



**LA EXCLUSIÓN DE LAS IPS PRIVADAS DEL RÉGIMEN ORDINARIO DE
INSOLVENCIA EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN NORMATIVA NECESARIA**

Autor

**Katia Marcela Sierra López
Andrés Fernando Vélez Osorio**

**Trabajo presentado como requisito para optar por el título de Magister en Derecho
Corporativo**

Director, Tutor

Nicolas Pájaro Moreno

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Corporativo

Universidad del Rosario

Bogotá – Colombia

2025

LA EXCLUSIÓN DE LAS IPS PRIVADAS DEL RÉGIMEN ORDINARIO DE INSOLVENCIA EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN NORMATIVA NECESARIA

THE EXCLUSION OF PRIVATE HEALTH SERVICE PROVIDERS (IPS) FROM THE ORDINARY INSOLVENCY REGIME IN COLOMBIA: A NECESSARY LEGAL REFORM REVIEW

*Katia Marcela Sierra López
Andrés Fernando Vélez Osorio*

RESUMEN

El presente planteamiento tiene por objeto destacar la necesidad de revisar y, de ser necesario, ajustar la normativa vigente en materia de insolvencia empresarial, con un enfoque específico en las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de carácter privado. Se cuestiona la exclusión legal actual de estas entidades de los regímenes ordinarios de insolvencia, pese a que no administran recursos públicos ni fondos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y operan bajo principios propios de las sociedades comerciales.

En esta línea, se propone habilitar el acceso de las IPS privadas a mecanismos ordinarios de reorganización empresarial, en condiciones de igualdad frente a otras empresas privadas. La eliminación de esta restricción legal permitiría configurar un marco jurídico más equitativo y funcional, que se ajuste a las realidades económicas y operativas del sector. Esta adecuación normativa no solo fortalecería la sostenibilidad financiera de dichas entidades, sino que también aseguraría la continuidad en la prestación del servicio de salud, sin comprometer la estabilidad del sistema en su conjunto.

Palabras claves: IPS privadas; Insolvencia; Libertad de Empresas; Reorganización empresarial; Exclusión normativa; Autonomía; Suficiencia Patrimonial; igualdad.

ABSTRACT

This proposal aims to underscore the need to review and, if necessary, amend the current legal framework governing corporate insolvency, with a specific focus on private Health Service Provider Institutions (IPS). The current legal exclusion of these entities from ordinary insolvency regimes is questioned, particularly considering that they do not manage public funds or resources from the General System of Social Security in Health, and operate under principles applicable to commercial companies.

In this regard, it is proposed that private IPSs be granted access to ordinary corporate reorganization mechanisms, under equal conditions with other private enterprises. Removing this legal restriction would allow for the establishment of a more equitable and functional legal framework, tailored to the economic and operational realities of the sector. Such regulatory adjustment would not only strengthen the financial sustainability of these entities but also ensure the continuity of healthcare service delivery, without compromising the stability of the system as a whole.

KeyWords: Private Health Service Providers (IPS); Insolvency; Freedom of Enterprise; Corporate Reorganization; Regulatory Exclusion; Autonomy; Patrimonial Solvency; Equality.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. Análisis de la Situación de las Instituciones Prestadoras de Servicios del sector privado (IPS Privadas). 1.1. La naturaleza jurídica de una IPS privada. 1.2. Contexto de las IPS Privadas en el sistema de salud colombiano y la importancia de su recuperación económica. 2. Importancia de la recuperación económica de las IPS Privadas. 3. Carencia Normativa en materia de Recuperación Económica de las IPS Privadas. 3.1. Falta de normas de orden público para la recuperación financiera para las IPS del sector privado. 3.2. Consecuencias de la ausencia de mecanismos de recuperación económica y Breve análisis de las cifras de IPS privadas en estado de liquidación y liquidadas en los últimos 10 años. 3.3. Análisis del objeto social de las IPS como sujetos excluidos y la flagrante violación Constitucional al principio de igualdad de las IPS privadas por la exclusión del régimen de insolvencia de que trata el numeral primero 1° del artículo 3° de la ley 1116 de 2006. 4. Comparación entre sujetos excluidos e incluidos. 5. Marco Normativo Aplicable a la Recuperación Económica Empresarial. 5.1. Análisis breve de la Ley 550 de 1999 y su régimen de aplicación: un enfoque práctico. 5.2. Ley 2437 de 2024, Definición, características, objetivos y alcances. 5.3. Ley 1116 de 2006, como subsidiaria de la ley 2437 de 2024. Definición, características, objetivos y alcances. 6. Impacto de la aplicación de la ley 2437 de 2024 y subsidiariamente Ley 1116 de 2006 a las IPS privadas en situación de insolvencia económica. 7. Del Reconocimiento del derecho a la recuperación económica de las IPS Privadas.

INTRODUCCIÓN.

Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) son entidades jurídicas que tienen como objetivo principal, la prestación de servicios relacionados con la salud. Estas instituciones desempeñan un papel crucial en el sistema de salud de nuestro país, ya que son responsables de proporcionar atención médica, diagnóstico, tratamiento y cuidado a los pacientes. Estas instituciones se enfrentan a múltiples desafíos en la actualidad. A menudo, estos tienen que ver con la escasez de recursos, la carga de trabajo, la falta de acceso a la atención médica en áreas rurales o remotas, y sobre todo, desafíos financieros. Estos se agravan cuando estas dependen en gran medida de fondos públicos o de sistemas de pago por servicios, lo que puede limitar su capacidad para invertir en infraestructura, tecnología médica moderna, y en la contratación de personal especializado. La dependencia de estos recursos financieros inestables puede llevar a situaciones de endeudamiento y a dificultades para mantener la continuidad y la calidad de los servicios ofrecidos y en muchas ocasiones conlleva a la desaparición de estas instituciones de la vida jurídica.

La gestión eficiente de los recursos financieros y la identificación de fuentes de financiamiento sostenibles son pilares esenciales para asegurar la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). En el contexto

actual, marcado por la constante evolución del sistema de salud, las crecientes demandas regulatorias y los desafíos económicos globales, las IPS enfrentan presiones significativas que pueden comprometer su estabilidad financiera si no adoptan enfoques estratégicos y holísticos en la administración de sus recursos.

La administración financiera efectiva no solo implica una correcta planificación y ejecución presupuestaria, sino que también requiere la capacidad de anticiparse a las fluctuaciones del mercado y adaptarse a los cambios regulatorios. La adecuada gestión del flujo de caja, la contención de costos y la optimización de ingresos son componentes claves en este proceso. Sin embargo, en un entorno de incertidumbre como el que viven muchas IPS, incluso la implementación de las mejores prácticas financieras puede resultar insuficiente si no se complementa con una estrategia sólida de financiamiento externo y un respaldo institucional que ofrezca flexibilidad ante las contingencias.

Además de la necesidad de implementar prácticas rigurosas de planificación financiera y control presupuestal, las IPS enfrentan retos estructurales que exigen una intervención regulatoria más decidida. En la práctica, muchas de estas entidades operan bajo condiciones de restricción financiera, con márgenes operativos reducidos y niveles de endeudamiento crecientes, lo que incrementa significativamente su exposición al riesgo de insolvencia. Para evitar la materialización de dicho escenario, resulta indispensable contar con marcos normativos que no solo promuevan condiciones de estabilidad económica, sino que también incorporen mecanismos eficaces de protección y recuperación empresarial, orientados a preservar la continuidad en la prestación del servicio y garantizar la sostenibilidad institucional.

La ausencia de una protección normativa adecuada puede llevar a que muchas IPS enfrenten procesos de disolución y posterior liquidación, lo cual no solo representa una pérdida para la institución misma, sino que también tiene implicaciones significativas para el sistema de salud en general. La liquidación de una IPS afecta negativamente a los usuarios, quienes pueden ver interrumpido su acceso a servicios esenciales de salud, y a los acreedores, que podrían enfrentarse a dificultades en la recuperación de la cartera. Así mismo, se ve comprometida la misión social de la IPS, en tanto es la entidad encargada de garantizar el acceso efectivo a la atención médica, al tiempo que actúa como unidad económica generadora de empleo y dinamizadora del bienestar social en las comunidades donde opera.

Por estas razones, es necesario promover políticas públicas y marcos regulatorios que incentiven la sostenibilidad financiera de las IPS y les ofrezcan las herramientas necesarias para su reestructuración en situaciones de crisis. Estas políticas deben incluir medidas que favorezcan la renegociación de deudas, como plazos y formas para realizar los pagos, la obtención de financiamiento a tasas preferenciales, la implementación de planes de reestructuración administrativa y operativa, el aplazamiento justificado de los gastos de administración y la creación de fondos de contingencia que puedan ser activados en situaciones de emergencia. De este modo, se protege tanto a la institución como a los usuarios, acreedores y al sistema de salud en su conjunto.

El presente planteamiento tiene por objeto evaluar y proponer un ajuste a la normativa vigente en materia de insolvencia empresarial, con un enfoque particular en el sector

salud, específicamente respecto de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de naturaleza privada. Se plantea la necesidad de permitir el acceso de estas entidades a los procedimientos de reorganización previstos en la Ley 1116 de 2006, a través de la creación de un régimen normativo especial o, en su defecto, mediante la reforma de la legislación actual en materia de insolvencia. Esta iniciativa parte del reconocimiento de la inequidad que supone su exclusión automática de los mecanismos legales de recuperación económica, pese a que no administran recursos públicos ni manejan fondos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo que hace injustificable su tratamiento diferenciado frente a otras empresas privadas sometidas al mismo riesgo de insolvencia.

1. Análisis de la Situación de las Instituciones Prestadoras de Servicios del sector privado (IPS Privadas).

1.1. La naturaleza jurídica de una IPS (Institución Prestadora de Servicios de Salud) privada.

Es importante mencionar que el término "institución de salud" no tiene una definición clara y específica en las normas que regulan el SGSSS. Si bien la normativa en materia de salud hace referencia a diferentes entidades, como Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), Entidades Promotoras de Salud (EPS) y demás actores del sistema, no existe una definición legal específica del término "institución de salud".

Dicho término, en la práctica, puede interpretarse de manera amplia para incluir cualquier organización, establecimiento o entidad que tenga como finalidad la prestación de servicios de salud.

Ante la ausencia de una definición expresa, la determinación de qué entidades pueden ser consideradas como "instituciones de salud" debe realizarse con base en la normativa vigente que regula a los diferentes actores del SGSSS y en la finalidad específica que estas cumplan dentro del sistema.

