negativa debido a que las medidas de intervención decretadas por la Superintendencia Nacional de Salud se rigen por las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.5.5.1.1 y 2.5.5.1.2 del Decreto número 780 de 2016:

*Artículo 2.5.5.1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.*

*Artículo 2.5.5.1.2. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, señaladas por los artículos 42.8 y 68 de la Ley 715 de 2001 podrá en todo tiempo ejercer la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las instituciones prestadoras de salud sin ánimo de lucro, con las excepciones allí previstas. Para este efecto, aplicará el procedimiento administrativo respectivo, conforme a las normas a que alude el artículo anterior.*

*Con el propósito de que se adopten las medidas concernientes, la Superintendencia Nacional de Salud, comunicará la decisión administrativa correspondiente.*

Al realizar un estudio de las normas del Decreto-ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) que rigen los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar y para liquidar –*Parte XI: Procedimiento para la toma de Posesión y Liquidación de las Entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera*–, se evidencia que no existe disposición especial frente a la responsabilidad patrimonial a cargo de los controlantes, socios, administradores o empleados que hayan contribuido a la generación de las condiciones que dieron lugar al decreto de la medida de intervención administrativa, existe una sola norma que regula la responsabilidad de los administradores de la entidad intervenida, y es la establecida en el numeral 6 del artículo 301, según el cual: “*Los acreedores conservarán sus acciones contra los directores y administradores de la entidad intervenida, por la responsabilidad que les corresponda según las leyes comunes*”, lo que da lugar a la aplicación del artículo 2341<sup>6</sup> del Código Civil aplicable en materia de responsabilidad extracontractual en el régimen general de responsabilidad civil por daños, y que no supone una regulación expresa que solucione la problemática del SGSSS debido a que el citado artículo se aplica en cualquier situación donde se ha creado un daño sin fundamento en la existencia de un contrato previo entre las partes relacionadas con la situación dañina.

Este vacío legal lesiona los derechos de los acreedores de las entidades aseguradoras del sector por cuanto no cuentan con la habilitación legal para perseguir el pago de las acreencias insatisfechas a su favor respecto de quienes contribuyeron a que dicha situación se produjera por sus actuaciones en la administración o dirección de las entidades aseguradoras, lo cual, los pone en una situación de desigualdad frente a los acreedores de empresas del sector real a las que se les aplica el Régimen de Insolvencia Empresarial establecido en la Ley 1116 de 2006, específicamente frente a las normas contenidas en los artículos 61 y 82 de esta ley que sí consagran acciones específicas de responsabilidad de controlantes y administradores frente al pago de pasivos externos cuando han dado lugar a la situación de crisis y el patrimonio social se ve afectado de tal forma que no es garantía de pago del pasivo externo:

*“Artículo 61. De los controlantes. Cuando la situación de insolvencia o de liquidación judicial, haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en reorganización o proceso de liquidación judicial, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria*

<sup>6</sup> Artículo 2341. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

*por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la sociedad está en esa situación concursal, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.*

*El Juez de Concurso conocerá, a solicitud de parte, de la presente acción, la cual se tramitará mediante procedimiento abreviado. Esta acción tendrá una caducidad de cuatro (4) años”.*

*“Artículo 82. Responsabilidad civil de los socios, administradores, revisores fiscales y empleados. Cuando la prenda común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas, dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.*

*No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.*

*Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.*

*La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso abreviado regulado en el Código de Procedimiento Civil, ante el juez del concurso, según sea el caso en uso de facultades jurisdiccionales y en trámite independiente al de la insolvencia, la cual no será suspendido.*

*La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración al tipo societario”.*

#### 4. AFECTACIÓN AL ERARIO POR LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS.

El diseño normativo de los procesos de intervención de las entidades aseguradoras del SGSSS, en el cual la medida es decretada por la Superintendencia Nacional de Salud y donde los acreedores carecen de herramientas para perseguir los pasivos insolutos a su favor, ha conducido a que en la actualidad existan 258 procesos judiciales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde los accionantes pretenden que la Superintendencia Nacional de Salud asuma el pago de los pasivos insolutos en los procesos de intervención forzosa administrativa, por un total consolidado de \$769.750.308.375, siendo representativas del 16% del total de las pretensiones

económicas judiciales existentes en contra de la Superintendencia<sup>7</sup>.

