

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026

«Por medio de la cual se protege el patrimonio de los comerciantes y ciudadanos frente a los daños ocasionados en hechos de violencia colectiva, se crea el Fondo de Solidaridad y Reparación, y se dictan otras disposiciones»

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un régimen de aseguramiento y reparación de los daños materiales causados a las personas y a los establecimientos de comercio por hechos de violencia colectiva. Para ello establece una garantía obligatoria en los contratos de seguro de daños, crea el Fondo de Solidaridad y Reparación por Hechos de Violencia Colectiva y fija las reglas de financiación, reparación y repetición.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplica en todo el territorio nacional. Cobija a las personas naturales y jurídicas propietarias, poseedoras o tenedoras de bienes muebles e inmuebles destinados a vivienda, comercio, industria o servicios cuyos bienes resulten dañados por los hechos descritos en el artículo siguiente. Cobija de manera especial al pequeño comerciante y al comerciante informal en los términos del Título III.

Artículo 3. Hecho de violencia colectiva indemnizable. Para los efectos de esta ley se entiende por hecho de violencia colectiva indemnizable toda acción de un grupo que, en el marco de una manifestación, protesta, asonada, motín o alteración del orden público, ocasione mediante violencia daños materiales directos sobre bienes de terceros.

La definición comprende el saqueo, la destrucción, el incendio y el vandalismo colectivo. No constituye hecho indemnizable el ejercicio pacífico del derecho de reunión y manifestación pública amparado por el artículo 37 de la Constitución Política. La protección de esta ley recae sobre el daño causado por la violencia material, no sobre la protesta legítima, en concordancia con la Sentencia C-009 de 2018 de la Corte Constitucional, según la cual la violencia escapa a la garantía del artículo 37 tanto cuando es el objetivo de la manifestación como cuando aparece como un exceso de lo que comenzó de forma pacífica.

El Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentará los criterios técnicos de calificación del hecho y de acreditación del nexo causal entre el daño y el hecho, con el fin de reducir la incertidumbre y la litigiosidad.

TÍTULO II

GARANTÍA OBLIGATORIA EN EL SECTOR ASEGURADO

Artículo 4. Garantía obligatoria. Todo contrato de seguro que ampare daños sobre bienes inmuebles o contenidos destinados a vivienda, comercio, industria o servicios incorporará de manera obligatoria la garantía por hechos de violencia colectiva definida en el artículo 3. Esta garantía no podrá excluirse por vía contractual. Las entidades aseguradoras autorizadas para operar los ramos de daños quedan obligadas a ofrecerla y a suscribirla.

Artículo 5. Regulación, tarificación y supervisión. La Superintendencia Financiera de Colombia regulará las condiciones mínimas de la garantía obligatoria, los límites de cobertura, los deducibles máximos y la metodología de tarificación de la sobreprima. La sobreprima se calculará bajo criterios de mutualización, de modo que el costo del riesgo se distribuya entre el conjunto de los asegurados y no se concentre en los tomadores ubicados en zonas de mayor exposición. La Superintendencia ejercerá la supervisión del cumplimiento de estas obligaciones. Para tal efecto se entienden ampliadas las facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 6. Reserva técnica de riesgos catastróficos. Las entidades aseguradoras que suscriban la garantía obligatoria constituirán una reserva técnica de riesgos catastróficos específica para este amparo, con una metodología especial de cálculo definida por la Superintendencia Financiera de Colombia, siguiendo el modelo aplicable al ramo de terremoto. Los recursos de esta reserva son inembargables y de destinación exclusiva al pago de los siniestros amparados.

Artículo 7. Plazo de atención de siniestros. La entidad aseguradora resolverá la reclamación por daños amparados bajo la garantía obligatoria dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación completa de la reclamación. El incumplimiento de este plazo dará lugar a las sanciones previstas en el régimen de protección al consumidor financiero, sin perjuicio de los intereses de mora.

TÍTULO III

FONDO DE SOLIDARIDAD Y REPARACIÓN POR HECHOS DE VIOLENCIA COLECTIVA

Artículo 8. Creación, naturaleza y objeto. Créase el Fondo de Solidaridad y Reparación por Hechos de Violencia Colectiva, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con independencia patrimonial, contable y estadística. El Fondo será administrado en los términos que defina el Gobierno nacional y podrá encomendar su gestión a una entidad fiduciaria o a una entidad estatal especializada.