Ahora bien, para poder atenernos a un concepto más acertado, podemos remitirnos a lo establecido en el artículo 155 en la Ley 100 de 1993, las instituciones prestadoras de servicios de salud, públicas, mixtas o privadas, hacen parte de los integrantes del SGSSS (Congreso de la República de Colombia 1993).

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia (2008, 1) en sentencia C-064 de 2008, proporciona una definición propia de "IPS":

Las Instituciones Prestadoras de Salud son entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del SGSSS, dentro de las Entidades Promotoras de Salud o fuera de ellas. Son entidades organizadas para la prestación de los servicios de salud, que tienen como principios básicos la calidad y la eficiencia, cuentan con autonomía administrativa, técnica y financiera, y deben propender por la libre concurrencia de sus acciones. El legislador ha considerado que se trata de entidades que prestan servicios en el área de la salud, compiten en este mercado, deben respetar las

reglas que impiden el monopolio y garantizan la libertad de competencia en la prestación de sus servicios, con lo cual queda demostrado que jurídicamente son valoradas como empresas creadas, entre varios fines, con el propósito de obtener lucro económico, salvo claro está aquellas entidades sin ánimo de lucro.

Por lo tanto, según la interpretación de la Corte (2008), en la Sentencia C-064 de 2008, las IPS son entidades diversas en su naturaleza jurídica, dedicadas a la prestación de servicios de salud dentro del SGSSS, cuyas características esenciales son: **1.** La autonomía administrativa, técnica y financiera, lo que implica que gestionan sus propios recursos y decisiones sin una subordinación directa a otras entidades del sistema de salud, **2.** Operación en el entorno de competencia del mercado de la salud, y **3.** Finalidad lucrativa o no lucrativa, operando en un mercado regulado bajo principios de libre competencia y calidad.

Las IPS tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Ley 100 de 1993 explica en su artículo 185 que: “Las Instituciones Prestadoras de Servicios deben tener como principios básicos la calidad y la eficiencia y tendrán autonomía administrativa, técnica y financiera” (Congreso de la República de Colombia 1993, art. 185) .

En la Sentencia C-064 de 2008, la Corte Constitucional de Colombia (2008) no proporciona una definición propia de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Sin embargo, cita la definición establecida en la Ley 100 de 1993, que en su artículo 156, literal “i), las describe como entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de servicios de salud a los afiliados del SGSSS, ya sea dentro o fuera de las Entidades Promotoras de Salud (EPS)".

Si bien cierto que la norma se refiere a su carácter jurídico y operativo dentro del sistema de salud. Las IPS son entidades, ya sean públicas o privadas como en el caso que nos ocupa, se caracterizan por: **a).** Ser organizaciones que operan bajo un régimen de derecho privado, lo que implica que su capital y su administración son gestionados por personas naturales o jurídicas del sector privado, estas pueden ser clínicas, hospitales, centros médicos. **b).** Las IPS Privadas pueden ser con ánimo o sin ánimo de lucro. **c).** Aunque son entidades privadas, las IPS están sujetas a la regulación y supervisión del Estado a través de las entidades competentes. **d).** Pueden contratar con Entidades Promotoras de Salud (EPS) para atender a los usuarios afiliados al sistema de salud público, o pueden prestar servicios directamente a pacientes particulares o bajo acuerdos con aseguradoras privadas.

1.2. Contexto de las IPS Privadas en el sistema de salud colombiano y la importancia de su recuperación económica.

Las IPS privadas surgieron con la Ley 100 de 1993, y fue aquí donde el sistema de salud colombiano sufrió una transformación hacia un modelo de aseguramiento social basado en la competencia entre prestadores y aseguradores tanto públicos como privados. Este modelo de aseguramiento permitió una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios de salud. Actualmente, las IPS privadas atienden a millones de personas a través del régimen contributivo y subsidiado (Congreso de la República de Colombia 1993).

Las IPS privadas, al estar sometidas a las dinámicas del mercado, enfrentan retos financieros que las obligan a optimizar sus recursos, ofrecer servicios de alta calidad y, al mismo tiempo, ser sostenibles económicamente. Algunas de estas instituciones son reconocidas por ofrecer atención de alta complejidad, procedimientos de avanzada tecnología y especialistas altamente calificados, lo que aumenta su importancia dentro del sistema de salud.

Las IPS privadas en Colombia tienen un papel esencial en el SGSSS, estas proporcionan una amplia gama de servicios médicos que van desde la atención básica hasta especialidades de alta complejidad. Sin embargo, las IPS privadas enfrentan numerosos retos económicos, debido a la dependencia que tienen de los pagos realizados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS), quienes gestionan los recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Las demoras en los pagos por parte de las EPS han generado problemas de liquidez graves para estas IPS, afectando su capacidad de operación y poniendo en riesgo su sostenibilidad.

Uno de los factores más críticos que afectan la estabilidad financiera de las IPS privadas es la acumulación de carteras por cobrar. Muchas EPS, especialmente aquellas que han entrado en procesos de liquidación, han dejado de pagar a las IPS, lo que ha generado una crisis de flujo de caja en estas instituciones. Las IPS dependen de estos pagos para cubrir sus costos operativos, incluyendo salarios, infraestructura y compra de insumos médicos, etc. Este problema, combinado con una gestión administrativa deficiente en algunos casos, ha exacerbado la situación, llevando a varias IPS a enfrentar riesgos de iliquidez.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la situación financiera de las IPS privadas empeoró considerablemente. Los costos operativos aumentaron, mientras que los ingresos disminuyeron debido a la reducción de la prestación de servicios médicos y la presión adicional sobre los servicios de salud. Esto ha puesto a muchas IPS en una posición aún más vulnerable desde el punto de vista financiero.

2. Importancia de la recuperación económica de las IPS Privadas

La recuperación económica de las IPS privadas es fundamental para garantizar la sostenibilidad y el buen funcionamiento del sistema de salud colombiano. Las IPS privadas cubren una parte significativa de la demanda de servicios de salud. Si estas instituciones colapsan financieramente, puede verse comprometida la estabilidad de todo el sistema de salud, debido a la saturación de las instituciones públicas y la reducción en la calidad y disponibilidad de la atención de servicios médicos.

Dentro de la Importancia de la recuperación económica de las IPS Privadas, podemos destacar: **a).** el garantizar la continuidad en la atención, esto bajo la consideración de que la salud es un derecho fundamental, y las IPS privadas representan una parte importante del país para brindar atención en servicios médicos. Una buena salud financiera en estas instituciones asegura la continuidad de los servicios, previniendo interrupciones en la atención médica para los usuarios del sistema. **b).** Alivio de la carga sobre el sector público. Cuando las IPS privadas enfrentan problemas económicos, disminuye en gran medida su capacidad operativa, generando mayor presión sobre las instituciones públicas, que en muchas ocasiones ya están sobrecargadas. La solidez financiera de las IPS privadas mantiene un equilibrio en la provisión de servicios, previniendo saturaciones en la atención. **c).** las IPS Privadas contribuyen en la generación de empleo en el país tanto para el personal médico, científico y técnico, sino también para profesionales

administrativos y de apoyo. La crisis de una IPS solo acarrea despidos masivos, afectando tanto la economía local como la calidad del servicio. **d)**. Se aliviarían los problemas de cartera, ya que este es uno de los temas que más afecta a una IPS privada. **e)**. Las IPS privadas suelen estar a la vanguardia en innovación, con tecnologías médicas más recientes, y esto las posiciona como líderes en el sector. Gracias a una economía en crecimiento, tienen la capacidad de mantenerse actualizadas con los avances tecnológicos y optimización en infraestructura, lo que les permite ofrecer una atención de primera calidad.

3. Carencia Normativa en materia de Recuperación Económica de las IPS Privadas.

3.1. Falta de normas de orden público para la recuperación financiera para las IPS del sector privado.

En este apartado, podemos empezar haciendo la siguiente pregunta, ¿Cuáles son las normas legales y reglamentarias vigentes que permiten a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) acogerse a un proceso de recuperación económica, ya sea mediante reestructuración empresarial, acuerdos de reorganización o cualquier otro mecanismo legal disponible? La respuesta está inmersa en el ordenamiento jurídico colombiano y es que no existe un régimen especial que regule de manera específica un proceso de recuperación económica aplicable exclusivamente a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Si bien la Ley 550 de 1999 en su momento contempló este tipo de procedimientos legales para este tipo de sociedades, y la Ley 1116 de 2006 establece mecanismos generales en materia de reestructuración e insolvencia empresarial, dichas normativas no contemplan disposiciones que atiendan las particularidades operativas, financieras y sociales en crisis de las IPS dentro del SGSSS, y antes que eso la Ley 1116 de 2006, la excluye expresamente en su artículo 3 numeral 1 (Congreso de la República de Colombia 1999; 2006).

Dado que las IPS prestan un servicio público esencial, su situación económica no puede analizarse únicamente desde una perspectiva empresarial, ya que su sostenibilidad financiera está intrínsecamente ligada al acceso efectivo a la salud de la población. Por ello es importante que los procedimientos generales de insolvencia que se puedan aplicar deben resultar suficientes y adecuados, que contemplen mecanismos específicos para garantizar la continuidad en la prestación del servicio y establezcan criterios diferenciados para su reorganización, financiamiento o saneamiento financiero.

En consecuencia, la falta de un marco normativo especializado deja a las IPS en un vacío regulatorio que limita su capacidad para acogerse a procesos de recuperación económica adecuados a su naturaleza.

La ausencia de normas de orden público que regulen y promuevan la recuperación financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de naturaleza privada constituye un vacío normativo de alta relevancia, que incide negativamente en la estabilidad del sector. Esta omisión legislativa se traduce en la imposibilidad de diseñar e implementar herramientas jurídicas efectivas que respalden la sostenibilidad económica de las IPS en contextos de crisis, afectando no solo su viabilidad operativa, sino también la garantía en la prestación continua del servicio de salud como derecho fundamental.

La falta de mecanismos de recuperación económica agrava este panorama, generando consecuencias como la incapacidad de las IPS para renegociar obligaciones, asegurar la continuidad en la prestación de servicios, y mantener empleos y recursos necesarios para operar. Este escenario impacta tanto a las instituciones como a los usuarios del sistema de salud, evidenciando la urgencia de implementar regulaciones y estrategias que permitan la reestructuración y la sostenibilidad financiera del sector.

En este contexto surge un interrogante fundamental: ¿es razonable y jurídicamente admisible asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de salud cuando se encuentra comprometida su prestación efectiva? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, pues implica ponderar la necesidad de proteger un servicio esencial con la obligación de respetar los principios constitucionales.