Sin perjuicio de lo descrito y de las medidas aquí adoptadas, debe aclararse que el fin de este proyecto no es limitar que se puedan emprender acciones de reparación directa cuando se vea comprometida la responsabilidad patrimonial de la Superintendencia Nacional de Salud por las acciones u omisiones realizadas en el marco de su actividad misional, si no que busca establecer mecanismos jurisdiccionales que permitan generar responsabilidad patrimonial en los causantes directos de los desequilibrios financieros que generan la existencia de pasivos insolutos en las liquidaciones de las EPS.

#### 5. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD.

Se ha evidenciado, como práctica en el sector salud, que algunos actores han acudido a los beneficios que otorga la interposición de la personería jurídica de sociedades comerciales o de entidades sin ánimo de lucro, como un mecanismo para evitar la aplicación de normas que establecen prohibiciones en materia de integraciones verticales o como mecanismo para la distracción de recursos mediante la simulación de operaciones comerciales, contractuales o contables, que en últimas, se hacen por la orientación de beneficiarios reales ocultos tras la personalidad jurídica interpuesta.

Con el fin de hacer frente a este tipo de situaciones se ha dispuesto la aplicación de una acción judicial que permita a los afectados por los actos defraudatorios realizados haciendo uso de la personalidad jurídica, accionar directamente contra los beneficiarios reales de la operación, sin importar si se usan como intermediarios entidades aseguradoras o prestadoras de servicios de naturaleza societaria o personas jurídicas de naturaleza no societaria, con el fin de solicitar la indemnización de los perjuicios sufridos, en atención a esto, también, se deja claro que en materia de grupos empresariales y de la situación de control o subordinación, esta podrá ejercerse respecto de personas jurídicas de naturaleza no societaria como lo son las Entidades Sin Ánimo de Lucro.

#### 6. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ASEGURADORAS DEL SECTOR SALUD.

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Salud<sup>8</sup> las medidas de intervención forzosa para liquidar decretadas en los últimos 5 años han

<sup>7</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo número 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

<sup>8</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo número 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

tenido como fundamento el incumplimiento de los indicadores financieros mínimos requeridos para la habilitación en la prestación del servicio, esto supone, que no se cumplen con los estándares mínimos de administración que permitan el desarrollo financiero sostenible de las operaciones de aseguramiento en salud, por ello, se establecerá

que el Gobierno Nacional reglamente la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las entidades aseguradoras del SGSSS, como una medida preventiva de situaciones de insolvencia económica.

