



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 1 de 19

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.



Al Contestar cite Radicado: **20221000200000752**
Folios: 10 Fecha: 2022-03-22 15:26
AneXos: 0
Remitente: Ministerio de Salud y Protección Social
Destinatario: SECRETARIA GENERAL

2232

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 023/21 (C)** acumulado **PL 202/21 (C)** “*por la cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 14 de ley 1751 de 2015, se propende por el acceso al derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La conjunción de propuestas plantea, entre otros aspectos, lo que a continuación se describe:

1.1. Como objeto prevé definir las sanciones tanto penales como disciplinarias en “[...] *casos de negación, retraso u obstaculización de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud, de los miembros de las Juntas Directivas, los*

¹ Cfr. <https://www.camara.gov.co/denegacion-de-servicios-de-salud>.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 2 de 19

Representantes Legales y demás personas que contribuyan a la misma, de las Entidades Promotoras de Salud, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de las entidades exceptuadas [...]". También propone abordar la eliminación de las barreras de acceso a la salud y el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control (art. 1°).

- 1.2. En relación con el primer punto del objeto enunciado, se pretende la creación de los tipos penales de atención de urgencia y de negativa, retraso u obstaculización de acceso a servicios de salud. Dispone, igualmente, unas circunstancias de agravación punitiva.

De otra parte, incluye como sujetos disciplinables a “[...] *los funcionarios encargados de la administración y gestión de la prestación de los servicios de salud de las Entidades Promotoras de Salud, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de las entidades exceptuadas*” y estipula como faltas gravísimas:

12. Negar, retrasar u obstaculizar el acceso a servicios o tecnologías contemplados en los planes obligatorios de salud, o que no se encuentren expresamente excluidos.
13. Incumplir o desacatar fallos de tutela en salud.
14. Incumplir cualquiera de las obligaciones establecidas en el Régimen Legal del Sistema General de Seguridad Social en Salud, relacionados con la garantía de la prestación de los servicios de salud a la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En cuanto a la sanción, para los tipos disciplinarios descritos, se agrega: “[...] *la inhabilidad será para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este, y para desempeñarse a cualquier título en cualquier entidad pública o privada perteneciente al Sistema General de Seguridad Social en Salud y no podrá ser inferior a diez años*” y, en coherencia con lo anterior, establece unos criterios especiales para la graduación de la sanción muy similares a las circunstancias de agravación punitiva de los delitos que se crean.

Se prevé, así mismo, un traslado a la Contraloría General de la República por la gestión fiscal realizada en los hechos penales o disciplinarios.

Ya en el plano de las competencias administrativas de la Superintendencia Nacional



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 3 de 19

de Salud, fija la conducta de:

22. Negar o presentar demoras sin justa causa, o que se reduzcan a razones económicas, para el acceso a servicios de consulta por medicina especializada, tratamientos, medicamentos y demás asistencias necesarias para el diagnóstico y atención oportuna que garantice el derecho fundamental a la salud.

- 1.3. En el capítulo III, como instancia de seguimiento del goce efectivo del derecho fundamental a la salud, crea una Comisión consultora pero con carácter vinculante, en la que participan, entre otros este Ministerio, entes de control e integrantes del sistema de salud cuya función será “[...] la evaluación anual del goce efectivo del derecho fundamental a la salud por parte de los usuarios, en función de los elementos esenciales de accesibilidad, disponibilidad, continuidad, aceptabilidad y calidad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus agentes [...]”.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Antecedentes

Como respuesta a ciertas deficiencias en el sistema de salud, se han presentado, aun antes de la adopción de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, iniciativas tendientes a penalizar específicamente estas conductas². Este Ministerio se ha pronunciado sobre varias de ellas³, por lo que se retomarán algunos de los criterios expresados en su momento en cuanto resulten pertinentes para conceptuar sobre el proyecto objeto de análisis. Se debe indicar que, en este caso, se incorporan faltas disciplinarias, así como sanciones administrativas que no se encontraban en las anteriores propuestas.

² Se pueden consultar, en la última década, los proyectos de ley **164/19 (S)** “por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal”; **212/15 (C)** “por medio de la cual se hace una adición al Código Penal; se crea el tipo penal «omisión o denegación de urgencias en salud» y se dictan otras disposiciones”; **051/15 (S)** “por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal”; **037/15 (C)** “por medio de la cual se hace una adición al Código Penal; se crea el tipo penal «omisión o denegación de urgencias en salud» y se dictan otras disposiciones”; **050/12 (S)** “por medio de la cual se hace una adición al Código Penal, se crea el tipo penal «omisión o denegación de urgencias en salud» y se dictan otras disposiciones”.