El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo (Congreso de la República de Colombia 2015, art. 2); comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud.

De ese modo, el Estado tiene la obligación de adoptar políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas.

Así, el artículo 49 de la Constitución Política definió la prestación como servicio público esencial obligatorio, el cual, se debe ejecutar bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado. Precisamente, porque el sistema de seguridad social en salud está caracterizado en el ordenamiento superior como un derecho irrenunciable de toda persona y un derecho fundamental debido a su universalidad.

El servicio público de salud, ubicado en la Constitución Política como derecho económico, social y cultural, ha venido siendo desarrollado por la jurisprudencia con base en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en diversos pronunciamientos.

Así, ese derecho, comprende normas de carácter internacional, integradas en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Como ejemplo, se tiene la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de San Salvador de 1988.

Esos convenios internacionales procuran la efectividad del derecho a la salud bajo la premisa de que toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos humanos “*carece de constitución*”. Así, toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción en los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (Organización de las Naciones Unidas 1948, art. 22,25).

Del mismo modo, toda persona tiene derecho a la salud, entendida como la satisfacción del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Para que ello se logre, los Estados se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente adoptar medidas como: la atención primera de salud; la extensión de los beneficios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales de otra índole; la educación sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables (Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos 1996, arts. 9–10) .

En ese sentido, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, reconoció que la salud es un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo. Por lo tanto, no es una condición de la persona que se tiene o no se tiene. Es una cuestión de grado, que ha de ser valorada específicamente en cada caso. Entonces, la salud no consiste en ausencia de afecciones y enfermedades en una persona (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, s/f, 1).

Uno de ellos, es el principio de continuidad en el servicio (lit. d) lit. d artículo 6° Ley 1751 de 2015) que se enmarca en el derecho propio de cada persona en recibir los servicios de salud sin interrupciones; considerándose que, una vez la provisión del servicio ha iniciado, este no podrá interrumpirse por razones administrativas o económicas (Congreso de la República de Colombia 2015).

Por ello, acorde al principio de sostenibilidad, el Estado tiene el deber de disponer por los medios que determine la ley, de los recursos necesarios y suficientes para asegurar de manera progresiva el goce efectivo del derecho fundamental, ello, concordante con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal; lo que implica que, económicamente se garantice y se cubra la necesidad en los servicios de salud de cada afiliado al sistema; pues en palabras de la Corte (Corte Constitucional de Colombia 2018) “(...) *no puede comprender la negación a prestar eficiente y oportunamente todos los servicios de salud debidos a cualquier usuario*”.

La continuidad de la prestación de servicios de salud se entiende de naturaleza ininterrumpida, inclusive, no pudiéndose discutir como se dijo falencias administrativas o económicas; lo que obliga al Estado, de un lado, a ejercer control directo sobre los prestadores administrativos primarios (E.P.S.), como, a la red privada de cada entidad promotora de salud (IPS.); porque, aunque de distintos regímenes legales se tratan, prestan una labor social integradora en la satisfacción de servicios de salud a los afiliados al SGSSS.

Concretamente, cuando una IPS advierte imposibilidad económica, tecnológica y humana para la realización de su objeto social, el Estado debe promover, bajo el principio de sostenibilidad, soluciones legales y de política pública que propendan a la protección tanto de los usuarios del servicio, como, de los prestadores de la atención.

Es por ello, que a través del derecho concursal se propende, ante todo, las soluciones para superar las dificultades económicas de las organizaciones .(Isaza Upegui Álvaro y Londoño Restrepo Álvaro, s/f, 5). Así mismo, el proceso de reorganización pretende, a través de un acuerdo, preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante la reestructuración operacional , administrativa, de activos y pasivos (Congreso de la República de Colombia 2006, art. 1).

La viabilidad de las empresas a la que se refiere el artículo primero de la ley 1116 de 2006, tiene consigo una serie de características, entre ellas la continuidad de la empresa como una unidad operativa y productiva, que se pueda asegurar el pago de las distintas acreencias en los ordenes legales establecidos, que se puedan seguir conservando los puestos de trabajo, que se logre recupera y normalizar las relaciones entre estas y las instituciones financieras, que el fin social no se extinga. Así lo advierten Londoño Restrepo e Isaza Upegui en su libro Comentarios al Régimen de Insolvencia Empresarial:

Desde el punto de vista financiero, podríamos decir que la viabilidad se presenta cuando las condiciones de plazo, tasa y gracia determinados, o con la combinación de estos factores y una reducción del pasivo por mecanismos como la capitalización de acreencias, la condonación, la compensación, o por virtud de las fusiones, etc., se logra la recuperación de la capacidad de pago de la empresa (Isaza Upegui Álvaro y Londoño Restrepo Álvaro 2008, 34).

La viabilidad de la empresa se presenta cuando se logra determinar las condiciones en que se hace sostenible en el tiempo, pues si ella depende de su generación de ingresos de elementos y condiciones específicos que tienden a desaparecer, no importaría la obtención de plazos para la cancelación de su deuda, pues, a la postre, la empresa se haría insostenible en sí misma. Hemos advertido que para los acreedores del sector financiero los plazos no son preocupantes si la tasa de interés que les puede cancelar la empresa es atractiva, sobre todo considerando la situación de crisis, pero, por el contrario, para otros acreedores, como los proveedores, el plazo extenso para el pago de sus acreencias no les conviene, pues su negocio no es financiar al deudor sino rotar su cartera como capital de trabajo (Isaza Upegui Álvaro y Londoño Restrepo Álvaro 2008, 34).

Para concluir, digamos que en materia de viabilidad no es posible generalizar ni construir parámetros con fórmulas universales; cada empresa presenta situaciones que le son particulares, y hay que darles a éstas el tratamiento adecuado para que progresivamente le permitan recuperar su capital de trabajo y generar recursos líquidos para poder atender su pasivo (Isaza Upegui Álvaro y Londoño Restrepo Álvaro 2008, 34).

Bajo la perspectiva de razonabilidad, el Estado debe permitir que las IPS de carácter privado tengan un régimen ecuánime, donde en eventos de precariedad administrativa y económica, se permita reorganizar sus obligaciones y pagos a terceros, a fin de evitar la extinción de la persona jurídica, la interrupción de la prestación del servicio y, en general,

quebrantar los principios legales y constitucionales en punto al derecho fundamental a la salud.

No se trata entonces de desconocer la importancia de las IPS dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por el contrario, equivale a crear herramientas óptimas que abriguen desde la perspectiva legal la sostenibilidad de estas entidades, procurando un balance justo entre la prestación eficiente del servicio, como, el reconocimiento y pago de los emolumentos que el servicio eroga con cargo al SGSSS.

En este punto, surge la necesidad de precisar qué bien jurídico busca proteger el marco normativo de intervención sobre las IPS privadas: ¿Se trata de garantizar un servicio público en sentido estricto, o de salvaguardar un interés público general, como el acceso a la salud? En este contexto, cabe preguntarse si existe un test constitucional que legitime la exclusión de estas entidades del régimen ordinario de insolvencia o ¿Podría estructurarse un régimen especial o paralelo que armonice la protección del interés general con los principios de libertad empresarial y libre competencia?

El artículo 365 de la Constitución Política (1991) describe que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Esto conlleva a definir que el Estado, propiamente, tiene un deber de asegurar su prestación eficiente en todos los habitantes del territorio nacional.

También, debe comprenderse que en la prioridad del gasto público el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. De este modo, el artículo 366 de la Carta Política determinó que sería objetivo fundamental la actividad en procura de solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable (*Constitución Política de Colombia* 1991, 366).

Dentro de esa esfera, más allá de decirse que existe un interés público, debe acogerse que un interés colectivo indeterminado requiere de manera constante, ilimitada y accesible, los beneficios de un servicio de salud altamente capacitado desde las perspectivas humanas y tecnológicas.

El bien jurídico asegurado para impedir que las IPS puedan acogerse al régimen general de insolvencia, lo es, naturalmente, proteger el derecho a la salud de la ciudadanía. Las implicaciones jurídicas y administrativas en la suspensión de los servicios, como, la toma de posesión de bienes y servicios anularía de facto los pluricitados principios de continuidad y eficiencia en la prestación del servicio de salud. En ese orden, en la máxima responsabilidad de resguardar el derecho a la vida y a producir actos de dignidad hacia la colectividad, se ha sopesado ese derecho fundamental que corresponde a un derecho de primera generación, con aquel al de la empresa privada y su régimen de reorganización de pasivos y correcto funcionamiento que se posiciona en un derecho de segunda generación.

Aunque el test constitucional de igualdad podría ser una herramienta para el análisis de qué derecho fundamental y por qué debe ser superior al otro, porque el derecho fundamental a la salud ostenta un nivel de protección superior al del régimen empresarial;

lo que debe propenderse en todo evento es integrar el derecho a la salud con los principios de libertad empresarial y libre competencia que rigen el trabajo de empresas que ejecutan en la actualidad las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

El artículo 333 de la Constitución Política destaca que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Luego, se integró la cláusula relativa a que la empresa, como base del desarrollo, tiene y cumple una función social, razón por la que el Estado debe estimular el desarrollo empresarial.

En tal orden, se ha dicho igualmente que al ser el derecho a la salud un contenido esencial, prioritario, infranqueable y de especial cuidado, protección y garantía por parte del Estado, las empresas del orden privado que presten servicios bajo ese horizonte no podrán someterse a los procedimientos ordinarios de liquidación y de reorganización de sus deudas, pues afectaría implícitamente los fines esenciales del Estado sobre el derecho fundamental a la salud.

Empero, pese al asertividad de ese argumento, no se propende que la empresa y su fin social deslegitimen la garantía constituida sobre el derecho fundamental a la salud, sino que, por el contrario, en amparo de sopesar dicho derecho, se permita a las empresas prestadoras someterse al régimen de ayuda y sometimiento empresarial sin que surja la interrupción del servicio.

De otro modo, si lo que se busca es integrar al núcleo esencial del derecho a la salud la posibilidad excepcional de armonizarlo con la libertad de empresa y la libre competencia, resulta indispensable reconocer que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) requieren herramientas que les permitan alcanzar un equilibrio económico sólido y, al mismo tiempo, un resguardo de carácter constitucional. Dichas garantías no solo aseguran la efectividad de los derechos de los afiliados al sistema de salud, sino que también protegen a las propias IPS frente a prácticas empresariales de terceros que puedan comprometer el bien jurídico superior que representa la salud pública. En consecuencia, la finalidad última sería salvaguardar de manera integral tanto a los usuarios del servicio como a los agentes encargados de prestarlo.

