Bogotá, noviembre de 2017

Honorable Representante  
**OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes   
Ciudad

***Asunto: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 151 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.***

Respetado Sr. Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 151 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

**JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS  
Representante a la Cámara**

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 151 DE 2017 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 131 Y 134 DE LA LEY 1438 DE 2011, RESPECTO A LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 Y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 151 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

1. ***ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY***

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por la Honorable Representante Lina María Barrera Rueda. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaria General de la Cámara de Representantes el día 19 de septiembre de los corrientes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 824 de 2017.

El proyecto es remitido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, cuya Mesa Directiva designa como ponente al Representante José Elver Hernández Casas. El presente informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

En sesión del día 1 de noviembre de 2017, la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley con 11 votos a favor, previo anuncio de su votación en sesiones ordinarias de los días 25 y 31 de octubre de la misma anualidad.

1. ***OBJETO DEL PROYECTO***

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido, racionalizar las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, específicamente cuando las entidades territoriales fallan y faltan en el debido reporte de información, en concordancia con los artículos 114 y 116 de la ley 1438 de 2011.

1. ***CONTENIDO DEL PROYECTO***

El Proyecto de Ley No. 151 de 2017 Cámara consta de tres (3) artículos, incluida la vigencia.

El **Artículo 1º,** sobre el valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud, adiciona el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011 con dos parágrafos nuevos que tienen como propósito racionalizar las multas que impone la Superintendencia Nacional de Salud a municipios de categorías cuarta, quinta y sexta.

El **Artículo 2º** propone adicionar el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 con el numeral 10, estableciendo que se tendrá en cuenta para la dosificación de las multas, la categorización contemplada en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 1551 de 2012.

Finalmente, el **Artículo 3º** declara vigente la ley partir de la fecha de su promulgación.

1. ***MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY***

El Proyecto de ley número 151 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones” a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumplen además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.

1. ***COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY***

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos del proyecto de ley No. 151 de 2017 Cámara, esta iniciativa se fundamenta en el artículo 49 Constitucional, el cual señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Adicionalmente, el proyecto de ley en cuestión encuentra fundamento legal en las Leyes 100 de 1993, 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1438 de 2011.

Superado el marco constitucional y legal que soportan el proyecto de ley, los autores exponen el móvil fundamental del proyecto, el cual se centra en la racionalización de las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, específicamente cuando las entidades territoriales fallan y faltan en el debido reporte de información, en concordancia con los artículos 114 y 116 de la ley 1438 de 2011.

No reportar oportunamente la información que se solicita por parte de la Superintendencia Nacional de Salud constituye una de las conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud. Empero, coincidiendo con la autora del proyecto, “sancionar a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, especialmente, con una multa que sobrepase los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes puede resultar una medida excesiva, máxime cuando existen conductas relativamente más graves entre las contempladas por la ley 1438 en el artículo 130”.

Acorde con la Ley 1438 de 2011, en su artículo 128, habrá un procedimiento sancionatorio, en el cual, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará las multas o la revocatoria de la licencia de funcionamiento realizando un proceso administrativo sancionatorio consistente en la solicitud de explicaciones en un plazo de cinco (5) días hábiles después de recibida la información, la práctica de las pruebas a que hubiere lugar en un plazo máximo de quince (15) días calendario, vencido el término probatorio las partes podrán presentar alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Menciona también el artículo que la Superintendencia dispondrá de un término de diez (10) días calendario después del vencimiento del término para presentar alegatos de conclusión para imponer la sanción u ordenar el archivo de las actuaciones. Si no hubiere lugar a decretar pruebas, se obviará el término correspondiente. La sanción será susceptible de los recursos contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

Y de acuerdo con información de la Superintendencia Nacional de Salud, “no existe una norma que señale la cuantía exacta de imposición de multas a entidades territoriales”, pero, en todo caso, “cuando en virtud de una investigación administrativa se establece la ocurrencia de vulneraciones a las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el operador jurídico dosifica el monto de la multa teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011”.