³ Cfr., entre otros conceptos institucionales, los radicados N° 202011400408471 del 19 de marzo de 2020; N° 201511400827021 del 12 de mayo de 2015; N° 201511401474631 del 3 de septiembre de 2015 o 201511401325461 del 5 de agosto de 2015.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 4 de 19

2.2. La penalización de conductas

Como se ha manifestado en varias ocasiones, existe un sustrato social y político que permite vislumbrar la necesidad de crear figuras especiales de carácter penal. En general, se protegen, de esta manera, los valores y derechos que tienen una mayor entidad y cuya vulneración produce grandes repercusiones en la sociedad.

De esta manera, la facultad punitiva dentro de un Estado Social de Derecho se encuentra limitada por el principio de necesidad, lo que implica que el uso del derecho penal es la *última ratio* a utilizar dentro del plexo de facultades de las que puede hacer uso el Estado para mantener una convivencia pacífica⁴. En tal sentido, se ha señalado que los criterios de *merecimiento de protección del bien jurídico y la necesidad de protección penal de dicho bien*, son directrices adecuadas para abordar el derecho punitivo y, en tal dirección, se aclara:

[...] la admisión de un bien jurídico en el ámbito penal no se debe efectuar siguiendo únicamente el criterio de la importancia del bien, sino teniendo en cuenta al mismo tiempo **la gravedad de los ataques que se pretenden prevenir** [...] Este carácter “mínimo” o subsidio de la intervención penal nos sitúa desde otro ángulo, en el clásico postulado de la fragmentariedad del Derecho punitivo, que exige justamente que los bienes merecedores de protección penal sean tutelados, por regla general – de manera “fragmentaria”, es decir, únicamente **contra las modalidades de agresión más graves y relevantes rechazando una tutela abrumadora o “totalitaria”** y, por ello, también uniforme e indiferenciada. En definitiva, el principio de fragmentariedad impone que el Derecho penal siga siendo [un] archipiélago de pequeños islotes en medio del gran océano de lo penalmente indiferente (aun siendo jurídicamente relevante) [...] [Énfasis fuera del texto]⁵.

Es el dictamen expresado por la Comisión Asesora de Política Criminal, en los siguientes términos:

Íntimamente ligado al principio de lesividad, el Derecho Penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual *“el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando [las] demás alternativas de control han fallado”*. En este sentido, puede concluirse que la creación de leyes penales exige la realización previa de estudios de política criminal y fundamentos empíricos adecuados sobre la efectividad de las formas de control social que han fracasado.

De este mismo postulado se deriva la consecuencia de que el derecho penal debe ser un instrumento de última ratio para garantizar la pacífica convivencia de las personas, *“previa evaluación de su gravedad, la cual es cambiante conforme a las circunstancias sociales, políticas, económicas y*

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-647 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵ García Rivas, Nicolás. *Poder Punitivo en el Estado Democrático*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla – La Mancha. 1996. Pág. 55.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 5 de 19

culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado". No es razonable ni legítimo que un Estado fundado en la libertad y los derechos humanos recurra al derecho penal si cuenta con instrumentos menos restrictivos de la libertad para amparar los mismos bienes jurídicos y lograr los mismos propósitos, como pueden ser el desarrollo de formas vigorosas de política social o la adopción de medidas administrativas de control.

18. Estas consideraciones muestran que un Estado democrático fundado en los derechos humanos debe evitar los desbordamientos punitivos. Ni la idea del Estado social de derecho (CP art. 1º) ni los deberes de justicia y solidaridad que ésta impone (CP art. 2º), ni el reconocimiento de los deberes de las autoridades de respetar y garantizar los derechos humanos, implican una fuga hacia el derecho penal. Por el contrario, este tipo de Estado se funda en una minimización de la intervención punitiva del Estado, pues si el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y la garantía y protección de los derechos humanos puede ser alcanzada por vías distintas a la penal, como la política social, las políticas preventivas o el uso de mecanismos administrativos de control, entonces es ilegítimo recurrir al instrumento penal. Por ello, por su opción por la libertad y la dignidad humanas, sólo de manera excepcional la Constitución o los pactos de derechos humanos imponen deberes de penalización, lo cual sucede específicamente con conductas extremas, atentatorias de bienes constitucionales superiores, como la vida e integridad personales, como son los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra u otras violaciones muy graves a los derechos humanos, que el Estado colombiano, en desarrollo de deberes internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93) tiene el deber de investigar y sancionar⁶.

Conforme con lo expuesto, la acción típica y, por ende, el desvalor que ella implica frente a una acción y resultado determinado está signada por una decisión del legislador y, por tanto, es producto de la valoración legislativa que debe atacar precisamente las modalidades más graves y relevantes de agresión a los bienes tutelados, por ejemplo, en la vida, la salud, el patrimonio, la seguridad pública, etc., como en el presente caso se pretende⁷. Ahora bien, desde el punto de vista de la criminología es preciso tener en cuenta que un incremento de penas, por sí solo, no es garantía de cumplimiento de las normas. Incluso se ha llegado a concluir que es más importante y tiene un valor superior que las existentes sean acatadas.