7. FUNDAMENTACIÓN TELEOLÓGICA DE CADA NORMA OBJETO DE LA PROPUESTA.

NORMA PROPUESTA	FINALIDAD
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad patrimonial de los controlantes, administradores y beneficiarios reales de las personas jurídicas que ejercen la actividad aseguradora en el Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema, y se establecen lineamientos para la reglamentación de un sistema de acreditación en calidad que garantice la administración financiera sostenible de estas entidades.</p>	
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Responsabilidad patrimonial de los controlantes.</i> Cuando sea decretada una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a raíz o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la persona natural o jurídica matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de la medida, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de controlada. Se presumirá que la entidad aseguradora ha sido objeto de la medida administrativa, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente. Parágrafo. La situación de subordinación, en los términos de los artículos 26 y siguientes de la Ley 222 de 1995, podrá ser ejercida respecto de entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.</p>	<p>Con esta norma se busca asegurar que cuando exista una situación de control o de grupo empresarial respecto de una entidad aseguradora del SGSSS que es objeto de una medida de intervención para administrar o liquidar, el controlante o matriz del grupo empresarial responda en forma subsidiaria por las obligaciones de la entidad. La responsabilidad subsidiaria implica que será responsable única y exclusivamente si la entidad aseguradora no puede pagar con su patrimonio propio. Esta responsabilidad podrá ser desvirtuada si el controlante o matriz demuestra que la medida de intervención no fue decretada por sus actuaciones, y en todo caso, la responsabilidad únicamente operará cuando la entidad subordinada no pueda satisfacer todo el pasivo a su cargo. Una norma en igual sentido existe en el régimen general de insolvencia aplicable a las sociedades mercantiles, específicamente, en el artículo 61 de la Ley 1116 de 2006, el cual no se aplica al sector salud por disposición expresa del numeral 1 del artículo 3° de dicha ley. Con la norma establecida en el parágrafo, se busca garantizar que pueda declararse la situación de subordinación respecto de una entidad aseguradora que no tenga la naturaleza de sociedad comercial, esto debido a que la normativa existente en materia de conglomerados en Colombia no es clara frente a la aplicación de la situación de subordinación respecto de personas jurídicas diferentes de sociedades, lo cual si podría ocurrir al tener en cuenta que la subordinación se define como la sumisión del poder de decisión de un ente jurídico a una persona jurídica natural, persona jurídica de naturaleza societaria o persona jurídica de naturaleza no societaria. Por ejemplo, esto con el fin de que la situación de control o grupo empresarial pueda aplicarse respecto de entidades sin ánimo de lucro aseguradora del sector salud respecto de las cuales se puede identificar, que una persona ejerce como controlante.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Responsabilidad patrimonial de los socios, administradores, revisores fiscales y empleados.</i> Cuando la prenda común de los acreedores de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, respecto de la cual se haya decretado una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sea desmejorada con ocasión de conductas dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.</p>	<p>Con esta norma se busca asegurar que cuando se haya decretado la intervención administrativa de una entidad aseguradora del SGSSS y se logre demostrar que las actuaciones de los socios, administradores, revisores fiscales o empleados condujeron en forma dolosa o culposa a la reducción de la prenda general de los acreedores, estos respondan con su propio patrimonio por el pasivo externo insoluto. Una norma en igual sentido existe en el régimen general de insolvencia aplicable a las sociedades mercantiles, específicamente, en el artículo 82 de la Ley 1116 de 2006, el cual no se aplica al sector salud por disposición expresa del numeral 1 del artículo 3° de dicha ley.</p>