El Fondo cumple una doble función. En primer lugar actúa como reasegurador de última instancia de las entidades aseguradoras que suscriben la garantía obligatoria, cubriendo la porción de las

pérdidas que exceda la pérdida máxima probable retenida por el mercado en un evento catastrófico. En segundo lugar repara de manera directa los daños sufridos por el pequeño comerciante y el comerciante informal que no cuenten con un seguro de daños que ampare este riesgo.

Artículo 9. Beneficiarios del pilar de inclusión. Accederán a la reparación directa del Fondo las personas naturales titulares de establecimientos de comercio de menor tamaño y los comerciantes informales, según los criterios de focalización que defina el reglamento con base en el valor del establecimiento, el nivel de ingresos y la ausencia de cobertura aseguradora. El reglamento privilegiará a las micro y pequeñas unidades productivas y a los hogares de menores ingresos.

Artículo 10. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo provienen de las siguientes fuentes.

- a) La contribución parafiscal del sector asegurador de daños creada en el artículo 11 de esta ley.
- b) Las primas de reaseguro que las entidades aseguradoras paguen al Fondo por la cobertura de última instancia.
- c) Los recursos que se recuperen por vía de repetición contra los terceros responsables y contra la Nación en los términos del artículo 13.
- d) Los rendimientos financieros de sus recursos.
- e) Los aportes que se incorporen en el Presupuesto General de la Nación para respaldar los eventos catastróficos que excedan la capacidad de la reserva, sujetos a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a la iniciativa del Gobierno nacional en los términos del artículo 154 de la Constitución Política.
- f) Las donaciones y los aportes de cooperación nacional e internacional.

Artículo 11. Contribución parafiscal del sector asegurador de daños. Créase una contribución parafiscal a cargo de las entidades aseguradoras que operan los ramos de daños, con destinación exclusiva a la financiación del sistema de aseguramiento y reparación creado por esta ley, del cual el sector asegurador de daños forma parte como operador de la garantía obligatoria y beneficiario del reaseguro de última instancia. El sujeto activo es el Fondo. El sujeto pasivo son las entidades aseguradoras autorizadas para operar los ramos de daños. El hecho generador es la emisión de pólizas de dichos ramos. La base gravable son las primas emitidas correspondientes. La tarifa será fijada por el Gobierno nacional dentro de un rango entre el cero punto cinco por ciento y el dos por ciento de la base gravable.

Para la fijación de la tarifa dentro de ese rango, el sistema estará compuesto por los siguientes factores. Primero, la siniestralidad por hechos de violencia colectiva observada en los tres años anteriores. Segundo, la suficiencia de la reserva técnica de riesgos catastróficos frente a la pérdida máxima probable del sistema. Tercero, el saldo disponible del Fondo. El método consistirá en aplicar una relación directamente proporcional entre la siniestralidad observada y el déficit de reserva, de una parte, y el valor de la tarifa dentro del rango, de otra, de modo que a mayor

siniestralidad y menor suficiencia de la reserva corresponda una tarifa más alta, y a la inversa. Los recursos recaudados son de destinación exclusiva a los fines de esta ley y no podrán orientarse a un objeto distinto.

Artículo 12. Tope de reparación. La reparación directa reconocida por el pilar de inclusión del Fondo tendrá un tope por beneficiario y por evento, definido por el Gobierno nacional en función de la disponibilidad de recursos y del valor del bien afectado. El reglamento podrá establecer topes diferenciados para los bienes destinados a la subsistencia del beneficiario.

TÍTULO IV

REPETICIÓN Y ARTICULACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Artículo 13. Repetición del Fondo. El Fondo, una vez reparado el daño, se subroga en los derechos del beneficiario y podrá repetir contra los autores materiales del hecho. Podrá igualmente repetir contra la Nación cuando el daño resulte imputable al Estado bajo cualquiera de los títulos de imputación reconocidos por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a saber la falla del servicio, el riesgo excepcional o el daño especial. La acción de repetición se tramitará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 14. Compatibilidad y prohibición de doble reparación. La reparación reconocida por esta ley no excluye la acción de reparación directa consagrada en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Quien haya recibido reparación del Fondo o de su aseguradora solo podrá acudir a la acción de reparación directa por el saldo del perjuicio no cubierto. En tal caso el Fondo y la aseguradora podrán intervenir en el proceso para hacer valer su derecho de subrogación. Ninguna persona podrá obtener por los mismos hechos y perjuicios una reparación que exceda el valor real del daño sufrido. Las reparaciones reconocidas por la aseguradora, por el Fondo y por la jurisdicción se descontarán entre sí hasta la concurrencia del daño efectivamente probado.