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional (2000c) ha descrito que puede permitirse ese reconocimiento a la libertad económica y de empresa siempre y cuando no se quebrante el núcleo esencial del derecho:

“[L]as limitaciones a la libertad económica y de contratación tampoco pueden inferirse o imponerse por el Estado de una manera arbitraria e infundada. Así, esta Corte ha señalado que las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas (subrayas no originales). En efecto, debe reconocerse que el derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución no solo entraña la libertad de iniciar una actividad económica, sino de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y

libertad. Igualmente, la libertad de contratación deriva de la Constitución una doble garantía: su propia condición exige que sus limitaciones generales tengan una base legal y que se justifique socialmente en cuanto se enderecen a garantizar relaciones justas y libres. Esto último debe hacer la ley cuando la autonomía se revele insuficiente para asegurarlas y dicha intervención venga exigida por el principio de solidaridad”

Es así como podría surgir un régimen especial de protección dirigido a que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) se legitimen en acciones encaminadas a proteger su activo, sus servicios, la continuidad, y correcta satisfacción de los servicios de salud cuando tengan que enfrentar regímenes empresariales que pudiesen poner en riesgo el núcleo fundamental del derecho a la salud. En otras palabras, conceder una herramienta excepcional que permita bajo un lineamiento especial que las IPS organicen su estructura fiscal, administrativa y de prestación de servicio sin necesidad de acudir a prácticas homólogas o poco sensibles a la razón de ser de este tipo de entidades.

3.2. Consecuencias de la ausencia de mecanismos de recuperación económica y Breve análisis de las cifras de IPS privadas en estado de liquidación y liquidadas en los últimos 10 años.

Desde una perspectiva jurídica, la carencia de mecanismos eficaces para la recuperación financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) representa una omisión estructural del sistema normativo que pone en riesgo no solo la viabilidad económica de dichas entidades, sino también el goce efectivo del derecho fundamental a la salud. Esta situación limita de manera sustancial la capacidad de las IPS para reestructurar pasivos, celebrar acuerdos con acreedores o acceder a alternativas legales que garanticen su continuidad operativa.

La falta de un régimen jurídico especializado y funcional para la reorganización económica del sector salud genera consecuencias que trascienden el ámbito económico: se compromete la prestación continua, oportuna y de calidad del servicio público esencial de salud, afectando directamente a los usuarios, en contravía de lo dispuesto en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional que reconoce el carácter fundamental y prevalente del derecho a la salud.

Igualmente, se genera una afectación indirecta a los derechos laborales del personal médico y administrativo, al ponerse en entredicho la sostenibilidad de los contratos de trabajo, el pago de salarios y prestaciones sociales. La situación actual evidencia, por tanto, una necesidad impostergable de diseñar e implementar un marco jurídico robusto que permita a las IPS acceder a procesos de recuperación empresarial o de reorganización patrimonial ajustados a su naturaleza, que armonicen los principios de sostenibilidad financiera con la garantía del servicio público de salud y la protección de los derechos fundamentales involucrados.

La ausencia de mecanismos efectivos para la recuperación económica en el sector salud colombiano ha generado consecuencias significativas, especialmente para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) privadas. Estas entidades enfrentan desafíos financieros que comprometen su estabilidad y la continuidad en la prestación de servicios esenciales. Entre las consecuencias que más resaltan se encuentran: limitaciones

en la prestación del servicio, el incremento de la cartera morosa, impacto en el personal de la salud y esencialmente cierre y liquidación de IPS.

En la base de datos de entidades en estado de liquidación no ordenadas por la superintendencia nacional de salud se enlistan más de 480 IPS 2023 que se encuentran en estado de liquidación. Sin embargo, es esencial contar con datos precisos y actualizados para dimensionar el impacto real en el sector. La falta de información consolidada dificulta una evaluación detallada de la situación (Superintendencia Nacional de Salud 2023).

De otro lado, este problema no se limita únicamente a las IPS. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) también han atravesado procesos similares. Solo entre 2018 y 2022, se liquidaron 1a EPS en Colombia, lo que obligó al traslado de millones de afiliados a otras entidades, generando incertidumbre y afectando la continuidad de la atención (Chamorro et al. 2023).

La crisis financiera que atraviesa el sector salud pone de manifiesto la necesidad urgente de adoptar políticas efectivas y mecanismos de apoyo que permitan recuperar la estabilidad económica de las IPS. Solo así se podrá garantizar un servicio de salud continuo, oportuno y de calidad para toda la población.

3.3. Análisis del objeto social de las IPS como sujetos excluidos y la flagrante violación Constitucional al principio de igualdad de las IPS privadas por la exclusión del régimen de insolvencia de que trata el numeral primero 1° del artículo 3° de la ley 1116 de 2006.

En el Marco normativo y la Exposición de la exclusión encontramos:

1. El numeral 1° del artículo 3° de la Ley 1116 de 2006 establece:

“No podrán ser admitidos al proceso de reorganización o liquidación judicial previsto en esta ley: Las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud que presten servicios de salud” (Congreso de la República de Colombia 2006, art. 3).

Esto conlleva a la exclusión expresa y automática de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), sin importar su naturaleza pública o privada, del régimen general de insolvencia empresarial. Esta exclusión opera sin distinguir la composición de su capital (público, privado o mixto), ni el carácter lucrativo o no lucrativo de la entidad, lo que implica una limitación sustancial al acceso de estas organizaciones a los mecanismos ordinarios de reorganización previstos en la legislación concursal vigente.

2. Objeto social de las IPS.

Las IPS son personas jurídicas, públicas o privadas, cuyo objeto es la prestación de servicios de salud dentro del SGSSS. Su naturaleza puede ser: a). Privada con ánimo de lucro (sociedades comerciales) y Privada sin ánimo de lucro (fundaciones, asociaciones). B). Pública (hospitales, ESE).

El objeto social en todos los casos se enmarca en la prestación de servicios de salud, pero el régimen jurídico y patrimonial varía sustancialmente según su naturaleza jurídica.

La exclusión de las IPS del régimen ordinario de insolvencia, desde la mirada del legislador parte de los siguientes supuestos:

- a) La continuidad en la prestación del servicio de salud es un derecho fundamental, dado que el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, y que el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud constituye un derecho fundamental. Este dogma impone una obligación al Estado y a los operadores del sistema el garantizar la prestación ininterrumpida del servicio de salud, dada su estrecha relación con la vida y la dignidad humana. En ese sentido, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), al ser actores directos en la materialización de ese derecho, no pueden ser tratadas como empresas ordinarias frente a situaciones de crisis financiera. En este contexto, cualquier interrupción, restricción o afectación justificada en la prestación de los servicios puede constituir una violación directa de derechos fundamentales, especialmente para personas en condición de vulnerabilidad (*Constitución Política de Colombia* 1991, art. 49).
- b) La insolvencia podría afectar la prestación del servicio, generando un riesgo para la salud pública. Por tanto, si se admitiera que las IPS accedieran al régimen ordinario de insolvencia empresarial, esto podría llevar, por vía judicial o negocial, a la suspensión o limitación en la prestación de los servicios de salud, como parte del proceso de reorganización. Este escenario no solo impactaría negativamente a los pacientes y usuarios, sino que podría acarrear graves consecuencias colectivas en términos de salud pública, especialmente en regiones donde una IPS es la única prestadora disponible. Además, la intervención de jueces o acreedores en decisiones operativas podría interferir con la misión esencial de estas entidades, desnaturalizando su función constitucional y social.
- c) Por lo anterior, el legislador siempre ha contemplado que estas entidades deben regirse por mecanismos especiales (intervención forzosa administrativa a cargo de la Supersalud). Por tanto, En atención a la naturaleza especial de las IPS, este siempre ha previsto un régimen jurídico excepcional, a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, quien puede adoptar medidas de intervención forzosa para administrar, liquidar (Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, entre otras) (Congreso de la República de Colombia 2011; 2007). Estas medidas no están orientadas exclusivamente a proteger a los acreedores, como en la insolvencia ordinaria, sino a preservar la continuidad en la prestación del servicio, garantizar la sostenibilidad del sistema de salud y proteger el interés público. Esta intervención administrativa, adecuada y a tiempo permite, además, adoptar decisiones técnicas, oportunas y especializadas, lo que resulta fundamental dada la complejidad del sector salud.

Sin embargo, esta lógica no distingue entre IPS públicas y privadas, ni considera su objeto comercial, como tampoco considera el principio de la igualdad consagrado en el artículo 13 Constitucional, que exige que se trate igual a lo igual y desigual a lo desigual, esto tratándose el contexto que venimos desarrollando (*Constitución Política de Colombia* 1991, art. 13).

4. Comparación entre sujetos excluidos e incluidos.

Una sociedad comercial prestadora de servicios de salud, aunque su objeto social esté ligado al sistema de salud, tiene una naturaleza idéntica en lo patrimonial, organizacional y funcional a cualquier sociedad que sí puede acceder al régimen de insolvencia. Sin

embargo, por el solo hecho de prestar servicios de salud, se le impide acceder a un proceso judicial de reorganización, aun si no recibe recursos públicos.

Las IPS que se administran al cien por ciento con recursos privados, reciben por parte del sistema jurídico nacional un trato discriminatorio e injustificado. Este trato resulta en la exclusión que no distingue entre IPS públicas o privadas, ni si son o no receptoras de recursos públicos. Se trata de una exclusión por objeto social, lo cual constituye una discriminación normativa estructural, carente de proporcionalidad y razonabilidad, en especial para las IPS privadas con ánimo de lucro; pues estas se ven impedidas de acudir a un mecanismo de reorganización empresarial, lo cual vulnera el derecho a la libertad de empresa y a la propiedad (*Constitución Política de Colombia* 1991, arts. 333, 58).

Por otro lado, esta exclusión no encuentra justificación constitucional válida cuando se trata de empresas que no se financian con recursos públicos y, que podrían a través de un proceso ordinario de reorganización empresarial evitar el envilecimiento de su patrimonio y un evidente estado de liquidación, que compromete la continuidad de los servicios prestados a los usuarios del sistema de salud.

La Corte Constitucional en distintas jurisprudencias ha sostenido que:

I. La libertad económica y el derecho a la reorganización empresarial tienen protección constitucional (Corte Constitucional de Colombia 2000a).