Sin embargo, la categorización de los distritos y municipios es una medida que bien vale la pena ser puesta a consideración, toda vez que señala principios de proporcionalidad y razonabilidad, que deberían ser tenidos en cuenta en el procedimiento sancionatorio.

Los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, denominados municipios básicos, presentan los ingresos anuales más bajos. En consecuencia, registran una precaria capacidad económica para enfrentar las multas de las que se han venido haciendo referencia en este proyecto de ley.

Ahora bien, incluir la “Categorización de los Distritos y municipios” como uno de los criterios para la dosificación de las multas es el segundo objetivo del proyecto de ley, con lo cual se busca atender íntegramente los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Bajo este entendido, es totalmente viable apoyar el trámite de este proyecto de ley, con el cual se quiere dejar fijado una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta. El hecho de no reportar información por parte de las entidades territoriales, debe significar multas hasta de 2.500 SMLMV, sobre todo para los municipios básicos (de categorías cuarta, quinta y sexta).

En virtud de lo anterior, no se está pretendiendo de ninguna manera, exonerar a las entidades territoriales por su incumplimiento. La idea es ajustar las sanciones sin que ellas afecten gravemente sus finanzas.

De otro lado, también es clave recordar que en Colombia existen municipios de difícil acceso por su ubicación geográfica, por eso muchas veces se ven afectados por la falta de comunicación y conectividad. Además, las catástrofes naturales como derrumbes e inundaciones son situaciones que imposibilitan cumplir oportunamente con algunos de sus deberes. Por esta razón se quiere dejar claridad respecto de la circunstancia cuando una entidad territorial se encuentra en fuerza mayor, en cuyo caso deberá probar la imprevisibilidad e irresistibilidad para cumplir con los requerimientos.

“Imprevisibilidad: La imprevisibilidad se presenta cuando el suceso escapa a las previsiones normales, que ante la conducta prudente adoptada por el que alega el caso fortuito, era imposible preverlo.

Irresistibilidad: incontrastable, hasta el punto de que el obligado no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias, traduce en que no puede sobreponerse a los efectos del hecho imprevisto a pesar de haber realizado todo aquello que le era razonablemente exigible, es decir, se hizo todo aquello que se pudo hacer para sobreponerse a los efectos de la fuerza mayor y no se logró”.

Finalmente, vale la pena subrayar algunos aspectos esenciales en cuanto al derecho administrativo sancionador, el cual se perfila como el conjunto de disposiciones jurídicas que permiten a la Administración imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados.

Es decir, el derecho administrativo sancionador tiene un fin preventivo de proteger el interés público amenazado, en este caso, de lo que se trata es de proteger el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En cualquier caso, en el derecho administrativo sancionador deben regir principios tales como la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.

Así las cosas, y compartiendo totalmente la filosofía de la autora del proyecto, con esta iniciativa legislativa se busca exactamente atender los mencionados principios y racionalizar una multa que a todas luces, está demostrando ser asimétrica de cara a las finanzas públicas locales de muchos municipios del país.

**Concepto Superintendencia Nacional de Salud**

De conformidad con el concepto institucional de la Superintendencia Nacional de Salud y tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, corresponde al legislador determinar no solo las conductas que ameriten la imposición de sanciones en el ámbito administrativo, sino la correspondiente docimetría o graduación de las mismas, ello respetando los límites propios que impone la proporcionalidad y la vigencia de los principios de convivencia pacífica y el orden justo.

La garantía del derecho fundamental a la salud implica la realización de una serie de actividades desde el ámbito de la inspección, vigilancia y control. Con el fin de desarrollar de manera efectiva dicha función, la Superintendencia Nacional de Salud requiere contar con información veraz y oportuna que le permita realizar un constante monitoreo y adoptar la decisiones necesarias para aplicar correctivos que permitan mejorar el sistema de salud.

