

SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Proyecto de Ley N° 280 de 2025 “Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones”

Bogotá D.C., 16 de agosto de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado de la República

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley “Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones”

Doctor González:

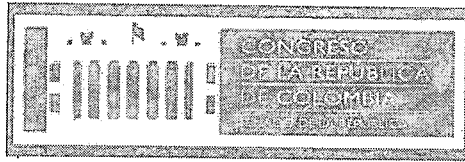
De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley, “Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones” iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 Isabel Echeverri Senadora Pacto Histórico
	 Esmeralda Hernández S.
 Cristian Amador	
 Fabian Diaz Pardo	 Jabel Quiroga

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

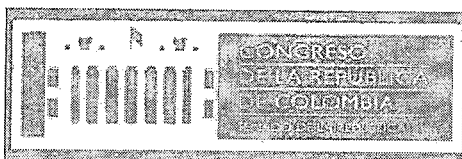
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



Martha Isabel Peralta Epieyú
Senadora de la República
Pacto Histórico - MAIS



IMELDA DAZA COTES
Senadora de La República



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Proyecto de Ley N° 280 . de 2025 “Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones”

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto.

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo y el procedimiento para el levantamiento del velo corporativo en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud –EPS–, a fin de garantizar la protección de los acreedores, la defensa del patrimonio público y los derechos de los usuarios del sistema de salud.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de esta ley se aplican a todas las EPS sometidas a liquidación administrativa.

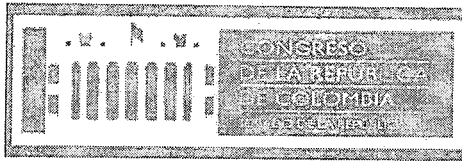
Artículo 3°. Principios rectores.

El levantamiento del velo corporativo de las EPS se regirá por los siguientes principios:

1. **Excepcionalidad:** La desestimación de la personalidad jurídica solo procederá en casos expresamente previstos y probados de fraude, abuso del derecho, simulación o perjuicio grave al interés público o a terceros.
2. **Proporcionalidad:** Las medidas adoptadas deberán ser idóneas, necesarias y equilibradas frente a los fines de protección del patrimonio público, de los usuarios y acreedores.
3. **Debido proceso:** Toda decisión deberá garantizar el derecho de defensa, contradicción, publicidad, acceso a la justicia y recursos judiciales.
4. **Imparcialidad e independencia:** El levantamiento del velo será decidido por autoridad judicial.

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

5. **Solidaridad y responsabilidad:** Cuando se decreta el levantamiento del velo, los socios, accionistas, administradores o beneficiarios reales responderán solidaria e ilimitadamente con su patrimonio por las obligaciones insatisfechas de la EPS.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO JUDICIAL

Artículo 4°. Competencia.

El levantamiento del velo corporativo de las EPS en liquidación será de conocimiento de los jueces administrativos

Artículo 5°. Legitimación.

Podrán solicitarlo:

- a) El agente liquidador.
- b) Los acreedores reconocidos.
- c) La Superintendencia Nacional de Salud.

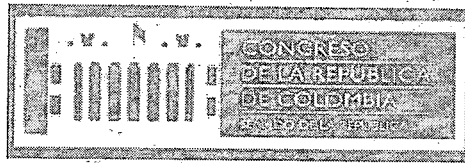
Artículo 6°. Causales para el levantamiento del velo corporativo.

El levantamiento del velo corporativo en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud procederá únicamente en los siguientes casos, siempre que se encuentren debidamente acreditados:

1. **Fraude a la ley o al orden público:** Cuando se utilice la personalidad jurídica de la EPS para defraudar acreedores, usuarios o al patrimonio público.
2. **Abuso de la personalidad jurídica:** Cuando la EPS haya sido utilizada en forma indebida para encubrir actos contrarios a la ley, el interés general o los derechos de terceros.
3. **Confusión patrimonial:** Cuando se demuestre la inexistencia de separación real entre el patrimonio de la EPS y el de sus socios, accionistas, administradores o beneficiarios reales.
4. **Simulación de actos jurídicos:** Cuando se acredite que la EPS fue utilizada para realizar actos simulados que oculten la verdadera voluntad de las partes con el propósito de evadir obligaciones legales o contractuales.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

5. **Desviación del objeto social:** Cuando se compruebe que la EPS fue utilizada para fines distintos a los autorizados legalmente, en detrimento de los usuarios, los acreedores o el sistema de salud.
6. **Uso para fines ilícitos:** Cuando se acredite que la EPS ha servido como instrumento para actividades ilegales o contrarias a la moral y al orden público.
7. **Perjuicio grave al interés público:** Cuando el mantenimiento de la personalidad jurídica autónoma implique un daño cierto y desproporcionado a los usuarios del sistema de salud, al erario o a los acreedores reconocidos.