II. En sentencias como la C-699 de 2007, si bien se validó la exclusión de entidades del sector financiero del régimen de insolvencia por su regulación especial, también se estableció que dicha exclusión debe ser razonable y proporcional (Corte Constitucional de Colombia 2007).

Dicho razonamiento puede aplicarse para concluir que la exclusión total y generalizada de las IPS privadas no cumple con estos requisitos, y haciendo referencia a un juicio de constitucionalidad o de razonabilidad normativa, podemos observar que si aplicamos un determinado test de validez normativa; por ejemplo, el juicio de proporcionalidad o el principio de igualdad, se puede concluir que la norma que excluye de manera absoluta a las IPS privadas del régimen ordinario de insolvencia no supera ese análisis constitucional o legal.

Así mismo, la exclusión de las IPS privadas del régimen de insolvencia de la Ley 1116 de 2006 (Congreso de la República de Colombia 2006), basada únicamente en su objeto social, constituye una restricción desproporcionada e injustificada, que vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política (1991). Esta exclusión no solo desconoce la naturaleza comercial y autonomía patrimonial de las IPS privadas con ánimo de lucro, sino que también impiden que estas compañías accedan a mecanismos ordinarios de recuperación empresarial, sin justificación constitucional válida, situación que claramente viola el derecho a la igualdad, libertad económica y a la propiedad, al limitar sus mecanismos de defensa patrimonial.

Mecanismos que si han sido pensados y estructurados para empresas de igual valor jurídico, tal y como lo se afirma en varias reflexiones de la Corte, donde se observa:

El régimen concordatario encuentra su justificación constitucional, en el deber del Estado de crear mecanismos para promover el sector empresarial, y así preservar la función que éste cumple en materia de desarrollo económico. El artículo 333 de la Carta, según el cual la actividad económica y la iniciativa privada encuentran sus límites en los primados del

bien común, establece que la "libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades", y que "la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones"; por lo mismo, este precepto asigna al Estado el deber de estimular el desarrollo empresarial. A su vez, el artículo 334 Superior dispone que corresponde al Estado la dirección general de la economía, y que para ello deberá intervenir en ciertos casos, por mandato de la ley; por ejemplo, sobre la producción, distribución, utilización y consumo de bienes -procesos vinculados la mayor parte de las veces con la actividad comercial de las empresas-, o sobre los servicios públicos, buscando la racionalización de la actividad económica, con especial énfasis en la protección del empleo y en la promoción de la productividad y la competitividad nacionales. Como dijo la Corte en sentencia C-233/97 (M.P. Fabio Morón Díaz), "*al Estado corresponde desplegar una actividad orientada a favorecer el cabal cumplimiento de las prerrogativas inherentes a la libre iniciativa y la libertad económica y, a la vez, procurar la protección del interés público comprometido, en guarda de su prevalencia sobre los intereses particulares que pueden encontrar satisfacción, pero dentro del marco de las responsabilidades y obligaciones sociales a las que alude la Constitución*" (Corte Constitucional de Colombia 1997, VI) .

Por su parte, la empresa, en tanto concepto organizacional que conjuga los factores económicos del capital y del trabajo, es un canal a través del cual se materializan, en la vida económica, los mandatos del constituyente: mientras que el capital, manifestación por excelencia de la propiedad privada, tiene una función social (art. 58 C.P.), el trabajo, su complemento indispensable, goza de un especial estatus constitucional, que le adscribe la triple calidad de valor, derecho y obligación (Preámbulo y art. 25, C.P.). Se entiende, así, que se haya encomendado al Estado la función de promover su existencia y desarrollo, por ser la base de la economía nacional (Corte Constitucional de Colombia 2000b).

En este contexto, consideramos que existe un fundamento constitucional sólido para cuestionar la exclusión actual de las IPS privadas del régimen ordinario de insolvencia. La propia Constitución Política reconoce a las empresas como base del desarrollo económico y les asigna una función social, tal y como se describe en su artículo 333, y a la vez impone al Estado el deber de estimular su existencia, garantizando el equilibrio entre la libre iniciativa privada y la protección del interés general. Entonces, resulta legítimo pensar en una acción de inconstitucionalidad o en una acción por exclusión legislativa. El objetivo sería permitir que las IPS privadas puedan acogerse a los mecanismos de recuperación previstos en la Ley 1116 de 2006, en condiciones de igualdad frente a las demás empresas, asegurando no solo la preservación de la actividad económica y del empleo, sino también la continuidad de un servicio esencial para la sociedad.(Congreso de la República de Colombia 2006)

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho concursal trasciende la mera libertad de disponer de lo propio y se orienta hacia la protección de los derechos de terceros y la prevalencia del interés colectivo. Así lo precisó el M.P. Álvaro Tafur Galvis en la Sentencia C-586 de 2001, al señalar que "[...] el derecho concursal actual, además de los principios de libertades de disponer de lo propio, se sustenta en los derechos ajenos y en la sujeción de los intereses individuales al interés colectivo y al beneficio común" (arts. 16, 58, 95, 333 y 334 C.P.) (Rodríguez Espitia 2019, 82)

Por otro lado, en el contexto del SGSSS de Colombia, las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) privadas desempeñan un papel fundamental como sociedades comerciales

que ofrecen servicios de salud. Estas entidades, al recibir recursos provenientes de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) como contraprestación por los servicios efectivamente prestados, integran dichos recursos a su patrimonio privado, perdiendo estos su naturaleza pública.

Las IPS privadas son sociedades comerciales que desarrollan una actividad económica organizada con ánimo de lucro, ofreciendo servicios de salud en el mercado. Esta naturaleza jurídica implica que están sujetas al régimen del derecho privado, incluyendo las normas comerciales, tributarias y laborales aplicables a las empresas privadas en Colombia.

Los recursos que las EPS giran a las IPS, aunque tienen un origen público y una destinación específica, pierden su carácter de recursos públicos una vez ingresan al patrimonio de las IPS. Esto implica que las IPS privadas, al recibir estos recursos como contraprestación por los servicios efectivamente prestados, los integran a su patrimonio y los utilizan conforme a su objeto social, sin que conserven su naturaleza pública o parafiscal.

La Corte Suprema de Justicia (2023), en la sentencia STL878-2023, estableció que los recursos de la salud tienen carácter inembargable mientras se encuentran en poder de las EPS o la ADRES. Sin embargo, una vez estos recursos son girados a las IPS, pierden su connotación parafiscal y, por tanto, su naturaleza inembargable, dado que entre la EPS y el proveedor de servicios se celebra un contrato para la prestación de servicios de salud. En palabras de la Corte:

“De acuerdo con las precisiones realizadas, se tiene que los recursos del SGSSS se consideran públicos e inembargables mientras no se haya efectuado el pago por la prestación efectiva del servicio a los prestadores de salud, y una vez se surte este evento, los recursos dejan de tener dicha connotación” (Corte Suprema de Justicia 2023).

Por otro lado, y en línea con el razonamiento anterior, debe señalarse que, al tratarse de recursos que forman parte del patrimonio de la sociedad, estos sí resultan susceptibles de embargo dentro de los procesos ejecutivos que se adelanten en contra del deudor en insolvencia. Hasta este punto, queda claro tanto la naturaleza de dichos recursos como su vulnerabilidad frente a medidas cautelares.

Sin embargo, lo que no se ha examinado con la profundidad debida es el impacto que esta embargabilidad produce sobre el flujo de caja de la compañía, comprometiendo gravemente su capacidad operativa y, en consecuencia, la viabilidad misma de cualquier proceso de recuperación empresarial.

En ese sentido, se observa que para obtener el levantamiento de una medida cautelar de embargo dentro de un proceso judicial ordinario promovido contra una compañía, las únicas vías posibles son la negociación directa con el acreedor o el pago total de la obligación. Esto, claro está, en el escenario en que la empresa cuente con liquidez suficiente para cubrir sus pasivos. En caso contrario, la permanencia de tales medidas no solo compromete de manera directa el patrimonio de la entidad, sino que debilita progresivamente su situación financiera, haciendo inviable cualquier intento de estabilización económica.

Para precisar, lo anterior, bien lo refiere Pájaro Moreno:

Este panorama cambia en condiciones de crisis. La insolvencia materializa uno de los principales riesgos del crédito, y en esta medida, las medidas cautelares, al tiempo que dotan la seguridad al acreedor en favor del cual se decretaron, pueden condenar irremediabilmente al deudor que busca su recuperación, y que ha perdido la liquidez necesaria para operar, o el acceso a los activos productivos en virtud de las cautelares decretadas judicialmente.

En la práctica, el equilibrio que un régimen de insolvencia debe imprimir a la gestión de las medidas cautelares debe equilibrar ambas necesidades: proteger la operación de la compañía en la medida en que no arriesgue desproporcionadamente sus condiciones de solvencia; y viceversa; proteger la solvencia del deudor, en la medida en que la operación de la compañía lo permita. Romper el equilibrio puede privilegiar uno solo de los intereses en juego, y arriesgar la efectiva consecución de esa triple finalidad (Nicolás Pájaro Moreno, 2020, 239–40).

Y como también lo precisan Londoño Restrepo e Isaza Upegui:

Es ésta una función de gran trascendencia en la vida cotidiana de la empresa en crisis, pues los embargos de activos, en especial de los fondos líquidos, entorpecen la recuperación y el buen funcionamiento de la misma. No nos cabe la menor duda de que, cuando se trate de cautela que afecta la caja o las cuentas por cobrar o cualquier otra cuenta que conforme el activo circulante, el promotor deberá recomendar el levantamiento de la medida en beneficio de la empresa y de los acreedores (Isaza Upegui Álvaro y Londoño Restrepo Álvaro 2008, 166).

Una solución inmediata frente a los problemas que actualmente enfrentan las IPS privadas en situación de crisis financiera consistiría en establecer un mecanismo de protección especial frente a medidas cautelares ya decretadas y en firme. Esta protección, de carácter excepcional y temporal, podría estructurarse bajo el amparo del artículo 20 de la Ley 1116 de 2006: “*Nuevos procesos de ejecución y procesos de ejecución en curso*. A partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor. Así, los procesos de ejecución o cobro que hayan comenzado antes del inicio del proceso de reorganización, deberán remitirse para ser incorporados al trámite y considerar el crédito y las excepciones de mérito pendientes de decisión, las cuales serán tramitadas como objeciones, para efectos de calificación y graduación y las medidas cautelares quedarán a disposición del juez del concurso, según sea el caso, quien determinará si la medida sigue vigente o si debe levantarse, según convenga a los objetivos del proceso, atendiendo la recomendación del promotor y teniendo en cuenta su urgencia, conveniencia y necesidad operacional, debidamente motivada (Congreso de la República de Colombia 2006, art. 20)”, así como en concordancia con el modelo transitorio previsto por la Ley 2437 de 2024 (Congreso de la República de Colombia). En ambos casos, se propone que opere la suspensión de las medidas cautelares y de los procesos ejecutivos y que estas sean puestas a disposición del juez del concurso mientras se desarrolla el trámite de negociación del acuerdo de reorganización y hasta tanto se confirme el mismo. Esta figura no solo permitiría preservar el flujo de caja de las IPS, evitando el desmembramiento de su patrimonio operativo.