De hecho, en el plano de algunas normas en las que se agravan las penas, aunque tal

⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho, Comisión Asesora de Política Criminal, Informe Final, Bogotá, junio de 2012, pág. 19.

⁷ Una de las vertientes contemporánea más importantes, como lo es la del doctrinante alemán Claus Roxin, postula al fundamentar su Teoría de la Imputación Objetiva –y del Injusto Penal– que: “[...] un sistema de Derecho Penal racional en cuanto a sus fines se diferencia en el ámbito del injusto de los proyectos sistemáticos causales y finales no solamente a través de su apertura a los empírico y político-criminal, sino precisamente por no reconocer que la acción típica sea exclusivamente algo dado previamente conforme al ser; ésta es más bien un producto de valoración legislativa [...]” (Roxin, Claus. *Dogmática Penal y Política Criminal*. Traducción Abanto Vásquez, Manuel A. Editorial Idemsa. Lima – Perú. 1998. Pág. 29).

158



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400232521**

Fecha: **17-02-2022**

Página 6 de 19

decisión puede ser deseable, algunos autores demuestran que ello no repercute en la conducta criminal⁸ y puede convertirse en una cascada de incrementos, afectando las garantías básicas propias al Estado social⁹.

Ello nos ubica ante el test de proporcionalidad de la pena frente a la conducta que, en este caso, amerita una censura apropiada sin perjuicio de recabar en que los problemas pueden residir en una baja capacidad investigativa y sancionatoria del Estado, que no se enmienda con un incremento de la pena, y en una visión de la problemática netamente represiva. Esta reflexión puede producirse con la creación de tipos penales novedosos o específicos, como una corriente actual ligada a la protección de derechos de ciertas poblaciones, que, desde cierta perspectiva, pueden ser incorporados en un delito más general¹⁰. En estos casos, la expectativa de un nuevo tipo penal resulta frustrada por los bajos resultados en persecución penal y no solo por el hecho de que la creación del tipo penal aminore la presencia de la conducta.

En general, debe dimensionarse claramente la tendencia hacia el incremento de penas y la privación de la libertad como medidas idóneas para responder frente a conductas que lesionan derechos fundamentales. Sin cuestionar su eventual acierto al proteger derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, buena parte de la problemática puede tener origen en una política criminal guiada hacia la privación de la libertad por diversos delitos y el incremento de penas, fenómeno denominado como sobrecriminalización¹¹. Igualmente, es importante tener en cuenta que el sistema penal ha encontrado en la cárcel una “solución” a problemáticas sociales que tienen más raíces y un profundo calado. La privación de la libertad, como un propósito de evitar la criminalidad y sancionar conductas, puede conducir a un manejo inadecuado de conductas que no deberían tener ese tratamiento de choque no sólo por el valor que entraña la libertad sino por el escenario al que se aboca la persona que adquiere la condición de reclusa.

⁸ Cfr. Herrera Pérez, Agustín, “La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública”, en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/.../pr6.pdf.

⁹ Cfr. López Peregrín, Claudia, “Lucha contra la criminalidad mediante el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas?”, en http://www.acaip.info/docu/cumplimiento/lucha_criminalidad_cumplimiento-integro.pdf.

¹⁰ Cfr. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ Cfr. Mariño, Cielo. “La prisión dentro de las tendencias contemporáneas de política criminal”, en *Jornadas Académicas sobre la prisión en Colombia*. Universidad Nacional, Unión Europea. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2006, págs. 126 a 130. En el mismo sentido y en la misma obra, el texto de Jaramillo, Juan Fernando, Uprimny, Rodrigo y Guarnizo, Diana. “Intervención judicial en las cárceles”, pág. 137.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WB



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 7 de 19

Esto tiene que ver con el carácter realmente resocializador de la pena y el entorno carcelario y, en general, las condiciones de habitabilidad de los internos. Al respecto, se ha afirmado:

Desde su inicio, la cárcel ha sido un tema polémico. Mientras que algunos la defienden, como un paso en el proceso de humanización del derecho penal, en la medida en que permitió abandonar los suplicios y tormentos de épocas anteriores, otros la critican severamente, por su ineficacia y atrocidad, por lo cual proponen incluso su abolición¹². Sin embargo, fuera de esas polémicas más teóricas, la condición concreta de las cárceles y la situación de las personas¹³.

En todo caso, es importante que, a la par de que se adoptan medidas correctivas, la sociedad en su conjunto, se sensibilice en esta materia a través de las formas de réplica de conductas socialmente aconsejables.