Artículo 7°. Requisitos de la demanda.

La demanda deberá contener:

1. Identificación de la EPS en liquidación y de los presuntos responsables.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad.
3. Los hechos constitutivos de fraude, abuso, simulación o desviación del objeto social, que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
5. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

Artículo 8°. Trámite.

El trámite establecido para la presente demanda será el mismo que establece el artículo 172 de la ley 1437 de 2011 (CPACA)

CAPÍTULO III

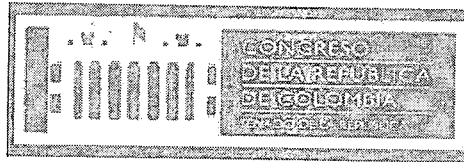
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9°. Carácter supletorio.

En lo no previsto en la presente ley se aplicarán las normas del Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Artículo 10°. Vigencia y derogatorias.

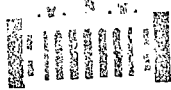
La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 Isabel Zuleta Senadora Pacto Histórico
 A. Bello	 Esmeralde Hernández
 Celso Ariza	 Catalina
 FABIAN DÍAZ	 Faber Quiroz

Martha Isabel Peralta Epieyú
Senadora de la República
Pacto Histórico - MAIS

IMELDA DAZA COTES
Senadora de La República

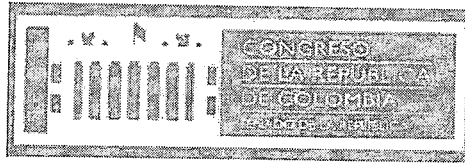


SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 30 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 280 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

H^o. Antonio Correa, Isabel Zuleta, Aida Arella,
Emeraldo Hernandez, Wilson Arias, Catalina Pérez,
Fabian Diaz, ~~Isabel Guevara, Martha Penabaz, Tereza Diaz~~

~~SECRETARIO GENERAL~~



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

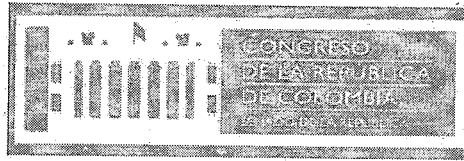
Proyecto de Ley N.º 280 de 2025 “Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones”

La presente exposición de motivos, del proyecto de ley por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las entidades promotoras de salud en liquidación y se dictan otras disposiciones, tendrá como Columna vertebral en esta exposición de motivos, (I) objeto del proyecto, (II) consideraciones, (III) antecedentes, (IV) marco constitucional y Legal, (V) Conflictos de intereses y (VI) Impacto fiscal.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco normativo claro y garantista para el levantamiento del velo corporativo en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). Se busca asegurar la protección de los acreedores, la defensa del patrimonio público y la garantía efectiva de los derechos de los usuarios del sistema de salud.

La iniciativa surge teniendo como ejemplo la inexigibilidad del artículo 65 de la ley 2195 de 2022, por parte de la corte constitucional a través de la sentencia C-126 de 2024, donde se precisó que el levantamiento del velo corporativo debe ser competencia judicial y no administrativa, garantizando imparcialidad, independencia y debido proceso.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

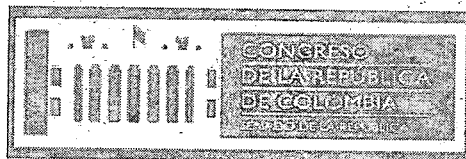
II. CONSIDERACIONES

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) surgieron en Colombia con la expedición de la Ley 100 de 1993, norma que creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Antes de esta reforma, el país tenía un modelo fragmentado y desigual: el Instituto de Seguros Sociales (ISS) atendía principalmente a trabajadores formales, las cajas de previsión a empleados públicos, los hospitales públicos a la población más vulnerable y los servicios privados a quienes tenían capacidad de pago. Esta dispersión generaba una baja cobertura, pues hacia 1993 apenas un 20 % a 25 % de los colombianos contaba con algún tipo de aseguramiento en salud.

La Ley 100 introdujo un esquema inspirado en la competencia regulada, en el que el Estado mantenía la rectoría pero los privados y públicos asumían la gestión del aseguramiento. Allí nacieron las EPS, encargadas de afiliar a la población, administrar los recursos que provienen de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y garantizar la prestación de los servicios a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS). El sistema se estructuró sobre dos regímenes: el contributivo, financiado por aportes de trabajadores y empleadores; y el subsidiado, dirigido a la población sin capacidad de pago con recursos del Estado.