NORMA PROPUESTA	FINALIDAD
<p>No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.</p> <p>Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.</p> <p>Parágrafo 1°. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la sociedad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.</p> <p>Parágrafo 2°. Las reglas de responsabilidad establecidas en esta ley serán aplicables a los representantes legales, miembros de la junta directiva y demás órganos de administración de las entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin importar si estas entidades tienen la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.</p>	<p>Con lo establecido en el parágrafo 1° se busca extender la responsabilidad al administrador de hecho, quien es aquella persona que pese a no obrar como administrador o representante legal oficial de la entidad, sí actúa como tal, esto con el fin de evitar que los interesados en el sector salud acudan a mecanismos ocultos para evitar la aplicación de las normas de responsabilidad aquí consagradas. La figura del administrador de hecho fue consagrada en el parágrafo del artículo 27 de la Ley 1258 de 2008, con aplicación específica al tipo societario S.A.S.</p> <p>Con lo establecido en el parágrafo 2°, se busca generar claridad en torno a que las normas de responsabilidad aquí establecidas se aplican a aquellas entidades aseguradoras del SGSSS que tengan la naturaleza de ESAL.</p>
<p><b>Artículo 4°. Desestimación de la personalidad jurídica.</b> Cuando se utilice la personería jurídica de una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de una sociedad comercial o de una entidad sin ánimo de lucro que directa o indirectamente sea propietaria o realice operaciones jurídicas con una entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas, administradores o controlantes que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. El afectado podrá solicitar judicialmente la declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la indemnización de los perjuicios sufridos.</p> <p>La acción de desestimación de la personalidad jurídica prescribirá dentro de los 10 años siguientes a la fecha que se haya realizado el acto defraudatorio.</p>	<p>Con esta norma se busca consagrar la desestimación de la personalidad jurídica de:</p> <p>I. Entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>II. De sociedades comerciales o de entidades sin ánimo de lucro que directa o indirectamente sea propietaria o realice operaciones jurídicas con una entidad aseguradora del sistema de salud.</p> <p>Con el fin de establecer una acción judicial que permita hacer inoponible la personalidad jurídica cuando esta sea utilizada fraudulentamente para distraer recursos del sector salud, por ejemplo:</p> <p>I. Cuando los propietarios de una entidad aseguradora del sistema de salud crean sociedades o entidades sin ánimo de lucro para contratar con la entidad aseguradora y así distraer recursos del sistema de salud.</p> <p>II. Cuando se crean intrincados sistemas societarios con matrices y subordinadas para ocultar que un mismo beneficio real es el propietario de una entidad aseguradora y una entidad prestadora de servicios de salud, como mecanismo para evitar las normas sobre integración vertical.</p> <p>La aplicación de esta norma no está supeditada a que la entidad aseguradora haya sido objeto de una medida de intervención administrativa, de tal manera que permita que en condiciones de funcionamiento normales se pueda proteger la estabilidad financiera del SGSSS del uso de la personería jurídica para la destinación indebida de recursos del sistema.</p>
<p><b>Artículo 5°. Fuero jurisdiccional.</b> Las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley podrán ser promovidas por cualquier acreedor, tercero interesado, agente del ministerio público o por el agente interventor de la entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto de la cual se pretende sea declarada la responsabilidad de su controlante, matriz, socio, administrador o empleado.</p> <p>La demanda será tramitada por el proceso verbal establecido en el artículo 368 del Código General del Proceso ante la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de facultades jurisdiccionales, con competencia a prevención de los jueces civiles del circuito del domicilio del demandado.</p>	<p>En esta norma se deja claro quiénes cuentan con la legitimidad por activa para incoar cualquiera de las acciones consagradas en esta ley, y se hace mención especial que el agente interventor tiene la legitimidad por activa, en atención a que este tiene el deber de llevar a buen suceso la liquidación o la situación de insolvencia de la entidad objeto de la medida, a la par que en su condición tiene acceso a los elementos probatorios necesarios que permiten fundamentar la responsabilidad.</p> <p>Se establece el proceso verbal como la cuerda procesal a través de la cual se ventilarán estas acciones, lo cual permite y asegura la defensa de los intereses de todas las partes que se puedan ver afectadas con estas acciones.</p>