2.3. La penalización de la negación en salud

Además de lo previsto en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la penalización de esta clase de delitos de la salud se revelaría como una necesidad que acompaña otras fórmulas ya existentes, aún dentro del ámbito propio del derecho penal (la omisión de socorro, art. 131 del Código Penal, es uno de ellos). Si bien, ninguna norma garantiza la total intangibilidad de un derecho, los esfuerzos correctivos que se realicen, por diversas vías, permitirían sensibilizar en mayor medida a los operadores y, en general, a una sociedad que clama justicia, pues se producen actitudes que resquebrajan el sistema de salud y la legitimidad de un Estado que se autoproclama como social de derecho y que debe funcionar con base en ese derrotero insoslayable. Se ofende a toda una sociedad que ha prestado su confianza a ciertas personas e instituciones para acceder a ese servicio público esencial y, por ende, garantizar un derecho fundamental.

Sin entrar en el debate de la *última ratio*, que ha originado sendos conceptos del Consejo de Política Criminal, atendiendo a la entidad del bien jurídico tutelado, el ejercicio de tipificación exige una serie de precisiones a través de las cuales se tutele el bien jurídico sin lesionar los principios de claridad en la descripción. La técnica penal, desde una de sus vertientes, exige ser *“un instrumento legal, lógicamente necesario y de naturaleza*

¹² Para una presentación de esas visiones críticas, que fluctúan entre la lucha por la abolición de la cárcel y la reducción sustantiva de las penas privativas de la libertad, ver, entre otras, Baratta (1986), Martínez (1990) y Ferrajoli (1995, capítulo 31).

¹³ Jaramillo, Juan Fernando; Uprimny, Rodrigo; & Guarnizo, Diana. “Intervención judicial en las cárceles”, *op. cit.*, págs. 137 a 177.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 8 de 19

*predominantemente descriptiva que tiene por fin la individualización de las conductas humanas*¹⁴.

Previo a realizar comentarios sobre cada uno de los tipos penales, es oportuno efectuar un análisis de estos, así:

- i. De la ubicación en la legislación penal. La iniciativa sitúa los dos tipos penales en el capítulo VII, de omisión de socorro, del Título I, delitos contra la vida y la integridad personal.
- ii. Respecto de los tipos penales de atención de urgencia y de negativa de servicios, es preciso señalar que existe una complementariedad entre ambos con el fin de incorporar todo lo concerniente al acceso a servicios de salud:
 - *Sujeto activo*: no calificado, aunque el inciso segundo de la propuesta (art. 131A) asignaría la responsabilidad al “[...] Jefe, Director o Coordinador de la Unidad de urgencias, o aquella persona que de acuerdo con la normatividad interna de la Institución Prestadora de Servicios de Salud tenga la función de tomar las medidas necesarias, tendientes a garantizar la adecuada y permanente prestación del servicio de salud”, aspecto que origina una primera duda en torno a quien sería el sujeto susceptible de ser sancionado penalmente, así como la alusión a la atención inicial de urgencias.

Igual acontece con el tipo penal que se estipula en el artículo 131B.

- *Sujeto pasivo*: no calificado, cualquier persona que se encuentre en situación de urgencia.

En el caso del tipo penal complementario, no calificado, cualquier persona que requiera un servicio en salud contemplado en el Plan de Beneficios o no excluido expresamente.

- *Conducta*: negar, retrasar u obstaculizar el acceso a servicios de salud en caso de urgencia o de lo servicios que forman parte del Plan de Beneficios o no están excluidos.

¹⁴ Zaffaroni, cit., en Fernando Velásquez Velásquez. *Derecho Penal – Parte General*, Ed. Temis, Bogotá 1994, pág. 313.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 9 de 19

- Sanción: prisión de 48 meses a 96 meses.

Para el tipo penal complementario prisión de 32 a 72 meses.

Debe expresarse, además, que la atención de urgencias tiene una regulación especial pues no está sujeta a afiliación o trámite especial por parte de la persona; basta su condición de tal para acceder al servicio.

- iii. Se prevén unas circunstancias de agravación punitiva, en las que se destacan bien sea sujetos de especial protección, cargos en los que se encuentra el sujeto activo, condiciones relacionadas con desconocimiento de acciones de tutela, sobre cobros o cargas burocráticas.

Al entrar a considerar estos tipos penales es factible formular comentarios, exclusivamente en cuanto a la tipicidad, a saber:

- i. Un primer problema que suscitan es la falta de claridad sobre el sujeto activo ya que, en un principio parecería no calificado, y admitiría la posibilidad de ser cometido por un jefe a cargo. Ahora bien, la lectura del texto sugiere una especie de responsabilidad objetiva que se materializaría cuando un subordinado niega la atención, ya sea de urgencias o del restante plan de beneficios, por fuera de las normas y protocolos de la institución.