Este modelo permitió una expansión sin precedentes en la cobertura. En menos de dos décadas, Colombia pasó de tener una afiliación cercana al 24 % de la población a superar el 90 % hacia 2010, y en la actualidad se mantiene en niveles superiores al 97 %, lo que ha sido reconocido como un logro importante en términos de acceso formal al sistema. Sin embargo, la evolución de las EPS ha estado marcada por tensiones y crisis. A finales de los años noventa y comienzos del 2000 varias EPS fueron liquidadas por problemas financieros y deficiencias en la prestación de servicios. En 2007 se fortaleció la vigilancia a través de la Superintendencia Nacional de Salud y se introdujeron reformas que buscaban mayor control sobre los recursos de la UPC.

Durante la década de 2010, pese a que la cobertura alcanzó casi la universalidad, las deudas con hospitales y clínicas crecieron hasta llegar a billones de pesos, la calidad del servicio fue cuestionada y se evidenciaron casos de corrupción y desvío de recursos. En el gobierno del presidente Andrés Pastrana fueron liquidadas 9 EPS, en el de Álvaro Uribe 5 fueron liquidadas 5 EPS, en el de Juan Manuel Santos fueron liquidadas 18 EPS, en el de Iván Duque fueron liquidadas 10 EPS. En el actual gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), la crisis se ha profundizado y han



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

sido intervenidas y liquidadas EPS con millones de afiliados, entre ellas Asmet Salud y Savia Salud.

Paralelamente, la Contraloría General de la República ha documentado hallazgos fiscales que muestran uso indebido de recursos públicos, confusión patrimonial entre EPS y sociedades relacionadas, pagos irregulares a terceros y evasión de obligaciones con hospitales. Estos hechos han alimentado la percepción de que, aunque el modelo de EPS permitió masificar la cobertura, no logró garantizar la sostenibilidad financiera ni la calidad en la atención.

En síntesis, las EPS surgieron como un instrumento para ampliar el acceso a la salud bajo un esquema de aseguramiento mixto, lograron expandir la cobertura hasta casi la universalidad, pero con el paso del tiempo han evidenciado fallas estructurales relacionadas con la corrupción, el endeudamiento y la pérdida de confianza ciudadana, lo que hoy plantea la necesidad de replantear su papel o incluso sustituirlas dentro del sistema de salud colombiano.

Ante este panorama, el levantamiento del velo corporativo se configura como una herramienta indispensable para hacer responsables, con su propio patrimonio, a los socios, accionistas y administradores que hayan abusado de la personalidad jurídica de las EPS en perjuicio de los usuarios y del Estado.

III. ANTECEDENTES

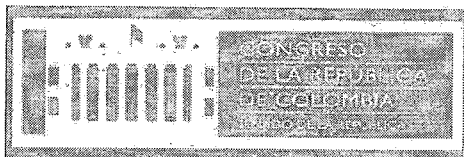
La figura del levantamiento del velo corporativo, en el ámbito del derecho privado, surge como una construcción doctrinal y jurisprudencial en el campo del derecho societario, concebida para enfrentar situaciones en las cuales la personalidad jurídica de una sociedad es utilizada de manera abusiva o fraudulenta.

En efecto, la regla general en el derecho privado establece que la sociedad constituye una persona jurídica distinta de sus socios o accionistas; lo cual garantiza la separación patrimonial y la limitación de la responsabilidad. Bajo este principio, los socios responden únicamente hasta el monto de sus aportes y no comprometen su patrimonio personal frente a las obligaciones sociales.

No obstante, desde inicios del siglo XX, tanto la doctrina como la jurisprudencia advirtieron que dicha protección podía prestarse a fraudes, abusos o simulaciones. Tal situación se evidencia, por ejemplo, cuando los socios instrumentalizan la sociedad como mera "pantalla" para evadir responsabilidades, defraudar acreedores o ejecutar actos contrarios a la ley. Frente a ello, se configuró la

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

posibilidad de “desestimar la personalidad jurídica” o de “levantar el velo corporativo”, figura que permite desconocer la ficción de autonomía de la persona jurídica para hacer responsables directos a los socios, administradores o beneficiarios reales.

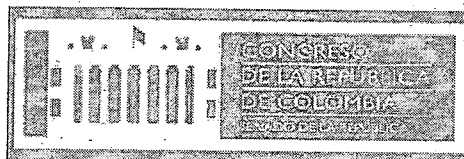
En el caso colombiano, aunque la figura no se encuentra expresamente consagrada en una norma de carácter general, su desarrollo se ha cimentado en tres fuentes principales:

1. **Doctrina comparada**, especialmente en el ámbito anglosajón (common law), donde se consolidaron las nociones de *piercing the corporate veil* y *lifting the corporate veil*.
2. **Jurisprudencia nacional**, tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado, que han admitido la procedencia del levantamiento del velo en supuestos de fraude, abuso de la personalidad jurídica o confusión patrimonial.
3. **Superintendencia de Sociedades**, que ha reconocido su aplicación en procesos de insolvencia, liquidación y responsabilidad de administradores, siempre bajo carácter excepcional, restrictivo y garantista del debido proceso.