Pájaro Moreno (2020, 240), sostiene: “Dispone la referida norma que la continuidad de las medidas cautelares son un elemento de valoración del juez del concurso, quien debe determinar si se mantienen o se levantan, dependiendo de la ponderación que, en el caso concreto, se realice entre el interés del deudor (expresado en razones de urgencia, conveniencia y necesidad), y el interés del concurso y de los demás sujetos involucrados en él. En todo caso, el levantamiento de las medidas cautelares está sujeto a un ejercicio previo de argumentación por parte del deudor y del promotor del proceso, y de la satisfacción de una carga judicial de motivación”

La Corte Constitucional (2013), en la Sentencia C-262 de 2013, señaló que los recursos para la atención en salud no pueden ser utilizados por las EPS, IPS, clínicas y hospitales para adquirir activos fijos diferentes a los necesarios para la prestación del servicio de salud.

Esto refuerza la idea de que, una vez transferidos, los recursos deben ser utilizados conforme a su destinación específica, pero no necesariamente conservan su naturaleza pública.

El Ministerio de Salud y Protección Social (2023), en el Concepto Jurídico 202311601771941 de 2023, indicó que no existe una norma que establezca que los recursos que las EPS o la ADRES giran a las IPS por concepto de prestación de servicios de salud, al momento de ingresar a su patrimonio, sigan siendo recursos públicos parafiscales e inembargables. Sin embargo, se enfatiza que estos recursos tienen una destinación constitucional específica que es la prestación integral de los servicios de salud en condiciones de oportunidad, eficiencia y calidad.

Por otro lado, la ADRES (2024), en el Concepto 8219821 de 2024, señaló que los recursos que las EPS o la ADRES giran a las IPS públicas y privadas, como pago por la venta de servicios de salud, se financian con la UPC del régimen es contributivo y subsidiado, y tienen una destinación específica. No obstante, una vez estos recursos son transferidos a las IPS, se integran al flujo patrimonial de dichas entidades y son utilizados para cubrir los costos y gastos asociados a la prestación de los servicios de salud.

En consecuencia, el hecho de que los recursos provengan del SGSSS no impide que, una vez transferidos a las IPS en virtud de un vínculo obligacional bilateral, adquieran la naturaleza de recursos privados, integrándose plenamente al patrimonio de la entidad prestadora para el cumplimiento de sus fines institucionales. Esta transformación en la naturaleza de los recursos se sustenta en varios elementos normativos y fácticos, y ha sido reconocida tanto por la jurisprudencia como por la doctrina administrativa.

Por lo tanto, negar a las IPS privadas el acceso a los mecanismos ordinarios de reorganización empresarial con base en el origen público de los recursos que perciben desconoce la realidad jurídica y económica de dichas entidades. Su carácter de sociedades comerciales, el marco contractual en que se inscriben sus ingresos, y la transformación en la naturaleza de los recursos recibidos, constituyen fundamentos sólidos para afirmar su autonomía patrimonial y la naturaleza privada de los fondos que administran.

5. Marco Normativo Aplicable a la Recuperación Económica Empresarial.

5.1. Análisis breve de la Ley 550 de 1999 y su régimen de aplicación: un enfoque práctico.

También conocida como la Ley de Intervención Económica que desjudicializó el procedimiento de insolvencia. Esta norma fue concebida como un instrumento especial de reestructuración de empresas en crisis financiera de entidades, sean públicas o privadas, evitando su liquidación. Como propósito principal tiene: preservar unidades productivas viables, permitir la reestructuración de pasivos y garantizar la continuidad en la generación de empleo y en la provisión de bienes y servicios. Entre los sujetos facultados para acceder a este mecanismo jurídico tenemos: Entidades descentralizadas, Empresas de economía mixta, Personas jurídicas del sector privado, y algunas entidades del orden territorial.

La Ley 550 de 1999 contempla un procedimiento de reestructuración empresarial que puede desarrollarse por vía judicial o extrajudicial, caracterizado por su naturaleza negociada (Congreso de la República de Colombia 1999). Este proceso culmina en la suscripción de un Acuerdo de Reestructuración entre el deudor y sus acreedores, mediante el cual:

- Se reestructuran las obligaciones vencidas y exigibles.
- Pueden pactarse medidas como quitas, plazos de gracia, refinanciaciones, daciones en pago o ajustes en la operación del negocio.
- Una vez aprobado con las mayorías establecidas por la ley, dicho acuerdo se torna obligatorio para la totalidad de los acreedores, incluidos los disidentes.

Uno de los elementos prácticos más significativos es la intervención del promotor, designado, cuya función principal es facilitar el proceso de negociación, analizar la viabilidad económica del deudor y formular una propuesta de acuerdo de pago que sirva de base para la reestructuración.

Durante la etapa de negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración: Se suspenden los procesos ejecutivos y las medidas cautelares en curso contra el deudor. Se concede un alivio financiero inmediato, al cesar temporalmente las exigencias de pago. Se mantienen vigentes los contratos en curso, salvo que expresamente se disponga lo contrario. La empresa conserva la posibilidad de continuar sus operaciones, lo que permite preservar su actividad económica y productiva.

Podemos advertir que la Ley 550 de 1999 (Congreso de la República de Colombia 1999), se considerada un antecedente directo y normativa afin, que se retoma con la Ley 2437 de 2024 (Congreso de la República de Colombia 2024), presenta elementos clave que mantienen su vigencia conceptual en el contexto empresarial colombiano. Entre ellos se destacan: El ámbito de aplicación, enfocado en empresas en crisis con potencial de recuperación. El procedimiento de reestructuración, de naturaleza negociada y con participación de los acreedores. La protección frente a medidas de ejecución, que garantiza la suspensión de procesos judiciales mientras se negocia el acuerdo. El equilibrio entre acreedores y deudores, orientado a preservar la viabilidad de la empresa sin desconocer los derechos de los acreedores.

5.2. Ley 2437 de 2024, Definición, características, objetivos y alcances.

Lo primero por decir de esta norma, es que esta, al igual que la ley 550 de 1990 (Congreso de la República de Colombia 1999), desjudicializa el procedimiento de insolvencia, pero a nuestro modo de ver, presenta un serio inconveniente que más adelante pasaremos a explicar. Esta ley 2437 de 2024 (Congreso de la República de Colombia 2024), es una

norma que no solo hace que los decretos 560 de 2020 (Presidencia de la República de Colombia 2020a) y 772 de 2020 (Presidencia de la República de Colombia 2020b) retornen al ordenamiento jurídico, sino que los vuelve permanentes, exceptuando algunos puntos, que tuvieron que ver con los tiempos de Covid-19. En esta se establece un procedimiento de recuperación empresarial especial aplicable exclusivamente a pequeñas empresas que se encuentren en de dificultad financiera, con el objetivo de preservar su continuidad operativa, proteger el empleo y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Esta ley busca ofrecer una alternativa simplificada, ágil frente al régimen general de insolvencia de la Ley 1116 de 2006 (Congreso de la República de Colombia 2006), permitiendo que las unidades productivas puedan negociar con sus acreedores bajo parámetros más flexibles y con acompañamiento institucional, sin requerir procesos judiciales complejos. “Un aspecto central de la Ley es la regulación de los procedimientos de negociación de acuerdos de reorganización, que serán liderados por las Cámaras de Comercio con jurisdicción territorial en el domicilio del deudor, garantizando así una gestión más descentralizada y cercana a las partes involucradas” (Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados y Asociados S.A.S 2025).

En términos generales, esta normativa se caracteriza por: 1. Estar enfocada exclusivamente a la admisión a procesos de insolvencia de los sujetos excluidos de la ley 1116 de 2006, la cual expone lo siguiente: “podrá adelantar procedimientos de recuperación empresarial para su posterior validación judicial, respecto de los deudores sujetos al régimen de insolvencia y las personas excluidas del régimen de insolvencia relacionadas en el artículo 3 de la ley 1116 de 2006, siempre que no esté sujetas de manera obligatoria un régimen especial de recuperación de negocios o no tengan un régimen de recuperación” (Congreso de la República de Colombia 2024, art. 7). 2. Fomentar mecanismos de arreglo directo de obligaciones financieras, bajo la orientación y supervisión de las cámaras de comercio (Congreso de la República de Colombia 2024). 3. Prever procedimientos simplificados y expeditos, sujetos a términos estrictos y plazos definidos (Congreso de la República de Colombia 2024).

El propósito central de la ley es evitar que las empresas que presentan viabilidad operativa, pero que enfrentan dificultades temporales de liquidez, lleguen a procesos de liquidación. En su lugar, se busca facilitar su recuperación financiera y su permanencia en el tejido productivo del país.

5.3. Ley 1116 de 2006, como subsidiaria de la ley 2437 de 2024. Definición, características, objetivos y alcances.

Como ya lo venimos desarrollando, La Ley 2437 de 2024, establece un mecanismo especial pensado para ayudar a sociedades que atraviesan dificultades económicas (Congreso de la República de Colombia 2024). Este régimen está diseñado exclusivamente para: sujetos al régimen de insolvencia previsto en la Ley 1116 de y las personas excluidas del régimen de insolvencia relacionadas en el artículo 3 del mismo régimen, siempre que no esté sujetas de manera obligatoria un régimen especial de recuperación de negocios o no tengan un régimen de recuperación (Congreso de la República de Colombia 2006, art. 7), y ofrece procedimientos más rápidos y sencillos con el fin de darles una oportunidad real de mantenerse a flote y recuperar su estabilidad financiera. Pero la misma ley, no prevé, ni desarrolla legislativamente todas las

condiciones y posibilidades jurídicas que se puedan presentar ante casos o temas específicos; por ello la propia Ley establece expresamente que la Ley 1116 de 2006 operará con carácter subsidiario. Esto significa que no reemplaza ni prevalece sobre el procedimiento especial previsto, sino que actúa como un complemento normativo para suplir los vacíos legales que puedan surgir en su aplicación, así lo dispone el artículo 9 en la mencionada ley: “Aplicación subsidiaria de la Ley 1116 de 2006. En lo no dispuesto en la presente Ley, para la negociación de acuerdos de reorganización y los procedimientos de recuperación empresarial, en cuanto fuere compatible con su naturaleza, se aplicarán las normas pertinentes contenidas en la Ley 1116 de 2006” (Congreso de la República de Colombia 2024, art. 9).