En este punto, es necesario preguntarse acerca de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Efectivamente, la misma doctrina ha evidenciado la necesidad de contrarrestar la creciente y moderna criminalidad económica o empresarial. También es de suma importancia tomar en cuenta el aspecto sociológico, pues diversos estudios especializados en la materia han venido a demostrar que las organizaciones complejas denotan una personalidad propia y particular, una aptitud grupal que, en gran parte de las ocasiones, queda al margen del comportamiento individual de sus miembros lo que pone de manifiesto que las personas cambian su conducta cuando se sienten protegidas dentro del grupo, llegando en casos extremos a cometer eventos delictuosos cubriéndose en la fachada de la persona jurídica. En términos de la "Teoría de la Realidad":

[...] una persona jurídica debe ser concebida como una persona real, en la cual se agrupan seres humanos, con una única y común fuerza de voluntad y de acción para el cumplimiento de los fines que superan la esfera de los intereses individuales, de modo que entidades de

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

VB



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400232521**

Fecha: **17-02-2022**

Página 10 de 19

este tipo llegan a alcanzar un elevado grado de concentración y organización manifestando en el plano social una sustancial unidad capaz de intervenir en nombre propio en la vida jurídica activa¹⁵.

Así, la Corporación es una persona real colectiva formada por hombres reunidos y organizados en una existencia conjunta que tiende a la consecución de fines que trascienden de la esfera de los intereses individuales, mediante la común y única fuerza de voluntad y acción. Este cuerpo social existe independientemente de toda intervención del Estado y su reconocimiento no proviene de la creación de un nuevo sujeto, sino que radica en la constatación de su existencia, tiene un simple valor declarativo. De otro lado, la persona colectiva expresa su voluntad a través de sus órganos y en este caso, no se trata de un supuesto de representación pues, así como el ser humano se extingue por la destrucción de su organismo natural, la persona colectiva se extingue también por la destrucción de su organismo social o por autoridad de sus estatutos¹⁶.

Bajo este argumento, la persona física no sería la única a tomarse en cuenta como ente existente en el ordenamiento jurídico y en la misma línea de opinión, los entes colectivos no deben ser considerados únicamente como una proyección de la persona natural sino como una específica y autónoma realidad en el mundo de las relaciones humanas: *“al igual que las personas físicas, las agrupaciones tienen también una voluntad que refleja naturalmente la estructura de los entes colectivos, se trata de una voluntad colectiva que se manifiesta por intermedio de sus órganos”*¹⁷.

Estas posturas conciben a las empresas como sujetos sociales autónomos y, en consecuencia,

[...] se trata de desarrollar una concepción racional de la regulación penal sobre las empresas partiendo de que los peligros no sólo provienen del titular de la corporación sino del sistema empresarial en sí mismo pues la amenaza penal directa contra los bienes jurídicos protegidos proviene, en la mayor parte de los casos, de comportamientos de personas situadas en el

¹⁵ Gracia, Martín L. Cita a Gierke en: “La cuestión de la responsabilidad de las propias personas jurídicas”. Revista Peruana de Ciencias Penales N° 4 julio – diciembre de 1994, pág. 472.

¹⁶ En este sentido, López Wong, Rosario Susana, “Acerca de la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. Determinación de la Naturaleza Jurídica de las consecuencias accesorias: ¿Sanción Penal o Medida Administrativa?”, en http://www.forumjuridicoabogados.com/Publicaciones/FJA_P19_06-11.pdf.

¹⁷ Citado por Paliero, Carlo Enrico. En: Problemas y perspectivas de la responsabilidad penal de la persona jurídica en el Derecho Italiano. Anuario de Derecho Penal 1996 –Universitas Friburgensis–.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

142



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 11 de 19

plano directivo y no de los órganos de la persona jurídica y de otras personas con funciones de dirección¹⁸.

Con esta reconocida dependencia se hace tolerable la existencia de una potestad administrativa que es rehusada por tantos y, además, se facilita la aplicación a aquella de los principios del Derecho Penal¹⁹.

En esa misma línea, en lo referente a la culpabilidad en el caso de las personas jurídicas, que, *ab initio*, estas, en cuanto no son personas físicas, no serían susceptibles de una imputación, como la culpabilidad, reservada por su propia naturaleza a los seres humanos. La consecuencia lógica sería la exclusión de tales personas de la responsabilidad penal o administrativa.