En ese sentido, la entidad recomienda para fortalecer el proyecto de ley, revisar la redacción del parágrafo 1 del art. 131, en la medida que el término “podrán” resulta facultativo, contrariando lo establecido en el art. 130 de la Ley 1438 de 2011, que establece de manera imperativa la imposición de multas por violación de las normas del sistema, siempre y cuando se prueben los supuestos de hecho establecidos en las mismas.

De otro lado la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud, está de acuerdo con la inclusión del numeral 134.10 del artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 (propuesto en el artículo 2 del proyecto de ley), puesto que si bien la categorización de los municipios se encuentra señalada de forma expresa en el art. 6 de la ley 136 de 1994, se estaría dando mayor claridad para la entidad sancionadora al momento de dosificar la multa a la entidad vigilada.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y de conformidad con algunas recomendaciones enviadas por la Superintendencia Nacional de Salud, se presenta el pliego de modificaciones al articulado, con el ánimo de realizar algunas precisiones fundamentales.

|  |  |
| --- | --- |
| ***TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. 151 DE 2017 CÁMARA.*** | ***TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE*** |
| **Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:  **Artículo 131. *Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.***Además, de las acciones penales, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, las multas a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado oscilarán entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.  Las multas a las personas jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud se impondrán hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.  Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.  Parágrafo 1. Los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta que no cumplan con el reporte de información exigida por la Superintendencia Nacional de Salud, podrán recibir una multa de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales que se liquidarán teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.  Parágrafo 2: Cuando ocurran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, las entidades territoriales deberán probar oportunamente los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de las mismas, para quedar exoneradas de la imposición de multas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.  ~~La Superintendencia Nacional de Salud~~ deberá expedir la reglamentación necesaria para regular la implementación del presente parágrafo. | **Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:  **Artículo 131. *Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.***Además, de las acciones penales, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, las multas a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado oscilarán entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.  Las multas a las personas jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud se impondrán hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.  Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.  **Parágrafo 1.** Los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta que no cumplan con el reporte de información exigida por la Superintendencia Nacional de Salud, ~~podrán recibir~~ **recibirán** una multa de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales que se liquidarán teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.  **Parágrafo 2.** Cuando ocurran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, las entidades territoriales deberán probar oportunamente los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de las mismas, para quedar exoneradas de la imposición de multas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.  **El Ministerio de Salud y Protección Social** deberá expedir la reglamentación necesaria para regular la implementación del presente parágrafo. |

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes **DAR SEGUNDO DEBATE** alProyecto de Ley No. 151 de 2017 Cámara, **“Por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”**

Cordialmente,

**JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS  
Representante a la Cámara**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 151 DE 2017 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 131 Y 134 DE LA LEY 1438 DE 2011, RESPECTO A LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 131. *Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.***Además, de las acciones penales, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, las multas a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado oscilarán entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

Las multas a las personas jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud se impondrán hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.

**Parágrafo 1.** Los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta que no cumplan con el reporte de información exigida por la Superintendencia Nacional de Salud, recibirán una multa de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales que se liquidarán teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

**Parágrafo 2.** Cuando ocurran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, las entidades territoriales deberán probar oportunamente los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de las mismas, para quedar exoneradas de la imposición de multas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá expedir la reglamentación necesaria para regular la implementación del presente parágrafo.

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 134. *Dosificación de las multas*.** Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

134.1 El grado de culpabilidad.

134.2 La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, en especial, respecto de personas en debilidad manifiesta o con protección constitucional reforzada.

134.3 Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.

134.4 En función de la naturaleza del medicamento o dispositivo médico de que se trate, el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

134.5 El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que este pueda ser estimado.

134.6 El grado de colaboración del infractor con la investigación.

134.7 La reincidencia en la conducta infractora.

134.8 La existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de Seguridad Social en Salud, al régimen de control de precios de medicamentos o dispositivos médicos.

134.9 Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.

134.10 La categorización contemplada en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 1551 de 2012, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción.

**Artículo 3.** Vigencia y Derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS  
Representante a la Cámara**