Esta subsidiariedad, permite entre otras cosas garantizar la operatividad de un procedimiento jurídico especial ya probado y establecido, evitando caer en formalismos excesivos, etapas innecesarias ni cargas desproporcionadas, propias del régimen ordinario de insolvencia.

6. Impacto de la aplicación de la ley 2437 de 2024 y subsidiariamente Ley 1116 de 2006 a las IPS privadas en situación de insolvencia económica.

En estas instancias, aseguramos que permitir que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) privadas en situación de insolvencia económica accedan al régimen especial de salvamento de la Ley 2437 de 2024 (Congreso de la República de Colombia 2024), y de forma subsidiaria a la Ley 1116 de 2006 (Congreso de la República de Colombia 2006), implicaría un cambio sustancial en la política jurídica vigente. Esta modificación no solo corregiría la exclusión normativa actual que impide a estas entidades acudir a herramientas legales de recuperación, sino que representaría un avance significativo en la garantía de principios constitucionales como la igualdad, la libre empresa y la protección del derecho fundamental a la salud y la protección de los derechos patrimoniales.

Por otro lado, desde una perspectiva práctica y humana, abrir esta puerta significaría preservar empleos, proteger a los acreedores, mantener operativas a instituciones que son clave en la red de atención en salud, y sobre todo, asegurar que miles de personas no vean interrumpido el acceso a servicios esenciales en salud. En definitiva, este cambio permitiría equilibrar la balanza entre lo jurídico, lo económico y lo social, reconociendo que detrás de cada IPS privada en crisis hay personas, familias y comunidades que dependen de su estabilidad y continuidad.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha destacado que la legislación de insolvencia, en particular la desarrollada en la Ley 1116 de 2006, “ha pasado de ser un mero instrumento para el pago ordenado de los pasivos del deudor a convertirse en una herramienta para la protección de la empresa que se encuentra en una situación de insolvencia, y que busque su preservación, permitiéndole continuar con el ejercicio de sus actividades económicas” (Rodríguez Espitia 2019, 78).

7. Del Reconocimiento del derecho a la recuperación económica de las IPS Privadas.

La inclusión de las IPS privadas a los regímenes de reorganización empresarial previstos en la Ley 2437 de 2024 (Congreso de la República de Colombia 2024), y subsidiariamente en la Ley 1116 de 2006 (Congreso de la República de Colombia 2006), representa un

avance significativo hacia el reconocimiento de su derecho a la recuperación económica, en condiciones de igualdad frente a otras empresas privadas, conforme a principios constitucionales y normativos esenciales, tales como:

- a) El principio de igualdad, consagrado artículo 13 de la Constitución Política de Colombia (1991), impone al legislador y a todas las autoridades el deber de garantizar un trato igualitario a los particulares que se encuentren en situaciones fácticas y jurídicas equivalentes, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para diferenciarlos. La exclusión general y automática de las IPS privadas del régimen de insolvencia ordinario no supera un juicio de razonabilidad y proporcionalidad, y por tanto vulnera este principio (Corte Constitucional de Colombia 2007; 2001a; Congreso de la República de Colombia 2006, art. 3).
- b) La libertad de empresa y de competencia, consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia (1991), en tanto las IPS privadas son jurídica y económicamente sujetos empresariales que participan en el mercado de la salud en condiciones de libre competencia, y su exclusión del acceso a herramientas de reorganización vulnera su capacidad de subsistir en el mercado frente a choques financieros. Como lo ha reconocido la Corte Constitucional (2001b), en la Sentencia C-616 de 2001, donde se argumenta la libertad económica incluye el derecho a desarrollar actividades empresariales y a adoptar decisiones para mantener la viabilidad económica del negocio. En Sentencia C-093 de 2001, se desarrolla el principio de igualdad en el trato empresarial (Corte Constitucional de Colombia 2001a).
- c) El debido proceso económico. Se habla poco de este y su desarrollo ha sido mucho más jurisprudencial y doctrinal. Es entendido como una derivación del derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia (1991), pero en el ámbito de las relaciones económicas, empresariales y financieras, que impone la obligación de que todo operador tenga acceso a medios legales eficaces y justos para defender su continuidad empresarial, en especial en situaciones de crisis económica. La negación de este acceso a un régimen concursal general constituye una afectación arbitraria del derecho de defensa patrimonial y organizacional. En sentencia C-699 de 2007, la corte expresó su postura respecto de este concepto:

Encuentra la Corte que en el ordenamiento jurídico colombiano se han previsto distintas vías procesales para que los acreedores puedan atender a la recuperación de sus créditos y dentro de las cuales los deudores pueden ejercer su derecho de defensa, con las garantías del debido proceso. Entre tales alternativas procesales se encuentran previsiones aplicables a los deudores que se encuentre en incapacidad de pagar sus deudas, así como medidas para prevenir o reparar los abusos de los acreedores.

Reitera la Corte que si bien, en general, los anteriores mecanismos están concebidos para asegurar el derecho de los acreedores a la recuperación de sus créditos, no es menos cierto que los mismos brindan oportunidades suficientes al deudor para que ejerza su defensa con las garantías plenas del debido proceso (Corte Constitucional de Colombia 2007).

- a) Por último, la garantía del derecho al crédito, que se fundamenta en el objetivo principal del régimen de insolvencia, que equilibra los intereses de los acreedores con la

posibilidad de recuperación del deudor viable, según lo establece el artículo 1 de la Ley 1116 de 2006 (Congreso de la República de Colombia 2006). incluir a las IPS privadas de este régimen asegura que sus acreedores accedan a un procedimiento legalmente organizado para negociar y recuperar sus créditos, lo que afecta de manera positiva la seguridad jurídica y la confianza del mercado.

En esa misma línea argumentativa, debe resaltarse que, pese a la exclusión expresa de las IPS privadas del régimen ordinario de reorganización empresarial contenido en el artículo 3° de la Ley 1116 de 2006, dicha exclusión no es absoluta ni cierra por completo la posibilidad de que estas entidades accedan a mecanismos de recuperación económica (Congreso de la República de Colombia 2006). Tal como lo evidencian precedentes administrativos, en donde una IPS privada logró acogerse a un proceso de reorganización empresarial bajo el Decreto Legislativo 560 de 2020, expedido en el marco de la emergencia económica y social derivada de la pandemia de COVID-19. Este precedente no sólo demuestra la viabilidad jurídica de incluir a las IPS dentro de los mecanismos concursales, sino que refuerza la necesidad de revisar las barreras normativas que hoy las marginan del régimen ordinario.

Este antecedente se materializó en el mes de diciembre del año 2020, en el centro de arbitraje y conciliación de la cámara de comercio de Bogotá, a través del trámite de “Procedimiento de Recuperación Empresarial”, mediante el cual se admitió la solicitud de validación judicial, de un acuerdo de reorganización celebrado por una entidad del sector salud amparado bajo el Decreto 560 de 2020. Esta decisión administrativa constituye un precedente y una ventana legal válida, que permite afirmar que el ordenamiento jurídico colombiano no excluye de forma definitiva a las IPS privadas de los procesos de recuperación, y que, bajo determinadas condiciones, su participación es posible, legítima y necesaria.

En este sentido, la Ley 2437 de 2024, ofrece una nueva herramienta para garantizar ese derecho. Aunque se trata de un régimen especial de recuperación destinado a pequeñas empresas, y a los demás sujetos excluidos y aunque mantiene como sujetos excluidos a las IPS privadas frente a la Ley 1116 de 2006, permite que estas entidades puedan acudir al procedimiento de recuperación empresarial ante las Cámaras de Comercio, en los términos del artículo 6 y siguientes de la ley 2437 de 2024. Dicho procedimiento, de naturaleza privada y extrajudicial, se lleva a cabo ante la Cámara de Comercio del domicilio principal de la sociedad o de la IPS, y está diseñado con un plazo inicial de tres meses para lograr un acuerdo de recuperación. Este acuerdo debe ser validado judicialmente ante la Superintendencia de Sociedades o los jueces civiles del circuito, conforme a lo previsto en la misma ley.

Por tanto, a la luz del marco normativo actual y del precedente del trámite de Recuperación Empresarial adelantado en el centro de conciliación y arbitraje de la cámara de comercio de Bogotá, debe afirmarse que las IPS privadas sí disponen de una vía legal aplicable para acceder a mecanismos de reorganización, aun cuando sea en el marco de regímenes especiales como el de la Ley 2437 de 2024. Desconocer o limitar este acceso constituye no solo una vulneración del principio de igualdad, la libertad de empresa y el debido proceso económico, sino que también compromete el equilibrio del sistema de crédito, la función social de la empresa y la protección del interés público en la continuidad de la prestación del servicio de salud (*Constitución Política de Colombia* 1991, arts. 13, 29, 333).

Finalmente, la exclusión absoluta de las IPS privadas del régimen ordinario no se justifica en términos constitucionales si se toma en cuenta que estas entidades son plenamente comparables con cualquier otro sujeto empresarial: tienen ánimo de lucro (salvo que se trate de entidades sin ánimo de lucro, que igualmente se comportan como actores económicos), generan empleo, desarrollan actividades en libre competencia y enfrentan los mismos riesgos financieros que cualquier otro agente económico. Su exclusión generalizada no responde a criterios técnicos ni jurídicos razonables, y por ende, se torna inconstitucional por violar el principio de proporcionalidad en el trato normativo (Corte Constitucional de Colombia 2001a; 2007).

Los desafíos regulatorios en torno al Procedimiento de Recuperación Empresarial han comenzado a clarificarse a medida que las autoridades competentes han avanzado en la construcción normativa del mismo, particularmente en su implementación a través de las Cámaras de Comercio. En efecto, el 9 de mayo del presente año, la Superintendencia de Sociedades (2025), mediante acto administrativo externo, expidió la Resolución 100-033331, “por medio de la cual se aprobó el reglamento para la aplicación del Procedimiento de Recuperación Empresarial ante las Cámaras de Comercio”, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 2437 de 2024. Dicho reglamento, elaborado por CONFECÁMARAS, establece las directrices operativas que regirán el desarrollo del procedimiento en los Centros de Arbitraje y Conciliación de las respectivas Cámaras.