En nuestro medio, la Corte Constitucional, al referirse a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, ha sostenido:

Es evidente que las sanciones a ser aplicadas a las personas jurídicas serán aquéllas susceptibles de ser impuestas a este tipo de sujetos y siempre que ello lo reclame la defensa del interés protegido. En este sentido, la norma examinada se refiere a las sanciones pecuniarias, a la cancelación del registro mercantil, a la suspensión temporal o definitiva de la obra y al cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones. Esta clase de sanciones –que recaen sobre el factor dinámico de la empresa, su patrimonio o su actividad– se aviene a la naturaleza de la persona jurídica y, en modo alguno, resulta contraria a las funciones de la pena. La determinación de situaciones en las que la imputación penal se proyecte sobre la persona jurídica, no encuentra en la Constitución Política barrera infranqueable; máxime si de lo que se trata es de avanzar en términos de justicia y de mejorar los instrumentos de defensa colectiva²⁰.

Y frente a la responsabilidad de la persona jurídica, la misma providencia determinó:

Dado que, a la persona jurídica y a la sociedad de hecho, sujetas a una sanción penal, se les debe garantizar el debido proceso, la Corte considera que la expresión “objetiva” que aparece en el último inciso del artículo 26 del proyecto es inexecutable. No se puede exponer a un sujeto de derechos a soportar una condena por la mera causación material de resultados externos, sin que pueda presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, incluidas las que podrían derivar en la exoneración de su responsabilidad. Justamente, la posibilidad de

¹⁸ Dannecker, Gerhard. “Reflexiones sobre la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas”. Revista Penal N° 7 año 2001 –XII Edición de los Cursos de Postgrado en Derecho de la Universidad de Salamanca– España (enero de 2003).

¹⁹ Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Tecnos, 2005, pág. 86.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-320 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WR



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 12 de 19

que el legislador pueda legítimamente encontrar que en ciertas hipótesis la persona jurídica es capaz de acción en sentido penal, lleva a la Corte a descartar para estos efectos la “responsabilidad objetiva”, la cual en cambio sí puede tener acomodo en lo relativo a la responsabilidad civil²¹.

Esto podría dar para pensar en la responsabilidad penal de la persona jurídica sin perjuicio de las responsabilidades individuales (o teniendo en cuenta que está envuelta en una decisión empresarial) con lo cual el efecto en la regulación podría ser mucho más efectivo y lograr combatir la raíz de la problemática planteada. Muchas de las decisiones que se adoptan en las instancias competentes en las entidades del sector pueden estar afectando la accesibilidad del servicio y generando una conducta hacia abajo.

Los tipos penales que se proponen no contemplan claramente esa posibilidad, pero generan un evidente problema de tipicidad.

- ii. El tipo penal de urgencia contiene una impropiedad al referirse a la “atención inicial de urgencias” en el segundo inciso puesto que resultaría contrario a nuestro ordenamiento, al tenor de lo indicado en la sentencia C-313 de 2014, de la Corte Constitucional en relación con el artículo 14 de la ahora Ley Estatutaria 1751 de 2015, en la que manifestó:

[...] Con tales presupuestos, cabe observar que no se acompasa con la normativa constitucional citada, un mandato que restringe a la atención inicial de urgencias y a lo que defina el Ministerio de Salud, la posibilidad de acceder al goce del derecho a la salud sin que resulten oponibles cargas administrativas para la prestación de dicho servicio. Con el enunciado legal incorporado en el inciso 1º del artículo 14 se desconoce el principio constitucional de universalidad que rige el derecho a la salud. Procede la Corte a valorar las dos situaciones [...] ²².

En el Plan de Beneficios actual, contenido en la Resolución 2292 de 2021 solo se alude al concepto de atención de urgencia.

De esta manera, el inciso segundo crea un equívoco adicional en la tipificación de la conducta sancionable.

- iii. En el plano de la proporcionalidad de la pena, sería relevante revisar la dosimetría

²¹ *Ibid.*

²² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Mendoza Martelo.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 13 de 19

punitiva. Atendiendo al delito de negación en la atención de urgencia, podría dar para sancionar una conducta hasta un tope de 12 años de prisión, por el solo hecho de la negación en atención de urgencia, sin tener en cuenta ninguna afectación a la vida o integridad de la persona víctima.

iv. En cuanto a la **culpabilidad**, se observa que:

[...] el dolo es la forma de culpabilidad de este delito, esto es, que para que la conducta típicamente antijurídica sea culpable, es necesario que sea dolosa.

La pregunta consiste en establecer si habría conductas a título de culpa, es decir, *“cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo”* (art. 23 de la Ley 599 de 2000), que tuvieran una implicación criminal, en el marco de la denegación en salud. En principio, cuando se niega o impide un servicio, el actor actúa con el ánimo o la intención de producir la situación, vale decir, la *“negación de acceso a la salud”*.

Pueden existir, sin embargo, conductas negligentes o imprudentes, sumadas a posturas claramente omisivas de socorro y falta de solidaridad humana y social y, por ende, son susceptibles de persecución a nivel penal pues producen unas consecuencias reprobables que transgreden las expectativas sociales. Tal es el caso de la convicción que tienen algunas entidades promotoras de salud - EPS acerca del contenido y alcance del POS, máxime si la responsabilidad de éstas es por el mencionado plan de beneficios. Esto supone admitir la modalidad culposa en el tipo penal.