TÍTULO V

PROCEDIMIENTO

Artículo 15. Solicitud, denuncia y calificación del hecho. El interesado informará el hecho a la autoridad de policía y obtendrá la constancia correspondiente. Presentará su solicitud de reparación ante la aseguradora, cuando cuente con póliza, o ante el Fondo, cuando acceda al pilar de inclusión, dentro de los sesenta días siguientes a la ocurrencia del hecho o a la fecha en que cesó cuando este se hubiere prolongado por más de un día. El reglamento fijará los documentos mínimos y admitirá medios de prueba sumaria para el comerciante informal, incluida la declaración juramentada y el registro fotográfico. La calificación del hecho como violencia colectiva indemnizable corresponderá a la autoridad administrativa que defina el reglamento, con fundamento en los criterios técnicos

previstos en el artículo 3, y producirá efectos tanto para el pilar del sector asegurado como para el pilar de inclusión.

Artículo 16. Celeridad y reconocimiento por silencio. El Fondo resolverá la solicitud de reparación directa dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a su radicación completa. Transcurrido este término sin decisión, y siempre que el hecho haya sido previamente calificado como hecho de violencia colectiva indemnizable, se entenderá reconocido el derecho a la reparación únicamente en cuanto a su procedencia. El monto será siempre objeto de verificación y liquidación posterior por el Fondo, con sujeción al tope del artículo 12 y al daño efectivamente probado. En ningún caso el silencio dará lugar al reconocimiento automático de una suma de dinero ni comprometerá recursos públicos sin la verificación del perjuicio.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17. Reglamentación y transición. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación. La Superintendencia Financiera de Colombia expedirá la regulación técnica de la garantía obligatoria y de la reserva de riesgos catastróficos dentro del mismo término. La garantía obligatoria se incorporará a los contratos de seguro de daños que se celebren o renueven a partir de los doce meses siguientes a la promulgación de esta ley. El Fondo entrará en operación una vez expedida su reglamentación y constituido su patrimonio inicial.

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

De los honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO CAICEDO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2026

«Por medio de la cual se protege el patrimonio de los comerciantes y ciudadanos frente a los daños ocasionados en hechos de violencia colectiva, se crea el Fondo de Solidaridad y Reparación, y se dictan otras disposiciones»

1. Objeto

El presente proyecto crea un régimen integral para la reparación de los daños materiales que sufren las personas y los establecimientos de comercio como consecuencia de disturbios, motines, saqueos y alteraciones graves del orden público. La iniciativa parte de una constatación. Colombia carece hoy de un mecanismo especial, previsible y ágil que garantice esa reparación. La víctima queda librada a dos caminos igualmente inciertos. El primero es el seguro privado, cuyas pólizas de daños excluyen con frecuencia el riesgo de asonada o lo ofrecen como extensión facultativa poco difundida. El segundo es el proceso de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que es lento, litigioso y de resultado incierto.

Los episodios de protesta social de los últimos años dejaron pérdidas cuantiosas concentradas en el pequeño comercio urbano. El tendero, el propietario de un local de barrio y el comerciante informal soportaron la parte más dura del daño y fueron, al mismo tiempo, quienes menos acceso tenían a un seguro que los amparara. Esa asimetría entre exposición al riesgo y acceso a la cobertura es la falla estructural que este proyecto busca corregir.

2. Fundamento constitucional

La iniciativa se apoya en el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables. Se apoya también en los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2, entre ellos servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos, y en el deber de las autoridades de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reconocido de manera reiterada que el Estado puede ser declarado patrimonialmente responsable por los daños causados por actos violentos de terceros a partir de tres títulos de imputación depurados por la Corporación, a saber la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial. Esta ley no deroga ni desplaza esos títulos. Los complementa. El régimen especial que aquí se crea opera como vía preferente, ágil y previsible de reparación, sin cerrar el acceso a la acción de reparación directa cuando concurren los presupuestos de imputación desarrollados por la jurisprudencia.

Con ello se preserva la cláusula general de responsabilidad del artículo 90 como norma de cierre y se evita que el nuevo régimen entre en tensión con el título general de responsabilidad estatal.

El pilar de reparación del comerciante informal y del pequeño establecimiento no se funda en el artículo 90 de forma aislada, sino en el principio de solidaridad que informa el Estado social de derecho (artículo 1) y en el principio de igualdad ante las cargas públicas (artículo 13). Quien sufre la destrucción de su patrimonio en un hecho de violencia colectiva soporta una carga que no tiene el deber jurídico de soportar en solitario. El régimen distribuye esa carga entre la sociedad, de modo que la reparación de los más vulnerables no dependa de su previa capacidad para contratar un seguro. Este fundamento sostiene el trato diferenciado entre asegurados y no asegurados, que no constituye discriminación sino una medida de equidad orientada a corregir una desigualdad de origen.