No obstante, pese a este avance normativo, el procedimiento aún presenta falencias sustanciales que trascienden el plano meramente formal y afectan de fondo la manera en que se pretende administrar este tipo de procesos. Persisten dudas sobre la eficacia, imparcialidad y suficiencia de los mecanismos previstos, lo cual plantea importantes retos para garantizar una verdadera herramienta de recuperación económica efectiva y accesible para los empresarios en crisis.

En particular, se observa que el diseño procedimental mantiene una excesiva dependencia de los centros de arbitraje y conciliación, los cuales, si bien cuentan con experiencia en resolución alternativa de conflictos, no necesariamente disponen de la infraestructura técnica ni del conocimiento especializado en materia de insolvencia empresarial para asumir con plena idoneidad la gestión de estos procesos. Además, el reglamento deja amplios márgenes de discrecionalidad en aspectos sensibles, como la designación de los mediadores, la validación de acuerdos o la supervisión del cumplimiento, lo que puede traducirse en inseguridad jurídica para los empresarios y los acreedores.

Igualmente, se advierte una ausencia de mecanismos robustos de control y seguimiento por parte de la Superintendencia de Sociedades, lo cual debilita la garantía institucional de legalidad y transparencia. Esta omisión resulta especialmente preocupante en sectores económicos estratégicos o sensibles, como el de la salud, donde la reorganización empresarial no solo tiene efectos patrimoniales, sino también impactos sociales relevantes.

A ello se suma un aspecto crítico del procedimiento, como lo es el plazo de tres (3) meses establecidos para lograr la validación del acuerdo resulta, en muchos casos, manifiestamente insuficiente frente a la complejidad real de los conflictos que suelen presentarse en el marco de estos trámites. La resolución de objeciones, que muchas veces implica un análisis de fondo, requiere un tiempo razonable para garantizar el derecho de

contradicción y la toma de decisiones informadas y ajustadas en derecho. Por tanto, pretender culminar un proceso de esta envergadura en tan corto tiempo puede conllevar a acuerdos precarios, validados sin la suficiente solidez, o, en el peor de los casos, a la frustración del proceso por razones meramente temporales, como lo fue el caso de la IPS, cuyo procedimiento fracasó por estas razones. Así, el esfuerzo normativo contenido en la Ley 2437 de 2024 corre el riesgo de quedar desvirtuado por la rigidez de su diseño procedimental.

En este contexto, resulta jurídicamente necesario y razonable recomendar que a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de naturaleza privada se les permita acceder al régimen de reorganización empresarial previsto en la Ley 1116 de 2006. Este régimen ofrece una estructura jurídica sólida, con reglas procesales claras, instancias de control judicial suficientes y garantías sustanciales tanto para el deudor como para los acreedores. A diferencia del esquema previsto en la Ley 2437 de 2024, la Ley 1116 contempla un procedimiento diseñado específicamente para atender situaciones de crisis empresarial compleja, con herramientas adecuadas para procesos de verificación de créditos, evaluación de viabilidad y seguimiento a la ejecución del acuerdo de reorganización, lo que resulta especialmente relevante para las IPS, dada la naturaleza crítica del servicio que prestan.

Sin embargo, como ha sido ampliamente demostrado a lo largo del presente análisis, las IPS privadas han sido excluidas de dicho régimen de manera arbitraria e injustificada, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1116 de 2006. Esta exclusión generalizada no resiste un examen de razonabilidad constitucional, pues priva a estas entidades, que operan como verdaderas empresas y compiten en el mercado de servicios de salud de un mecanismo eficaz de recuperación empresarial, sin ofrecer una alternativa funcionalmente equivalente. Tal exclusión vulnera principios fundamentales como el de igualdad ante la ley, libre desarrollo de la actividad económica y debido proceso (*Constitución Política de Colombia* 1991, apps. 13, 29, 333), razón por la cual resulta imperioso reconsiderar su vigencia a la luz del principio de proporcionalidad y de los fines superiores del Estado Social de Derecho.

La inclusión de las IPS de carácter privadas dentro del régimen de la Ley 1116 de 2006, no solo es jurídicamente viable, sino que resulta constitucionalmente exigible y funcionalmente necesaria para garantizar la sostenibilidad del sistema de salud y la continuidad en la prestación del servicio, en condiciones de transparencia, equidad y seguridad jurídica.

Referencias

- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud [ADRES]. 2024. “Concepto 8219821 de 2024. Respuesta a Derecho De Petición”. *Radicado Orfeo 20246304744992*, marzo 13. https://normograma.adres.gov.co/compilacion/docs/concepto_adres_8219821_2024.htm.
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. 1996. “Ley 319 de 1996. Por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ‘protocolo de san salvador’”. *Diario oficial 42.884*, septiembre 20. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658147>.
- Chamorro, Cindy, Manuel Fernández Sierra, y Oscar Espinosa. 2023. “Restricciones en el acceso a servicios de salud en Colombia: evidencia tras la liquidación de la EPS CAPRECOM”. *Universidad de los Andes*, advance online publication, junio. <https://doi.org/10.57784/1992/67870>.
- Congreso de la República de Colombia. 1993. “Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial 41.148*, diciembre 23. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html.
- Congreso de la República de Colombia. 1999. “Ley 550 de 1999. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”. *Diario Oficial 43.836*, diciembre 30. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6164>.
- Congreso de la República de Colombia. 2006. “Ley 1116 de 2006. Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial 46.494*, diciembre 27. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22657>.
- Congreso de la República de Colombia. 2007. “Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial 46.506*, enero 9. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1122_2007.html.
- Congreso de la República de Colombia. 2011. “Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial 47.957*, enero 19. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41355>.
- Congreso de la República de Colombia. 2015. “Ley estatutaria 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial 49.427*, febrero 16. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60733>.
- Congreso de la República de Colombia. 2024. “Ley 2437 de 2024. Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones”. *Diario oficial 52968 del 12 de diciembre de 2024*, diciembre 12. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=256656>.

- Constitución Política de Colombia*. 1991. (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Corte Constitucional de Colombia. 1997. “Sentencia C-233 de 1997. M.P. FABIO MORON DIAZ.” *Expediente D-1488*, mayo 15. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20016648>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2000a. “Sentencia C-010/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero”. *Expediente D-2431*, enero 19.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-010-00.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2000b. “Sentencia C-1143/2000 M.P. Carlos Gaviria Diaz”. *Expediente D-2853*, agosto 30.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1143-00.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2000c. “Sentencia C-1262/00. M.P. Carlos Gaviria Diaz”. *Expediente D-2870*, septiembre 20. <https://lms-ejrlb.ramajudicial.gov.co/course/view.php?id=246>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2001a. “Sentencia C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero”. *Expediente D-3067*, enero 31.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-093-01.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2001b. “Sentencia C-616/01. M.P. Rodrigo Escobar Gil”. *Expediente D-3279*, junio 13.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-616-01.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2007. “Sentencia C-699/07 M.P. Rodrigo Escobar Gil”. *Expediente D-6685*, septiembre 6.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-699-07.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2008. “Sentencia C-064/08. M.P. Clara Inés Vargas Hernández”. *Expediente D-6854*, enero 30.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-064-08.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2013. “Sentencia C-262/13 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”. *Expediente D-9095*, mayo 8.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-262-13.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. 2018. “Sentencia T-171/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger”. *Expediente T-6406033*, mayo 7.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-171-18.htm>.
- Corte Suprema de Justicia. 2023. “Sentencia STL-878/23. M.P. Gerardo Botero Zuluaga”. *Radicación 69.796*, marzo 22. <http://vlex.com.co/vid/sentencia-corte-suprema-justicia-932130617>.
- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. s/f. *Módulo de aprendizaje autodirigido sobre derecho fundamental a la salud tuteladas atípicas*. Consejo Superior de la Judicatura. https://lms-ejrlb.ramajudicial.gov.co/pluginfile.php/73421/mod_resource/content/1/Derecho%20fundamental%20a%20la%20salud.pdf.
- Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados y Asociados S.A.S. 2025. “Ley 2437 de 2024: Nueva Regulación sobre Insolvencia Empresarial en Colombia.” Francisco Fajardo Abogados, enero 7. <https://franciscofajardoabogados.com/ley-2437-de-2024-nueva-regulacion-sobre-insolvencia-empresarial-en-colombia/>.
- Isaza Upegui Alvaro y Londoño Restrepo Alvaro. 2008. *Comentarios al Régimen de Insolvencia Empresarial Vomentarios a Ley 1116 de 2006*. Segunda edición 2008. Legis Editores SA.

- Ministerio de Salud y Protección Social. 2023. “Consulta respecto a la aplicación de embargos”. *Radicado 202311601771941*, septiembre 6.
https://minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Concepto%20Juridico%20202311601771941%20de%202023.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. 1948. “La Declaración Universal de los Derechos Humanos”. *Resolución 217 A (III)* (Paris), diciembre 10.
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Pájaro Moreno, Nicolás. 2020. “Efectos de la insolvencia de las medidas cautelares decretadas en otros procesos”. En *Insolvencia empresarial: nuevos elementos para la crisis*, editado por Diana Rivera Andarade. Tiran lo blanch.
- Presidencia de la República de Colombia. 2020a. “Decreto 560 de 2020. Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica”. *Diario Oficial 51.286*, abril 15.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=113637>.
- Presidencia de la República de Colombia. 2020b. “Decreto 772 de 2020. Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial”. *Diario Oficial 51.334*, junio 3.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127362>.
- Rodríguez Espitia, Juan José. 2019. *Nuevo Régimen de Insolvencia*. 2° ed. Universidad Externado de Colombia.
- Superintendencia de Sociedades. 2025. “Resolución 100-033331. Por medio de la cual se aprobó el reglamento para la aplicación del Procedimiento de Recuperación Empresarial ante las Cámaras de Comercio”. *Radicado 2025-01-347515*, mayo 9. https://www.supersociedades.gov.co/preview_search_result/-/asset_publisher/y8cpLFNLRnDt/document/id/8852632.
- Superintendencia Nacional de Salud. 2023. “Proceso seguimiento y evaluación al vigilado base de datos de entidades en liquidación no ordenadas por la Superintendencia Nacional de Salud”. Supersalud, septiembre 12.
<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/MedidasEspeciales/Directorio%20de%20Entidades/SEFT04-entidades-en-proceso-de-liquidacion.xlsx>.