En todo caso, tanto para el tipo penal como frente a la pena a imponer, es aconsejable tener en cuenta el apoyo del Consejo de Política Criminal para evitar el populismo punitivo. No sobra tener en cuenta que frente a la penalización de la denegación de atención en salud dicho Consejo ha indicado lo siguiente:

[...] Se advierte entonces la ausencia de los juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden la propuesta de reforma toda vez que no contienen los respaldos fácticos que den soporte a la propuesta para incluir nuevos tipos penales, y expongan cómo la inclusión de estas normas en el Código Penal protegerán efectivamente los bienes jurídicos que dicen tutelar, pues es deber destacar que existen otros mecanismos jurídicos – como las medidas administrativas y el control de las entidades como la Superintendencia Nacional de Salud para atacar la problemática planteada, por lo que desmiente la necesidad de acudir al poder punitivo del Estado.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WR



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 14 de 19

Dadas las consideraciones anteriores, el Consejo Superior de Política Criminal que los proyectos de ley 037 de 2015 de Cámara y 051 de Senado no deben aprobarse pues como se señaló, le estaría dando vía legislativa a normas penales cuyos antecedentes fácticos están previstos en otras disposiciones existentes [...]²³.

Si bien, este concepto debe cotejarse con lo previsto en la propia Ley Estatutaria 1751 de 2015, es posible aclarar que, si ya existen tipo penales y disciplinarios, se habría cumplido la decisión del legislador estatutario.

2.4. La represión disciplinaria o administrativa

En primer lugar y en lo concerniente a los sujetos disciplinables, en la sentencia C-280 de 1996 se precisó que la relación disciplinaria se deriva de una subordinación con el Estado²⁴. No obstante, en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002²⁵ se estableció el carácter disciplinable de los particulares que presten servicios públicos a cargo del Estado, lo cual fue retomado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. En conexión con lo anterior, la Corte Constitucional sostuvo:

[...] la Corte ha explicado que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de variados supuestos, entre los que pueden enunciarse²⁶:

a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador para cada caso señala las condiciones de ejercicio de la función, lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc.

Esta ha sido la modalidad utilizada cuando el Estado ha querido vincular a las entidades gremiales a la gestión de las cargas económicas por ella misma creadas (contribuciones parafiscales) para que manejen los recursos correspondientes a nombre del Estado, y propendan, mediante ellos, a la satisfacción de necesidades de sectores de la actividad social, sin que esos recursos por tal circunstancia se desnaturalicen ni puedan ser apartados de sus prístinas e indispensables finalidades²⁷.

²³ <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/Conceptos>.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁵ Cfr. Ley 1952 de 2019 "por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".

²⁶ Ver Sentencia C- 543/2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁷ Al respecto Ver por ejemplo la sentencia C-308 de 1994, en la que se analizó el caso de los recursos confiados a la Federación Nacional de Cafeteros. Así mismo ver la Sentencia C-543/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 15 de 19

b) La previsión legal, por vía general, de autorización a las entidades o autoridades públicas titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas Jurídicas o personas naturales) mediante convenio, precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; debe tenerse en cuenta como lo ha señalado la Corte que la mencionada atribución tiene como límite *"la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga"*²⁸. Este supuesto aparece regulado, primordialmente, por la Ley 489 de 1998, artículos 110 a 114 tal como ellos rigen hoy luego del correspondiente examen de constitucionalidad por la Corte²⁹.

No sobra recordar que la Corte al analizar la posibilidad constitucional de que los particulares sean encargados del ejercicio de funciones administrativas (aspecto común a los supuestos que se han enunciado), ha expresado que las condiciones en que aquellos puedan cumplir las funciones administrativas son las que señale la ley y que si bien es cierto que tales funciones pueden ser desarrolladas a título gratuito, según lo prevea la propia ley para un caso³⁰, ello no impide que las mismas puedan ser remuneradas. Queda librado a la potestad de configuración del legislador señalar cuándo establece una u otra condición³¹. Así las cosas, bien puede el legislador para efectos del ejercicio de las funciones administrativas -con base en las disposiciones constitucionales en análisis y en armonía con lo previsto en los artículos 150, numeral 9° e inciso final y 189, numeral 23 - autorizar al Gobierno Nacional para celebrar los contratos pertinentes.

c) Finalmente en otros supuestos para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de las entidades estatales se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas. Se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades³².

Ahora bien, como ha señalado esta Corporación, la circunstancia de que se asigne a los particulares el ejercicio de funciones públicas no modifica su estatus de particulares ni los convierte por ese hecho en servidores públicos³³; sin embargo, es natural que el ejercicio de dichas funciones públicas implique un incremento de los compromisos que estos adquieren con el Estado y con la sociedad.