La iniciativa respeta de manera estricta el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política. La ley no ampara sus daños en la protesta legítima. Solo lo hace en la violencia material que destruye el patrimonio de terceros. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-009 de 2018, precisó que la protección constitucional del artículo 37 se somete a condiciones pacíficas, de modo que la violencia queda excluida de la garantía tanto cuando constituye el objetivo de la manifestación como cuando aparece como un exceso de lo que comenzó de forma pacífica. Sobre ese deslinde, y no sobre el ejercicio del derecho, se construye el hecho generador de esta ley.

3. El derecho comparado como referente

El diseño recoge la experiencia de tres modelos consolidados. El modelo francés, reformado por la ley del 19 de febrero de 2026, introdujo una definición legal del motín en el Código de Seguros e instituyó una garantía obligatoria de disturbios adosada a los contratos de daños a los bienes, con un mecanismo de mutualización inspirado en el régimen de riesgos catastróficos y un respaldo público de última instancia. El modelo británico, articulado en el Riot Compensation Act de 2016, mantiene un esquema de reparación pública directa a cargo de la autoridad de policía, con un tope legal por reclamación. El modelo estadounidense de los FAIR Plans, nacido de los disturbios urbanos de 1968, garantiza acceso al aseguramiento a quienes el mercado voluntario excluye por operar en zonas de alto riesgo, con reaseguro público de respaldo.

El proyecto no copia ninguno de esos modelos. Combina lo mejor de cada uno. Toma del modelo francés la garantía obligatoria y la mutualización. Toma del modelo estadounidense el mecanismo de inclusión del no asegurable. Conserva, por vía del artículo 90 y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el respaldo de reparación pública propio de la tradición británica.

4. Estructura del mecanismo

El régimen descansa sobre tres pilares que operan de forma simultánea. El primero es una garantía obligatoria de disturbios que se incorpora a las pólizas de daños del sector formal, regulada por la Superintendencia Financiera de Colombia y sostenida por una reserva técnica de riesgos

catastróficos análoga a la que ya existe para el ramo de terremoto. El segundo es un Fondo de Solidaridad y Reaseguro que actúa como reasegurador de última instancia frente a episodios masivos y, a la vez, como instrumento de reparación del comerciante informal y del pequeño establecimiento que hoy quedan por completo fuera del mercado asegurador. El tercero es una regla de repetición del Fondo contra la Nación cuando el daño resulte imputable al Estado conforme al artículo 90, de modo que la carga última recaiga sobre quien corresponda.

5. Sostenibilidad fiscal

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se hace explícito el impacto fiscal de la iniciativa y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El pilar del sector formal se financia con una sobreprima sobre las pólizas de daños, mutualizada entre los asegurados, sin costo directo para el presupuesto. El pilar de inclusión se financia con una contribución parafiscal de destinación específica, con aportes de reaseguro y con los recursos de repetición contra los terceros responsables. El respaldo público del Estado se activa solo frente a los picos catastróficos que excedan la capacidad de la reserva técnica, lo que acota la exposición fiscal a un evento extraordinario en lugar de a cada siniestro individual. Este diseño traslada al fisco un riesgo de cola, no un pasivo corriente. La fuente de ingreso adicional que financia el costo de la ley está constituida por las contribuciones y recursos propios del Fondo previstos en el articulado, sin que se ordene gasto con cargo a rentas de destinación general.

La contribución que financia el pilar de inclusión se estructura como contribución parafiscal en el sentido del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello el articulado fija de manera directa el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador y la base gravable, y establece el sistema y el método a los que se sujeta el Gobierno para fijar la tarifa dentro de un rango legal, en cumplimiento de la reserva de ley tributaria desarrollada por la Corte Constitucional en las sentencias C-545 de 1994, C-950 de 2007 y C-891 de 2012. Su destinación exclusiva al sistema de aseguramiento y reparación, del que hace parte el propio sector asegurador de daños, preserva la lógica sectorial de lo parafiscal y la sustrae de la prohibición de rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 de la Constitución. Los aportes eventuales del Presupuesto General de la Nación previstos para los eventos catastróficos se sujetan a la iniciativa del Gobierno conforme al artículo 154 de la Constitución y a la disponibilidad presupuestal.



JUAN FERNANDO CAICEDO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