De esta manera, en el derecho privado colombiano, el levantamiento del velo corporativo no implica la eliminación del principio de separación patrimonial, sino su excepción en casos concretos, con el fin de evitar que la sociedad sea utilizada como instrumento de fraude, abuso del derecho o afectación de terceros.

Ahora bien, hasta el momento, esta herramienta se ha aplicado principalmente en el ámbito del derecho privado. Sin embargo, a partir de la Ley 2195 de 2022, el legislador pretendió trasladar dicha figura al derecho público, al facultar a la Contraloría General de la República para ejercer el levantamiento del velo corporativo. No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-126 de 2024, declaró la inconstitucionalidad de tal disposición al advertir que el levantamiento del velo corporativo constituye una función estrictamente jurisdiccional que debe ser decidida por el juez natural. En consecuencia, no puede ser ejercida por un órgano de control de carácter administrativo, pues ello desconocería el debido proceso, la independencia y la imparcialidad judicial.

En síntesis, otorgar funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República constituiría un abuso del poder legislativo, en la medida en que desborda



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

la naturaleza administrativa de dicho organismo, tal como lo estableció de manera categórica la Corte Constitucional en la citada sentencia.

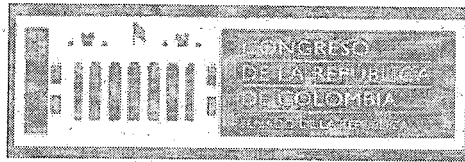
En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley busca acoger las reglas fijadas por la Corte, trasladando la competencia a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, delimitando de manera precisa las causales y procedimientos, y garantizando que su aplicación se realice bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y debido proceso.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El proyecto se sustenta en los siguientes fundamentos:

- **Artículo 2 de la Constitución Política:** La protección de los derechos de todas las personas, en especial los fundamentales a la salud y a la vida.
- **Artículo 49:** Reconoce la salud como un derecho fundamental y ordena al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud.
- **Artículo 83:** Principio de buena fe, que se presume en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas.
- **Artículo 95:** Obliga a toda persona a respetar los derechos ajenos y a no abusar de los propios.
- **Artículo 116:** Permite atribuir funciones jurisdiccionales excepcionales a autoridades administrativas, pero exige independencia e imparcialidad, lo que la Corte recordó en la C-126 de 2024.
- **Sentencias C-840 de 2001, C-438 de 2022 y C-126 de 2024:** Reafirman que el levantamiento del velo corporativo es una medida excepcional que solo puede decretarse por autoridad judicial.
- **Ley 1437 de 2011 (CPACA):** Regula el procedimiento administrativo y contencioso administrativo, aplicable supletoriamente.
- **Código General del Proceso:** Establece normas procesales generales para las demandas que involucren la desestimación de la personalidad jurídica.

En conclusión, este proyecto de ley materializa los mandatos constitucionales y jurisprudenciales, dotando al Estado de un mecanismo eficaz para garantizar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público y la protección de los derechos de los usuarios del sistema de salud, especialmente frente a la liquidación de EPS.



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

V. Conflictos de Intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

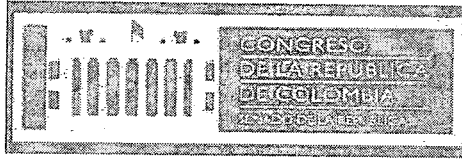
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

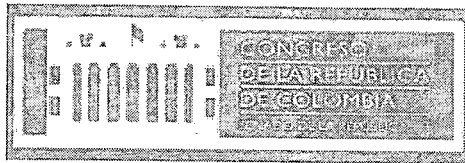
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VI. Impacto Fiscal

El presente proyecto no genera impacto fiscal directo, dado que no impone nuevas cargas económicas al Estado ni crea nuevas estructuras o entidades.

Cordialmente,



SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 Isabel Zuleta Senadora Pacto Histórico
 A Ovella	 Esmeralda Hernández
 Wilson	 Catalina
 Fabian Diaz	 Isabel Quiroga

Martha Isabel Peralta Epieyú
Senadora de la República
Pacto Histórico - MAIS

IMELDA DAZA COTES
Senadora de La República

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>30</u> de <u>Septiembre</u> del año <u>2025</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____	
No. <u>280</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
<u>HS. Antonio Conca, Isabel Zuleta, Aida Arellano, Esmeralda Hernández, Wilson Arias, Catalino Pérez, Febrin Díaz, Isabel Quiroga, Martha Peralta Epieyú, Imelda Daza Cotes</u>	
SECRETARIO GENERAL	