²⁸ Sentencia C-866 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁹ Sentencias C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz y C-866 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁰ Sentencia C-091 de 1997 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

³¹ Sentencia C-866 de 1991. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

³² Entre otras, ver sentencias C-372 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz, C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C- 671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Esta última declarando la exequibilidad del artículo 96 de la ley 489 de 1.998.

³³ Ver Sentencias C-286/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400232521**

Fecha: **17-02-2022**

Página 16 de 19

Así, en tanto que titulares de funciones públicas, los particulares a los cuales estas se han asignado asumen las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ello comporta en materia penal, disciplinaria, fiscal o civil³⁴ [...]³⁵.

De este modo, la prestación del servicio público de salud emana de una autorización del Estado por lo que estarían contemplados como sujetos disciplinables. Ahora bien, la extensión del régimen de responsabilidad a quienes tengan a su cargo la gestión operativa del servicio en los agentes del Sistema de Salud debe considerar el grado de imputación por los hechos que se investiguen y el incumplimiento específico de sus deberes y no en abstracto.

En punto a las sanciones aplicables, también sería del caso estudiar su proporcionalidad, al contemplar una inhabilidad hasta de 20 años.

Es más, se estima que la adición al artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 3° de la Ley 1949 de 2019, es coherente con lo previsto en los artículos 8°, 10°, literales a) y b), y 14 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015. No obstante, se recomienda modificar la redacción pues el verbo “presentar” no describe acertadamente la conducta que se quiere censurar. Se sugiere el verbo demorar o dilatar.

2.5. La creación de una Comisión especializada

Como último punto, el proyecto de ley propone la creación de la “*Comisión Nacional de seguimiento al Goce Efectivo del Derecho Fundamental a la Salud*”. Si bien no corresponde a parte de la estructura de la administración pública, es conducente señalar que dicha Comisión está conformada por integrantes de la Rama Ejecutiva, de ahí que deba entenderse como una figura asesora de la labor que despliega el sector salud.

Sobre el particular, el artículo 154 de la Constitución Política prevé:

[...] sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales [...]. [Énfasis fuera del texto].

Desde esta óptica, el numeral séptimo del artículo 150 superior establece que es función

³⁴ Ver Sentencia C-563/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-037 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 17 de 19

del Congreso elaborar leyes, ya que “[p]or medio de ellas ejerce las siguientes funciones”:

[...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta [...].

Concordante con estas disposiciones constitucionales, la Ley 5 de 1992 “[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” estipula, en su artículo 142, lo concerniente a la iniciativa privativa del gobierno, así: “[...] Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: // [...] 2. Estructura de la administración nacional [...]”.

Estos puntos nos ubican en el análisis descrito para esta clase de normas. En efecto, tal atribución afecta la estructura de la administración pública y, mientras no exista aval del Gobierno se mantiene un vicio en la formación de la ley. En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la **inexequibilidad** de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) **ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones**; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...] ³⁶. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones³⁷. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos³⁸. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, MP. Manuel Cepeda Espinosa.

³⁷ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³⁸ Sentencia C-299 de 1994. MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 MP. Ciro Angarita Barón.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WR



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400232521

Fecha: 17-02-2022

Página 18 de 19

no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior³⁹ [...] ⁴⁰.

Es más, se corrobora lo anterior con el siguiente pronunciamiento de la Alta Corporación⁴¹:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04 C-784/04 C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

³⁹ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, MP. Jorge Pretelt Chaljub.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, MP. Alejandro Linares Cantillo.

va



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400232521**

Fecha: **17-02-2022**

Página 19 de 19

De lo expresado se colige que un proyecto de norma como el que ahora nos ocupa, debería ser promovido e impulsado por el Gobierno Nacional, a través de los ministerios competentes, para el caso esta Cartera.

Ahora bien, no es claro que la Comisión sea asesora y sus conceptos sean vinculantes para la formulación de políticas públicas en salud. De esta forma se sustraería del Ministerio las competencias propias de rectoría del sector salud.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que el proyecto de ley hace perceptibles problemas en la estructuración de los tipos penales que se plantean. Se realizan observaciones en torno a la creación de la Comisión, en cuanto a la necesidad de contar con la iniciativa gubernamental en estos casos. Adicionalmente, se estarían sustrayendo las competencias de esta Cartera. Tanto en materia penal como a nivel disciplinario, sería aconsejable revisar con detenimiento las recomendaciones del Consejo de Política Criminal y, eventualmente, de la Procuraduría General de la Nación.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la propuesta legislativa de la referencia. Frente a su contenido, es relevante tener en cuenta los comentarios que sustentan criterios de inconveniencia y aquellos que podrían desconocer normas superiores.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios
Dirección Jurídica