NORMA PROPUESTA	FINALIDAD
<p>Las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley prescribirán dentro de los 10 años siguientes a la fecha en que se haya decretado la última medida de intervención forzosa, con excepción de lo establecido en el artículo 4°.</p> <p>Parágrafo. Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política.</p>	<p>Se otorga la competencia a la Superintendencia de Sociedades para conocer de estos procesos en ejercicio de facultades jurisdiccionales por cuanto esta entidad se ha desarrollado como el juez natural de los procedimientos de insolvencia mercantiles y como el juez natural de los conflictos societarios, específicamente los relacionados con la desestimación de la personería jurídica, por lo cual cuentan con la experiencia y conocimiento técnico necesario para llevar a buen suceso las acciones aquí establecidas.</p> <p>Las competencias en materia judicial asignadas en este artículo no generan ningún tipo de asignación de competencias en materia administrativa o sancionatoria en lo que corresponde al régimen de inspección, vigilancia o control aplicable al Sector Salud.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Deber de los agentes interventores.</i> Quienes sean designados como agentes interventores de entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, tienen el deber de iniciar las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de los socios, administradores, administradores de hecho, revisores fiscales, empleados, matrices o controlantes de la entidad aseguradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de la medida administrativa, afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores de esta.</p>	<p>Con esta norma se busca garantizar que los agentes interventores inicien las acciones de responsabilidad pertinentes contra quienes hayan contribuido a la generación de la situación que da a lugar a la declaratoria de la medida administrativa cuando existan por lo menos indicios graves que den cuenta de esta situación.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Intervención judicial del Ministerio Público.</i> Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos civiles actuarán ante la Superintendencia de Sociedades en el trámite jurisdiccional de las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley, para garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y derechos fundamentales, individuales, colectivos y la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>	<p>Con esta norma se busca la intervención del Ministerio Público en las acciones civiles destinadas a asegurar la responsabilidad patrimonial en el sector salud, con el fin de que garanticen un seguimiento y acompañamiento a la protección de los intereses de la colectividad en la estabilidad financiera del SGSSS.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Remisión de informes.</i> La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, en el cual se dé cuenta de la eficacia de las medidas de intervención administrativa ejecutadas durante el año inmediatamente anterior, para garantizar la prestación de los servicios de salud, proteger el crédito de los acreedores y asegurar la estabilidad laboral de los empleados de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de la medida.</p>	<p>Con este informe se busca que la Superintendencia Nacional de Salud informe al Congreso de la República la eficacia de las medidas administrativas de intervención forzosa administrativa para administrar y liquidar, para garantizar la prestación de los servicios de salud, el pago a los acreedores y los empleos producidos por las entidades del SGSSS objeto de intervención, con el fin de hacerle seguimiento a la situación del sistema y que los congresistas puedan estudiar la necesidad, conveniencia y utilidad de reformar este régimen administrativo de intervención que a la vez opera como un mecanismo de insolvencia económica.</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Reglamentación de un sistema de acreditación orientado a la estabilidad financiera del sistema de salud.</i> Con el fin de garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las entidades que actúen como aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>	<p>Establecer estándares mínimos de calidad como mecanismos preventivos de las situaciones de insolvencia económica de las entidades del SGSSS.</p>
<p>Artículo 10. <i>Vigencia.</i> La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.</p>	

## 8. IMPACTO FISCAL

El articulado propuesto no tiene incidencia fiscal debido a que a partir del mismo no se establecen gastos con cargo al erario, como tampoco se establecen exenciones tributarias que afecten los ingresos del tesoro, de hecho, una de las finalidades a que atiende esta iniciativa es la de otorgar mecanismos judiciales que eviten que los acreedores de las entidades aseguradoras del SGSSS liquidadas o en estado de liquidación persigan el pago de los pasivos insolutos a su favor en el patrimonio estatal, y en su lugar, lo hagan respecto de aquellos que hayan contribuido a la situación de insolvencia económica de la entidad.

## 9. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019), se considera que los siguientes eventos darían lugar a la existencia de un posible conflicto de intereses entre los congresistas a cuyo conocimiento para votar o fungir como ponente llegue el presente proyecto de ley:

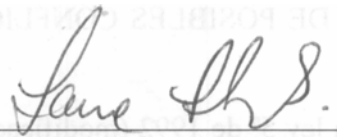
1. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean socios, controlantes, matrices, administradores o revisores fiscales de entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean acreedores de entidades aseguradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se encuentren vinculados directamente (en nombre propio) o indirectamente (sociedades en las que sean socios) a un procedimiento administrativo de investigación y declaración de grupo empresarial y/o control, por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En todo caso debe anotarse que se da aplicación a lo dispuesto en el literal c) del segundo inciso del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019):

“c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. **El voto negativo no constituirá conflicto de interés**

**cuando mantiene la normatividad vigente”.**  
(Negritas fuera de texto).

Atentamente,

  
H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
El día 14 del mes Enero del año 2020  
se radicó en este despacho el proyecto de Ley  
Nº. 282 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Laura Fortich

  
SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 14 de enero de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 282 de 2020 Senado, *mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades aseguradoras del sistema general de seguridad social en salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Laura Ester Fortich Sánchez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Enero 14 de 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Septima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 36 - Viernes, 24 de enero de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley estatutaria número 281 de 2019 Senado, por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley estatutaria número 282 de 2020 Senado, mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades aseguradoras del sistema general de seguridad social en salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones.....	10